



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 2.12.2019

Adam Bodnar

XI.811.2.2018.KK

Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 WARSZAWA

Szanowna Pani Minister,

Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych ustanowiło w 1992 r. dzień **3 grudnia Międzynarodowym Dniem Osób z Niepełnosprawnościami**. Obchody Dnia mają na celu promowanie zrozumienia problemów związanych z niepełnosprawnością i mobilizowanie do działań na rzecz poszanowania godności i praw osób z niepełnosprawnościami. Jest to więc **dobry moment, aby przyrzeć się systemowi wsparcia osób z niepełnosprawnościami i wskazać na najistotniejsze wyzwania** w tym zakresie, pozostające we właściwości kierowanego przez Panią Minister resortu. Przekazując poniższe uwagi ogromnie liczę, że Pani Minister zechce uwzględnić je w toku realizowanych zadań.

- **Brak wystarczających działań w celu wdrożenia rekomendacji Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami dla Polski**

Polska ratyfikowała w 2012 r. Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych¹ zawierającą nowy, prawnoczłowieczy model niepełnosprawności. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich pełnię funkcję niezależnego organu monitorującego wdrażanie Konwencji, o którym mowa w art. 33 ust. 2 tego aktu. W związku z tym chciałbym zwrócić uwagę Pani Minister, że **we wrześniu 2018 r. Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami dokonał**

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

pierwszego przeglądu wdrażania Konwencji w Polsce i wydał swoje rekomendacje². Z przykrością muszę zauważyć, że dotychczas, pomimo zapowiedzi, nie zostało przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotowane tłumaczenie rekomendacji na język polski i na polski język migowy, ani ich opracowanie w języku łatwym do czytania i zrozumienia. Tym samym dokument nie został udostępniony w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim przez różne podmioty zainteresowane. Zachodzi więc potrzeba pilnego podjęcia stosownych prac w tym zakresie, przy uwzględnieniu zasady lojalnej współpracy organów krajowych z międzynarodowymi organami monitorującymi przestrzeganie praw człowieka³.

Jako dwie kluczowe kwestie Komitet wskazał: **sytuację kobiet z niepełnosprawnościami** oraz „**krytyczną stagnację w zakresie deinstytucjonalizacji**”.

- **Sytuacja kobiet z niepełnosprawnościami**

Do tej pory nie podjęto systemowych działań w polityce publicznej mających identyfikować i rozwiązywać różnego rodzaju problemy, jakie napotykają kobiety z niepełnosprawnościami. Przykładowo należy tu wskazać bariery w dostępie do opieki ginekologicznej. Ogromnym wyzwaniem pozostaje też **zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla kobiet-ofiar przemocy**. Warto zauważyć, że w dniu 25 listopada rozpoczęła się ogólnopolska kampania pn. „**16 dni akcji przeciw przemocy ze względu na płeć**”. Kampania potrwa do 10 grudnia, tj. Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka, w celu podkreślenia, że prawa kobiet są prawami człowieka⁴. Przemoc z kolei może naruszać prawa podstawowe przysługujące każdej osobie, jak prawo do ochrony życia i zdrowia, czy bezpieczeństwa osobistego.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich **wielokrotnie apelowałem o wprowadzenie dalszych zmian prawnych i organizacyjnych, aby osoby doświadczające przemocy uzyskały odpowiednią pomoc i skala zjawiska przemocy ze względu na płeć istotnie się zmniejszyła⁵**. Borykamy się tu z wieloma problemami, które w sytuacji kobiet

² Uwagi końcowe Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do wstępnego sprawozdania Polski z wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęte na dwudziestej sesji Komitetu (27 sierpnia – 21 września 2018 r.), dostępne pod adresem:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FPOL%2FCO%2F1&Lang=en&fbclid=IwAR3S5fIC-eHFauUV2xf66UnTq5eOH7JcjKtKFCq4iQmVjK0m3-mj-YTL-L7Q.

³ Zob. pkt 58 i pkt 60 Uwag końcowych KPO.

⁴ Zob. komunikat RPO „Osiem historii i osiem wyzwań na 16 dni akcji przeciw przemocy wobec kobiet”, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osiem-historii-i-osiem-wyzwan-na-16-dni-akcji-przeciw-przemocy-wobec-kobiet>.

⁵ Zob. w szczególności wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r., dostępne pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-propozycje-zmian-przemoc-w-rodzynie>.

z niepełnosprawnościami stają się dużo bardziej dotkliwe. Jak już wcześniej sygnalizowano⁶, zjawisko przemocy wobec tej grupy kobiet jest o wiele bardziej nasilone, jednak niedostatecznie dostrzegane, trudne do wykrycia oraz zbadane w niewielkim tylko stopniu, a przedstawiciele służb, do których obowiązków należy przeciwdziałanie przemocy w rodzinie często nie posiadają wystarczającej wiedzy dotyczącej procedur i przepisów prawnych związanych z udzielaniem pomocy osobom doświadczającym przemocy. Dlatego konieczne jest, aby urzędnicy, przedstawiciele służb oraz organizacji pozarządowych pracujący z ofiarami przemocy odbywali specjalne szkolenia dotyczące specyfiki pracy z osobami z niepełnosprawnościami. Programy w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć powinny uwzględniać odpowiednio czynnik niepełnosprawności. Szczególna dbałość o zapewnienie efektywności dostępnych środków ochrony prawnej powinna dotyczyć także domów pomocy społecznej i innych instytucji opiekuńczo-rehabilitacyjno-leczniczych. Jak zostało zbadane, miejsca, w których można uzyskać wsparcie informacyjne czy schronienie, w zasadzie nie są dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Są to wyzwania, na które, w mojej ocenie, musimy pilnie odpowiedzieć⁷.

- **Deinstytucjonalizacja systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami**

W obszarze deinstytucjonalizacji również do tej pory nie podjęto systemowych działań. Warto odnotować, że Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z 54 organizacjami społecznymi wystosował do Prezesa Rady Ministrów w dniu 20 listopada 2017 r. apel w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych. Wskazano w nim na **potrzebę stworzenia Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji**. Pismem z dnia 11 września 2019 r. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poinformował Rzecznika, że trwają prace nad strategią deinstytucjonalizacji, a ich koordynacją zajmuje się Ministerstwo Zdrowia. Należy docenić podjęte kroki, jednak sytuacja wymaga opracowania i wprowadzenia, być może etapowo, całościowych rozwiązań, rzeczywiście zgodnych z ideą deinstytucjonalizacji, w możliwie krótkim czasie.

W związku powyższym bardzo proszę o udzielenie informacji, czy planowane są zmiany legislacyjne w ustawie o pomocy społecznej w zakresie mieszkalnictwa

⁶ Zob. wystąpienie RPO z dnia 7 kwietnia 2014 r., dostępne:

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MPiPS_ws_przeciwdzialania_przemocy_wobec_kobiet.pdf.

⁷ Więcej zob. raport RPO w serii Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami* (Biuletyn RPO. Źródła 2013, nr 7), dostępny pod adresem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn_Rzecznika_Praw_Obywatelskich_2013_Nr_7.pdf.

chronionego⁸. W tym zakresie kilkakrotnie postulowałem wyraźne wskazanie, że mieszkania chronione są kameralną formą wsparcia. Należy również wprowadzić przepisy zabezpieczające przed wypaczeniami tej formuły, np. poprzez ustanowienie zakazu tworzenia licznych mieszkań tego typu w ramach jednego budynku (by nie doprowadzić do powstania zjawiska tzw. „gettoizacji”). Wskazane byłoby też zawarcie w regulacjach ustawowych postanowienia o włączeniu mieszkańców w społeczność lokalną, jako jednego z zadań mieszkań zarówno docelowych, jak i treningowych. Nie mniej istotnym elementem jest dopuszczenie do korzystania z mieszkań chronionych osób potrzebujących całodobowego wsparcia.

- **Asystencja osobista i opieka wytchnieniowa – planowane zmiany dotyczące Funduszu Solidarnościowego**

Kolejną istotną formą wsparcia, która pozwoliłaby osobom z niepełnosprawnościami prowadzić niezależne życie, włączające w życie społeczności lokalnej, jest **asystentura osobista**. Obecnie asystentura osobista finansowana jest **ze środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych**. Jednak finansowanie to ma charakter projektowy, a nie systemowy. W bieżącym roku na finansowanie asystentury osobistej przeznaczono z Funduszu 30 mln zł, w 2020 r. – według planu finansowego Funduszu – ma to być 80 mln zł. Taka kwota spowoduje, że usługa asystenta osobistego będzie nadal dostępna jedynie w wybranych gminach na zasadach projektowych. Stanie się tak pomimo zasilenia Funduszu wpływami z daniny solidarnościowej. Należy przy tym zauważyć, że obecnie procedowany jest w Parlamencie poselski projekt nowelizacji ustawy o Funduszu, który w znaczący sposób rozszerza zakres zadań Funduszu, wprowadzając przy tym nowe źródła finansowania⁹. Powoduje to obawy, że rozwój asystencji osobistej, który początkowo miał być jednym z głównych zadań Funduszu, zostanie zmarginalizowany, a jej finansowanie w dalszym ciągu będzie się odbywało na zasadach projektowych, a nie systemowych.

W mojej ocenie istnieje zatem **potrzeba przedstawienia projektów legislacyjnych wprowadzających trwałą formę asystentury osobistej, z zapewnieniem jej stałego finansowania**. Zgodnie z Komentarzem generalnym Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami do art. 19 Konwencji „finansowanie wsparcia asystencji osobistej musi być zapewniane w oparciu o spersonalizowane kryteria i musi brać pod uwagę standardy praw człowieka dla godnego zatrudnienia. Finansowanie powinno być kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością oraz jej przydzielane w celu opłacenia wszelkich wymaganych form wsparcia. Uzależnione powinno być od indywidualnej oceny

⁸ RPO rekomenduje zmianę aktualnej nazwy na „mieszkanie wspomagane”, jako terminu adekwatnego do udzielanego w ramach mieszkań chronionych wsparcia.

⁹ Ustawa o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw została w dniu 21 listopada 2019 r. uchwalona przez Sejm RP. Obecnie czeka na rozpatrzenie przez Senat RP.

potrzeb oraz indywidualnej sytuacji życiowej danej osoby. Zindywidualizowane usługi nie mogą prowadzić do ograniczenia budżetu i/lub wyższych kosztów osobistych¹⁰. Pragnę przy tym polecić uwadze Pani Minister raport Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „**Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami**”, w którym omówiony został aktualny stan wdrożenia tej instytucji oraz sformułowane zostały rekomendacje¹¹.

Konieczne jest też przyjęcie regulacji prawnych odnoszących się do **opieki wytchnieniowej**. Podobnie jak asystencja osobista jest ona obecnie finansowana z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych w niewystarczającym zakresie oraz w sposób projektowy, a nie systemowy.

- **W kierunku nowego systemu orzekania o niepełnosprawności**

Podstawą wprowadzenia kompleksowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami powinien być nowy system orzekania o niepełnosprawności. Postulat ten wielokrotnie był podnoszony w debacie publicznej, także przez przedstawicieli Rady Ministrów. Jednakże należy tu postawić pytanie, w jaki sposób ta reforma ma być skonstruowana. Jest to tym bardziej zasadne w kontekście zapowiedzi i opracowań pojawiających się w poprzedniej kadencji Parlamentu. Mam tu na uwadze wyniki prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy. Niepokój związany z kierunkiem prac tego Zespołu wyraziłem w szczególności w wystąpieniach do jego Przewodniczącej, Pani prof. Gertrudy Uścińskiej, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹². Wskazywałem w nich, że zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, **system orzekania powinien określać sposoby udzielania wsparcia osobom z niepełnosprawnościami przez organy publiczne**, bez określania danej osoby jako „niezdolnej”, czy „niesamodzielnej”. Podkreślałem także, że sama treść Konwencji nie zawiera terminu „osoby niesamodzielne”. Konwencja posługuje się natomiast terminem „osoby wymagające bardziej intensywnego wsparcia”, który pozwala na określenie osób z niepełnosprawnościami, którym – ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności – należy zapewnić możliwość dostępu do szerszego katalogu różnych form wsparcia. W związku z tym zwróciłem uwagę na **konieczność uwzględnienia** przy formułowaniu

¹⁰ Komentarz generalny Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 27 września 2017 r. - *General comment on article 19: Living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5.

¹¹ Raport RPO w serii Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa 2017. Raport dostępny w wersji elektronicznej na stronie www.rpo.gov.pl.

¹² Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącej Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy z 11 maja 2018 r. oraz 9 czerwca 2019 r., znak: XI.7061.10.2018.

nowych rozwiązań ustawowych **terminologii spójnej z Konwencją**, która też odzwierciedla nowe, oparte na prawach człowieka, rozumienie niepełnosprawności i zobowiązań państwa w tym zakresie. Takie samo stanowisko w rekomendacjach dla Polski wyraził Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

- **Wprowadzenie systemowych rozwiązań dotyczących zatrudnienia wspomaganego**

Za ważne należy uznać także poruszenie tematu **zatrudnienia wspomaganego**. Zgodnie z zapowiedziami Pana Mateusza Morawieckiego, Prezesa Rady Ministrów usługa ta miała być finansowana z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Dotychczas tak się jednak nie stało. Kilkukrotnie zapowiadano przyjęcie ustawy o zatrudnieniu wspomaganym, jednak jej projekt nie został skierowany do Parlamentu. Bardzo proszę zatem o poinformowanie, czy zapowiedzi wprowadzenia systemowych rozwiązań dotyczących zatrudnienia wspomaganego są aktualne, a jeśli tak, to kiedy można oczekiwać ich prezentacji.

- **Niepełnosprawność w języku prawnym**

Pozwolę sobie przypomnieć, że **postulat przeglądu polskiego systemu prawnego pod kątem funkcjonowania w nim określeń przestarzałych, nierzadko pejoratywnych i stygmatyzujących osoby z niepełnosprawnościami, zalicza się wciąż do podstawowych zadań, jakie przed nami stoją**. Wskazał na to także Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Język, jakim opisujemy różne zjawiska i osoby ma ogromne znaczenie w kontekście poszanowania ich przyrodzonej godności, a także kształtowania odpowiednich postaw społecznych i niwelowania negatywnych stereotypów. Tym bardziej zatem powinniśmy zachować staranność i poprawność języka prawnego opisującego nowe, bazowe rozwiązania.

- **Koordinacja działań w zakresie niepełnosprawności i przyjęcia kompleksowej strategii w tym obszarze**

Wskazane przeze mnie powyżej zagadnienia pozostają we właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Należy przy tym zauważyć, że wiele istotnych kwestii dotyczących niepełnosprawności znajduje się w kompetencji innych resortów i organów. Jako najważniejsze z nich należy wskazać zagadnienia związane z zdolnością do czynności prawnych, prawem do zawierania małżeństwa, dostępnością czy edukacją.

W tym kontekście chciałbym podkreślić, że **działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami powinny być oparte o kompleksową strategię**. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wielokrotnie publicznie informowało, że trwają nad nią prace. Wobec tego będę wdzięczny za wskazanie, na jakim aktualnie etapie znajdują się te prace i kiedy planowane jest ogłoszenie publicznych konsultacji tej strategii, a następnie jej przyjęcie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych kwestii i przedstawienie planów działań ich dotyczących. Jednocześnie pragnę zapewnić, że zarówno ja, jak i pracownicy mojego Biura, jesteśmy gotowi służyć wsparciem merytorycznym realizowanych w tym zakresie prac.

Z poważaniem

Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie-/

Załączniki:

- wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącej Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy z 11 maja 2018 r. oraz 9 czerwca 2019 r. (XI.7061.10.2018)
- apel Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznych w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych z 20 listopada 2017 r. (XI.503.4.2016)
- raport Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami”, Warszawa 2017