



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

INFORMACJA o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania w roku 2017 oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Przepis ten przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w tym, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach, stanie przestrzegania zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, a także o wnioskach oraz rekomendacjach dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania. Ponadto Informacja stanowi wykonanie art. 19 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustanawiającego obowiązek podania jej do wiadomości publicznej.

BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2018, nr 3
ŹRÓDŁA

**Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich
w obszarze równego traktowania w roku 2017
oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej**

Redaktorzy Naczelni:

Adam Bodnar Rzecznik Praw Obywatelskich
Sylwia Spurek Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich

Opracowanie redakcyjne:

Zespół ds. Równego Traktowania
Anna Błaszczak-Banasiak
Anna Chabiera
Krzysztof Kurowski
Magdalena Kuruś
Agata Kwaśniewska
Anna Mazurczak
Anna Mikołajczyk
Marcin Sośniak
Joanna Subko

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
www.rpo.gov.pl
Infolinia Obywatelska 800 676 676

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2018

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w październiku 2018 r.
Podpisano do druku w październiku 2018 r.
Nakład: 500 egz.

Projekt, opracowanie graficzne, skład, łamanie, druk i oprawa:

Grafpol Agnieszka Blicharz-Krupińska
ul. Czarnieckiego 1, 53-650 Wrocław, tel. +48 507 096 545

Spis treści

Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich	5
Słowo wstępne Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Równego Traktowania	7
Wprowadzenie	9
I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania	19
1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość lub religię	19
2. Ochrona praw migrantów i osób ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową	27
3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	35
3.1. Ochrona przed przemocą ze względu na płeć i przemocą w rodzinie	35
3.2. Ochrona praw reprodukcyjnych	39
3.3. Równość praw i obowiązków kobiet i mężczyzn w zakresie życia rodzinnego	47
3.4. Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze edukacji i w zatrudnieniu	50
3.5. Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do usług	54
4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową	55
5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek	59
6. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne	64
II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	69
1. Równość i niedyskryminacja (art. 5 KPON).	69
2. Dostępność (art. 9 KPON).	71
3. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 KPON)	74
4. Wolność i bezpieczeństwo osobiste (art. 14 KPON).	76
5. Niezależne życie i włączenie w społeczność lokalną (art. 19 KPON)	86
6. Poszanowanie prywatności (art. 22 KPON)	87
7. Poszanowanie domu i rodziny (art. 23 KPON).	88

8. Edukacja (art. 24 KPON)	89
9. Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna (art. 28 KPON)	93
10. Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych	95
III. Działalność Komisji Ekspertów	97
1. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych	97
2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością	100
3. Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych	103
4. Komisja Ekspertów ds. Migrantów	104
IV. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania	109
V. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania	111
1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych	111
2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych	115
3. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania	119
VI. Wnioski oraz rekomendacje działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami	133
1. Ochrona praw migrantów oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość	134
2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd	137
3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	138
4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową	139
5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek	141
6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych	141
VII. Dane statystyczne	143

Słowo wstępne Rzecznika Praw Obywatelskich

Zasada równego traktowania i niedyskryminacji jest jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych, a pozytywne obowiązki państwa w tym zakresie wynikają zarówno z aktów prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Decyzją Sejmu i Senatu Rzecznik Praw Obywatelskich został wyznaczony niezależnym organem do spraw realizacji tej zasady i w myśl ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania jest prawnie zobowiązany do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób. Zgodnie z intencją ustawodawcy Rzecznik zobligowany jest także do corocznego informowania Sejmu i Senatu o swojej działalności w tym obszarze, niezależnie od ogólnej informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Należy podkreślić, że naruszenia konstytucyjnej zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji to przede wszystkim problemy obywateli, w szczególności grup narażonych na wykluczenie społeczne, takich jak osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, przedstawiciele mniejszości narodowych czy wyznaniowych, a także osoby nieheteroseksualne. Istotnym elementem mojej pracy jako Rzecznika Praw Obywatelskich były spotkania regionalne organizowane na obszarze całego kraju. Niemal na każdym takim spotkaniu jego uczestnicy podnosili problemy związane z dyskryminacją lub wykluczeniem. Zarówno ja, jak i przedstawiciele mojego Biura, dokładaliśmy wszelkich starań, aby każdy taka sprawa została w należyty sposób wyjaśniona.

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

narodowość, co należy wiązać z nasileniem zjawiska mowy nienawiści w przestrzeni publicznej, w tym w Internecie, i przestępstw motywowanych uprzedzeniami. Jest to kolejny obszar, który wymaga stanowczej reakcji państwa.

Prowadzone sprawy i odrębne analizy pozwalają postawić tezę, że gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym. Z tych powodów Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązany jest do prowadzenia działań proaktywnych zmierzających nie tylko do zwalczania dyskryminacji, ale przede wszystkim do jej przeciwdziałania. Zadanie to realizowałem w roku 2017 i zamierzam kontynuować w roku 2018.

dr Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Słowo wstępne Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich ds. Równego Traktowania

Pacjentka z niepełnosprawnością wzroku, Pani Jolanta, umówiła się na wizytę u okulisty. Chodziło o protezę gałki ocznej. Jednocześnie uprzedziła lekarza, że – jako osoba niewidoma – na wizytę przyjedzie w asyście psa przewodnika. W odpowiedzi lekarz odwołał wizytę. Wcześniej odmówił on też usługi innej osobie niewidomej poruszającej się w asyście psa przewodnika. Kobiecie nie zaproponowano innego terminu, ani żadnego innego wsparcia podczas wizyty. Musiała udać się do innej placówki, gdzie wykonano jej protezę gorszej jakości – akrylową zamiast szklanej.

W tej sprawie wytoczyliśmy lekarzowi proces cywilny. W pozwie podkreśliliśmy, że lekarz naruszył godność pacjentki, wywołał u niej poczucie poniżenia i bezradności. Musiała także szukać innego świadczeniodawcy. Ta sprawa została prawomocnie przez nas wygrana, a okulista, który odmówił przyjęcia niewidomej kobiety z powodu korzystania przez nią z pomocy psa przewodnika, został zobowiązany przez sąd do zapłacenia 10 tysięcy złotych na cel społeczny.

Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ równościowy stoi na straży realizacji praw osób dyskryminowanych i wykluczanych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, wiek, orientację seksualną, czy – tak jak Pani Jolanta – ze względu na niepełnosprawność. W tym celu bierzemy udział w postępowaniach sądowych, ale – przede wszystkim – staramy się przekonywać właściwe organy do wprowadzenia zmian w przepisach prawa lub w praktyce ich stosowania.

Od kilku lat monitorujemy i reagujemy na naruszenia praw człowieka osób doświadczających dyskryminacji – we wszystkich obszarach życia. Sprzeciwiamy się dyskryminacji osób starszych w ochronie zdrowia oraz działamy na rzecz wsparcia tych osób w ich miejscu zamieszkania zamiast oferowania im opieki instytucjonalnej. Apelujemy o pełną realizację praw kobiet w opiece okołoporodowej, w tym dostęp do znieczulenia przy porodzie, oraz przeciwstawiamy się stereotypom na temat przemocy wobec kobiet. Pokazujemy potrzebę wsparcia godzenia przez kobiety i mężczyzn życia rodzinnego i zawodowego. Z niepokojem obserwujemy wzrost przestępstw motywowanych uprzedzeniami lub wręcz nienawiścią np. wobec osób innej

rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości i religii – i alarmujemy w tej sprawie właściwe organy państwa. Argumentujemy za wprowadzeniem procedury uzgodnienia płci osób transpłciowych, która nie będzie wymuszała na nich pozywania własnych rodziców i dzieci, powodując kolejne traumatyczne doświadczenia. Głośno mówimy o naruszaniu prawa do prywatności gejów i lesbijek, którzy nie mogą nawet pochować swojego partnera lub partnerki. To tylko przykłady zaangażowania Rzecznika w przeciwdziałanie dyskryminacji, wykluczeniu, przemocy.

Ostatni, III Kongres Osób z Niepełnosprawnościami, odbył się na jesieni 2017 r. pod hasłem „Za niezależnym życiem”. To hasło można odnieść do praw osób z niepełnosprawnościami i praw osób starszych. I warto pamiętać, że każda osoba, bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, wiek lub orientację seksualną, ma prawo do życia wolnego od dyskryminacji, wykluczenia, od przemocy motywowanej uprzedzeniami, uzasadnianej stereotypowymi przekonaniem. Nasze doświadczenia z 2017 r., ale także z lat poprzednich, pokazują, że wiele pozostało w tym zakresie do zrobienia, a działania w tym obszarze, jako organ równościowy, musimy i będziemy kontynuować w kolejnych latach.

dr Sylwia Spurek
Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich
ds. Równego Traktowania

Wprowadzenie

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania niezależnego organu ds. równego traktowania. Rzecznik pełni także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹. W działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. równego traktowania istotne znaczenie ma szerokie upowszechnienie informacji o standardzie ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem i dyskryminacją, jak również umiejętność prawidłowego kwalifikowania przez każdego określonych regulacji prawnych czy zdarzeń jako naruszających zasadę niedyskryminacji. Dlatego też warto wskazać na podstawowe ustalenia w tym zakresie.

Równość wobec prawa stanowi jedną z fundamentalnych zasad ochrony praw człowieka, a jej przestrzeganie warunkuje realizację innych praw podstawowych. Nakaz równego traktowania zajmuje eksponowane miejsce zarówno w regulacjach krajowych, jak i w aktach prawa międzynarodowego. Konstytucja określa ogólne pojęcie i zakres zasady równości oraz formułuje zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny², a także równość praw kobiet i mężczyzn³. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji RP oznacza, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo, według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących lub faworyzujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy relevantnej⁴.

Dyskryminacja natomiast stanowi rodzaj kwalifikowanej formy nierównego traktowania i oznacza gorsze traktowanie osoby fizycznej ze względu na jakąś jej właściwość lub cechę osobistą bez racjonalnego uzasadnienia. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy: *negatywne wyróżnienie dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie*

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

² Art. 32 Konstytucji RP.

³ Art. 33 Konstytucji RP.

⁴ Tak m.in.: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK 17/2/A/2005. Zob. też: wyrok TK z dnia 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01, OTK 7/215/2001.

*i szkodliwym przejawom tego zjawiska*⁵. Do najczęściej wymienianych przesłanek dyskryminacji zalicza się: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, obywatelstwo, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną lub tożsamość płciową, ale mogą do nich należeć także inne cechy osobiste, przykładowo: pochodzenie społeczne czy status materialny.

Na gruncie prawa międzynarodowego zasada równości znana jest już od uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁶. Zgodnie z art. 2 Deklaracji, *każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w Deklaracji, bez względu na różnicę rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek inne różnice*. Obowiązek przestrzegania zasady równego traktowania został także ustanowiony w wiążących Polskę umowach międzynarodowych uchwalonych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, tj. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. Na mocy powyższych umów Polska jest zobligowana zapewnić mężczyznom i kobietom równe prawo do korzystania z wszystkich praw ustanowionych w Paktach, a także przestrzegać zasady niedyskryminacji bez względu na różnice, takie jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności⁷.

Zobowiązania Polski w zakresie realizacji zasady równego traktowania i niedyskryminacji wynikają także z innych podstawowych traktatów dotyczących praw człowieka, takich jak: Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.⁸, Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 r.⁹, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet

⁵ Zob. m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II PK 169/10, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt II PK 288/10.

⁶ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta w Paryżu przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 r.

⁷ Art. 2 ust. 1 i art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przyjętego w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz art. 2 ust. 2 i art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyjętego w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

⁸ Art. 3 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

⁹ Art. 1 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 21 grudnia 1965 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187).

z 1979 r.¹⁰, Konwencja o prawach dziecka z 1989 r.¹¹ czy też Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r.¹².

W systemie europejskim podstawowym aktem prawnym zobowiązującym do przestrzegania zasady równego traktowania jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹³, która w art. 14 podkreśla, że wymienione w niej prawa i wolności powinny być zapewnione przez państwa-strony bez dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Do zasady równości odnosi się także Europejska Karta Społeczna z 1961 r.¹⁴, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.¹⁵ oraz Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r.¹⁶.

Zasada równości wobec prawa oraz szczególna sytuacja grup narażonych na dyskryminację jest również przedmiotem licznych rekomendacji organizacji międzynarodowych. Wiele nadal oczekuje na odpowiednią reakcję ze strony właściwych organów państwowych.

W 2017 r. w ramach III cyklu Powszechnego Przeglądu Okresowego¹⁷ państwa członkowskie ONZ zarekomendowały Polsce zintensyfikowanie działań na rzecz zapobiegania i zwalczania wszelkich form dyskryminacji¹⁸. Wskazano przede wszystkim na potrzebę zmian w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁹ tak, aby zapewniały one pełną ochronę prawną przed dyskryminacją bez względu na przyczynę, we wszystkich sferach i obszarach życia.

Rekomendowano także podjęcie zdecydowanych działań w odniesieniu do problematyki zwalczania rasizmu i ksenofobii. W tym kontekście państwa członkowskie

¹⁰ Art. 1 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

¹¹ Art. 2 Konwencji o prawach dziecka przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, z późn. zm.).

¹² Art. 5 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej w Nowym Jorku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

¹³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej jako: Europejska Konwencja Praw Człowieka).

¹⁴ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie w dniu 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

¹⁵ Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych sporządzona w Strasburgu w dniu 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

¹⁶ Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej sporządzona w Stambule w dniu 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 961).

¹⁷ *Universal Periodic Review*.

¹⁸ Zob. Raport Grupy Roboczej Rady Praw Człowieka ONZ ds. Powszechnego Okresowego Przeglądu Praw Człowieka, zatwierdzony przez Radę Praw Człowieka podczas jej 36. Sesji (A/HRC/36/14) z dnia 18 lipca 2017 r.

¹⁹ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219; dalej ustawa o równym traktowaniu).

zaleciły nowelizację Kodeksu karnego²⁰ m.in. poprzez zaliczenie do kategorii przestępczości z nienawiści także aktów agresji werbalnej i fizycznej motywowanych płcią, wiekiem, niepełnosprawnością, tożsamością lub orientacją seksualną pokrzywdzonej osoby²¹. Polska powinna ponadto zapewnić, że przestępstwa motywowane uprzedzeniami będą badane i ścigane jako szczególna kategoria czynów przestępnych²². Zalecono przywrócenie Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji²³.

Spośród zgłoszonych zaleceń liczna grupa uwag dotyczyła ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych. W tym kontekście państwa członkowskie ONZ wskazały m.in. na potrzebę zapewnienia szczególnej pomocy w zakresie dostępu do edukacji, opieki zdrowotnej, zatrudnienia i usług mieszkaniowych czy wyrównywaniu szans edukacyjnych wśród dzieci należących do mniejszości romskiej. Polska otrzymała również uwagi dotyczące pełnego respektowania praw migrantów, w tym nieregularnych, oraz osób ubiegających się o przyznanie statusu uchodźcy. Rekomendowano zaprzestanie stosowania detencji dzieci cudzoziemskich i ich rodzin oraz zintensyfikowanie działań ułatwiających uchodźcom zintegrowanie się z polskim społeczeństwem.

Warto odnotować, że szereg podobnych rekomendacji pochodzi z 2016 r. Komitet Praw Człowieka²⁴ zalecał wówczas uzupełnienie ochrony prawnej poprzez wprowadzenie kompleksowego zakazu dyskryminacji, obejmującego również takie przesłanki jak orientacja seksualna, niepełnosprawność, wyznanie, wiek i przekonania polityczne, także w takich obszarach jak edukacja, opieka zdrowotna, ochrona socjalna i mieszkalnictwo. Za konieczne Komitet uznał poprawienie dostępności i skuteczności środków odwoławczych w związku z każdą z form dyskryminacji. Komitet zwracał również uwagę na potrzebę uzupełnienia przepisów Kodeksu karnego w zakresie penalizacji mowy nienawiści i innych przestępstw motywowanych uprzedzeniami wobec osób z niepełnosprawnościami, osób starszych, osób nieheteroseksualnych i transpłciowych. W zakresie zapewnianej przez państwo ochrony przed

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204).

²¹ Kodeks karny penalizuje obecnie przestępstwa motywowane uprzedzeniami wyłączenie ze względu na takie cechy jak przynależność narodowa, etniczna, rasowa, polityczna, wyznaniowa lub z powodu bezwyznaniowości ofiary, z pominięciem pozostałych przesłanek dyskryminacji – zob. art. 119, 256 i 257 Kodeksu karnego.

²² Por także Zalecenie nr 7 dotyczące ogólnej polityki Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej, przyjęte 13 grudnia 2002 r. i zmienione 7 grudnia 2017 r. CRI(2003)8 REV.

²³ Rada została rozwiązana w kwietniu 2016 r.

²⁴ Uwagi końcowe Komitetu Praw Człowieka dotyczące siódmego sprawozdania okresowego Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęte w dniu 31 października 2016 r.

dyskryminacją podobne uwagi formułował także Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²⁵.

Aktualne pozostają także zalecenia dotyczące ratyfikacji dalszych instrumentów zapewniających środki ochrony przed dyskryminacją, jak zrewidowana Europejska Karta Społeczna i jej Protokół dodatkowy, w którym przewidziano mechanizm skargi zbiorowej, oraz Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w którym przewidziano ogólny zakaz dyskryminacji²⁶.

Warto odnotować także zalecenia dotyczące samych organów ds. równego traktowania. Zdaniem Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Tolerancji (ECRI) niezbędne jest, aby organ do spraw równości podejmował interwencje i wykonywał swoje funkcje w sposób w pełni niezależny, bez nacisków ze strony innych organów państwowych i obaw o arbitralne odwołanie. Członkowie Komisji zwrócili również uwagę, że – oprócz stworzenia organom do spraw równości gwarancji pełnej niezależności działania – efektywne przeciwdziałanie dyskryminacji pociąga za sobą także konieczność przyznania im wystarczających zasobów kadrowych i finansowych, a także może wymagać przyznania dodatkowych kompetencji (np. w postaci nakładania kar pieniężnych w drodze prawnie wiążących decyzji)²⁷.

Istotne zobowiązania Polski w obszarze równego traktowania wynikają jednak przede wszystkim z prawa Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych ustanawia ogólny zakaz dyskryminacji w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną²⁸. Szczegółowe obowiązki państw członkowskich regulują natomiast dyrektywy odnoszące się do równego traktowania w poszczególnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. poszczególnych obszarach życia społecznego i gospodarczego²⁹.

²⁵ Uwagi końcowe dotyczące VI okresowego sprawozdania Polski z wdrażania Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjęte w dniu 7 października 2016 r. (E/C.12/POL/CO/6).

²⁶ Zob. Raport Nilsa Muižnieksa, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy po wizycie w Polsce w dniach 9 – 12 lutego 2016. Uwagi końcowe Komitetu Praw Dziecka do połączonych trzeciego i czwartego sprawozdania okresowego Polski przyjęte na 17. sesji w dniach 14.09. - 2.10.2015 r. (CRC/C/POL/CO/3-4), czy Raport Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji dotyczący Polski (piąty cykl monitoringu) przyjęty w dniu 20 marca 2015 r. (ECRI(2015)20).

²⁷ Zob. Zalecenie nr 2 dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie organów do spraw równości mających zwalczać rasizm i nietolerancję na poziomie krajowym, przyjęty 7 grudnia 2017 r. CRI(2018)06.

²⁸ Art. 21 i nast. Karty Praw Podstawowych.

²⁹ Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz. Urz. WE L 359 z 19.12.1986, str. 56; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 330); dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23); dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r.

Pierwsze zmiany związane z koniecznością dostosowania polskiego prawodawstwa do unijnych standardów w zakresie równego traktowania nastąpiły w Kodeksie pracy³⁰. Stosownie do treści przepisu art. 11² K.p. pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków, co w szczególności dotyczy równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Przepis art. 11³ K.p. zakazuje natomiast jakiegokolwiek – bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji w zatrudnieniu, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Regulacje te zostały uszczegółowione w drodze przepisów rozdziału IIa Kodeksu pracy poświęconego w całości równemu traktowaniu w zatrudnieniu. Przepis art. 18^{3a} § 1 K.p. precyzuje zakres stosowania zasady równego traktowania wymieniając takie obszary jak nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy, warunki zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Regulacje K.p. uzupełnia ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która nakazuje przestrzeganie zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na wymienione w niej przesłanki³¹.

Kluczowym aktem prawnym, który ustanawia ochronę przed dyskryminacją, jest natomiast ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Ustawa określa obszary i sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Katalog przesłanek odnoszących się do zakazu nierównego traktowania – w przeciwieństwie choćby do regulacji Kodeksu pracy – ma charakter zamknięty. Zakres przedmiotowy ustawy o równym traktowaniu obejmuje obszary określone w art. 4 - 8 i jest zdeterminowany zakresem przepisów implementowanych dyrektyw. Należą do niego takie obszary, jak:

ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79); dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37); dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, str.8).

³⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 108; dalej: K.p.).

³¹ Art. 2a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 z późn. zm.).

- 1) podejmowanie kształcenia zawodowego,
- 2) warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej,
- 3) przystępowanie i działanie w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych,
- 4) dostęp i warunki korzystania z instrumentów rynku pracy,
- 5) dostęp i warunki korzystania z usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw i energii, jeżeli są one oferowane publicznie,
- 6) zabezpieczenie społeczne,
- 7) opieka zdrowotna,
- 8) oświata i szkolnictwo wyższe.

Zakres ochrony przyznany poszczególnym grupom społecznym narażonym na dyskryminację jest przy tym zróżnicowany ze względu na cechę prawnie chronioną, co budzi wątpliwości co do zgodności ze standardem konstytucyjnym określonym w art. 32.

W zakresie podstawowych zadań Rzecznika pozostaje rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich³².

W okresie objętym informacją 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. Należy mieć na uwadze, że osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne cechują się często brakiem zaufania do instytucji publicznych, niską świadomością prawną oraz brakiem wiedzy w zakresie organów oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika³³, że aż 92% osób, które doświadczyły dyskryminacji nie zgłosiły tego faktu 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 prawidłowo ocenia podawane przykładowo zdarzenia jako zachowania dyskryminujące, jednak znacznie mniej osób ma świadomość, że są one również niezgodne z prawem³⁴.

³² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 958).

³³ Badania przeprowadzone przez Kantar Public „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, listopad 2016.

³⁴ 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.

Z tych powodów Rzecznik został zobowiązany do prowadzenia działań o charakterze proaktywnym, w tym do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją. Mając na uwadze treść art. 1 ustawy o równym traktowaniu, działania analityczne i badawcze Rzecznika dotyczą następujących przesłanek dyskryminacji: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna.

W ramach tych obowiązków Rzecznik w roku 2017 wydał dwa raporty z serii Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka³⁵:

- Przepięstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia.
- Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia.

Rzecznik zlecił również przeprowadzenie badań antydyskryminacyjnych na temat równego traktowania na rynku pracy bez względu na wyznanie oraz zjawiska molestowania i molestowania seksualnego wśród studentek i studentów uczelni wyższych. Wyniki tych badań zostaną opublikowane w formie raportów w roku 2018.

Wobec znaczenia oraz interdyscyplinarności zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania, a także ochrony praw osób z niepełnosprawnościami i praw migrantów, Rzecznik realizuje je przy wsparciu Zastępczyni Rzecznika ds. Równego Traktowania. W strukturze organizacyjnej Biura Rzecznika wyodrębniony jest też Zespół do spraw Równego Traktowania, w którego skład wchodzi Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego oraz Wydział Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych.

Ponadto kontynuują prace powołane przez Rzecznika komisje społecznych ekspertów, w tym komisje zajmujące się bezpośrednio realizacją zasady równego traktowania, tj. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością oraz Komisja Ekspertów ds. Migrantów. W 2017 r. Rzecznik powołał Komisję Ekspertów ds. Osób Głuchych oraz Komisję ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Komisje mają charakter ciał opiniodawczo-doradczych.

Na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym podsumowanie działań Rzecznika w roku 2017 uzupełnia przegląd orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych, a także najważniejszych problemów w obszarze równego traktowania dostrzeżonych przez inne instytucje publiczne.

³⁵ Raporty z tej serii dostępne są na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zasada-rownego-traktowania-prawo-i-praktyka-raporty-rpo>.

Większość zagadnień podniesionych przez Rzecznika w wystąpieniach do różnych organów nadal pozostaje aktualna i wymaga dalszej aktywności w celu przyjęcia rozwiązań zapewniających możliwie najwyższy standard ochrony praw człowieka przy uwzględnieniu zasady niedyskryminacji. Rzecznik będzie kontynuował swoje działania w tym zakresie.

I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania

Poniżej opisano działalność Rzecznika w obszarze równego traktowania ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość, religię, wyznanie lub światopogląd, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową i wiek. Przedstawione są także informacje dotyczące działań Rzecznika w zakresie ochrony praw migrantów i osób ubiegających się w Polsce o ochronę międzynarodową. Informacje dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, z uwagi na zadania Rzecznika w zakresie popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zostały wyłączone do odrębnego rozdziału.

1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość lub religię

— Ataki na tle rasowym, narodowym, etnicznym lub wyznaniowym na mieszkańców w Polsce cudzoziemców

W 2016 r. w Biurze Rzecznika zarejestrowano około 60 spraw dotyczących aktów przemocy i mowy nienawiści motywowanych przynależnością narodową, etniczną bądź rasową czy wyznawaną religią. W 2017 r. w Biurze Rzecznika podjęto natomiast ok. 100 takich spraw. Część dotyczyła tzw. mowy nienawiści, czyli publicznego nawoływania do nienawiści lub publicznego znieważania osób czy grup ze względu na którąkolwiek z ww. przesłanek. Nienawistne wypowiedzi przybierały głównie formę wpisów na forach i portalach internetowych oraz haseł towarzyszących manifestacjom, które w większości przypadków miały charakter antymigrancki. Pozostałe sprawy miały związek z użyciem przemocy wobec osób o różnym pochodzeniu narodowym czy etnicznym lub osób utożsamianych z różnym wyznaniem. Rzecznik interweniował m.in. w sprawach napaści na obywatela Bangladeszu w Legnicy, pobicia Saudyjczyka w Zakopanem, hinduskiego studenta w Poznaniu, obywatela Ukrainy

w Warszawie, napaści na izraelskich sportowców w hotelu w Sochocinie, pobicia Czeczenki na warszawskiej Woli, znieważenia i naruszenia nietykalności cielesnej obywatela Ukrainy w Opolu czy napaści kilkudziesięcioosobowej grupy na cudzoziemców przebywających w jednym z wrocławskich barów z kebabem.

Rzecznik zwracał też uwagę na sposób, w jaki przedstawiciele organów odpowiedzialnych za ściganie tego typu czynów komentują to zjawisko w publicznych wypowiedziach. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji w sprawie komunikatu opublikowanego na stronie www.policja.pl, którego autor nazwał „rzekomym” wzrost skali przestępstw motywowanych nienawiścią, popełnianych wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego mieszkających w Polsce. W wystąpieniu Rzecznik zauważył, że wzrost liczby odnotowanych przez organy ścigania przestępstw motywowanych nienawiścią wobec muzułmanów i osób pochodzenia arabskiego jest faktem, który znajduje potwierdzenie przede wszystkim w statystykach prowadzonych i publikowanych zarówno przez Policję, jak i Prokuraturę³⁶. W odpowiedzi Komendant zapewnił Rzecznika³⁷, że działania policyjne w obszarze przestępstw motywowanych nienawiścią są proporcjonalne do skali zagrożenia tego typu przestępczością.

— Sytuacja społeczności muzułmańskiej w kontekście zjawiska mowy i przestępstw z nienawiści

Mimo, że Polska nie doświadczyła kryzysu migracyjnego, ani nawet nie stała się, jak dotąd, krajem docelowym dla migrantów zamierzających osiąść w Europie, tematyka migracji jest obecna w debacie publicznej i politycznej. Aspekty ekonomiczne, socjalne czy kulturowe zjawiska migracji stały się przedmiotem publicznej dyskusji, a także publicznej krytyki. Niestety, w ocenie Rzecznika, jakość debaty szybko zaczęła budzić poważne wątpliwości.

Stopniowej radykalizacji ulegał sam język debaty, także ten używany przez media. Zjawisko to opisane zostało przez Obserwatorium Debaty Publicznej „Kultury Liberalnej” w raporcie pt. *Negatywny obraz muzułmanów w polskiej prasie*, przygotowanym i opublikowanym w 2017 r. na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich³⁸. Na podstawie monitoringu tekstów ukazujących się w kilkunastu wiodących na rynku tytułach prasowych, prowadzonego w okresie od września 2015 r. do września 2016 r., badacze opisali konteksty, w jakich w mediach pojawiały się tematy związane z muzułmanami, ale też migrantami czy uchodźcami (przy czym pojęcia te, mimo że nie są synonimami, bardzo często w publikacjach używane były zamien-

³⁶ XI.518.70.2016 z 23 stycznia 2017 r.

³⁷ Pismo z 1 lutego 2017 r.

³⁸ Raport dostępny jest na stronie internetowej www.rpo.gov.pl, pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mowa-nienawisci-spotkanie-politykow-i-przedstawicieli-srodowiska-musulmanskiego-w-biu-rze-rpo>.

nie). W przekazie medialnym, w artykułach dotyczących sytuacji w Europie w dobie kryzysu migracyjnego, dominowały konteksty (metafory) *najazdu, inwazji, zderzenia cywilizacji* czy wręcz *wojny alternatywnej*, prowadzonej takimi metodami jak *terrorizm*, ale też *socjalny dżihad*. Dowodem na swoistą radykalizację języka mediów było dostrzeżone przez badaczy zjawisko hiperbolizacji, polegające na tym, że z biegiem czasu, w toku medialnej polemiki słownictwo neutralne stopniowo zastępowane było zamiennikami o coraz silniejszym zabarwieniu negatywnym, np.: termin *napływ* (w odniesieniu do migrantów czy uchodźców) stopniowo zastępowały słowa *fala, powódź, tsunami, najazd, inwazja*. W związku z wynikami analizy Rzecznik zorganizował spotkania konsultacyjne przedstawicieli społeczności muzułmańskiej z dziennikarzami³⁹ oraz z politykami różnych partii politycznych⁴⁰.

Postępującej radykalizacji języka mediów, a w ślad za nim postaw społecznych, niechętnych osobom o różnym pochodzeniu narodowym lub etnicznym i wyznawcom różnych religii, towarzyszył wzrost zachowań, które ustawa – Kodeks karny penalizuje jako przestępstwa z nienawiści. O rosnącej skali tego rodzaju przestępczości, skierowanej przeciwko wyznawcom islamu i osobom o arabskim pochodzeniu, świadczą m.in. dane dotyczące liczby postępowań przygotowawczych, prowadzonych przez prokuratury w całym kraju w sprawach o przestępstwa z nienawiści, publikowane corocznie przez Prokuraturę Krajową⁴¹. W swoim ostatnim sprawozdaniu, dotyczącym I półrocza 2017 r., Prokuratura Krajowa zwróciła uwagę, że od 2016 r. to muzułmanie, lub osoby utożsamiane przez sprawców z tym właśnie wyznaniem, najczęściej byli podmiotem ataków motywowanych uprzedzeniami. W 2016 r. faktyczna bądź domniemana przynależność osoby lub osób pokrzywdzonych do grupy wyznawców islamu była motywem działania sprawcy czynu zabronionego w 363 sprawach. Liczba ta, w porównaniu do roku 2015, wzrosła prawie dwukrotnie. W I połowie 2017 r. tendencja się utrzymywała: w dalszym ciągu to muzułmanów dotyczyła większość przestępstw motywowanych nienawiścią⁴².

³⁹ Zob. notatka ze spotkania w dniu 1 lutego 2017 r. Obraz muzułmanów w polskiej prasie. Jak możemy przeciwdziałać mowie nienawiści i wpierać przekaz rzetelnych informacji – spotkanie u Rzecznika: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sniadanie-prasowe-na-temat-jezyka-prasowego-opisujacego-spolecz-nosc-muzulmanska-w-polsce>.

⁴⁰ Zob. notatka ze spotkania w dniu 28 lutego 2017 r. *Mowa nienawiści: spotkanie polityków i przedstawicieli środowiska muzułmańskiego w Biurze RPO*: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mowa-nienawisci-spotkanie-politykow-i-przedstawicieli-srodowiska-muzulmanskiego-w-biurze-rpo>.

⁴¹ Dokument pn. *Wyciąg ze sprawozdania dot. spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemitycznych lub ksenofobicznych prowadzonych w I półroczu 2017 roku w jednostkach organizacyjnych prokuratury*, dostępny jest na stronie internetowej www.pk.gov.pl, pod linkiem:

<https://pk.gov.pl/dzialalnosc/sprawozdania-i-statystyki/wyciag-ze-sprawozdania-dot-spraw-o-przestepstwa-popolnione-pobudek-rasistowskich-antysemitycznych-lub-ksenofobicznych-prowadzonych-polroczu-2017-roku-jednostkach-organizacyjnych-prokuratury/>.

⁴² Prokuratura odnotowała 192 takie sprawy, co stanowiło około 20% wszystkich prowadzonych w tym okresie postępowań przygotowawczych w sprawach przestępstw motywowanych nienawiścią.

— Promowanie dobrych praktyk w celu ograniczenia zjawiska mowy nienawiści w Internecie

Rzecznik zaangażował się w upowszechnienie Europejskiego kodeksu postępowania w sprawie nielegalnego nawoływania do nienawiści w Internecie, opracowanego w 2016 r. przez Komisję Europejską⁴³. Jest to odpowiedź Rzecznika na odnotowane również przez Prokuraturę Krajową zjawisko mowy nienawiści w sieci. W swoim ostatnim sprawozdaniu Prokuratura porównała dane dotyczące przestępstw z nienawiści z pierwszych półroczy lat 2017, 2016 i 2015 i wykazała, że większość zgłoszonych w tym czasie przestępstw tego typu popełniania była właśnie przy użyciu Internetu – przestępstw popełnionych z wykorzystaniem Internetu dotyczyło ponad 40% prowadzonych w tym czasie postępowań przygotowawczych w sprawach przestępstw z nienawiści. Wspomniany Kodeks stanowi dobrowolne zobowiązanie operatorów internetowych do przestrzegania określonych i jednolitych reguł postępowania w przypadkach szerzących nienawiść wypowiedzi na portalach internetowych. Proponowane w Kodeksie reguły postępowania dotyczą m.in. obowiązku usuwania lub blokowania takich wpisów, tworzenia procedur zgłoszeniowych i upowszechniania wśród internautów wiedzy o tym, jakie treści są niedozwolone i jak należy na nie reagować. W dniu 27 stycznia 2017 r. w Biurze RPO odbyła się konferencja, której celem była promocja Kodeksu, i w której, poza Rzecznikiem, udział wzięli eksperci z Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, a także przedstawiciele polskiej administracji rządowej, operatorów portali internetowych oraz organizacji społecznych zajmujących się tą problematyką⁴⁴.

— Kryteria doboru kandydatów ubiegających się o przysposobienie w ramach adopcji zagranicznej

Rzecznik otrzymał skargę dotyczącą problematyki naruszenia zasady równego traktowania wobec osób zamierzających przysposobić dziecko w ramach procedury adopcji zagranicznej.

W toku postępowania wyjaśniającego Rzecznik ustalił, że zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie listy ośrodków adopcyjnych upoważnionych do współpracy z organami centralnymi innych państw lub z licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi⁴⁵ do przeprowadzania procedur adopcji zagranicznej wyznaczone zostały dwa ośrodki: Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie oraz Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy Centrum Służby Rodzinie i Życiu w Sosnowcu. Na mocy powyż-

⁴³ Więcej zob. Countering illegal hate speech online #NoPlace4Hate: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300.

⁴⁴ Szczegółowe informacje na temat tej debaty dostępne są na stronie www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-na-temat-nawoływania-do-nienawisci-w-internecie-27012017

⁴⁵ Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2017 r. (M.P. poz. 35).

szeogo obwieszczenia uprawnienia te utracił Krajowy Ośrodek Adopcyjny Towarzystwa Przyjaciół Dzieci w Warszawie. Jednocześnie, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyznaczył Katolicki Ośrodek Adopcyjny do wykonywania wszystkich zadań wynikających z prowadzenia bieżących spraw adopcji zagranicznej⁴⁶.

Badając zarzuty podniesione przez skarżącego, Rzecznik ustalił, że na stronie internetowej powyższego Ośrodka widnieje informacja, że Ośrodek „rozpatrując zgłoszenia rodzin preferuje w pierwszej kolejności rodziny katolickie, a następnie inne chrześcijańskie” (analogiczny komunikat został również zamieszczony w sekcji w języku angielskim). W związku z tym Rzecznik powziął wątpliwość, czy powyższa preferencja – jako nieznana ustawie – nie ogranicza dostępu do adopcji zagranicznej osobom o wyznaniu innym niż chrześcijańskie lub bezwyznaniowym. Rzecznik zwrócił się⁴⁷ do Marszałka Województwa Mazowieckiego z prośbą o zbadanie sprawy pod kątem wskazanych wątpliwości i poprosił o przedstawienie danych statystycznych dotyczących liczby kandydatów ubiegających się o przysposobienie w ramach adopcji zagranicznej za pośrednictwem Katolickiego Ośrodka Adopcyjnego, jak również liczby kandydatów, którzy uzyskali negatywną ocenę wstępną wraz z wyliczeniem jej przyczyn.

W odpowiedzi Marszałek poinformował⁴⁸, że po wejściu w życie ww. obwieszczenia przekazano do Katolickiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie dokumentację 70 spraw rodzin posiadających pozytywną kwalifikację w procedurze adopcji zagranicznej. Wszystkie te sprawy zostały przez Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie pozytywnie zarekomendowane w dalszym postępowaniu bez względu na kryterium wyznaniowe. Marszałek zauważył, że poza wskazanymi w interwencji Rzecznika zapisami na stronie internetowej Katolickiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie nie zaistniała inna sytuacja, która wskazywałaby na ograniczony dostęp do adopcji zagranicznej, w tym w odniesieniu do wyznania. Z ogólnej liczby kandydatów, którzy ubiegali się o przysposobienie w ramach adopcji zagranicznej w Katolickim Ośrodku Adopcyjnym w Warszawie w 2017 r., negatywną ocenę otrzymało 3 kandydatów, jednak z przyczyn nie dotyczących wyznania. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej zwróciło się z prośbą o dokonanie weryfikacji informacji zawartej na stronie internetowej Ośrodka. Marszałek wskazał również, że dotychczas prowadzone kontrole organów rządowych, samorządowych, jak i zakończona w grudniu 2017 r. kontrola Najwyższej Izby Kontroli nie wykazały nieprawidłowości w przebiegu procesów adopcyjnych, w tym w adopcji zagranicznej. Rzecznik zdecydował kontynuować postępowanie wyjaśniające w tej sprawie po uzyskaniu informacji, że wyniki kontroli NIK dotyczącej wykonywania zadań przez ośrodki adopcyjne nie zostały jeszcze

⁴⁶ Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 8 marca 2017 r. do Rzecznika Praw Dziecka (znak DSR.I.073.14.2017).

⁴⁷ XI.816.3.2017 z 21 grudnia 2017 r.

⁴⁸ Pismo z 17 stycznia 2018 r.

ukończone⁴⁹. Rzecznik zwrócił się o uwzględnienie omawianego wątku w ramach badania.

— Uwagi Rzecznika dotyczące praktyki wdrażania *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020*. Skutki „działań pozytywnych”

Niektóre z lokalnych społeczności romskich, głównie w województwie małopolskim, od lat egzystują w dramatycznych warunkach mieszkaniowych i często w całkowitym wykluczeniu z życia społecznego i ekonomicznego. Społeczności te we własnym zakresie nie są w stanie poprawić swojej sytuacji. Wiele zatem zależy od pomocy ze strony państwa, a zwłaszcza zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego. Sama możliwość korzystania ze środków finansowych zagwarantowanych w *Programie integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020*⁵⁰ (dalej: Program romski), które mogą być przeznaczane także na poprawę warunków socjalno-bytowych, okazuje się dalece niewystarczająca. Brak współpracy pomiędzy lokalnymi społecznościami i władzami samorządowymi, a czasem wręcz wyraźny konflikt między nimi sprawiają, że do Romów często nie dociera realna pomoc, a pochodzące z Programu środki nie są efektywnie wykorzystywane.

Rzecznik od lat monitoruje sytuację na osiedlach romskich. Przedstawiciele Rzecznika kilkakrotnie wizytowali osiedla w województwie małopolskim – m.in. w Koszarach k. Limanowej, Maszkowicach, Ochotnicy Górnej, Krośnicy, Czarnej Górze i Zadziale k. Szaflar⁵¹. 13 lipca 2017 r. taka wizytacja po raz kolejny przeprowadzona została na osiedlu w Maszkowicach.

Osiedle, zamieszkiwane przez ok. 270 osób, to kilkadziesiąt zabudowań mieszkalnych i gospodarczych, w większości postawionych kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat temu⁵². Standard tych budowli jest dramatycznie niski. Jakość materiałów wykorzystanych do ich budowy, sposób, w jaki zostały one użyte, a także upływ czasu spowodowały, że większość domów nie tylko nie zapewnia godnych warunków zamieszkania, ale wręcz stwarza realne zagrożenie dla zdrowia ich mieszkańców. Władze Gminy Łącko, korzystając ze środków pochodzących z Programu romskiego, na bieżąco prowadzą prace remontowo-budowlane, które w założeniu mają poprawić warunki panujące na osiedlu. Dotychczas przeprowadzone prace nie miały jednak charakteru kompleksowego. Władze samorządowe Gminy Łącko swoją aktywność koncentrowały natomiast na projekcie związanym z przesiedleniem przynajmniej części mieszkańców osiedla do nowych domów lub mieszkań. Na zakup nieruchomości dla

⁴⁹ Pismo z 19 kwietnia 2018 r.

⁵⁰ Uchwała nr 202/2014 Rady Ministrów z 7 października 2014 r.

⁵¹ Zob. *Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz mniejszości romskiej w województwie małopolskim. Raport z wizytacji osiedli romskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.

⁵² Powstanie osady datuje się na koniec lat 40-tych XX wieku.

rodzin romskich z osiedla Gmina jeszcze w 2016 r. otrzymała z Programu romskiego dofinansowanie. Część Romów była jednak niechętna temu projektowi – obawiali się, że będzie to jedyna propozycja pomocy ze strony Gminy, a jej realizacja oznaczać będzie dla mieszkańców osiedla przymusową przeprowadzkę. Ostatecznie projekt ten nie został zrealizowany i większą część uzyskanego dofinansowania Gmina zwróciła. Część pozyskanych środków przeznaczono na zakup jednego kontenera mieszkalnego dla rodziny, która utraciła swój dom w wyniku pożaru. W pożarze tym śmierć poniosło kilkuletnie dziecko.

Nierozwiązany od wielu lat pozostaje problem samowoli budowlanych. Taki status mają niektóre budynki znajdujące się na terenie osiedla. W lutym 2017 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowym Sączu wydał decyzje nakazujące rozbiórkę aż 34 takich obiektów. Odwołania od tych rozstrzygnięć złożył Wójt Gminy Łącko – to Gmina, jako właściciel terenu, na którym znajduje się osiedle, jest bowiem stroną tych decyzji. Jednocześnie do Rzecznika dotarły informacje o przypadkach obciążania Romów zamieszkujących w samowolach karami grzywny w wysokości nawet do 40 tysięcy zł. Rzecznik podjął tę sprawę i oczekuje na szczegółowe informacje w tym zakresie⁵³.

Poczynione w trakcie wizytacji obserwacje pozwoliły Rzecznikowi na ocenę, że utrzymywanie się dramatycznych warunków życia na osiedlach romskich nie jest spowodowane brakiem środków finansowych na działania pomocowe. Środki takie zapewnia bowiem Program romski. Problemem jest natomiast brak kompleksowej strategii w tym zakresie, której inicjatorem, w obecnych warunkach, mogą być władze samorządowe, do których w większości przypadków należą nieruchomości zajęte przez osiedla. Wizytacja pokazała też, że podnoszone wielokrotnie przez Rzecznika postulaty co do zmiany koncepcji Programu romskiego pozostają aktualne. W rozmowach z przedstawicielami władz samorządowych Gminy Łącko pojawił się też nowy pomysł, dotyczący stworzenia prawnych warunków do korzystania z ww. środków również przez osoby indywidualne, np. samych mieszkańców osiedli.

Sprawa warunków mieszkaniowych na osiedlach romskich, a w szczególności sposobu wykorzystywania środków pochodzących z Programu romskiego na poprawę tych warunków, będzie kontynuowana.

Rzecznik od 2015 r. prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawie realizowanego przez władze miasta Limanowa projektu, którego celem miała być poprawa warunków, w jakich żyje kilka rodzin romskich z tego miasta⁵⁴. Korzystając z dofinansowania z Programu romskiego władze Limanowej zakupiły dla Romów, którzy do tej pory zamieszkiwali w budynku będącym własnością miasta, nowe domy, w tym jeden w miejscowości Czchów (w gminie Czchów). W reakcji na spodziewaną przeprowadzkę Romów z Limanowej Burmistrz Czchowa wydał, w trybie przepisów porząd-

⁵³ XI.816.1.2018.

⁵⁴ Zob. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2016, str. 424.

kowych, zarządzenie o zakazie zasiedlenia nieruchomości kupionej przez samorząd limanowski⁵⁵. Wojewoda, jako organ nadzoru, zaskarżył to zarządzenie oraz zatwierdzającą je uchwałę Rady Miejskiej w Czchowie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Rzecznik przystąpił do wszczętych przez ten sąd postępowań⁵⁶.

WSA w Krakowie stwierdził nieważność zarządzenia Burmistrza Czchowa oraz nieważność zatwierdzającej ten akt uchwały Rady Miejskiej⁵⁷. Sąd uznał, że żaden z ww. aktów nie spełniał wymogów określonych w ustawie o samorządzie gminnym⁵⁸ uprawniających organy gminy do wydawania przepisów porządkowych. W ocenie sądu zaskarżone zarządzenie oraz zatwierdzająca je uchwała, wprowadzając zakaz zasiedlenia nieruchomości, w sposób nieuzasadniony ograniczyły konstytucyjne prawo własności chronione art. 21 Konstytucji. W działaniu Burmistrza Czchowa oraz tamtejszej Rady Miejskiej WSA dopatrywał się ponadto naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, wynikających z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zakaz zasiedlenia nieruchomości godził również w art. 52 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający zasadę wolności poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania, a także w art. 47 Konstytucji i art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵⁹, które chronią prawo do życia prywatnego przed nieuzasadnioną ingerencją ze strony władz publicznych. Ponieważ ustanowiony skarżonymi aktami zakaz zasiedlenia nieruchomości dotyczył mógł wyłącznie osób narodowości romskiej, czego władze samorządowe gminy Czchów były świadome i czemu dały wyraz w uzasadnieniach obu wydanych aktów, WSA uznał, że naruszając gwarantowane w art. 8 Konwencji prawo do ochrony życia prywatnego, oba organy naruszyły też art. 14 tej Konwencji, zgodnie z którym, korzystanie z praw i wolności wymienionych w tym akcie powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak rasa, pochodzenie narodowe czy przynależność do określonej mniejszości narodowej.

Burmistrz Czchowa złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W odpowiedzi Rzecznik wniósł o oddalenie skargi⁶⁰.

W 2017 r. przed Sądem Rejonowym w Limanowej toczyło się również postępowanie z powództwa Rzecznika przeciwko Gminie miejskiej Limanowa o pozbawienie wykonalności tytułów wykonawczych, na podstawie których wcześniej wszczęte zostało postępowanie egzekucyjne zmierzające do opróżnienia i wydania przez

⁵⁵ Zarządzenie Burmistrza Czchowa nr 12/2016 z dnia 17 lutego 2016 r., zatwierdzone uchwałą Rady Miejskiej w Czchowie nr XIII/139/2016 z 16 marca 2016 r.

⁵⁶ XI.816.13.2015, pismo z 30 czerwca 2016 r.

⁵⁷ Wyrok z 1 lutego 2017 r. (sygn. akt III SA/Kr 679/16).

⁵⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

⁵⁹ Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

⁶⁰ Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną (sygn. akt I OSK 1633/17).

Romów zajmowanego dotychczas budynku⁶¹. Sąd Rejonowy oddalił powództwa Rzecznika⁶². Rzecznik wniósł w sprawie apelację⁶³.

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

— Unieważnienie przez Radę Ministrów dotychczasowej Polityki migracyjnej Polski i prace nad nowym programem

Rada Ministrów, działająca na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, unieważniła obowiązujący od 2012 r. dokument *Polityka migracyjna Polski*, który był pierwszą próbą stworzenia kompleksowej strategii państwa w zakresie migracji. W strategii tej rekomendowano m.in. usprawnienie procedur legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce, ułatwienie dostępu do rynku pracy oraz stworzenie systemowych programów integracji. Podkreślano też potrzebę podjęcia działań zmierzających do promowania idei dialogu międzykulturowego i upowszechnienia rzetelnej wiedzy o zjawisku migracji, nie pomijając przy tym kwestii bezpieczeństwa państwa, potrzeby skutecznej ochrony granic czy przeciwdziałania migracjom nieuregulowanym. Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął do wiadomości opinię Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że dokument przyjęty w 2012 r. nie odpowiadał w pełni wyzwaniu, jakim okazał się kryzys migracyjny w Europie. Rzecznik zwrócił się⁶⁴ jednak do Ministra z prośbą o poinformowanie o przewidywanym harmonogramie prac nad nową polityką migracyjną, a także o wskazanie jej priorytetów i głównych założeń.

W odpowiedzi Minister powiadomił Rzecznika o rozpoczęciu prac nad wspomnianą strategią oraz przyjętym podziale zadań między resorty i powołane zespoły robocze. Zapewnił przy tym, że prace nad polityką migracyjną będą miały charakter kompleksowy i wpisane zostały do priorytetów MSWiA na rok 2018⁶⁵. Proces tworzenia polityki migracyjnej Polski będzie przez Rzecznika monitorowany.

— Postulat ratyfikacji konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości

W nawiązaniu do poprzedniej korespondencji⁶⁶ Rzecznik wskazał, że nie otrzymał dotychczas informacji dotyczących postępów w pracach nad ratyfikacją Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. dotyczących praw bezpaństwowców. Rzecznik poinformował o szeregu postulatów dotyczących pożądanego kształtu procedury identyfikacji osób nieposia-

⁶¹ Por. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2016, str. 424.

⁶² Wyrok z 20 marca 2018 r. (sygn. akt I C 3/17).

⁶³ Pismo z 8 maja 2018 r.

⁶⁴ XI.540.15.2017 z 13 kwietnia 2017 r. i 1 grudnia 2017 r.

⁶⁵ Pismo z 5 grudnia 2017 r.

⁶⁶ Informacja RPO za 2015 r., str. 265.

dających obywatelstwa żadnego państwa przedstawionych przez Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć. W ocenie Rzecznika bezpieczeństwo sama w sobie mogłaby stanowić przesłankę udzielenia ochrony międzynarodowej z uwagi na fakt, że osoby bezpieczne są narażone często na dyskryminację i naruszenie podstawowych praw i wolności. Ponadto, Rzecznik podzielił stanowisko Rzecznika Praw Dziecka, który zwrócił uwagę na zasadność wprowadzenia zmian w ustawie o cudzoziemcach, które przesunęłyby na organ administracji ciężar wykazania, że w danym przypadku interes państwa nie pozwala na wydanie polskiego dokumentu tożsamości cudzoziemca. Rzecznik zwrócił się⁶⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienie, czy podjęto już decyzję w przedmiocie ratyfikacji wskazanych wyżej konwencji dotyczących osób bezpiecznych, planowanym terminie zakończenia prac i stanowisko w sprawie postulatów dotyczących wprowadzenia postępowania identyfikacyjnego dla bezpiecznych.

Minister poinformował⁶⁸, że w związku z uchycieniem przez Radę Ministrów dokumentów dotyczących polityki migracyjnej⁶⁹ prace nad związaniem się przez Polskę postanowieniami Konwencji o statusie bezpiecznych oraz Konwencji o ograniczeniu bezpieczeństwa zostały wstrzymane do czasu podjęcia nowych rozstrzygnięć dotyczących polityki migracyjnej Polski.

— Kryzys na wschodniej granicy RP – praktyki stosowane wobec cudzoziemców na przejściach granicznych w Terespolu i w Medyce

W 2017 r., podobnie jak w roku 2016, do Biura Rzecznika docierały informacje o dużej liczbie cudzoziemców, którzy bezskutecznie próbowali wjechać na terytorium Polski przez przejścia graniczne w Terespolu (z Białorusią) lub w Medyce (z Ukrainą) z zamiarem złożenia w Polsce wniosku o ochronę międzynarodową (status uchodźcy). Zgodnie z przepisami ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁰, składane na granicy, podczas odprawy, deklaracje o zamiarze ubiegania się o tego typu ochronę powinny skutkować wpuszczeniem cudzoziemca do Polski i przyjęciem przez Straż Graniczną odpowiedniego wniosku o udzielenie tej ochrony. Rozpatrywanie samych wniosków należy do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia cudzoziemiec przebywa w Polsce legalnie. Tymczasem, według otrzymywanych przez Rzecznika skarg, w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę na przejściach granicznych nie przyjmowali składanych przez cudzoziemców deklaracji i nie dopuszczali do złożenia przez nich wniosku o udzielenie wspomnianej ochrony.

⁶⁷ VII.533.5.2015 z 1 sierpnia 2017 r.

⁶⁸ Pismo z 1 września 2017 r.

⁶⁹ Tj.: Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania oraz Plan wdrażania dla dokumentu Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.

⁷⁰ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1836, z późn. zm.).

W efekcie, ponieważ cudzoziemcy nie dysponowali żadnymi dokumentami uprawniającymi ich do przekroczenia granicy, odmawiano im prawa wjazdu, wydając odpowiednie decyzje administracyjne i zwracano na terytorium Białorusi lub Ukrainy. Pomimo kolejnych odmów cudzoziemcy ponawiali próby przekroczenia granicy, często z takim samym skutkiem. Wśród skarżących zdarzały się też osoby, które twierdziły, że w kraju pochodzenia doświadczyły przemocy lub tortur. Bywało, że cudzoziemcy posiadali przy sobie dokumentację, także fotograficzną, potwierdzającą ten fakt.

Sytuację na wschodniej granicy Rzecznik monitoruje co najmniej od 2015 r. Sprawa ta badana również była przez przedstawicieli Biura Rzecznika podczas niezapowiedzianych wizytacji przeprowadzonych w Terespolu i Medyce w 2016 r. Wizytacje pokazały, że istnieje znacząca luka prawna dotycząca praw cudzoziemców przystępujących do odprawy granicznej, zwracających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, a także obowiązków funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie przyjmowania od cudzoziemców deklaracji o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o taką ochronę. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie reguluje bowiem formy, w jakiej funkcjonariusz prowadzący odprawę graniczną powinien odnotować fakt zgłoszenia przez cudzoziemca zamiaru ubiegania się w Polsce o ochronę. Przeprowadzone wizytacje jednoznacznie wskazały zatem na konieczność doprecyzowania i ujednoczenia obowiązków funkcjonariuszy w zakresie dokumentowania przebiegu rozmowy prowadzonej z cudzoziemcem podczas odprawy granicznej (tzw. rozpytania). W ocenie Rzecznika podstawą w tym zakresie powinno być wprowadzenie zasady protokolowania wspomnianych rozmów, stosowanie jednolitych formularzy protokołów, a także uwzględnienie w tych formularzach obligatoryjnego pytania o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Straży Granicznej⁷¹ z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania działań zmierzających do zmiany obowiązującej praktyki np. poprzez wydanie odpowiednich wytycznych.

Komendant Główny SG nie podzielił stanowiska Rzecznika co do potrzeby sporządzenia protokołu z rozmowy przeprowadzanej z cudzoziemcem podczas odprawy granicznej. W udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi Komendant zauważył⁷², że ww. rozmowa nie jest czynnością administracyjną, lecz elementem odprawy granicznej, a tym samym sporządzanie z niej protokołu przesłuchania strony nie jest zasadne. Komendant zapewnił też, że każdemu cudzoziemcowi zgłaszającemu się do odprawy, nieposiadającemu wymaganych prawem dokumentów (np. wizy), funkcjonariusze SG zapewniają możliwość wypowiedzenia się co do deklarowanego celu przyjazdu do Polski. Do sytuacji na wschodniej granicy RP Rzecznik nawiązał również w wystą-

⁷¹ XI.543.19.2017 z 7 kwietnia 2017 r.

⁷² Pismo z 8 maja 2017 r.

pieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁷³. Rzecznik, powołując się na wyniki wizytacji przeprowadzonych w 2016 r. na przejściach granicznych, zaapelował o doprecyzowanie obowiązujących przepisów prawa i w zakresie sposobu dokumentowania rozmów (rozpytań) prowadzonych podczas odprawy granicznej przez funkcjonariuszy SG z cudzoziemcami nie spełniającymi warunków wjazdu na terytorium Polski. Podobnie jak w korespondencji z Komendantem Głównym SG, Rzecznik wskazał, że konieczne jest wprowadzenie zasady protokolowania takich rozmów oraz obligatoryjnego pytania cudzoziemców o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie uwzględnił jednak tego postulatu. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika stwierdził jedynie, że funkcjonariusze SG sporządzają notatki urzędowe, w których opisane są okoliczności ustalone podczas kontroli granicznej, w tym również deklarowany cel wjazdu.

— Odmowa zastosowania środków tymczasowych zaleconych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka lub Komitet Praw Człowieka ONZ

Rzecznikowi zgłaszane były kolejne przypadki wydawania decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Polski cudzoziemcom, co do których Europejski Trybunał Praw Człowieka lub Komitet Praw Człowieka ONZ zaleciły stronie polskiej zastosowanie tzw. środków tymczasowych (*interim measures*) polegających na czasowym powstrzymaniu się z odsyłaniem cudzoziemców do państwa, z którego terytorium próbowali wjechać do Polski. Wszystkie zgłaszane przypadki dotyczyły cudzoziemców usiłujących wjechać do Polski przez kolejowe przejście graniczne między Polską i Białorusią w Terespolu. W opisywanych w skargach do Rzecznika przypadkach cudzoziemcy, wobec których orzeczono środki tymczasowe, stawiali się do odprawy granicznej, a Straż Graniczna, mimo że miała wiedzę o charakterze zaleconych środków, odmawiała cudzoziemcom prawa wjazdu do Polski.

W korespondencji prowadzonej w jednej z takich spraw komendant Placówki Straży Granicznej w Terespolu przedstawił Rzecznikowi stanowisko, zgodnie z którym zarządzony środek tymczasowy nie mógł mieć wpływu na czynności kontroli granicznej prowadzone wobec cudzoziemca, ponieważ cudzoziemiec nie przebywał jeszcze na terytorium Polski, a jedynie stawiał się do odprawy granicznej na przejściu.

Po zapoznaniu się z tym stanowiskiem Rzecznik zwrócił się⁷⁴ o zajęcie w tej sprawie stanowiska do Komendanta Głównego Straży Granicznej. W swoich kolejnych wystąpieniach Rzecznik podkreślał, że jakkolwiek cudzoziemiec rzeczywiście nie wjechał na terytorium Polski, to jednak od chwili przystąpienia do odprawy granicznej na przejściu granicznym pozostawał pod jurysdykcją polskiego organu, tj. komendanta placówki Straży Granicznej. Był też stroną postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ Straży Granicznej i to wydaną w tym postępowania-

⁷³ XI.543.10.2017 z 13 lutego 2017 r.

⁷⁴ XI.543.33.2017 z 23 czerwca, 1 sierpnia i 24 października 2017 r.

niu decyzją administracyjną odmówiono mu prawa wjazdu. W tej sytuacji, zdaniem Rzecznika, fakt zalecenia środków tymczasowych znany organowi prowadzącemu postępowanie powinien być wzięty pod uwagę w toku postępowania. W opinii Rzecznika podstawę prawną do udzielenia zezwolenia na wjazd na terytorium Polski cudzoziemcowi, wobec którego orzeczone zostały wspomniane środki tymczasowe, może stanowić art. 32 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach⁷⁵. Na podstawie tego przepisu komendant placówki Straży Granicznej, za zgodą Komendanta Głównego SG, może bowiem zezwolić cudzoziemcowi na przekroczenie granicy i pobyt na terytorium Polski przez okres nie dłuższy niż 15 dni wówczas, gdy cudzoziemiec nie spełnia innych warunków wjazdu. Przepis ten pozostaje w związku z przepisami Kodeksu granicznego Schengen⁷⁶, który dopuszcza, aby obywatel państwa trzeciego, który nie spełnia jednego lub większej liczby warunków wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, uzyskał zezwolenie tego państwa na wjazd, jeżeli wymagają tego m.in. zobowiązania międzynarodowe państwa. Takim właśnie zobowiązaniem, w ocenie Rzecznika, jest współpraca z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, poddanie się przez Polskę jego jurysdykcji i stosowanie się do jego zaleceń.

Odpowiadając na kolejne wystąpienia Rzecznika, Komendant Główny Straży Granicznej podnosił⁷⁷, że rozwiązanie przewidziane w art. 32 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nie może być automatycznie utożsamiane z zaleconymi środkami tymczasowymi. Zgodnie z przyjętym przez Komendanta Głównego SG stanowiskiem, orzekając o zastosowaniu takich środków, Europejski Trybunał Praw Człowieka zwraca się do strony polskiej o nieusuwanie danej osoby z terytorium państwa. Tymczasem cudzoziemiec, który nie przekroczył granicy na kierunku wjazdowym do RP, nie może być z tego terytorium usunięty. W tym zakresie Komendant Główny SG podzielił zatem opinię prezentowaną w sprawie indywidualnej przez komendanta Placówki Straży Granicznej w Terespolu.

Rzecznik uznał uzyskane wyjaśnienia za niewystarczające. Postępowanie w ww. sprawie kontynuowane będzie w 2018 r.

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

Rzecznik przystąpił do postępowania toczącego się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na decyzję Rady do Spraw Uchodźców utrzymującą w mocy decyzję Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o odmowie nadania cudzoziemcowi (obywatelowi Iraku)

⁷⁵ Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2206, z późn. zm.).

⁷⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen, tekst jednolity; Dz.U.UE.L.2016.77.1 z późn. zm.).

⁷⁷ Pismo z 4 lipca 2017 r.

statusu uchodźcy oraz odmowy udzielenia ww. ochrony uzupełniającej. Powodem interwencji Rzecznika był fakt, że w toczącym się postępowaniu administracyjnym pełnomocnik działający na rzecz cudzoziemca nie miał dostępu do zgromadzonych w sprawie informacji niejawnych, na podstawie których organy wydały negatywne dla cudzoziemca decyzje. Zarówno Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, jak i Rada ds. Uchodźców odstąpiły też od uzasadnienia wydanych rozstrzygnięć w części dotyczącej stanu faktycznego sprawy.

W piśmie procesowym⁷⁸ Rzecznik nie kwestionował, że przepisy prawa krajowego, w tym przypadku Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁹ i ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁰, dopuszczają zarówno odmowę dostępu do akt sprawy zawierających informacje niejawne, jak i możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej w zakresie informacji prawnie chronionych. W ocenie Rzecznika przepisy krajowe pozostają jednak w sprzeczności z przepisami dyrektywy 2013/32⁸¹, która uzależnia możliwość ograniczenia pełnomocnikowi cudzoziemca dostępu do informacji znajdujących się w aktach danej sprawy od ustanowienia przez państwo członkowskie gwarancji proceduralnych, łagodzących skutki takiego ograniczenia, a także zobowiązuje państwo do zapewnienia, że w przypadku odrzucenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, wydana w sprawie decyzja zawierać będzie pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne⁸². Sugerowaną przez dyrektywę gwarancją proceduralną jest udzielenie dostępu do informacji lub źródeł, które mają znaczenie dla przyznania ochrony międzynarodowej, doradcy bądź zastępcy prawnemu, który zostanie sprawdzony pod względem bezpieczeństwa osobowego.

Zastosowanie przez organy przepisów prawa krajowego, pomimo ich sprzeczności z przepisami prawa unijnego, doprowadziło w ocenie Rzecznika do naruszenia art. 47 Karty Praw Podstawowych UE⁸³, który gwarantuje prawo do skutecznego środka zaskarżenia. W konsekwencji Rzecznik wnioskował o uchylenie zaskarżonej decyzji Rady ds. Uchodźców oraz poprzedzającej jej decyzji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. W przypadku, gdyby WSA nie podzielił przyjętej przez Rzecznika interpretacji przepisów dyrektywy 2013/32, Rzecznik zasugerował sądowi skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił jednak skargę Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, a także odmówił uwzględnienia zarzutów podniesionych przez

⁷⁸ XI.542.12.2016 z 8 listopada 2017 r.

⁷⁹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257).

⁸⁰ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1836, z późn. zm.).

⁸¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona, Dz.U.UE.L.2013.180.60).

⁸² Art. 23 ust. 1 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

⁸³ Dz.U.UE.C.2007.303.1 z 14 grudnia 2007 r.

Rzecznika⁸⁴. Zdaniem Sądu polski system prawny gwarantuje stronie prawo do skutecznego środka odwoławczego, ponieważ skarżący może skorzystać z kilku środków zaskarżenia, tj. odwołania do organu administracyjnego, skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz skargi kasacyjnej, a wszystkie organy rozpatrujące ww. środki mają wgląd w akta niejawne. Żadne przepisy UE, zdaniem sądu, nie przewidują obowiązku państwa członkowskiego w zakresie udzielania informacji chronionych, których ujawnienie państwo to uzna za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa. Gwarancji proceduralnych, od których istnienia dyrektywa 2013/32 uzależnia możliwość ograniczenia pełnomocnikowi cudzoziemca dostępu do zgromadzonych w sprawie informacji chronionych, sąd dopatrzył się w odformalizowanym charakterze postępowania odwoławczego – dla uruchomienia pełnej kontroli instancyjnej wystarczające jest wyrażenie niezadowolenia z zaskarżonej decyzji, a organ odwoławczy nie jest związany argumentacją zawartą w odwołaniu i zobowiązany jest rozpoznać sprawę od nowa, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne, także te nieznanne skarżącemu. Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał równocześnie Rzecznika jako instytucję, która w polskim systemie prawnym pełnić powinna funkcję „specjalnego pełnomocnika”, a tym samym realizować gwarancje proceduralne prawa do obrony, o których mowa w przepisach dyrektywy 2013/32. Przy takiej argumentacji sąd uznał za bezzasadne skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Rzecznik w tej sprawie złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸⁵.

— Wybrane zagadnienia dotyczące zatrudniania cudzoziemców

Rzecznik monitoruje zmiany prawne dotyczące legalnego zatrudniania cudzoziemców w Polsce. Temat ten był m.in. omawiany w trakcie posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Migrantów⁸⁶. Wraz z ekspertami i przedstawicielką Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dyskutowano na temat zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸⁷, wprowadzonych na mocy nowelizacji ww. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., w związku z koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego⁸⁸. Dodatkowo podjęto również temat długiej i uciążliwej procedury uzyskania pobytu czasowego lub stałego przez cudzoziemców. Problemem jest organizacja pracy urzędów wojewódzkich, brak wyznaczonych termi-

⁸⁴ Wyrok z 24 listopada 2017 r. (sygn. IV SA/Wa 1612/17).

⁸⁵ Pismo z 5 stycznia 2018 r.

⁸⁶ Więcej zob. część III niniejszej Informacji.

⁸⁷ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.).

⁸⁸ Dz. Urz. L 94 z 28.3.2014.

nów na przyjęcie wniosku czy też uzupełnienie braków formalnych. Takie obserwacje ekspertów potwierdzają także kierowane do Rzecznika skargi i poczynione w toku prowadzonych postępowań wyjaśniających ustalenia. Problematyka pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

Rzecznik ponownie⁸⁹ zasygnalizował, że aktualny pozostaje problem ograniczonego dostępu pacjentów do lekarzy specjalistów, do którego rozwiązania mogłoby przyczynić się zatrudnienie lekarzy – specjalistów z zagranicy. Z przedstawionych w odpowiedzi Ministra na poprzednie wystąpienie Rzecznika informacji wynika, że w Niemczech cudzoziemcy mogą ubiegać się o zezwolenie na wykonywanie zawodu, tzw. *Berufserlaubnis*. Jest to forma ograniczonego prawa do wykonywania zawodu. Lekarz może wykonywać swój zawód tylko w tym miejscu i na tym stanowisku, które mu wyznaczono jako miejsce pracy (szpital lub inna jednostka) oraz na warunkach określonych w tym dokumencie (wskazuje się w nim zakres czynności, do wykonywania których dany lekarz jest uprawniony). Rzecznik zwrócił się⁹⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o analizę, czy wprowadzenie analogicznego rozwiązania do polskiego porządku prawnego mogłoby wpłynąć na poprawę dostępności lekarzy i lekarzy specjalistów dla pacjentów w ramach udzielanej im opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Minister poinformował⁹¹, że w resorcie zdrowia rozpoczęto prace nad adaptacją do polskiego prawa niemieckich rozwiązań prawnych dotyczących wydawania zezwoleń cudzoziemcom na pracę w zawodzie lekarza w określonym miejscu i zakresie, poprzez nowelizację ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

Rzecznik zwrócił też uwagę na problem ograniczania dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników na skutek wprowadzenia wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego⁹². W ocenie Rzecznika zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiały ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Rzecznik zwrócił uwagę na brak wskazania w uzasadnieniu do projektu ustawy o Sądzie Najwyższym celu, jakiemu służyć ma wprowadzenie wobec kandydatów tego wymogu. Zgodnie z przepisami ustawy o obywatelstwie polskim obywatel polski, posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa, ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki, jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Zgodnie z art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W związku z powyż-

⁸⁹ Informacja RPO za 2016 r., str. 198.

⁹⁰ V.7014.15.2016 z 24 lutego 2017 r.

⁹¹ Pismo z 6 kwietnia 2017 r.

⁹² Por. druk sejmowy nr 2003 - projekt ustawy o Sądzie Najwyższym.

szym Rzecznik zwrócił się⁹³ do Marszałka Sejmu RP z prośbą o uwzględnienie uwag w toku procesu legislacyjnego. Niestety, bez oczekiwanego rezultatu.

3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

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

— Projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej

Rzecznik z niepokojem przyjął doniesienia medialne o toczących się w rządzie pracach nad wypowiedzeniem Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Wejście w życie tej Konwencji było przełomem w zapewnieniu ochrony fundamentalnych praw i wolności kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć. Rzecznik zwrócił się⁹⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przesłanie kopii projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji wraz z uzasadnieniem oraz wszelkich innych dokumentów dotyczących jej wypowiedzenia przez Polskę. Minister poinformował⁹⁵, że resort sprawiedliwości nie podejmuje działań związanych z wypowiedzeniem Konwencji. Rzecznik nie otrzymał żądanych dokumentów.

O ich udostępnienie, jako informacji publicznej, zwróciła się także organizacja pozarządowa. Wobec braku reakcji złożona została skarga na bezczynność, do której przystąpił Rzecznik⁹⁶. WSA w Warszawie zobowiązał Ministra do rozpoznania wniosku organizacji⁹⁷. Sprawa pozostaje w toku.

— Trudności w dostępie do specjalistycznych ośrodków wsparcia

Przemoc w rodzinie narusza podstawowe prawa człowieka, w tym prawo do życia i zdrowia oraz poszanowania godności osobistej. Skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku oraz zapewnienie wsparcia i pomocy osobom, które doznały krzywdy w relacjach rodzinnych, powinno zajmować priorytetowe miejsce wśród zadań państwa.

Zakres zadań adresowanych do osób dotkniętych przemocą w rodzinie wyznaczają przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁹⁸. Wśród form pomocy osobom doznającym przemocy w rodzinie wymienia się udzielenie wsparcia w uzyskaniu mieszkania bądź zapewnienia bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym roz-

⁹³ VII.561.8.2017 z 29 listopada 2017 r.

⁹⁴ XI.816.1.2015 z 9 stycznia 2017 r.

⁹⁵ Pismo z 13 lutego 2017 r.

⁹⁶ VII.6060.42.2017 z 11 września 2017 r.

⁹⁷ Wyrok z 16 listopada 2017 r. (sygn. akt II SAB/Wa 306/17). Minister Sprawiedliwości skierował skargę kasacyjną do NSA (sygn. akt I OSK 416/18).

⁹⁸ Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390).

porządzenie⁹⁹ powinno wyznaczać standard podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. W ocenie Rzecznika delegacja ustawowa budzi wątpliwości co do spełniania wymogów określonych w Konstytucji, która stanowi, że rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy. Delegacja ustawowa nie przewiduje bowiem żadnych reguł dotyczących np. trybu i sposobu przyjmowania osób potrzebujących wsparcia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Ponadto, niepokojące są docierające do Rzecznika sygnały, że osobom wymagającym specjalistycznego wsparcia odmawia się umieszczenia w specjalistycznym ośrodku wsparcia bez podania uzasadnienia, a osoby te ostatecznie trafiają do placówek nieprzygotowanych do świadczenia pomocy specjalistycznej. Wątpliwości budzi także dokonywany w sposób arbitralny tryb przedłużania pobytów w placówkach specjalistycznych.

— Programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy w rodzinie

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie swoim zakresem działania obejmuje również osoby stosujące przemoc wobec członków rodziny. Przepisy ustawy nie precyzują jednak, na czym miałyby polegać oddziaływania korekcyjno-edukacyjne, którym poddawane miałyby być osoby stosujące przemoc. Ponadto szczegółowe kierunki prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc i kwalifikacje osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne zostały przekazane do określenia w rozporządzeniu. Stosowanie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych nakłada na obywateli określone ograniczenia i obowiązki. Zgodnie z Konstytucją ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione tylko w ustawie. Całkowite przekazanie do określenia w rozporządzeniu szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych może, w ocenie Rzecznika, budzić wątpliwości co do zgodności treści delegacji ustawowej z normami konstytucyjnymi. Ponadto, w ocenie Rzecznika, warto zastanowić się, czy względem osób zgłaszających się do programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dobrowolnie nie powinny być stosowane mniej formalne zasady naboru i udziału. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁰ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych zagadnień.

Także sprawcy przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie, którzy odbywają karę pozbawienia wolności orzeczoną za takie przestępstwa, podczas pobytu w zakładach karnych powinni być objęci oddziaływaniami, których celem jest powstrzy-

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 lutego 2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne (Dz.U. z 2011 r. Nr 50, poz. 259).

¹⁰⁰ III.518.16.2016 z 24 listopada 2017 r.

manie ich przed dalszym stosowaniem przemocy. Sąd może orzec wobec sprawcy przemocy w rodzinie obowiązek uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym. Dane statystyczne pokazują jednak, że liczba orzeczonych przez sądy karne obowiązków uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych sprawców przemocy pozostaje stale na niskim poziomie. Niezbędne jest zintensyfikowanie działań w celu zwiększenia liczby wniosków kierowanych do sądu w tej sprawie, jak również zwiększenia liczby orzeczeń sądowych o nałożeniu takich obowiązków na sprawców przemocy w rodzinie. Postuluje się ponadto wprowadzenie obligatoryjnego orzekania obowiązku udziału w programie korekcyjno-edukacyjnym w stosunku do sprawców, którym za przestępstwo znęcania się nad rodziną wymierzono karę w zawieszeniu. W związku z tym Rzecznik zwrócił się¹⁰¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zwiększenia skuteczności oddziaływań wobec sprawców przemocy w rodzinie. Ponadto Rzecznik zauważył, że obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości nałożenia obowiązku uczestnictwa w programie korekcyjno-edukacyjnym wobec sprawców skazanych na bezwzględną karę pozbawienia wolności. W przekonaniu Rzecznika zachodzi potrzeba przyjęcia jako zasady kierowania wszystkich sprawców przemocy w rodzinie do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych. W przypadku stosowania środków probacyjnych należy wprowadzić obligatoryjność nakładania obowiązku uczestnictwa w programie. Analogiczne rozwiązanie powinno być zastosowane wobec sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności bez zawieszenia jej wykonania. Rzecznik zwrócił się¹⁰² do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany obowiązujących przepisów.

Minister poinformował¹⁰³, że w pełni akceptuje wszelkie działania prowadzące do jak najefektywniejszej realizacji zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Służba Więzienna realizuje obecnie zadania przypisane Ministrowi Sprawiedliwości w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie poprzez organizację oddziaływań edukacyjno-korekcyjnych, terapeutycznych, psycho-korekcyjnych oraz edukacyjno-profilaktycznych. Sędziowie w zakresie tej problematyki zostali w ocenie Ministra przeszkoleni. Zdaniem Ministra nie ma zatem potrzeby wprowadzania żadnych zmian legislacyjnych.

— Długotrwałość postępowań w sprawach o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego przez sprawcę przemocy w rodzinie

Aktualny pozostaje problem długotrwałości postępowań sądowych toczących się z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie o nakazanie sprawcy opuszczenia lokalu, na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

¹⁰¹ IX.517.3085.2016 z 13 kwietnia 2017 r.

¹⁰² Pismo z 4 października 2017 r.

¹⁰³ Pismo z 18 maja 2017 r.

W praktyce dotrzymanie wskazanego w ustawie terminu rozprawy¹⁰⁴ oraz szybkie zakończenie postępowania sądowego jest trudne do osiągnięcia. Zdaniem Rzecznika do przyspieszenia postępowania w tego rodzaju sprawach mogłoby przyczynić się przekazywanie ich do rozpoznania przez wydziały rodzinne sądów powszechnych. Zgodnie z postanowieniami Prawa o ustroju sądów powszechnych¹⁰⁵ w sądzie rejonowym może zostać utworzony wydział rodzinny i nieletnich. Innym rozwiązaniem jest przyznanie tej kategorii spraw szczególnego statusu w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹⁰⁶ – „spraw pilnych”. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

Minister poinformował¹⁰⁸, że Zespół do spraw monitorowania Regulaminu urzędowania sądów powszechnych zaaprobował rozszerzenie katalogu spraw uważanych za pilne o sprawy toczące się na podstawie art. 11a o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Minister zapewnił, że obecnie prowadzone są analizy dotyczące ewentualnego powierzenia rozpoznawania tych spraw wydziałom rodzinnym i nieletnich.

— Długotrwałość postępowań w sprawach przestępstw o charakterze seksualnym

W przypadku przestępstw o charakterze seksualnym ważne jest, by ofiarom nie przysparzać dodatkowych cierpień z powodu przedłużającego się i nieprawidłowo prowadzonego postępowania. Ofiary przestępstwa zgwałcenia powinny być przesłuchane w sądzie raz, bez nieuzasadnionej zwłoki. Przepisy wskazują, że w takich przypadkach przesłuchania należy przeprowadzić ze szczególnym poszanowaniem praw pokrzywdzonych¹⁰⁹, nie określają jednak, w jakim terminie te czynności powinny być przeprowadzone. W efekcie – jak wynika z badań przeprowadzonych przez RPO – bardzo często od przestępstwa do chwili przesłuchania upływają nawet trzy miesiące. W związku z tym, praktyka stosowania regulacji pozostaje sprzeczna z jej celem, tj. dążeniem do unikania wtórnej wiktyimizacji. Już w 2016 r. Minister Sprawiedliwości, w odpowiedzi na rekomendacje Rzecznika¹¹⁰ uznał, że zachodzi potrzeba dookreślenia terminu wyznaczania posiedzenia sądu w celu przeprowadzenia przesłuchania¹¹¹.

¹⁰⁴ Rozprawa powinna odbyć się w terminie jednego miesiąca od dnia wpływu wniosku o zobowiązanie do opuszczenia mieszkania członka rodziny czyniącego szczególnie uciążliwym wspólne zamieszkiwanie swoim zachowaniem polegającym na stosowaniu przemocy w rodzinie.

¹⁰⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 18, z późn. zm.).

¹⁰⁶ Rozporządzenie z 23 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2316, z późn. zm.).

¹⁰⁷ IV.7214.62.2014 z 6 lutego 2017 r.

¹⁰⁸ Pismo z 12 czerwca 2017 r.

¹⁰⁹ Zob. art. 185c Kodeksu postępowania karnego.

¹¹⁰ BPK.518.5.2015 z 8 września 2016 r.

¹¹¹ Pismo z 10 października 2016 r.

Pomimo deklaracji prace legislacyjne nie zostały podjęte, w związku z tym Rzecznik dopytywał, kiedy zamierzenie zostanie zrealizowane¹¹².

3.2. Ochrona praw reprodukcyjnych

— Niska efektywność rozwiązań ustawowych

Rzecznik przeprowadził analizę sprawozdań rządu z wykonywania ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży¹¹³ i przedstawił Ministrowi Zdrowia krytyczne uwagi odnoszące się do szeregu zagadnień, z przykrością odnotowując brak postępów. Kwestie, do których Rzecznik się odnosił, to w szczególności ograniczenia w dostępie do antykoncepcji, badań prenatalnych i legalnego zabiegu przerwania ciąży, jakość opieki nad kobietą w ciąży i w okresie okołoporodowym, a także brak prawidłowo realizowanej edukacji seksualnej, przygotowującej również do ról rodzicielskich¹¹⁴. Rzecznik zaznaczył, że w celu dokonania właściwej ewaluacji ustawy należy dysponować odpowiednimi danymi, które obecnie nie są niestety gromadzone. Ich brak uniemożliwia dokonanie właściwej diagnozy problemów związanych z należytym wykonaniem ustawy. W konsekwencji niemożliwe jest podjęcie przez państwo efektywnych działań wychodzących naprzeciw istniejącym nieprawidłowościom i zagwarantowanie pełnej realizacji podstawowych praw człowieka, w tym prawa do ochrony zdrowia i życia czy prawa do prywatności. Wyjaśnienia Ministra Zdrowia¹¹⁵ Rzecznik uznał za cenne uzupełnienie przedstawionego sprawozdania rządu, jednak nie usuwające powstałych zastrzeżeń.

— Ograniczenia dostępności leku ellaOne

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił uwagę na szereg aspektów wiążących się z ograniczeniem dostępności leku ellaOne, który otrzymać będzie można jedynie na podstawie recepty. Ograniczenie dostępności leku poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania recepty od lekarza, mając na uwadze czas oczekiwania na wizytę u ginekologa oraz fakt, że preparat ellaOne jest skuteczny do 120 godzin od stosunku płciowego, faktycznie uniemożliwi pacjentkom skorzystanie z tej formy antykoncepcji. Dodatkowo na wydłużenie czasu oczekiwania na uzyskanie świadczenia zdrowotnego może mieć wpływ dostępność leku w aptekach, a także możliwość powołania się przez lekarza na klauzulę sumienia. W związku z tym dochodzić może

¹¹² Pismo z 22 maja 2017 r., 8 sierpnia 2017 r.

¹¹³ Ustawa z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.).

¹¹⁴ Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w 2014 r. ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz.U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z późn. zm.) – VII.5001.2.2016 z 18 listopada 2016 r., analiza sprawozdania za 2016 rok – pismo z 21 marca 2018 r.

¹¹⁵ Pismo z 29 marca 2017 r.

do sytuacji, w których pacjentka nie uzyska leku w czasie gwarantującym jego skuteczność. Rzecznik zwrócił się¹¹⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o wskazanie, w jaki sposób Ministerstwo planuje ograniczyć negatywne skutki zmniejszonej dostępności tabletek ellaOne. Minister w piśmie do Rzecznika¹¹⁷ wskazał jedynie, że w związku ze zmianą statusu ww. produktu leczniczego prezentowane były zróżnicowane opinie, na które Ministerstwo udzielało merytorycznej odpowiedzi.

— Powoływanie się przez farmaceutów na „klauzulę sumienia”

Według doniesień medialnych w Polsce działają apteki nieprowadzące sprzedaży środków antykoncepcyjnych z uwagi na powoływanie się przez farmaceutów w nich pracujących na „klauzulę sumienia”. W ocenie Rzecznika takie praktyki pozostają w sprzeczności w obowiązującym prawem i mogą prowadzić do ograniczenia praw pacjenta do świadczeń zdrowotnych. W Prawie farmaceutycznym¹¹⁸ brak jest regulacji podobnej do tej znajdującej się w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty¹¹⁹ umożliwiającej odmowę sprzedaży produktu leczniczego z powołaniem się na względy sumienia. Normy etyczne skodyfikowane w Kodeksie Etyki Aptekarza RP nie przewidują takiej możliwości. Również mając na uwadze cel instytucji, jaką jest „klauzula sumienia”, tj. ochronę integralności moralnej, trudno wskazać normę moralną, która miałaby zostać naruszona w wyniku sprzedaży produktów leczniczych. Także Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazywał¹²⁰, że uniemożliwienie farmaceucie odmowy sprzedaży leków nie stanowi naruszenia Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Trybunał zauważył, że tak długo, jak sprzedaż środków antykoncepcyjnych na podstawie recepty wystawionej przez lekarza jest legalna, a preparaty te możliwe są do nabycia jedynie w aptece, farmaceuci nie mają prawa narzucać innym swoich przekonań moralnych, odmawiając sprzedaży leku. Zdaniem Rzecznika praktyka niezaopatrywania się przez apteki w określonej kategorii produktów leczniczych służących antykoncepcji pozostaje w sprzeczności z regulacją zawartą w Prawie farmaceutycznym, zgodnie z którą apteki ogólnodostępne są obowiązane do posiadania produktów leczniczych i wyrobów medycznych w ilości i asortymencie niezbędnym do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych miejscowej ludności. Rzecznik zwrócił się¹²¹ do Głównego Inspektora Farmaceutycznego z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie o szacowanej skali zjawiska w kraju.

¹¹⁶ VII.5001.1.2017 z 20 lutego, 21 kwietnia 2017 r. i 19 lipca 2017 r.

¹¹⁷ Pismo z 9 sierpnia 2017 r.

¹¹⁸ Ustawa z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2211, z późn. zm.).

¹¹⁹ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 125, z późn. zm.).

¹²⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 października 2001 r. w sprawie *Pichon i Sajous v. Francja*, skarga nr 49853/99.

¹²¹ VII.5002.3.2017 z 13 kwietnia 2017 r.

Główny Inspektor Farmaceutyczny wskazał¹²², że farmaceuta może odmówić wydania produktu leczniczego tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, np. gdy jego wydanie może zagrażać życiu lub zdrowiu pacjenta lub w przypadku uzasadnionego podejrzenia co do autentyczności recepty lub zapotrzebowania. Mając na uwadze poszanowanie praw jednostki w świetle Konstytucji, właściwym wydaje się dopuszczenie możliwości odmowy sprzedaży leków antykoncepcyjnych przez farmaceutę powołującego się na „klauzulę sumienia”, przy czym przedsiębiorca prowadzący aptekę, u którego taka sytuacja występuje, ma obowiązek zapewnienia dostępu do leku w innej aptece. Nie wiadomo jednak, jaka jest podstawa prawna takiego obowiązku, skoro „klauzula sumienia” nie jest uregulowana w przepisach prawa stanowionego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się¹²³ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska.

Minister poinformował¹²⁴, że wykonywanie zawodu farmaceuty wiąże się ze zobowiązaniem osoby wykonującej ten zawód do przestrzegania zasad deontologii zawodowej ustalonej przez samorząd zawodowy, który jest też uprawniony do oceniania sposobu wykonywania zawodu przez farmaceutów. Natomiast organem sprawującym nadzór nad obrotem produktami leczniczymi oraz kontrolującym apteki jest Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna. O ile w ocenie wymienionych organów nie dochodzi do naruszenia przepisów powszechnie obowiązujących oraz wewnętrznego prawa korporacyjnego, nie jest możliwe i dopuszczalne ingerowanie w zachowanie osoby wykonującej zawód farmaceuty.

— Brak podmiotów przeprowadzających zabiegi przerywania ciąży w przypadkach dopuszczonych ustawą

Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziły doniesienia medialne informujące o braku na terenie województwa podkarpackiego podmiotów leczniczych przeprowadzających bezpłatnie zabiegi przerywania ciąży w przypadkach, o których mowa w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Przepisy ww. ustawy gwarantują osobom objętym ubezpieczeniem społecznym i osobom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów do bezpłatnej opieki leczniczej prawo do bezpłatnego przerwania ciąży w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w przypadkach opisanych w ustawie. Na państwie spoczywa zaś obowiązek stworzenia systemu zapewniającego realny i niedyskryminujący dostęp do tej procedury. Ponadto państwo ma obowiązek organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych w taki sposób, aby instytucja klauzuli sumienia, służąca poszanowaniu wolności sumienia lekarzy, nie uniemożliwiała pacjentkom skorzystania ze świadczeń, do których są uprawnione. Szczególne znaczenie ma to w sytuacjach, gdy kon-

¹²² Pismo z 15 maja 2017 r.

¹²³ VII.5002.3.2017 z 25 września 2017 r.

¹²⁴ Pismo z 5 października 2017 r.

tynuowanie ciąży stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia matki. Niezagwarantowanie dostępu do procedury aborcji w tych przypadkach stanowi naruszenie prawa do ochrony zdrowia i życia kobiety. Rzecznik zwrócił się¹²⁵ do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia o przekazanie informacji na temat dostępności zabiegu aborcji, a także o wskazanie, jakie działania Fundusz podejmuje w celu zapewnienia dostępu pacjentek do regulowanej na poziomie ustawowym procedury terminacji ciąży.

Prezes NFZ zapewnił¹²⁶, że podstawowym celem działania każdego oddziału wojewódzkiego NFZ jest zabezpieczenie potrzeb zdrowotnych świadczeniobiorców na terenie danego województwa. Jednocześnie podkreślił, że zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej należy do podstawowych zadań Dyrektorów Oddziałów Wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, którzy realizują je, mając na uwadze optymalne zabezpieczenie świadczeń dla świadczeniobiorców.

— Wykonywanie ustawy o leczeniu niepłodności

Rzecznik krytycznie ocenił informacje o braku planów Ministerstwa Zdrowia zmierzających do powołania Rady do spraw Leczenia Niepłodności, której utworzenie zgodnie z ustawą o leczeniu niepłodności, jest obligatoryjne. Brak inicjatywy w tym zakresie prowadzi bowiem do pozbawienia skuteczności przepisów ustawy o leczeniu niepłodności¹²⁷ dotyczących działalności Rady – organu opiniotwórczo-doradczego ministra zdrowia, składającego się z ekspertów z różnych dyscyplin naukowych. Zdaniem Rzecznika istnienie takiego gremium eksperckiego ma istotne znaczenie z perspektywy zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych i upowszechniania wiedzy wśród społeczeństwa oraz dobrych zasad postępowania lekarzy w zakresie leczenia niepłodności. Rzecznik zwrócił się¹²⁸ do Ministra Zdrowia, który w odpowiedzi wskazał¹²⁹, że przepisy ustawy o leczeniu niepłodności są wykonywane. Szczegółowość ustawy oraz aktów wykonawczych do niej ogranicza do minimum jakiegokolwiek nienależyte postępowanie z zarodkami i komórkami rozrodczymi oraz zapewnia ich maksymalną ochronę, jednocześnie zapewniając pełną implementację przepisów Unii Europejskiej w tym zakresie. Poinformował także, że w resorcie zdrowia nie są prowadzone prace mające na celu powołanie Rady do Spraw Leczenia Niepłodności.

— Realizacja programów zdrowotnych (w tym programu *in vitro*) prowadzonych przez samorządy

W mediach pojawiły się informacje sugerujące, że przygotowujący przez Ministerstwo Zdrowia projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowot-

¹²⁵ VII.7010.1.2016 z 10 stycznia 2017 r.

¹²⁶ Pismo z 19 stycznia 2017 r.

¹²⁷ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 865).

¹²⁸ VII.5002.6.2015 z 11 kwietnia 2017 r.

¹²⁹ Pismo z 7 czerwca 2017 r.

nej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw ma na celu m.in. umożliwienie Ministrowi Zdrowia zakończenia realizacji programów zdrowotnych prowadzonych przez samorządy.

Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą opracowywać, wdrażać, realizować i finansować programy polityki zdrowotnej. Rodzaj i zakres takich programów zależy od ilości środków finansowych, którymi jednostka samorządu terytorialnego dysponuje, natomiast nad bezpieczeństwem i skutecznością kliniczną procedur finansowanych przez gminy, powiaty i samorządy województwa czuwa Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. Projekt ustawy zakłada, że przedstawiona przez Agencję ocena danego programu z punktu widzenia jego merytorycznej i organizacyjnej spójności z programami realizowanymi przez ministrów i Narodowy Fundusz Zdrowia ma być wiążąca dla jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto finansowanie programu polityki zdrowotnej, pomimo negatywnej oceny, ma rodzić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jednocześnie planowane jest wprowadzenie podstawy prawnej umożliwiającej Ministrowi Zdrowia wydanie decyzji o zawieszeniu finansowania programu polityki zdrowotnej na okres maksymalnie 2 lat, w przypadku braku środków finansowych lub gdy program jest niecelowy. Regulacja ta nie ogranicza się do możliwości zawieszenia przez Ministra programów realizowanych przez Ministerstwo, ale rozciągać się będzie także na programy realizowane przez samorządy. Takie rozwiązanie może budzić obawy z uwagi na nadmierną ingerencję w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność działań podejmowanych przez samorządy w ramach upoważnienia ustawowego. Chodzi w szczególności o możliwość zawieszenia w przyszłości, decyzją Ministra Zdrowia, programów polityki zdrowotnej prowadzonych przez niektóre gminy, a dotyczących finansowania procedury *in vitro*. Rzecznik zwrócił się¹³⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o odniesienie się do wskazanych wątpliwości.

Minister uznał¹³¹ obawy Rzecznika związane z ingerencją Ministra Zdrowia w samodzielność działania jednostek samorządu terytorialnego za przedwczesne i nieuzasadnione. Jednocześnie zapewnił, że wprowadzenie nowych przepisów ma na celu uproszczenie i doprecyzowanie procedury tworzenia, realizacji oraz oceny skuteczności programów polityki zdrowotnej, a nie ograniczenie funkcjonowania programów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

— Standardy opieki okołoporodowej

Ze spraw wpływających do Rzecznika wynikało, że szpitale nie realizują standardów opieki okołoporodowej określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych

¹³⁰ VII.5002.6.2015 z 12 stycznia 2017 r.

¹³¹ Pismo z 3 lutego 2017 r.

z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem¹³². Także informacje przedstawione przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz opublikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli wyniki kontroli funkcjonowania opieki okołoporodowej na oddziałach położniczych potwierdzają, że standardy opieki okołoporodowej są nie tylko nieprzestrzegane, ale i wiedza o ich istnieniu bywa znikoma zarówno wśród samych pacjentek, jak i personelu medycznego. Odnotowuje się częste przypadki udzielania świadczeń zdrowotnych kobietom rodzącym w warunkach naruszających ich prawo do godności i intymności. W opinii Rzecznika pomocnym instrumentem w ocenie efektywności standardów opieki okołoporodowej mogłaby być dokonywana okresowo przez Ministra Zdrowia ewaluacja regulacji i ich skuteczności, z uwzględnieniem opinii personelu medycznego i kobiet rodzących. Rzecznik zwrócił się¹³³ do Ministra Zdrowia i Konsultanta Krajowego w dziedzinie położnictwa i ginekologii z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu, a także o wskazanie, jakie konkretnie działania podejmuje resort zdrowia w omawianym zakresie.

W odpowiedzi Minister poinformował¹³⁴, że w resorcie zdrowia podjęto prace nad określeniem nowych standardów organizacyjnych w opiece okołoporodowej. Przy tworzeniu rozporządzenia będą brane pod uwagę rekomendacje Zespołu do spraw monitorowania i opracowania rozwiązań na rzecz poprawy opieki okołoporodowej. Ministerstwo Zdrowia podjęło też decyzję o skoncentrowaniu działań dedykowanych rozwojowi kompetencji zawodowych i kwalifikacji kadr medycznych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Jego głównym celem jest oddziaływanie na kształcenie przeddyplomowe pielęgniarek i położnych, a w dalszej perspektywie – zwiększenie liczby absolwentów studiów na kierunkach pielęgniarstwo i położnictwo. Minister podkreślił, że przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów postępowania przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem są przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że każdy pracownik medyczny zobowiązany jest do stosowania tych przepisów w praktyce, a za nadzór nad pracą pracowników podmiotów leczniczych odpowiadają ich zwierzchnicy.

— Zmiana przepisów dotyczących standardów postępowania medycznego

Zmiany w ustawie o działalności leczniczej¹³⁵ wprowadzone nowelą ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. wywołały obawy pacjentów i środowiska lekarskiego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 22 ust. 5 ww. ustawy minister właściwy do spraw zdrowia

¹³² Rozporządzenie z 20 września 2012 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1132).

¹³³ V.7010.112.2015 z 11 kwietnia 2017 r. i 16 października 2017 r.

¹³⁴ Pismo z 16 maja 2017 r.

¹³⁵ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1638).

może określić, w drodze rozporządzenia, standardy organizacyjne opieki zdrowotnej – a nie jak było dotychczas: standardy postępowania medycznego – w wybranych dziedzinach medycyny lub w określonych podmiotach wykonujących działalność leczniczą, kierując się potrzebą zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych. Standardy organizacyjne opieki zdrowotnej dotyczą sposobu sprawowania opieki nad pacjentem lub wykonywania czynności związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych (art. 22 ust. 4c). W świetle art. 41 noweli ustawy dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego upoważnienia ustawy, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2018 r. To zaś oznacza, że dotychczas wydane rozporządzenia w sprawie standardów postępowania medycznego (m.in. z zakresu opieki okołoporodowej) zostały jedynie tymczasowo utrzymane w mocy, a kolejne akty wykonawcze wydane na podstawie art. 22 ust. 5 ustawy będą ograniczały się do określenia standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w wybranych dziedzinach medycyny lub w określonych podmiotach wykonujących działalność leczniczą. Pierwsze standardy opieki okołoporodowej¹³⁶ zawierały m.in. zalecenia dotyczące strategii uśmierzenia bólu podczas porodu, wytyczne dotyczące prowadzenia przez personel medyczny planu opieki przedporodowej i planu porodu, a także sposoby opieki nad pacjentką, która utraciła dziecko, czy to wskutek poronienia, czy martwego urodzenia. Rzecznik podkreślił, że uchylenie dotychczas obowiązującego modelu standardów powoduje, że realizacja wypracowanych już uprawnień kobiet będzie zależała od decyzji konkretnego lekarza w szpitalu. Dokonana zmiana ustawy o działalności leczniczej jest niezrozumiała i trudna do zaakceptowania, może bowiem w przyszłości niekorzystnie rzutować m.in. na prawa przynależne kobietom ciężarnym i rodzącym. Rzecznik zwrócił się¹³⁷ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił¹³⁸, że zmiana brzmienia art. 22 ust. 5 ustawy o działalności leczniczej ma jedynie charakter porządkujący z uwagi na fakt, iż standardy medyczne, jako zbiory rekomendacji (zaleceń) odnoszących się do określonych działań w obszarze medycyny, co do zasady nie powinny mieć charakteru prawnego, a co za tym idzie nie powinny stanowić bezwzględnie obowiązującego prawa. Minister zapewnił, że kierunek działań podejmowanych przez resort zdrowia zmierza do uporządkowania kwestii dotyczących wydawania i stosowania wytycznych lub zaleceń postępowania dotyczących diagnostyki i leczenia oraz organizacji opieki.

¹³⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 września 2012 r. w sprawie standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem (Dz.U. z 2016 r. poz. 1132).

¹³⁷ V.7010.102.2016 z 13 lutego 2017 r.

¹³⁸ Pismo z 3 marca 2017 r.

— **Dostępność kobiet ciężarnych do skutecznych form łagodzenia bólu porodowego**

Problemem, do którego Rzecznik powrócił w 2017 r., był dostęp kobiet rodzących do znieczulenia farmakologicznego oraz znaczne zróżnicowanie na terenie kraju dostępności kobiet do tego znieczulenia. Brak faktycznej możliwości podania znieczulenia, gdy jest ono prawnie gwarantowane, może świadczyć o naruszeniu praw pacjentek – kobiet rodzących do poszanowania ich godności i intymności oraz prawa do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Prawo pacjenta do łagodzenia bólu jest nierozzerwalnie związane z jego poczuciem godności jako człowieka. Każdorazowe zmuszanie pacjentki do urodzenia dziecka bez znieczulenia, gdy nie ma przeciwwskazań zdrowotnych do jego podania, może być uznane za przejaw nieludzkiego i poniżającego traktowania, w szczególności w świetle art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z dotychczasowej korespondencji z Ministrem Zdrowia nie wynikało, jakie działania podejmował resort w sprawie poprawy dostępności kobiet ciężarnych do skutecznych form łagodzenia bólu porodowego. Nie zostało wskazane, czy resort zdrowia bada i analizuje realizację przepisów dotyczących informowania kobiet rodzących przez osoby opiekujące się nimi w trakcie ciąży o farmakologicznych i niefarmakologicznych metodach łagodzenia bólu porodowego dostępnych w miejscu, gdzie ma odbyć się poród. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹³⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o szczegółowe ustosunkowanie się do przedstawionego problemu.

Minister zapewnił¹⁴⁰, że resort zdrowia dokłada wszelkich starań, aby każda rodząca kobieta miała możliwość skorzystania z wybranej przez siebie metody łagodzenia bólu porodowego, jeśli nie występują do jej stosowania przeciwwskazania medyczne. Decydującą rolę w wyborze metody łagodzenia bólu porodowego zawsze odgrywa stan zdrowia kobiety. Decyzję o sposobie prowadzenia porodu, w tym także zastosowanie znieczulenia, podejmuje osoba sprawująca opiekę medyczną nad rodzącą. Prowadzone są prace nad projektem rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej sprawowanej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, położu oraz opieki nad noworodkiem. W trakcie prac będą prowadzone dyskusje w zakresie zapisów bezpośrednio związanych z łagodzeniem bólu porodowego.

¹³⁹ V.7010.70.2016 z 25 kwietnia 2017 r.

¹⁴⁰ Pismo z 26 maja 2017 r.

3.3. Równość praw i obowiązków kobiet i mężczyzn w zakresie życia rodzinnego

— Nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn zawierających małżeństwa w młodym wieku

Obowiązujące przepisy umożliwiają sądom opiekuńczym udzielenie zezwolenia na zawarcie małżeństwa kobiecie, która ukończyła szesnaście lat, natomiast możliwości takiej nie przewidziano dla mężczyzny w analogicznym wieku. W opinii Rzecznika należy rozważyć likwidację wyjątków od najniższego wieku małżeńskiego, określonego na osiemnaście lat. Takie rozwiązanie byłoby zgodne zarówno z ogólną konstytucyjną zasadą niedyskryminacji, jak i z prawem międzynarodowym, w tym z Konwencją w sprawie zgody na zawarcie małżeństwa, najniższego wieku małżeńskiego i rejestracji małżeństw oraz Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Rzecznik zwrócił się¹⁴¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu nowelizację aktualnie obowiązujących przepisów.

Minister poinformował¹⁴², że w roku 2016 Senat RP odrzucił projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz Kodeks postępowania cywilnego. Powyższe stanowisko Senatu jest wyrazem poglądu, zgodnie z którym przyjęte w art. 10 § 1 k.r.o. rozwiązanie w zakresie możliwości uzyskania zezwolenia na zawarcie małżeństwa przed osiągnięciem pełnoletniości przez kobietę nie ma charakteru dyskryminującego. Zróżnicowanie w tym zakresie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn, konstytucyjnie dopuszczalne, jest uzasadnione m.in. ze względu na uwarunkowane biologicznie różnice między kobietami i mężczyznami w tempie osiągania stopnia dojrzałości niezbędnej do wykonywania obowiązków wynikających z założenia rodziny. Z powyższych względów w Ministerstwie Sprawiedliwości nie są prowadzone ani planowane prace legislacyjne dotyczące zmiany przepisów w tym zakresie.

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

Jak wskazują dane milion dzieci w Polsce nie otrzymuje alimentów. To niemal co dziesiąte dziecko i młoda osoba do 25. roku życia. W grupie do 18 lat pokrzywdzonych jest jeszcze więcej – 14%. Zadłużenie rodziców wobec dzieci przekracza 10 mld zł, a średnie zadłużenie dłużnika alimentacyjnego wynosi 33 tys. zł. Niepłacących rodziców jest kilkaset tysięcy, przy czym w 96% to ojcowie.

Problem ma zatem znaczącą skalę oraz charakter systemowy. Niewywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego należy uznać za formę przemocy ekonomicznej – nie tylko wobec dziecka, ale też rodzica sprawującego opiekę – w znakomitej

¹⁴¹ IV.501.12.2015 z 10 stycznia 2017 r.

¹⁴² Pismo z 22 marca 2017 r.

większości matki. Ma to także związek z postawami społecznymi i utrwalonymi stereotypami związanymi z płcią.

W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka powołał¹⁴³ Zespół do spraw Alimentów, którego zadaniem stało się znalezienie skutecznych i możliwych do wprowadzenia w życie rozwiązań, które z jednej strony poprawiłyby skuteczność egzekucji alimentów, a z drugiej upowszechniły ideę ich regulowania przez osoby zobowiązane¹⁴⁴.

W 2017 roku Rzecznik podejmował szereg działań mających na celu zniwelowanie problemu uchylania się od obowiązku alimentacyjnego.

W związku z nowelizacją art. 209 Kodeksu karnego (przestępstwo uporczywego uchylania się od alimentacji), dokonanej także w wykonaniu rekomendacji Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznik zwrócił się¹⁴⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, ile osób zostało skazanych za czyn z art. 209 k.k. w poprzednio obowiązującym brzmieniu w sytuacji, gdy jedynym źródłem sankcji za uchylanie się przez nich od wykonania obowiązku alimentacyjnego była ustawa. Poprosił także o udostępnienie danych dotyczących liczby osób, wobec których nastąpił zatarcie skazania na mocy art. 4 § 4 k.k. ze względu na nową zawartość normatywną art. 209 k.k., a w konsekwencji liczby osadzonych zwolnionych z zakładów karnych na tej podstawie.

Wraz z Rzecznikiem Praw Dziecka, Rzecznik zwracał się¹⁴⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu utworzenie centralnego rejestru uporczywych dłużników alimentacyjnych (RUDA). W odpowiedzi Minister nie zgodził się ze stwierdzeniem, że RUDA będzie narzędziem, które przyczyni się do zwiększenia odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji¹⁴⁷. Stanowisko zostało jednak zmienione – podjęte zostały prace w celu utworzenia rejestru prowadzonego w systemie teleinformatycznym przez Ministra Sprawiedliwości¹⁴⁸.

Rzecznik wraz z Rzecznikiem Praw Dziecka zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie informacji o aktualnym stanie prac legislacyjnych w zakresie aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych¹⁴⁹ oraz z prośbą o rozważenie wprowadzenia obowiązku przekazywania przez urząd pracy ośrodkowi pomocy społecznej informacji o zmianie statusu dłużnika jako osoby

¹⁴³ W lutym 2016 r.

¹⁴⁴ Sprawozdania z działalności Zespołu w 2016 i 2017 r. dostępne są na stronie internetowej www.rpo.gov.pl, pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dwa-lata-zespołu-do-spraw-alimentow-efekty-i-postulaty>.

¹⁴⁵ II.502.1.2017 z 23 czerwca 2017 r.

¹⁴⁶ IV.7022.35.2016 z 1 lutego 2017 r.

¹⁴⁷ Pismo z 23 marca 2017 r.

¹⁴⁸ Pismo z 5 marca 2018 r.

¹⁴⁹ III.7064.121.2016 z 26 stycznia 2017 r.

bezrobotnej¹⁵⁰. Minister poinformował¹⁵¹, że Rada Ministrów przyjęła dokument pn. *Przegląd systemów wsparcia rodzin* zawierający m.in. rekomendacje dotyczące wprowadzenia dodatkowych sankcji dla dłużników alimentacyjnych oraz rekomendacje w zakresie poprawy egzekucji alimentów. Minister wyjaśnił, że systemowe zmiany w zakresie poprawy egzekucji alimentów wymagają szerszych konsultacji oraz współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka zwrócili się¹⁵² do Prezesa Związku Miast Polskich, Prezesa Zarządu Unii Miasteczek Polskich oraz Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP z prośbą o wyjaśnienie przyczyn, które powodują, że nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego realizują swój ustawowy obowiązek przekazywania danych dłużników alimentacyjnych do rejestrów informacji gospodarczej. Dyrektor Biura Związku Miast Polskich wskazał¹⁵³, że przedmiotowa sprawa wykracza poza kompetencje Związku Miast Polskich. Prezes Zarządu Unii Miasteczek Polskich poinformował¹⁵⁴, że gminy zawierały umowy z Krajowym Rejestrem Długów, a w momencie zmiany przepisów ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych gminy nie podjęły automatycznie współpracy z pozostałymi biurami. Powyższą sytuację mogłoby poprawić przesłanie do gmin informacji o istniejącym wykazie Biur Informacji Gospodarczej prowadzonym przez Ministerstwo Rozwoju oraz przypomnienie o ustawowej konieczności dokonania tej czynności.

W maju 2017 r. z inicjatywy RPO przeprowadzono badanie¹⁵⁵ dotyczące postaw Polaków wobec niepłacenia alimentów. Wyniki analizy pozwoliły sformułować uwagi w zakresie funkcjonowania ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁵⁶. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka zwrócili się¹⁵⁷ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o pracach nad kompleksowymi rozwiązaniami na rzecz skuteczniejszej realizacji zapisów ustawy o pomocy uprawnionym do alimentów, a także o działaniach w celu wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem przez samorządy przepisów ustawy. W odpowiedzi Minister poinformował¹⁵⁸, że należy położyć większy nacisk na poprawę efektywności egzekucji alimentów, na którą nie mają jednak wpływu pracownicy gminnych organów. Jednocześnie, w związku z otrzymanymi od gmin informacjami dotyczącymi

¹⁵⁰ Pismo z 9 marca 2017 r.

¹⁵¹ Pismo z 28 kwietnia 2017 r.

¹⁵² V.7100.6.2017 z 16 marca 2017 r.

¹⁵³ Pismo z 26 kwietnia 2017 r.

¹⁵⁴ Pismo z 11 lipca 2017 r.

¹⁵⁵ Badanie przeprowadzili pracownicy Instytutu Kantar Millward Brown S.A. na zlecenie Krajowego Rejestru Długów BIG S.A. i Krajowej Rady Komorniczej (pod honorowym patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka).

¹⁵⁶ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 489, z późn. zm.).

¹⁵⁷ III.7064.176.2017 z 4 października 2017 r.

¹⁵⁸ Pismo z 9 listopada 2017 r.

powszechnego odmawiania wszczynania lub umarzania przez prokuratorów postępowań w sprawie przestępstwa niealimentacji, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości konieczność zmiany podejścia prokuratury do postępowań w sprawach o przestępstwo niealimentacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka podnosili także postulat przeprowadzenia ogólnopolskiej kampanii społecznej nakierowanej na uświadomienie problemu i zmobilizowanie dłużników alimentacyjnych do regulowania zobowiązań wobec własnych dzieci i zwracali się¹⁵⁹ w tej sprawie do Prezesa Rady Ministrów. W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że decyzja co do zasadności przeprowadzania kampanii społecznej dotyczącej problematyki niealimentacji zostanie podjęta po zakończeniu trwających aktualnie prac nad rozwiązaniami legislacyjnymi dotyczącymi poprawy sytuacji osób uprawnionych do alimentów, które ich nie otrzymują z powodu bezskuteczności egzekucji¹⁶⁰.

Rzecznicy konsekwentnie zwracali się¹⁶¹ do Prezesa Rady Ministrów również z prośbą o podjęcie działań zmierzających do poprawy sytuacji dzieci znajdujących się poza systemem wsparcia ze strony państwa z powodu niezmienionego od lat kryterium dochodowego, od którego uzależnione jest prawo do przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

3.4. Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze edukacji i w zatrudnieniu

— Edukacja zawodowa wolna od stereotypów związanych z płcią

Rzecznik monitorował prace nad reformą szkolnictwa zawodowego oraz systemu doradztwa zawodowego w Polsce. Zalecenia organów międzynarodowych dotyczące kształcenia zawodowego mówią m.in. o potrzebie uwzględniania kwestii płci na każdym etapie edukacji. Jak wynika ze skarg kierowanych do Rzecznika, stereotypy dotyczące płci można dostrzec m.in. w postawach nauczycieli czy materiałach edukacyjnych. Istnieje potrzeba promowania kształcenia kobiet na kierunkach inżynierjno-technicznych i związanych z nowymi technologiami oraz zweryfikowania programów nauczania i szkolnych podręczników pod kątem eliminacji treści stereotypowych i dyskryminujących dziewczęta i kobiety. Rzecznik zwrócił się¹⁶² do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o uwzględnienie działań mających na celu wyrównanie udziału kobiet i mężczyzn w kształceniu na kierunkach ścisłych i technicznych w toku przygotowania i realizacji zapowiedzianej reformy szkolnictwa zawodowego i doradztwa zawodowego w szkołach.

¹⁵⁹ XI.7064.1.2016 z 4 września 2017 r.

¹⁶⁰ Pismo z 2 marca 2018 r.

¹⁶¹ III.7064.175.2015 z 21 grudnia 2017 r.

¹⁶² XI.800.15.2016 z 7 kwietnia 2017 r.

Minister zapewnił¹⁶³, że wszyscy uczniowie kształcący się w danym typie szkoły realizują te same cele kształcenia i treści nauczania ustalone w podstawie programowej. Oznacza to, że mają równe szanse, jeżeli chodzi o przygotowanie do dalszej edukacji lub startu na rynku pracy. Szczegółowe rozwiązania dotyczące realizacji doradztwa zawodowego opracowywane są przez ekspertów w projekcie *Efektywne doradztwo edukacyjno-zawodowe dla dzieci, młodzieży i dorosłych* realizowanym przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie. W ramach projektu zostaną m.in. opracowane treści z zakresu doradztwa zawodowego oraz rozwiązania organizacyjne, które będą mogły być wykorzystywane w realizacji wewnątrzszkolnego systemu doradztwa zawodowego w szkołach, ukierunkowanego na trafny wybór ścieżki zawodowej. Rzecznik podda ocenie rezultaty podjętych działań.

— Przeciwdziałanie zjawisku molestowania seksualnego

Molestowanie seksualne jest jedną z form dyskryminacji odnoszącej się do płci¹⁶⁴, której szczególny charakter, a także brak świadomości co do charakteru określonych zachowań, skutkuje brakiem reakcji osób poszkodowanych. Przyczynia się do tego także brak adekwatnych narzędzi reagowania, co dodatkowo zniechęca do zgłaszania nieprawidłowości. Dlatego też Rzecznik zwiększył swoją aktywność w tym obszarze.

W 2017 r. Rzecznik zlecił realizację badania antydyskryminacyjnego dotyczącego molestowania, w tym molestowania seksualnego, studentek i studentów na uczelniach wyższych. W badaniu ilościowym zapewniono reprezentatywny w skali kraju dobór uczelni według określonego typu. W badaniu wzięło udział około 4 tys. studentów i studentek. Stanowiło ono rozwinięcie dotychczasowych badań w tym zakresie, z których istotnym punktem odniesienia było badanie z 2012 r.¹⁶⁵. Badanie Rzecznika miało na celu pozyskanie deklaracji o doświadczeniach studentek i studentów uczelni różnego typu, jak również identyfikację różnych reakcji na molestowanie i molestowanie seksualne, w tym sposobów radzenia sobie z zaistniałą sytuacją zarówno indywidualnie, jak i w oparciu o zewnętrzne wsparcie. Celem badania była również ocena funkcjonowania obecnych standardów lub systemów wsparcia osób doświadczających molestowania, w tym molestowania seksualnego na uczelniach. Raport Rzecznika zostanie opublikowany w 2018 r.

¹⁶³ Pismo z 18 maja 2017 r.

¹⁶⁴ Zgodnie z definicją wyrażoną w art. 3 pkt 4 ustawy o równym traktowaniu molestowaniem seksualnym jest każde niepożądane zachowanie o charakterze seksualnym wobec osoby fizycznej lub odnoszące się do płci, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności tej osoby, w szczególności przez stworzenie wobec niej zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery; na zachowanie to mogą się składać fizyczne, werbalne lub pozawerbalne elementy.

¹⁶⁵ Prof. dr Janina Czapska, Uniwersytet Jagielloński, *Przemoc seksualna wobec kobiet, Nękanie i strach przed przestępczością, Raport Polski*, 2012.

https://vmits0151.v.m.ruhr-uni-bochum.de/gendercrime.eu/pdf/gendercrime_country_report_poland_polish.pdf.

Ponadto, na podstawie m.in. korespondencji z szefami wszystkich służb mundurowych i przesłanych przez nich materiałów, Rzecznik przygotował opracowanie pn. „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia”¹⁶⁶. Specyfika służb mundurowych sprawia, że są one instytucjami zhierarchizowanymi, hermetycznymi, o silnych strukturach pionowego podporządkowania. To wszystko sprawia, że realia służby stwarzają potencjalne zagrożenie naruszenia, a nawet łamania wolności i praw. Istnienie wewnętrznych procedur antydyskryminacyjnych pozwala na obiektywne wyjaśnienie nieprawidłowego zachowania oraz podjęcie odpowiednich decyzji kadrowych. Bieżąca analiza spraw połączona z praktycznym szkoleniem zainteresowanych może się przyczynić do ograniczenia takich zachowań w przyszłości. Rzecznik na podstawie analiz zalecił służbom w raporcie rozważenie możliwości wprowadzenia określonych korekt w zakresie przyjętych regulacji oraz sposobu ich stosowania.

Rzecznik podjął też interwencję w sprawie dotyczącej dopuszczenia się molestowania seksualnego i przestępstwa o charakterze seksualnym na zawodniczkach i członkiniach jednego ze związków sportowych. Jak wynikało z doniesień medialnych, osoby doznające przemocy seksualnej kilkakrotnie zgłaszały zdarzenia władzom związku, lecz nie podejmowano żadnych kroków w celu rzetelnego wyjaśnienia incydentów i pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Sportu i Turystyki o informacje o działaniach podjętych przez Ministra w tej sprawie oraz w celu zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć w sporcie, w tym przemocy seksualnej, a także szerzenia wiedzy na ten temat w polskich związkach sportowych¹⁶⁷. W sprawie prowadzone są także czynności przez organy ścigania¹⁶⁸.

— Łączenie przez kobiety i mężczyzn ról rodzinnych i zawodowych

Zgodnie z zapowiedzią Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedmiotem prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy¹⁶⁹ miały być m.in. zagadnienia związane z godzeniem życia rodzinnego z pracą zawodową. Ponadto Komisja miała dokonać przeglądu przepisów prawa pracy dotyczących urlopów związanych z wykonywaniem funkcji rodzicielskich, także w kontekście wspierania bardziej równomiernego wykorzystywania tych urlopów przez oboje rodziców. W opinii Rzecznika zwiększenie zakresu samoistnych uprawnień rodzicielskich przysługujących ojcom niezależnie od praw posiadanych przez matki – takich jak dłuższy urlop ojcowski

¹⁶⁶ T. Olejnik, K. Wilkołaska-Żuromska, *Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji w służbach mundurowych. Analiza i zalecenia*. Raport dostępny jest na stronie www.rpo.gov.pl, pod linkiem: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Przeciwdzialanie_mobbingowi_i_dyskryminacji_w_službach_mundurowych.pdf

¹⁶⁷ XI.566.2.2017 z 4 grudnia 2017 r.

¹⁶⁸ Pismo z 4 grudnia 2017 r.

¹⁶⁹ Powołanej we wrześniu 2016 r.

bez możliwości zrzeczenia się go na rzecz matki – przyczyniłoby się znacznie do większego zaangażowania ojców w życie rodzinne. Rzecznik zwrócił się¹⁷⁰ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy dotyczących zagadnień związanych z godzeniem życia rodzinnego z pracą zawodową. Minister poinformował¹⁷¹, że problematyka związana z godzeniem życia rodzinnego z pracą zawodową będzie przedmiotem analizy dokonywanej przez Zespół ds. opracowania projektu Kodeksu pracy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy.

Godzeniu życia zawodowego z życiem rodzinnym sprzyja m.in. większa aktywność ojców w opiece nad dziećmi. W 2017 r. do Rzecznika wpływały skargi dotyczące niedostępności dla mężczyzn pomieszczeń do opieki nad małym dzieckiem. W wielu punktach usługowych (sklepy, restauracje) znajduje się infrastruktura umożliwiająca komfortowe przewijanie dzieci, lecz umiejscowiona w miejscach niedostępnych dla mężczyzn, takich jak damska toaleta. Rzecznik z zadowoleniem odnotował wejście w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁷², zgodnie z którym w nowo powstałych budynkach gastronomii, handlu lub usług o powierzchni użytkowej powyżej 1000 m², a także stacji paliw o powierzchni użytkowej powyżej 100 m² powinno znajdować się wydzielone pomieszczenie dostosowane do karmienia i przewijania dzieci.

— Luka płacowa

W związku z udostępnieniem na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej aplikacji służącej do szacowania różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn Rzecznik podkreślił, że jej efektywność w znacznej mierze uzależniona jest od świadomości istnienia takiego narzędzia wśród jego adresatów – pracodawców. Istotne jest zatem upowszechnienie wśród szerszego grona odbiorców wiedzy o aplikacji. Problemem dotyczącym nie tylko Polski, ale także innych państw członkowskich Unii Europejskiej jest niski poziom transparentności informacji dotyczących płac. Pracownikom odmawia się prawa do otrzymania w tym zakresie informacji porównawczych, a wysokość wynagrodzenia jest często wynikiem wyłącznie indywidualnych negocjacji pracownika z pracodawcą. Funkcjonowanie takiego mechanizmu przynosi częściej negatywne skutki dla kobiet, zwłaszcza pracujących w sektorze prywatnym. Zwiększanie dostępności informacji na temat wynagrodzeń może istotnie ograniczyć występujące w tym zakresie różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się¹⁷³ do Ministra

¹⁷⁰ XI.420.1.2016 z 10 sierpnia 2017 r.

¹⁷¹ Pismo z 25 września 2017 r.

¹⁷² Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, z 2017 r., poz. 2285).

¹⁷³ XI.816.9.2016 z 31 lipca 2017 r.

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących aktualnych działań związanych z rozpowszechnianiem wiedzy o negatywnym zjawisku luki płacowej oraz o opracowanej przez resort aplikacji do szacowania różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.

Minister wyjaśnił¹⁷⁴, że z narzędzia *Równość płac* służącego do mierzenia luki płacowej można korzystać za pośrednictwem strony internetowej resortu. Podmioty zainteresowane mogą bezpłatnie pobrać aplikację i przeprowadzić badanie. Minister poinformował również o podjęciu starań mających na celu umieszczenie działania związanego z przeglądem dostępnych praktyk międzynarodowych w przedmiotowym obszarze oraz upowszechnianiem zagadnień z nim związanych w kolejnej edycji Krajowego Programu Działania na rzecz Równego Traktowania.

— Ustanowienie dla kobiet sędziów wieku 60 lat nakazującego przejście w stan spoczynku

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące ustanowienia przepisu nakazującego kobietom sędziom w wieku 60 lat przejście w stan spoczynku. W opinii skarżących art. 69 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych¹⁷⁵, zmieniony z dniem 1 października 2017 r. w zakresie, w jakim stanowi, że kobieta sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60. roku życia, a mężczyzna sędzia z dniem ukończenia 65. roku życia, jest niezgodny z Konstytucją. Niekonstytucyjność tego przepisu wynika także z pozostawienia decyzji co do dalszego sprawowania urzędu przez sędziego w kompetencji Ministra Sprawiedliwości. W świetle utrwalonego orzecznictwa osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę. Sytuacja sędziów w tej materii jest zatem mniej korzystna niż pracowników zatrudnionych w reżimie Kodeksu pracy, ponieważ decyzja Ministra Sprawiedliwości, związana z niewyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska, wyklucza sędziego z aktywności zawodowej. Stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady równości. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁷⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wyrażenie stanowiska w sprawie.

3.5. Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do usług

— Zakaz dyskryminacji ze względu na płeć obejmuje zakaz dyskryminacji ze względu na macierzyństwo

Rzecznik przyłączył się do postępowania przed sądem apelacyjnym w sprawie dotyczącej uniemożliwienia kobiecie swobodnego karmienia piersią w jednej z restau-

¹⁷⁴ Pismo z 31 sierpnia 2017 r.

¹⁷⁵ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 2062, z późn. zm.).

¹⁷⁶ III.7044.83.2017 z 19 grudnia 2017 r.

racji w Sopocie¹⁷⁷. Rzecznik wyrokowi sądu okręgowego zarzucił naruszenie przepisów ustawy o równym traktowaniu i podkreślił, że zakaz dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie dostępu i warunków korzystania z usług oferowanych publicznie obejmuje zakaz dyskryminacji ze względu na macierzyństwo. W ocenie Rzecznika zawstydzanie matki karmiącej dziecko w miejscu publicznym jest niezgodną z prawem formą nierównego traktowania ze względu na płeć. Karmienie piersią w miejscu i w czasie dogodnym dla matki i dziecka jest nie tylko zgodne z prawem, ale wskazane dla zdrowia dziecka. Wzbudzanie w kobietach przekonania, że karmienie piersią jest czymś wstydlivym, że nie mogą one karmić w miejscu i czasie dogodnym dla siebie i dziecka, może prowadzić do ograniczania udziału kobiet w życiu społecznym albo do skrócenia czasu karmienia piersią.

Sąd Apelacyjny uwzględnił apelację i zasądził 2000 zł zadośćuczynienia oraz nakazał właścicielowi restauracji, by przeprosił klientkę¹⁷⁸. Jest to jeden z bardzo nielicznych wyroków, jakie zapadły na gruncie ustawy o równym traktowaniu od 2011 r.

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

— Prezentowanie w internecie obrazków i haseł znieważających osoby homoseksualne

Rzecznik zaskarżył¹⁷⁹ do Sądu Najwyższego prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego w Wodzisławiu Śląskim¹⁸⁰, którym umorzono sprawę o wykroczenie przeciwko Mateuszowi S. z ruchu Duma i Nowoczesność. Pod koniec 2016 r. Duma i Nowoczesność opublikowało w internecie serię naklejek z nieprzyzwoitymi i obraźliwymi napisami stylizowanymi na znaki zakazu. Obrazki przedstawiały m.in. dwie postaci ludzkie w określonej pozycji i były opatrzone napisem: „Zakaz pedałowania, homoseksualiści wszystkich krajów, leczcie się”. Policjanci z Wodzisławia ustalili, że naklejki opublikował lider ruchu. Przedstawiono mu więc zarzut umieszczania w miejscu publicznym nieprzyzwoitych napisów oraz rysunków. Sąd w Wodzisławiu Śląskim przyznał, że rysunki „przez część odbiorców mogą zostać uznane za nieprzyzwoite”, ale umieszczenie ich w internecie nie wypełnia znamion wykroczenia. Zdaniem Rzecznika sąd błędnie przyjął, że internet nie jest miejscem publicznym i w konsekwencji, że czyn zarzucony obwinionemu nie jest wykroczeniem. Skutkiem tego było niezasadne umorzenie postępowania przeciwko Mateuszowi S. Strona internetowa jest miejscem publicznym w rozumieniu art. 141 k.w. Działanie „w miejscu publicznym” musi być podjęte w przestrzeni dostępnej dla ogółu, do której nieogra-

¹⁷⁷ XI.815.37.2016 z 28 listopada 2017 r.

¹⁷⁸ Wyrok z 14 grudnia 2017 r. (sygn. akt I ACa 187/17).

¹⁷⁹ BPK.511.37.2017 z 26 lipca 2017 r.

¹⁸⁰ Postanowienie z 26 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II W 33/17).

niczony dostęp ma bliżej nieokreślona liczba ludzi. Właściciele stron internetowych i wydawcy portali odpowiadają za pojawiające się na nich treści. W wyroku Sąd Najwyższy uznał, że internet jest miejscem publicznym¹⁸¹.

— Konieczność rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do pochówku osoby zmarłej, wymienionych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące problemów z respektowaniem prawa do organizacji pochówku zmarłych przysługującego ich żyjącym bliskim, którzy nie są połączeni formalnymi więzami pokrewieństwa lub powinowactwa. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁸² prawo pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej. Przepis zawiera wyliczenie osób uznawanych za „najbliższą rodzinę”: małżonka, krewnych zstępnych, krewnych wstępnych, krewnych bocznych do 4. stopnia pokrewieństwa, a także powinowatych w linii prostej do 1. stopnia. W dalszej kolejności wskazano, że prawo pochowania zwłok przysługuje również osobom, które do tego dobrowolnie się zobowiążą. W obowiązujących przepisach nie wskazano wprost, że do kręgu najbliższych posiadających prawo do pochowania zmarłego zalicza się osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Nieformalnym partnerom można umożliwić pochowanie ciała zmarłego tylko jako osobom, które „dobrowolnie się do tego zobowiązały”. W praktyce – jak wynika ze skarg przesyłanych do Biura RPO – podmioty publiczne odmawiają tego prawa konkubentom, jeżeli zainteresowanie organizacją pochówku wyraził jakikolwiek członek rodziny wprost wymieniony w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w tym bardzo daleki krewny, lub jeżeli takiego zainteresowania nie wyraził, ale organy administracji powiadomiły go o śmierci.

W związku z planowaną znaczną przebudową przepisów regulujących chowanie zmarłych należy w taki sposób ukształtować nowe przepisy, aby w pełni gwarantowały one ochronę prawa osób pozostających we wspólnym pożyciu do pochowania ciał ich zmarłych partnerów. W przepisie można całkowicie zrezygnować z wymieniania w określonej kolejności kategorii osób uprawnionych do pochówku poprzez użycie ogólnego terminu „osoba najbliższa” wraz z wyjaśnieniem jego znaczenia, który wprost obejmował będzie m.in. osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Ewentualnie można do katalogu obecnie znajdującego się w ustawie dodać *expressis verbis* „osobę pozostającą we wspólnym pożyciu ze zmarłym” jako uprawnioną do pochowania zwłok w pierwszej kolejności (na równi z małżonkiem). Definicja osoby pozostającej we wspólnym pożyciu zawarta w nowej ustawie o cmentarzach i chowaniu zmar-

¹⁸¹ Wyrokiem z 17 kwietnia 2018 r. SN uchylił umorzenie sprawy przeciw liderowi Dumy i Nowoczesności – sąd rejonowy ponownie zbada kwestię opublikowania przez S. w internecie naklejek z nieprzyzwoitymi napisami.

¹⁸² Ustawa z 31 stycznia 1959 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 912).

łych powinna obejmować, zgodnie z aktualnym orzecznictwem Sądu Najwyższego, także partnerów tej samej płci. Rzecznik zwrócił się¹⁸³ do Ministra Zdrowia z prośbą o uwzględnienie w projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych opisanych w niniejszym wystąpieniu zmian.

W odpowiedzi Minister wskazał¹⁸⁴, że wstępny projekt nowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie przewiduje zmiany literalnego brzmienia przepisu wskazującego krąg osób uprawnionych do pochowania zwłok. Minister przyznał jednak, że przyznanie osobom pozostającym w nieformalnych związkach prawa do pochowania ciała zmarłego partnera życiowego niewątpliwie stanowi istotny społecznie problem. Zgodnie z zapewnieniem Ministra powyższa kwestia ma być rozważana, a także ma stanowić przedmiot uzgodnień i konsultacji publicznych w ramach opiniowania projektu ustawy, które zostaną przeprowadzone po zakończeniu etapu uzgodnień wewnętrznych.

— Ujednolicenie kryteriów dyskwalifikacji potencjalnych dawców i dawców komórek krwiotwórczych

Na tle badanych w Biurze Rzecznika skarg wyłonił się problem potencjalnej dyskryminacji mężczyzn homoseksualnych i osób transpłciowych w procedurze rejestracji jako potencjalnych dawców szpiku lub dawców krwi. Mając na uwadze opisywane w skargach do Rzecznika problemy zasadnym wydaje się wprowadzenie ustandaryzowanego kwestionariusza dla dawców szpiku kostnego, czy też opublikowanie na stronie internetowej Narodowego Centrum Krwi informacji o dostępie osób homoseksualnych czy transpłciowych do rejestracji jako dawcy szpiku oraz dawcy krwi¹⁸⁵.

Rzecznik otrzymał od Ministerstwa Zdrowia informację o powołaniu Zespołu ds. ustandaryzowania kryteriów dyskwalifikacji potencjalnych dawców szpiku. W oparciu o wyniki pracy Zespołu ekspertów w Ministerstwie Zdrowia podjęto działania mające na celu przeprowadzenie prac legislacyjnych związanych z wprowadzeniem ujednoczonych kryteriów dyskwalifikacji potencjalnych dawców i dawców komórek krwiotwórczych do polskiego prawa w drodze rozporządzenia. Rzecznik zwrócił się¹⁸⁶ do Ministerstwa Zdrowia z prośbą o poinformowanie o stopniu zaawansowania prac nad rozporządzeniem dotyczącym kryteriów dyskwalifikacji potencjalnych dawców i dawców komórek krwiotwórczych oraz planowanym terminie zakończenia tych prac. Ministerstwo poinformowało¹⁸⁷, że Zespół do spraw ustandaryzowania

¹⁸³ XI.501.3.2015 z 18 grudnia 2017 r.

¹⁸⁴ Pismo z 24 stycznia 2018 r.

¹⁸⁵ Ustandaryzowanie ankiety dla dawców krwi i szpiku kostnego tak, aby nie dyskwalifikowała ona dawców wyłącznie z uwagi na orientację seksualną, a ze względu na ryzykowne zachowania seksualne, zalecił Rzecznik również w swoim raporcie pt. *Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej. Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*, Warszawa 2014.

¹⁸⁶ XI.812.1.2014 z 22 września 2017 r.

¹⁸⁷ Pismo z 26 października 2017 r.

kryteriów dyskwalifikacji potencjalnych dawców szpiku dokonuje oceny aktualności kryteriów dyskwalifikacji kandydatów na dawcę komórek krwiotwórczych oraz kryteriów kwalifikowania potencjalnych dawców komórek krwiotwórczych. Konieczność aktualizacji kryteriów wynika m. in. ze zmieniających się uwarunkowań epidemiologicznych. Projekt rozporządzenia wprowadzającego ww. kryteria będzie przedstawiony do opinii m.in. ośrodkom dawców szpiku, co pozwoli na zapoznanie się tych podmiotów z projektowanymi zmianami przed ich wprowadzeniem do polskiego prawa i zgłoszenia uwag.

— Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową

Na podstawie przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika badań na temat sytuacji osób transpłciowych na rynku pracy powstał raport pt. „Równe traktowanie w zatrudnieniu bez względu na tożsamość płciową”. Najistotniejszym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonej analizy jest ograniczenie prawa do wykonywania pracy swobodnie wybranej przez osoby transpłciowe z powodu braku uregulowań umożliwiających uzgodnienie płci metrykalnej. Największą przeszkodą dla aktywnych zawodowo osób transpłciowych pozostaje fakt posługiwania się dokumentem tożsamości z oznaczeniem płci biologicznej niezgodnej z płcią odczuwaną. Posiadanie przez osoby transpłciowe w procesie tranzykcji dokumentów z danymi osobowymi, które nie odpowiadają wyglądowi takiej osoby, znacznie utrudnia podejmowanie zatrudnienia, a także potęguje poczucie wykluczenia. Istotne jest umożliwienie wydawania i prostowania świadectw pracy w celu zmiany danych osobowych osób, które uzyskały orzeczenie sądu o ustaleniu płci zgodnej z ich tożsamością płciową. Problemem pozostaje także brak świadomości samych osób transpłciowych, że dyskryminacja ze względu na tożsamość płciową w zatrudnieniu jest zakazana.

Najważniejsze wnioski płynące z raportu, dotyczące szczególnej sytuacji osób transpłciowych na rynku pracy, Rzecznik przedstawił¹⁸⁸ Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania. W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podzieliła¹⁸⁹ opinię Rzecznika o zasadności wprowadzenia zmian w przepisach rozporządzenia dotyczącego świadectw pracy¹⁹⁰, w celu zapewnienia osobom transpłciowym równego traktowania na etapie ubiegania się o zatrudnienie u kolejnego pracodawcy. Zapewniono, że kwestia wprowadzenia regulacji umożliwiających umieszczenie nowych danych osobowych w świadectwie pracy po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia sądu przez osobę transpłciową zostanie uwzględniona przy najbliższej nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia.

¹⁸⁸ XI.411.2.2017 z 7 sierpnia 2017 r.

¹⁸⁹ Pismo z 12 września 2017 r.

¹⁹⁰ Rozporządzenie Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectw pracy (Dz. U. poz. 2292, z późn. zm.).

— Sądowe stosowanie procedury uzgodnienia płci

Do Rzecznika wpływa coraz więcej skarg na postępowanie w przedmiocie uzgodnienia płci osób transpłciowych – problemem pozostaje przewlekłość postępowania, ale także krąg osób, które powinny występować po stronie pozwanej.

Rzecznik przyłączył się do postępowania w przedmiocie uzgodnienia płci¹⁹¹ osoby transpłciowej, którą Sąd Okręgowy zobowiązał do skierowania powództwa nie tylko przeciwko swoim rodzicom, ale także swoim dzieciom. Pogląd, że pozew o uzgodnienie płci osoby transpłciowej powinien zostać skierowany nie tylko przeciwko rodzicom, ale także przeciwko dzieciom, wyraził Sąd Najwyższy w wyroku¹⁹² z 6 grudnia 2013 r. W ocenie Rzecznika udział dzieci osoby transpłciowej w procesie o ustalenie płci rodzica w charakterze pozwanych prowadzi do naruszenia godności i prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego nie tylko osoby wytaczającej powództwo, ale także jej dzieci. W ich interesie jest doprowadzenie do sytuacji, w której płeć rodzica znajdująca odzwierciedlenie w jego dokumentach tożsamości, będzie odpowiadała płci przez niego odczuwanej, zgodnie z którą na co dzień funkcjonuje. W sprawach o ustalenie płci sądy powinny oczywiście uwzględniać najlepszy interes dziecka, jednak możliwe jest jego uwzględnienie bez konieczności występowania w charakterze strony przeciwnej do rodzica. Sąd Okręgowy nie przychylił się do argumentacji Rzecznika i oddalił powództwo. W wyniku apelacji wniesionej przez Rzecznika¹⁹³, Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego i uwzględnił powództwo. Sąd Apelacyjny nie tylko uznał, że w procesie uzgodnienia płci kobieta nie miała obowiązku kierowania pozwu przeciwko swoim dzieciom, ale także zmienił wyrok Sądu Okręgowego i uzgodnił płeć powódki wyłącznie na podstawie dołączonej do pozwu dokumentacji medycznej¹⁹⁴.

5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

— Prace nad nowym instrumentem ochrony praw osób starszych

Demograficzne starzenie się ludności związane z wydłużaniem się prognozowanego czasu życia oraz zmniejszającą się liczbą urodzeń obserwowane jest zarówno w skali globalnej, jak i krajowej. Seniorzy w Polsce doświadczają różnych ograniczeń w wykonywaniu codziennych czynności. Wraz z wiekiem zwiększa się ponadto intensywność korzystania z usług opieki zdrowotnej. Należy podjąć działania mające na celu poprawę stanu świadomości prawnej w zakresie dyskryminacji. Tym problemom wychodzi naprzeciw inicjatywa opracowania projektu Konwencji o prawach osób starszych, która ma istotne znaczenie w kontekście obserwowanych przez Rzecznika

¹⁹¹ W takim postępowaniu zainteresowana osoba wnosi pozew o ustalenie na podstawie art. 189 k.p.c.

¹⁹² W sprawie o sygn. akt I CSK 146/13.

¹⁹³ XI.501.6.2016 z 7 marca 2017 r.

¹⁹⁴ Wyrok z 15 grudnia 2017 r. (sygn. akt I ACa 531/17).

problemów związanych z przestrzeganiem podstawowych praw osób starszych oraz realizacją zasady równego traktowania bez względu na wiek. Rzecznik monitoruje prace nad projektem konwencji, podkreślając potrzebę włączenia się przez Polskę w te prace.

Dotychczasowa korespondencja Rzecznika z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotycząca polityki senioralnej prowadzi do wniosku, że resort nie dostrzega skali i zakresu wykluczenia osób starszych w społeczeństwie oraz barier związanych z uwarunkowaniami charakterystycznymi dla podeszłego wieku. Rzecznik zwrócił się¹⁹⁵ do Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z prośbą o rozważenie przekazanych informacji oraz odpowiednie ich uwzględnienie w toku realizowanych działań.

Rzecznik zwrócił się¹⁹⁶ też do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podkreślając konieczność opracowania dokumentu zawierającego konkretne kierunki polityki senioralnej, działania i ich wykonawców. Skierował także prośbę o wskazanie, czy dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo* będzie obligował konkretne resorty do podejmowania działań strategicznych. Z omawianym zagadnieniem wiąże się kwestia realizowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań na rzecz standaryzacji jakości usług asystenckich i opiekuńczych dla osób starszych oraz standaryzacji kształcenia w zakresie ich świadczenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się z prośbą o udostępnienie wypracowanych standardów i zaleceń strategicznych oraz o wyjaśnienie, czy podjęto już działania mające na celu zapewnienie ich prawidłowej implementacji. Konieczne jest także zwiększenie ochrony osób starszych przed dyskryminacją i przemocą, ponieważ w ustawie o osobach starszych¹⁹⁷ wśród 13 obszarów podlegających corocznemu monitorowaniu ze strony rządu brak jest obszaru przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych. Należy rozważyć nowelizację ustawy w tym zakresie.

Pełnomocnik podzielił¹⁹⁸ stanowisko Rzecznika co do konieczności zapewnienia osobom starszym ochrony, prawa do godnego życia oraz włączenia ich w życie społeczne. Minister wyjaśnił¹⁹⁹, że przyjęcie przez Radę Ministrów dokumentu *Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo* było zaplanowane do końca 2017 r. W dokumencie tym znaleźć się miał także obszar: Zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego – przeciwdziałanie przemocy i zaniedbaniom wobec osób starszych. Natomiast projekt *Profesjonalizacja usług asystenckich i opiekuńczych dla osób niesamodzielnych – nowe standardy kształcenia i opieki*

¹⁹⁵ XI.503.2.2016 z 7 czerwca 2017 r.

¹⁹⁶ XI.503.2.2016 z 24 października 2017 r.

¹⁹⁷ Ustawa z 15 września 2015 r. (Dz. U. poz. 1705).

¹⁹⁸ Pismo z 13 lipca 2017 r.

¹⁹⁹ Pismo z 14 listopada 2017 r.

jest na etapie realizacji, a jego zakończenie zaplanowano na 30 czerwca 2019 r. Jednocześnie poinformowano Rzecznika, że w resorcie rodziny przygotowywana jest nowelizacja ustawy o osobach starszych. Minister nie odniósł się do kwestii zaangażowania Polski w debatę na temat nowego instrumentu prawa międzynarodowego dotyczącego ochrony praw osób starszych na forum ONZ.

— **Badanie na temat wsparcia środowiskowego osób starszych**

Prognozy dotyczące starzenia się społeczeństwa skłaniają do podejmowania kompleksowych działań w celu przygotowania infrastruktury wsparcia dla osób starszych. Osoby starsze należą do jednej z grup szczególnie narażonych na dyskryminację, a zmiany demograficzne powodują, że liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i innymi jej skutkami zwiększa się. 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. W związku z powyższym Rzecznik zlecił realizację badania społecznego, którego celem było sprawdzenie, jak są one rozumiane i wdrażane w praktyce. Wyniki badania zostały poddane analizie pod kątem realizacji tych zasad w kontekście praw człowieka i zawarte w raporcie pt. *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli województwa dolnośląskiego* oraz w monografii pt. *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji. Propozycja modelu*. Wnioski z omawianego badania wskazują na konieczność wyrażenia *explicite* wartości i zasad, którymi należy kierować się działając na rzecz osób starszych w krajowej polityce senioralnej. W Założeniach długofalowej polityki senioralnej na lata 2016–2020, przyjętych uchwałą Rady Ministrów w grudniu 2013 r., brakuje wstępu lub preambuły wskazującej takie zasady, a tymczasem powinny one stanowić fundament wszystkich dokumentów o charakterze strategicznym, jak również – w przypadku braku właściwej strategii – w założeniach do tego rodzaju dokumentów. Ponadto niezbędne jest, aby polityka krajowa, poprzez odpowiednią strategię i plan działania, obligowała samorządy do przygotowywania lokalnych strategii rozwoju z uwzględnieniem kwestii starzenia się społeczeństwa w oparciu o rzetelną diagnozę potrzeb starszych mieszkańców gminy. Strategie lokalne powinny określać priorytety i cele rozwojowe w określonej perspektywie czasowej wraz z uwzględnieniem sposobów ich realizacji. Potrzebne jest także zdecydowane określenie kierunku rozwoju ze strony państwa na rzecz odchodzenia od opieki instytucjonalnej i jednoczesnego wsparcia środowiskowego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁰⁰ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie informacji o harmonogramie prac związanych z opracowaniem Założeń polityki senioralnej do 2030 r. oraz właściwej strategii senioralnej, w tym planowanych konsultacji społecznych.

²⁰⁰ XI.420.1.2017 z 22 maja 2017 r.

Minister poinformował²⁰¹, że w resorcie polityki społecznej przygotowywany jest dokument wyznaczający kierunki polityki senioralnej w Polsce *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo*. Dokument ten jest projektem strategicznym w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020. Do realizacji tego celu, w ramach Rady do spraw Polityki Senioralnej działającej przy Ministrze Rodziny, został powołany Zespół do spraw opracowywania polityki społecznej wobec osób starszych, w celu weryfikacji i aktualizacji założeń polityki senioralnej. Ministerstwo planuje przygotowanie dokumentu w 2017 r., lecz dokładny harmonogram prac nie jest jeszcze znany. Dokument po konsultacjach resortowych i międzyresortowych, zostanie przekazany także do konsultacji społecznych.

— Opieka geriatryczna w ramach sieci szpitali

Na tle nowych zasad funkcjonowania opieki szpitalnej²⁰² ujawniło się kilka problemów. W opinii Rzecznika kryteria kwalifikacji do sieci szpitali zawarte w ustawie nie mają bezpośredniego przełożenia na funkcjonujące w szpitalach oddziały. Powoduje to, że w wielu przypadkach szpitale były kwalifikowane do sieci „w części”, bez wszystkich oddziałów pozostających w strukturze. Tym samym dalsze funkcjonowanie oddziałów pozostających poza siecią zależne będzie od wyników konkursów na udzielanie świadczeń zdrowotnych zorganizowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia. W przypadku likwidacji czy reorganizacji oddziałów (np. połączenia) mogą pojawić się też praktyczne problemy z dostępem do świadczeń zdrowotnych dla pacjentów oczekujących w kolejkach na udzielenie świadczenia. Przyjęte rozwiązania systemowe budzą wątpliwości zwłaszcza w zakresie miejsca w sieci szpitali na wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo opiekę geriatryczną. W przyjętej ustawie, w specjalizacji szpitali na odpowiednich stopniach, nie uwzględniono bowiem oddziałów geriatrycznych. W tym zakresie przewiduje się, 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. Rzecznik zwrócił uwagę, że w polskim systemie ochrony zdrowia nie ma wypracowanego modelu kompleksowej i skoordynowanej opieki geriatrycznej, a brak uwzględnienia oddziałów geriatrycznych w sieci szpitali może okazać się kolejnym krokiem oddalającym powstanie takiego modelu.

Ponadto, Rzecznik poparł propozycję dodania do koszyka tzw. „świadczeń gwarantowanych” nowego świadczenia zdrowotnego pod roboczą nazwą Geriatryczny

²⁰¹ Pismo z 26 czerwca 2017 r.

²⁰² W dniu 4 maja 2017 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – ustawa z 23 marca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 844), która wprowadziła System podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej zwany „siecią szpitali”. Narodowy Fundusz Zdrowia zakończył prace nad listą szpitali zakwalifikowanych do sieci.

Ośrodek Rehabilitacji Diennej. Świadczenia w Ośrodku miałyby być kierowane do osób po 65. roku życia, z chorobami typowymi dla wieku podeszłego, u których stwierdzono deficyty narządu ruchu i sprawności intelektualnej zagrażające pogłębieniem lub utratą niezależności funkcjonalnej.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁰³ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska odnośnie do poruszanych kwestii. Poprosił także o wskazanie, w jaki sposób w ramach wdrażanych zmian systemowych ma wyglądać opieka geriatryczna, a także jak Minister ocenia możliwość realizacji projektu funkcjonowania Geriatrycznego Ośrodka Rehabilitacji Diennej.

— Sytuacja osadzonych w wieku senioralnym

Na podstawie analizy wyników badań przeprowadzonych w drugiej połowie 2016 r. przez pracowników Biura RPO powstało opracowanie *Wykonywanie tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności wobec osób w wieku senioralnym*. Badaniami objęto osadzonych, którzy ukończyli 75 lat.

Przepisy prawa nie zawierają żadnych regulacji dotyczących wykonywania tymczasowego aresztowania i kary pozbawienia wolności wobec osób starszych. Konieczność uwzględnienia przez Służbę Więzienną szczególnych potrzeb osadzonych, w tym związanych z ich wiekiem i stanem zdrowia, wynika jedynie z określonej w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego zasady zindywidualizowanego oddziaływania. Jak wynika z ww. opracowania, potrzeby więźniów seniorów nie zawsze są uwzględniane. Dotyczy to zwłaszcza potrzeb związanych z odpowiednim zakwaterowaniem w celi mieszkalnej, uzyskaniem pomocy w sprawach związanych z codzienną egzystencją i szybkim umieszczeniem w oddziale szpitalnym dla przewlekle chorych. W związku z tym oraz systematycznym wzrostem liczby starszych osób w jednostkach penitencjarnych istnieje, zdaniem Rzecznika, potrzeba wypracowania określonej koncepcji wykonywania kary pozbawienia wolności wobec tej kategorii skazanych. Rzecznik zwrócił się²⁰⁴ do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o informację, czy w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej prowadzone są prace nad tym zagadnieniem oraz o opinię na temat propozycji rozszerzenia klasyfikacji skazanych o kategorię więźniów seniorów. 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 z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi Dyrektor zapewnił²⁰⁵, że Służba Więzienna realizując oddziaływania penitencjarne przestrzega zasad równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek. W 2016 r. w jednostkach penitencjarnych prowadzono

²⁰³ V.7012.1.2017 z 7 lipca 2017 r.

²⁰⁴ IX.517.1692.2016 z 9 sierpnia 2017 r.

²⁰⁵ Pismo z 7 września 2017 r.

szereg działań na rzecz skazanych z niepełnosprawnościami oraz starszych wiekiem. Dyrektor stwierdził, że wprowadzenie nowej grupy klasyfikacyjnej seniorów nie wydaje się konieczne, a tworzenie odrębnych oddziałów dla skazanych starszych wiekiem nie sprzyja ich integracji społecznej. Rzecznik uzyskał ponadto zapewnienie, że wszyscy osadzeni, niezależnie od wieku, otrzymują odpowiednie dla nich świadczenia zdrowotne.

6. Przeciwdziałanie dyskryminacji – zagadnienia ogólne

— Środki ochrony przed dyskryminacją w obszarze dostępu do usług

Do Rzecznika wpływa coraz więcej skarg na dyskryminację w obszarze dostępu do usług ze względu na płeć, narodowość, pochodzenie etniczne, niepełnosprawność, orientację seksualną i wiek. Skarżący zwracali się do Rzecznika w związku z odmową świadczenia usługi – przykładowo, do Rzecznika wpłynęła sprawa osoby poruszającej się na wózku, której odmówiono wstępu do klubu na koncert, choć lokal był dostępny dla osób z niepełnosprawnościami; sprawa osób niewidomych, którym odmówiono wstępu do klubu fitness; sprawy odmowy obsługi osób ubogich. Skarżący zwracali się także do Rzecznika w sprawach, w których dyskryminacja polegała na świadczeniu usług gorszej jakości – przykładowo, problemem pozostawała niedostępność przewijaków dla mężczyzn w lokalach usługowych, zróżnicowanie opłat za wstęp do klubów dla kobiet i mężczyzn czy umożliwienie korzystania z saunarium w jednym dniu tygodnia wyłącznie kobietom.

Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej zakazuje dyskryminacji w dostępie do usług, ale wyłącznie ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość – osoby, które doświadczyły dyskryminacji ze względu na inne cechy, są zmuszone korzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w innych ustawach. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich dyskryminacja w dostępie do usług może stanowić naruszenie praw konsumenta.

Gdy do naruszenia zakazu dyskryminacji doszło pomiędzy podmiotami prywatnymi, Rzecznik Praw Obywatelskich może jedynie badać działalność instytucji lub organów, do których ustawowych zadań należy przeciwdziałanie dyskryminacji, i które mają jednocześnie kompetencje do podejmowania działań w sytuacji, gdy sprawcą dyskryminacji jest podmiot prywatny²⁰⁶.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik skargi na dyskryminację w dostępie do usług kierował do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów, właściwych w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. UOKiK konsekwentnie od lat uznaje się jednak za niewłaściwy w sprawach dyskryminacji w dostępie do usług. W ocenie Prezesa UOKiK, podejmuje on

²⁰⁶ Por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

interwencje w ramach swoich kompetencji dotyczących ochrony zbiorowych interesów konsumentów „niezależnie od pobudek, jakimi kierują się przedsiębiorcy dopuszczający się takich naruszeń. Niemniej jednak, działania przedsiębiorców polegające wyłącznie na traktowaniu określonych osób mniej korzystnie, niż byłyby traktowane inne osoby znajdujące się w porównywalnej sytuacji, jakkolwiek mogą stanowić naruszenie zasady równego traktowania, nie stanowią co do zasady działań naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy z dnia 16 lutego 2016 r. o ochronie konkurencji i konsumentów”²⁰⁷. Za niewłaściwych uznali się także w wielu wypadkach rzecznicy konsumentów – w ocenie niektórych rzeczników konsumentów zajmują się oni ochroną praw konsumentów, tj. osób, które zawarły umowę z przedsiębiorcą, a zatem „podstawą prawną dla działań rzecznika jest konkretna umowa i wynikłe na jej tle niejasności, w tym działania przedsiębiorcy naruszające prawa słabszej strony umowy – konsumenta”²⁰⁸. Rzecznicy nie są zatem właściwi w sprawach dyskryminujących ofert handlowych czy regulaminów (np. oferta handlowa skierowana wyłącznie do par różnej płci, z pominięciem par tej samej płci, albo regulamin sklepu uniemożliwiający wstęp osobom z psami – w tym osobom niewidomym z psami przewodnikami). Do dyskryminacji w dostępie do usług dochodzi jednak wielokrotnie właśnie na etapie zawarcia umowy, tj. do jej zawarcia nie dochodzi ze względu na dyskryminacyjne praktyki usługodawcy.

Uwzględniając wskazane wątpliwości dotyczące organów właściwych w sprawach dyskryminacji w dostępie do usług Rzecznik zlecił sporządzenie ekspertyzy na temat zastosowania norm ochrony konkurencji i konsumentów przy naruszeniu przez przedsiębiorców norm antydyskryminacyjnych. Ekspertyza została sporządzona przez ekspertów z Centrum Studiów Antymonopolowych²⁰⁹. Z ekspertyzy wynika, że organem właściwym w sprawach dyskryminacji w dostępie do usług jest co do zasady Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w ocenie ekspertów CARS, tego rodzaju dyskryminacja może bowiem stanowić naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. W związku z tym Rzecznik podejmie dalsze działania w celu wzmocnienia skuteczności dostępnych środków ochrony prawnej przed dyskryminacją w dostępie do usług oferowanych publicznie.

— Środki ochrony przed przemocą motywowaną uprzedzeniami

Istnieje wiele argumentów wskazujących na potrzebę wzmocnienia zakresu i efektywności prawno-karnej ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwem motywowanym uprzedzeniami²¹⁰. Kolejnych dostarczają wyniki badań społecznych przepro-

²⁰⁷ Np. pismo Prezesa UOKiK do RPO z 14 lipca 2017 r.

²⁰⁸ Np. pismo Miejskiego Rzecznika Konsumentów we Wrocławiu do RPO z 26 lipca 2017 r.

²⁰⁹ <http://www.cars.wz.uw.edu.pl/badania-22.html>

²¹⁰ Por. zalecenia wskazane we Wprowadzeniu do niniejszej Informacji.

wadzonych na zlecenie Rzecznika²¹¹. W świetle zebranych danych, konsekwencje psychologiczne i społeczne dla osób pokrzywdzonych przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami, zwłaszcza osób LGBT i osób o różnym pochodzeniu etnicznym lub narodowym, są znacząco bardziej poważne niż konsekwencje podobnych przestępstw o innej motywacji. Należy do nich zaliczyć większe nasilenie symptomów PTSD, związane z niższym wsparciem otrzymywanym przez osoby pokrzywdzone i mniejszym uznaniem ze strony społeczeństwa krzywd doznanych przez pokrzywdzonych przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami. Raport koncentruje się na przestępstwach motywowanych uprzedzeniami względem osób starszych, z niepełnosprawnościami, nieheteroseksualnych i transpłciowych. Ochrona w tym wypadku jest w polskim prawie karnym ograniczona w porównaniu do tej zapewnianej osobom o różnym pochodzeniu narodowym lub etnicznym, osobom będący przedstawicielami mniejszości religijnych czy bezwyznaniowym. W związku z tym Rzecznik wskazuje, że istnieje potrzeba dalszych działań w celu zapewnienia adekwatnej reakcji w przypadku każdego zdarzenia motywowanego uprzedzeniami.

— Ochrona praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje pozycja pokrzywdzonego w postępowaniu karnym. Istotnym czynnikiem kształtującym tę pozycję są standardy wynikające z dyrektywy²¹² Parlamentu Europejskiego i Rady (dyrektywa). Podstawowym celem dyrektywy jest zapewnienie realizacji indywidualnych potrzeb ofiar przestępstw oraz wzmocnienie ich praw tak, aby każda ofiara przestępstwa w Europie mogła otrzymać minimalny poziom ochrony, informacji, wsparcia i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od narodowości i miejsca zamieszkania w UE. Dodatkowo specjalną uwagę poświęcono wsparciu i ochronie ofiar niektórych przestępstw, które szczególnie narażone są na wtórną i ponowną wiktymizację, zastraszenie oraz odwet ze strony sprawcy, np. ofiarom przemocy ze względu na płeć czy ofiarom przemocy w bliskich związkach.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania do 16 listopada 2015 r. Państwo Polskie podjęło działania mające na celu implementowanie zasad wynikających z dyrektywy przede wszystkim poprzez uchwalenie ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka oraz wprowadzenie zmian do Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu karnego. Rzecznik powziął jednak wątpliwości co do tego, czy nastąpiła pełna implementacja dyrektywy do polskiego systemu prawnego.

²¹¹ Zob. raport RPO *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia*, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa 2017.

²¹² Dyrektywa 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. Dz.U.UE L 315/57 z 14.11.2012.

Dyrektywa wprost wskazuje, że przy dokonywaniu oceny potrzeb osoby pokrzywdzonej przestępstwem należy brać pod uwagę takie cechy osobowe ofiary, jak wiek, płeć oraz tożsamość płciową, rasę, religię, stan zdrowia, związek ze sprawcą lub zależność od niego czy doświadczenie przestępstwa w przeszłości. Tymczasem w przepisach implementujących dyrektywę nie wskazano wprost cech osobowych pokrzywdzonego, które należy każdorazowo uwzględnić, oceniając szczególne potrzeby tej osoby związane m.in. z udziałem w postępowaniu. Wątpliwości Rzecznika budzi też sposób implementacji przepisów dotyczących udzielania pomocy ofiarom przestępstw w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem, a także uprawnienia ofiar przestępstwa popełnionego w państwach członkowskich innych niż to, w którym mają miejsce zamieszkania, do złożenia zawiadomienia właściwym organom państwa członkowskiego zamieszkania. Niedoskonałe są przepisy regulujące możliwość uniknięcia kontaktu między ofiarami i, w razie konieczności, członkami ich rodzin a sprawcą w pomieszczeniach, gdzie prowadzone jest postępowanie karne. Nie zawsze respektowane jest prawo ofiary do bycia przesłuchiwana przez te same osoby, a w przypadku ofiar przemocy seksualnej, przemocy na tle płci lub przemocy w bliskich związkach – do przesłuchiwania przez osoby tej samej płci co ofiara. Aktualne pozostają też uwagi sygnalizowane we wcześniejszym wystąpieniu²¹³ do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby stworzenia odpowiednich i przyjaznych warunków przesłuchań dzieci, w tym unikania wielokrotnego przesłuchiwania. Rzecznik podkreślił, że zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie powinny zachęcać do działania organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także blisko z nimi współpracować. Rzecznik zwrócił się²¹⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych wątpliwości oraz o przedstawienie oczekiwanych wyjaśnień.

— Edukacja antydyskryminacyjna i o prawach człowieka

W ocenie Rzecznika treści dotyczące praw człowieka, wielokulturowości, przeciwdziałania dyskryminacji i stereotypom nie zostały wystarczająco uwzględnione w projekcie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla przedszkoli, szkół podstawowych, branżowych szkół I stopnia, szkół specjalnych i policealnych, a także dla liceów, techników i szkół branżowych II stopnia. Rzecznik zwracał się²¹⁵ do Ministra Edukacji Narodowej o uzupełnienie podstawy programowej w tym zakresie. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, tego rodzaju treści powinny zatem zostać uwzględnione w treściach nauczania innych przedmiotów, już od najwcześniejszych etapów edukacji, zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy. W odpowiedzi na

²¹³ Informacja RPO za 2015 r., str. 58.

²¹⁴ XI.518.39.2017 z 10 sierpnia 2017 r.

²¹⁵ XI.800.3.2017 z 20 marca 2017 r. i 25 sierpnia 2017 r.

uwagi Rzecznika Minister Edukacji Narodowej stwierdził²¹⁶, że tematyka praw człowieka jest uwzględniona w podstawie programowej w odpowiednim zakresie.

²¹⁶ Odpowiedź z 10 października 2017 r.

II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

1. Równość i niedyskryminacja (art. 5 KPON)

— Niezgodny z Konwencją zakres ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność

W polskim systemie prawnym jedyne regulacje odnoszące się do zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przewidziano w Kodeksie pracy oraz w ustawie o równym traktowaniu. Ta ostatnia ustawa zapewnia najszerszą ochronę prawną przed dyskryminacją ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, najslabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, a także religię, wyznanie, światopogląd, wiek i orientację seksualną. Poza zakresem ochrony pozostają osoby z niepełnosprawnościami dyskryminowane w takich obszarach życia społecznego, jak np. oświata i szkolnictwo wyższe, opieka zdrowotna czy dostęp do dóbr i usług. W opinii Rzecznika system ochrony przed dyskryminacją w Polsce nie odpowiada standardom wyznaczonym przez Konwencję.

Problematyczne jest także samo stosowanie ustawy o równym traktowaniu, w szczególności różnice w interpretacji zakresu jej stosowania. W przekonaniu Rzecznika odszkodowanie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, należy rozumieć nie tylko jako środek ochrony prawnej zmierzający do naprawienia szkody majątkowej, ale także – jako zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową.

Szczególnym typem dyskryminacji przewidzianym przez Konwencję jest odmowa „racjonalnego usprawnienia”, przez które rozumie się konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i pod-

stawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami. Instytucja ta w polskim systemie prawnym ograniczona jest wyłącznie do obszaru zatrudnienia. Zgodnie z Konwencją instrument ten powinien znaleźć zastosowanie bez wyjątku w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej.

Rzecznik zwrócił się²¹⁷ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o zainicjowanie stosownych zmian prawnych w zakresie ochrony przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność w Polsce. W odpowiedzi Pełnomocnik poinformował²¹⁸, że wystosował pismo do Pełnomocnika Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z prośbą o ustosunkowanie się do zagadnień wskazujących na potrzebę włączenia do polskiego porządku prawnego brakujących rozwiązań w zakresie równego traktowania, które zapewnią osobom z niepełnosprawnościami ochronę przed dyskryminacją wymaganą postanowieniami Konwencji. Niestety, do końca 2017 r. nie podjęto postulowanych działań²¹⁹.

— Odmowa racjonalnego dostosowania w dostępie do usług

Rzecznik wytoczył powództwo o zadośćuczynienie z tytułu naruszenia praw pacjenta i dóbr osobistych na rzecz osoby niewidomej niewpuszczonej z psem przewodnikiem do niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej²²⁰. Osoba, na której rzecz działał Rzecznik, umówiła wizytę lekarską w celu doboru protezy ocznej, a następnie poinformowała mailowo przychodnię, że zamierza przyjść z psem przewodnikiem. Na tę wiadomość otrzymała odpowiedź, że wizyta zostaje odwołana. W sprawie kluczową kwestią był dostęp do dóbr i usług przez osoby niewidome korzystające z pomocy psa przewodnika, a także problem niedyskryminacji osób z niepełnosprawnością przy korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych realizowanych ze środków publicznych. Stosownie do art. 25 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do osiągnięcia najwyższego możliwego poziomu zdrowia na zasadzie równości z innymi osobami. W tym celu organy i instytucje publiczne zobowiązane są m.in. do zapewnienia takiego samego jak w przypadku innych osób zakresu, jakości i standardu opieki zdrowotnej, a także do zapobiegania przypadkom odmowy udzielenia usług zdrowotnych ze względu na niepełnosprawność pacjenta. Z międzynarodowymi standardami w tym obszarze korespondują regulacje prawa krajowego. Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych każdemu obywatelowi gwarantuje art. 68 Konstytucji RP. Przepis art. 68 ust. 3 Konstytucji nakłada ponadto na władze publiczne obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. osobom

²¹⁷ XI.816.8.2017 z 25 kwietnia 2017 r.

²¹⁸ Pismo z 23 maja 2017 r.

²¹⁹ BON.V.071.1.2017.MS z 10 stycznia 2018 r.

²²⁰ XI.812.1.2015 z 18 października 2016 r.

niepełnosprawnym. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta²²¹, pacjent ma prawo do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Na zasadzie równego traktowania, solidarności społecznej i zapewnienia ubezpieczonemu równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i wyboru świadczeniodawców spośród tych świadczeniodawców, którzy zawarli umowę z Funduszem, opiera się system ubezpieczeń zdrowotnych zgodnie z art. 65 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²²². Pozbawienie pacjenta z niepełnosprawnością dostępu do tych świadczeń należy zatem uznać za akt dyskryminacji. Warto podkreślić, że za dyskryminację uważa się również odmowę racjonalnego usprawnienia, rozumianego jako konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nie nakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami. Sąd I instancji częściowo uwzględnił powództwo RPO przyznając zadośćuczynienie z tytułu naruszenia praw pacjenta, odmówił jednak zasądzenia kwoty na wskazany w pozwie cel społeczny²²³. W wyniku apelacji złożonej przez Rzecznika²²⁴, sąd odwoławczy zmienił zaskarżony wyrok i uwzględnił roszczenie o zasądzenie kwoty na wskazany cel społeczny²²⁵.

2. Dostępność (art. 9 KPON)

— Rozwiązania architektoniczne programu Mieszkanie Plus

Z doniesień medialnych wynika, że bloki budowane w ramach programu rządowego Mieszkanie Plus mają powstać przy wykorzystaniu nowoczesnych, lecz tanich i szybkich technologii. Optymalizacja kosztów związanych z inwestycją może oznaczać całkowitą rezygnację z takich rozwiązań, jak parkingi podziemne czy windy. Przy poszukiwaniu oszczędności należy mieć na względzie potrzeby mieszkaniowe osób o szczególnej sytuacji życiowej: rodzin z małymi dziećmi, osób z niepełnosprawnościami czy w podeszłym wieku. Odnosząc się do informacji, że budynki mieszkalne wznoszone w ramach ww. programu mają mieć 3 piętra, co pozwoli na rezygnację z montażu wind, Rzecznik zwrócił uwagę, iż zgodnie z Konwencją o prawach osób

²²¹ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2017 r. poz. 1318, z późn. zm.).

²²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1938, z późn. zm.).

²²³ Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie z 31 lipca 2017 r. (sygn. akt I C 2080/16/P).

²²⁴ Pismo z 9 października 2017 r.

²²⁵ Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 27 marca 2018 r. (sygn. akt II Ca 2471/17).

niepełnosprawnych²²⁶ należy stosować zasady uniwersalnego projektowania. Polska wraz z ratyfikacją tego aktu prawnego zobowiązała się do projektowania produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Ponadto obniżenie sprawności organizmu nie zawsze następuje już od urodzenia, a niepełnosprawność może powstać na dalszym etapie życia. Wraz z demograficznym starzeniem się społeczeństwa polskiego liczba osób o szczególnych potrzebach mieszkaniowych będzie stale wzrastać. Rzecznik zwrócił się²²⁷ do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z prośbą o wskazanie, czy w planach wdrożenia Narodowego Programu Mieszkaniowego uwzględniono szczególne potrzeby seniorów, osób z niepełnosprawnościami oraz rodzin z małymi dziećmi.

Minister wyjaśnił²²⁸, że projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe zakłada podejmowanie przez Fundusz działań wspierających inicjatywy zwiększające użyteczność budownictwa mieszkaniowego, m.in. uwzględniające w szerokim zakresie potrzebę dostępu mieszkańców do niezbędnych urządzeń infrastruktury społecznej. Fundusz będzie zatem promował rozwiązania umożliwiające kształtowanie otoczenia przyjaznego dla wszystkich użytkowników przestrzeni, w tym seniorów i osób z niepełnosprawnościami. Mieszkania budowane w ramach programu Mieszkanie Plus będą spełniać wszystkie współczesne standardy urbanistyczne i architektoniczne, a także wypełniać wymagania wynikające z aktualnych przepisów prawa w zakresie budowy i dostępności dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Optymalizacja kosztów budowy nie wpłynie na funkcjonalność i jakość nowych mieszkań. Ponadto, obecnie realizowany jest program finansowego wsparcia tworzenia mieszkaniowego zasobu komunalnego, którego adresatami są także osoby z niepełnosprawnościami (w zakresie mieszkalnictwa chronionego).

— Niedostępność wyszukiwarki internetowej Krajowego Rejestru Sądowego dla osób niewidomych i słabowidzących

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące niedostępności wyszukiwarki internetowej Krajowego Rejestru Sądowego dla osób niewidomych. Uzyskanie informacji z bazy jest bowiem uzależnione od przepisania kodu z obrazka – formularz zabezpieczono mechanizmem CAPTCHA. Niestety, tekst zabezpieczający nie może być odczytany przez czytniki ekranu, co uniemożliwia skorzystanie z wyszukiwarki osobom niewidomym i słabowidzącym.

Brak możliwości skorzystania z treści udostępnionych w bazie internetowej KRS przez osoby niewidome i słabowidzące ogranicza dostęp części obywateli do infor-

²²⁶ Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

²²⁷ XI.7215.1.2017 z 13 marca 2017 r.

²²⁸ Pismo z 7 kwietnia 2017 r.

macji i do elektronicznych usług oferowanych publicznie, co może prowadzić do zarzutu nierównego traktowania osób z taką niepełnosprawnością. Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości o pilne wprowadzenie na stronach internetowych administrowanych przez resort alternatywnych rozwiązań zabezpieczających, dostosowanych do potrzeb osób niewidzących i słabowidzących, zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi dostępności stron²²⁹.

Ministerstwo uznało jednak, że systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne należy dostosować do wymagań nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji przypadającej po wejściu w życie rozporządzenia.

Rzecznik nie zgodził się z takim stanowiskiem i zwrócił się²³⁰ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań zmierzających do ujednoczenia wśród organów rządowych interpretacji przepisów ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Pełnomocnik przekazał wystąpienie Rzecznika zgodnie z kompetencjami Ministrowi Cyfryzacji i poinformował²³¹, że zgadza się z interpretacją Rzecznika. Minister Cyfryzacji w piśmie skierowanym do Ministra Sprawiedliwości przypomniał²³², że systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne powinny być dostosowane do wymagań rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności nie później niż w terminie 3 lat od dnia jego wejścia w życie, tj. do dnia 30 maja 2015 r. Tym samym również Minister Cyfryzacji zgodził się z interpretacją przepisów rozporządzenia Rady Ministrów przedstawioną przez Rzecznika.

Rzecznik, uwzględniając stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Ministra Cyfryzacji, zwrócił się ponownie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie obowiązku dostosowania do potrzeb osób niewidomych internetowej wyszukiwarki KRS²³³.

— Obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami

Zdaniem Rzecznika w ustawie o radiofonii i telewizyj²³⁴ należy precyzyjnie określić obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Ustawa powinna uwzględniać odrębnie zarówno potrzeby osób z niepełnosprawnością wzroku, jak i z niepełnosprawnością słuchu. Dokładne określenie rodzajów i procentowego udziału poszcze-

²²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 113, z późn. zm.) - § 19.

²³⁰ XI.815.34.2016 z 12 kwietnia 2017 r.

²³¹ Pismo z 4 maja 2017 r.

²³² Pismo z 29 czerwca 2017 r.

²³³ Pismo z 27 listopada 2017 r.

²³⁴ Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 639 i 929).

gólnych typów dostosowań programów dla osób z niepełnosprawnościami w ogólnym czasie emisji także powinno znaleźć się bezpośrednio w ustawie. Ponadto w opinii Rzecznika upoważnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do obniżenia w drodze przepisów wykonawczych procentowego udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób z niepełnosprawnościami budzi uzasadnione wątpliwości. Tylko ustawowe uregulowanie tej kwestii nie stworzy niebezpieczeństwa nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego całkowitego braku dostępności niektórych programów dla osób głuchych, słabosłyszących lub niewidomych. Przy okazji nowelizacji ustawy warto również zadbać o takie ukształtowanie przepisów chroniących prawa autorskie, aby nie stanowiły one faktycznej przeszkody dla dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu. Powyższe uwagi Rzecznik przedstawił²³⁵ Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Senatu RP z nadzieją, że zostaną uwzględnione w dalszych pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji²³⁶.

3. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 KPON)

— Dostępność wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik otrzymuje informacje o problemach i ograniczeniach, z którymi spotykają się osoby z niepełnosprawnościami w wymiarze sprawiedliwości. Znalazły one potwierdzenie w wynikach badań społecznych zrealizowanych na zlecenie Rzecznika i zawartych w raporcie pt. *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia*. Najistotniejszym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych badań jest konieczność zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia w jej obecnym kształcie i wdrożenia modelu wspieranego podejmowania decyzji. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, które zostały ubezwłasnowolnione, co do zasady nie mają zdolności procesowej, co wydaje się być zbyt daleko idącym, nieuzasadnionym ograniczeniem korzystania z konstytucyjnego prawa do sądu. Niezwykle istotne jest poszanowanie woli osób z niepełnosprawnościami w sprawach, które ich dotyczą.

Poważną barierą w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną do wymiaru sprawiedliwości są formy szczególne oświadczeń woli. Przepisy prawa regulujące zasady składania oświadczeń woli powinny przewidywać różne formy komunikacji z osobami z niepełnosprawnościami, takie jak: alfabet Braille’a, komunikację przez dotyk, dużą czcionkę, itp. Ponadto konieczne jest spopularyzowanie stosowania przesłuchań na odległość oraz przeprowadzania dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych, a także rozważenie ewentualnych zmian

²³⁵ XI.815.5.2017 z 2 marca 2017 r.

²³⁶ Druk senacki nr 366, druk sejmowy nr 1607.

o charakterze legislacyjnym w zakresie przepisów ograniczających możliwość składania zeznań w charakterze świadka przez osoby z niepełnosprawnościami.

Niezbędne są także zmiany w zakresie dostępu do informacji i komunikacji z organami wymiaru sprawiedliwości. Konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, tak aby możliwie duża część dokumentacji w postępowaniu była dostępna w wersji elektronicznej. Aktualny pozostaje także problem dostępności pomocy tłumaczy języka migowego w trakcie postępowania sądowego oraz w kontaktach z pracownikami sądu, prokuratury lub profesjonalnym pełnomocnikiem. W tym kontekście niezbędna jest nowelizacja ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się, tak aby do udostępniania usług tłumacza migowego zobowiązane były wszystkie instytucje finansowane ze środków publicznych, w tym instytucje wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, konieczne jest stworzenie państwowego systemu certyfikacji tłumaczy języka migowego.

Ograniczenia w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości łączą się także z niedostępnością architektoniczną budynków sądów i prokuratur. Na problemy napotykają osoby korzystające z pomocy psa asystującego, które pomimo ustawowego uprawnienia nie zawsze mają możliwość swobodnego wstępu do obiektów przeznaczonych na potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Rzecznik zwrócił się²³⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przekazanie informacji dotyczących podejmowanych działań w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami pełnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz planowanych w tym zakresie prac²³⁸.

— Zdolność procesowa małzonka częściowo ubezwłasnowolnionego

Rzecznik zgłosił²³⁹ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego: „Czy małżonek częściowo ubezwłasnowolniony posiada zdolność procesową w procesie o rozwód?”. Na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego osoba fizyczna ograniczona w zdolności do czynności prawnych ma zdolność procesową w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie. Rzecznik stanął na stanowisku, że skoro osoba częściowo ubezwłasnowolniona może samodzielnie dokonać czynności prawnej zawarcia związku małżeńskiego, to ma także zdolność procesową w sprawach o rozwiązanie zawartego małżeństwa. Przyjęcie tezy, iż możliwość rozwiązania małżeństwa osoby częściowo ubezwłasnowolnionej uzależniona jest od zgody, woli i starań kuratora tej osoby oznaczałoby uniemożliwienie jednostce samodzielnego

²³⁷ XI.411.1.2017 z 13 kwietnia 2017 r. i 13 grudnia 2017 r.

²³⁸ Zagadnienia te były również przedmiotem seminarium *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – wspólna sprawa*, które odbyło się w Biurze Rzecznika 4 września 2017 r. z udziałem przedstawicieli wielu instytucji.

²³⁹ IV.510.81.2017 z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt III.CZP 66/17.

poddania ocenie niezależnego sądu tego, czy w jej sprawie zasły okoliczności zupełnego i trwałego rozkładu pożycia w małżeństwie, które zawarła na podstawie własnej, uprawnionej decyzji²⁴⁰.

4. Wolność i bezpieczeństwo osobiste (art. 14 KPN)

— Stosowanie przepisów Kpc do rozstrzygania spraw wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

Problemy ze stosowaniem Kodeksu postępowania cywilnego do rozstrzygania spraw toczących się na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób²⁴¹ uwydatniają się w przypadku zabezpieczenia wniosku na czas trwania postępowania sądowego. Charakter środka izolacyjnego przewidzianego przez ustawę prowadzi do faktycznego pozbawienia wolności. Tymczasem K.p.c. nie przewiduje jakichkolwiek terminów dla trwania zabezpieczenia – jedynymi ramami czasowymi są w tym wypadku ramy czasowe postępowania co do istoty sprawy oraz odpadnięcie lub zmiana przyczyny zabezpieczenia. Rzecznik wskazał, że jeśli pozbawienie wolności następuje w ramach trwającego postępowania karnego, termin jego stosowania jest ściśle limitowany przez przepisy prawa. Kwestionowana ustawa nie stwarza natomiast żadnych gwarancji po stronie uczestnika, że zasadność trwania środka izolacyjnego jest kontrolowana w określonych odstępach czasowych.

Kolejnym problemem pojawiającym się na tle stosowania zabezpieczenia jest rodzaj środków orzekanych przez sądy powszechne. Umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym oraz nadzór prewencyjny należy traktować jako dopuszczalne sposoby zabezpieczenia. Sąd może zastosować również inne jego formy, w szczególności może wydać nakazy lub zakazy adresowane do obowiązanego. Jednak w każdym wypadku owe nakazy i zakazy będą ograniczały wolność osobistą jednostki, co wzbudza obawy, że ingerencja ta będzie dolegliwa i nadmierna, gdyż ustawa nie przewiduje żadnych jej granic. Zdaniem Rzecznika art. 755 k.p.c. w powiązaniu z innymi regulacjami dotyczącymi zabezpieczenia w postępowaniu cywilnym tworzy normę zbyt ogólną w przypadku stosowania jej do ograniczenia, a zwłaszcza do pozbawienia wolności jednostki. Przepis ten zaprojektowany został w celu zabezpieczenia roszczeń cywilnoprawnych, których istnienie uprawdopodobniono w relacjach pomiędzy równorzędnymi podmiotami. Natomiast w relacjach pomiędzy jednostką a państwem, zwłaszcza w przypadku ingeren-

²⁴⁰ Sąd Najwyższy w uchwale z 21 grudnia 2017 r. uznał, że *Małżonek częściowo ubezwłasnowolniony nie ma zdolności procesowej w sprawie o rozwód*. Więcej zob. dział Wybrane orzeczenia sądów krajowych.

²⁴¹ Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 24, z późn. zm.).

cji w wolność osobistą jednostki, regulacja ustawowa powinna spełniać najwyższe wymagania, jeśli chodzi o stopień precyzji. Przepisy K.p.c. w obecnym brzmieniu precyzji takiej nie zapewniają.

Z tych względów, w opinii Rzecznika, konieczne jest odrębne uregulowanie rozstrzygnięć tymczasowych o charakterze zabezpieczająco-zapobiegawczym zapadających wobec uczestników postępowania toczącego się na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Rzecznik zwrócił się²⁴² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych we wskazanym zakresie i oczekuje pozytywnej reakcji.

— Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną przebywających w jednostkach penitencjarnych

Wśród kwestii wzbudzających szczególne zainteresowanie Rzecznika znajduje się sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną przebywających w jednostkach penitencjarnych. W ocenie Rzecznika działania organów sądowych w przedmiotowym zakresie są niewystarczające. Wskazują na to także wyniki badań przeprowadzonych w Biurze RPO dotyczących sytuacji 120 osób pozbawionych wolności: osadzonych, u których rozpoznano niepełnosprawność intelektualną w stopniu umiarkowanym oraz skazanych, wobec których prowadzono badania psychologiczne i psychiatryczne. Jednocześnie dokonano analizy akt sądowych 80 postępowań sądowych toczących się wobec 33 skazanych pod kątem istnienia przesłanek kasacyjnych lub uzasadniających wystąpienie do właściwego organu o rozważenie wznowienia postępowania. W rezultacie doszło do zakwestionowania 34 rozstrzygnięć, zaś w odniesieniu do 22 postępowań Rzecznik wystąpił do prezesów sądów o rozważenie wznowienia postępowania, wskazując, iż po zapadnięciu wyroku ujawniły się nowe, istotne i niezbrane sądowi orzekającemu okoliczności wskazujące, że orzeczenie zapadło z naruszeniem przepisów dotyczących konieczności zapewnienia obrony obligatoryjnej. Przeprowadzona analiza postępowań sądowych wykazała poważną i niepokojącą z perspektywy praw i wolności obywatelskich skalę naruszeń. Rzecznik zwrócił się²⁴³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami oraz o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie²⁴⁴.

W odpowiedzi Minister wskazał²⁴⁵, że fakt, iż osoba skazana jest osobą z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną nie oznacza, że istnieją okoliczności

²⁴² IV.567.1.2016 z 2 marca 2017 r. i 28 grudnia 2017 r.

²⁴³ IX.517.2.2015 z 6 marca 2017 r.

²⁴⁴ Więcej zob. monografię *Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych, z uwzględnieniem wyników badań przeprowadzonych przez pracowników Biura RPO*.

²⁴⁵ Pismo z 26 maja 2017 r.

wyłączające jej winę, a co za tym idzie możliwość przypisania jej odpowiedzialności karnej. Ponadto, fakt ten nie powoduje automatycznego wyłączenia możliwości odbywania kary pozbawienia wolności. W sytuacji zarządzenia kary każdy osadzony przy przyjęciu do jednostki penitencjarnej jest badany przez lekarza, który wydaje zalecenia odnośnie do dalszego postępowania, w tym np. umieszczenia w celi przystosowanej dla osób z niepełnosprawnościami, bezpłatnego zaopatrzenia w niezbędne protezy, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze. W przypadku stwierdzenia wątpliwości co do stanu zdrowia o fakcie tym powinien zostać zawiadomiony sędzia penitencjarny, który stoi na straży legalności i prawidłowości wykonania kary. W sytuacji stwierdzenia przez sędziego niezgodnego z prawem pozbawienia wolności, zawiadamia on o tym stosowny organ, a w razie potrzeby zarządza zwolnienie takiej osoby.

— Opieka medyczna oraz stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób z niepełnosprawnością psychiczną przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych

Rzecznik monitoruje sytuację osób z niepełnosprawnością psychiczną, w tym osób chorujących psychicznie, pozbawionych wolności, przebywających w aresztach śledczych i zakładach karnych. Wyniki prowadzonych w Biurze RPO badań wskazują, że dochodzi do naruszeń konstytucyjnych praw tej grupy osadzonych, m.in. prawa do ochrony życia i zdrowia oraz prawa do humanitarnego traktowania, z poszanowaniem godności ludzkiej.

Służba Więzienna boryka się z problemem realizacji właściwej opieki medycznej wobec potrzebujących jej więźniów. Szczególnie problem ten dotyczy osób chorujących psychicznie. Oddziały szpitalne, w których prowadzi się całodobową opiekę psychiatryczną, istnieją w zaledwie pięciu jednostkach penitencjarnych. Placówki te nie posiadają warunków niezbędnych do leczenia i rehabilitacji osób chorujących psychicznie, w postaci niezbędnej bazy oraz wyspecjalizowanej kadry terapeutów i pracowników socjalnych. Niepokój budzą przypadki prewencyjnego stosowania wobec osób chorujących psychicznie, przebywających w szpitalu psychiatrycznym, środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek zakładanych na ręce każdorazowo po opuszczeniu więziennej celi mieszkalnej. Służba Więzienna stoi na stanowisku, iż przepisy zezwalają na stosowanie wobec osoby chorującej psychicznie środków przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, nawet w celach prewencyjnych. W ocenie Rzecznika sposób postępowania wobec osób chorujących psychicznie wymagających stosowania przymusu bezpośredniego wyznaczają standardy postępowania leczniczego, w tym wskazane w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. Tylko takie działanie może zapobiec sytuacjom, w których dochodzi do pogwałcenia wolności osobistej i naruszenia nietykalności cielesnej oraz niehumanitarnego traktowania. Wobec powyższego Rzecznik

zwrócił się²⁴⁶ do Rzecznika Praw Pacjenta z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie możliwości przeprowadzenia wizytacji w przedmiotowym zakresie we wszystkich podmiotach leczniczych realizujących całodobową opiekę psychiatryczną wobec osób pozbawionych wolności.

Pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytacje w jednostkach penitencjarnych, w których funkcjonują szpitale więzienne. Na miejscu badano przypadki stosowania wobec osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego²⁴⁷. W toku tych czynności ujawniono liczne nieprawidłowości, w tym incydenty poniżającego i niehumanitarnego traktowania pacjentów.

Zdaniem Rzecznika wskazane jest, aby w szpitalach, w których funkcjonują oddziały psychiatryczne lub oddziały, gdzie przebywają pacjenci, wobec których potencjalnie może być stosowany przymus bezpośredni, zostały utworzone pomieszczenia do izolacji. Izolacja jest bowiem środkiem bardziej efektywnym i mniej dolegliwym dla pacjenta niż podanie leku pod przymusem bądź unieruchomienie. Ponadto, należy wyposażyć wszystkie funkcjonujące w zakładach karnych i aresztach śledczych pomieszczenia do stosowania unieruchomienia w urządzenia do monitoringu pozwalające na utrwalenie obrazu i dźwięku. Dla praworządnego stosowania przymusu bezpośredniego ogromne znaczenie ma prowadzenie rzetelnej kontroli przez zobowiązanych: dyrektora szpitala, okręgowy inspektorat Służby Więziennej i Centralny Zarząd Służby Więziennej, sędziego penitencjarnego, sędziego sądu rodzinnego. Zasadne wydaje się zatem wprowadzenie do planów kontroli dokonywanych przez zwierzchnie organy więziennictwa w jednostkach penitencjarnych dysponujących oddziałami szpitalnymi także kwestii dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego.

Rzecznik zwrócił też uwagę na pilną potrzebę podjęcia kroków, które spowodują, że Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, na których terytorialnym obszarze działania znajdują się jednostki penitencjarne ze szpitalami psychiatrycznymi, obejmą swoim działaniem pacjentów tych szpitali. Także administracja więzienna i więzienna służba zdrowia powinny podjąć inicjatywę w celu stworzenia pacjentom szpitali psychiatrycznych możliwości korzystania z przysługującego im prawa do pomocy Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się²⁴⁸ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o poinformowanie o zajętym stanowisku.

W odpowiedzi Dyrektor Generalny SW zapewnił²⁴⁹, że dyrektorzy podmiotów leczniczych przy jednostkach penitencjarnych na bieżąco nadzorują realizację

²⁴⁶ IX.517.1564.2017 z 6 grudnia 2017 r.

²⁴⁷ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 546).

²⁴⁸ IX.517.3524.2016 z 17 stycznia 2017 r.

²⁴⁹ Pismo z 10 lutego 2017 r.

procedury stosowania przymusu bezpośredniego. Wyjaśnił ponadto, że modernizacja istniejących systemów monitoringu w oddziałach psychiatrii była zgłaszana w potrzebach inwestycyjnych okręgowych inspektoratów Służby Więziennej. Dyrektor poinformował również, że polecił dyrektorom okręgowym, w których właściwości terytorialnej funkcjonują szpitale więzienne, przeprowadzenie szkoleń dotyczących stosowania przymusu bezpośredniego na podstawie przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wobec osób pozbawionych wolności, jak również zweryfikowanie we wszystkich podmiotach leczniczych dostępności i ewentualne uzupełnienie informacji dla osadzonych o prawach pacjenta, w tym również w zakresie informacji o instytucji Rzecznika Praw Pacjenta i Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik podkreślił natomiast konieczność uregulowania kwestii uprawnień funkcjonariuszy Służby Więziennej w zakresie wykonywania przymusu bezpośredniego. W obowiązującym stanie prawnym podstawę do wykonywania przez funkcjonariuszy SW ww. czynności stanowi rozporządzenie Ministra Zdrowia²⁵⁰. W ocenie Rzecznika delegacja do podejmowania działań w tak wrażliwej sferze wolności i nietykalności osobistej sformułowana w przepisach rangi podustawowej jest niewystarczająca. Odpowiednim aktem do uregulowania tych zagadnień jest wyłącznie ustawa. Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która doprowadziłaby do zmiany przepisu art. 18 ust. 9 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w taki sposób, aby katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia pomocy personelowi medycznemu przy wykonywaniu przymusu bezpośredniego uzupełnić o Służbę Więzienną.

Minister poinformował²⁵¹, że postulat zgłaszany przez Rzecznika dotyczący uregulowania w akcie prawnym rangi ustawy upoważnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej do obowiązku udzielenia pomocy lekarzowi, pielęgniarce lub kierującemu akcją prowadzenia medycznych czynności ratunkowych na ich żądanie został przyjęty. Odpowiedni przepis w projektowanej ustawie o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego ulegnie modyfikacji.

— Nadzór penitencjarny wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną

Zagadnienie legalności i prawidłowości osadzenia osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną objęte jest stałą kontrolą sędziów penitencjarnych. Nie ogranicza się ona jedynie do osób skazanych w warunkach przepisów Kodeksu karnego, lecz również do bieżącej kontroli zasadności pobytu skazanych w jednostkach

²⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 28 czerwca 2012 r. w sprawie sposobu stosowania i dokumentowania zastosowania przymusu bezpośredniego oraz dokonywania oceny zasadności jego zastosowania (Dz.U. poz. 740).

²⁵¹ Pismo z 9 lutego 2017 r.

penitencjarnych zarówno w aspekcie prawidłowości oceny ich poczytalności, jak i aktualnej możliwości pobytu (ze względów zdrowotnych) w warunkach detencji. Rolą nadzoru penitencjarnego jest instytucjonalna ochrona praw więźniów.

W Biurze RPO przeanalizowano 149 protokołów z wizytacji i z lustracji przeprowadzonych przez sędziów penitencjarnych. Analiza ta wykazała, że sprawozdania z wizytacji nie dotyczą w ogóle kwestii sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną. Oznacza to, że sędziowie nie dostrzegali tej grupy osób pozbawionych wolności, nie oceniali i nie weryfikowali ich sytuacji, mimo że jest to grupa szczególnie wrażliwa spośród ogółu populacji więziennej. Z kolei informacje zawarte w sprawozdaniach z lustracji, nawet jeśli dotyczą zagadnień związanych z osobami z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, są często zdawkowe i nie odnoszą się do sytuacji badanej grupy. Niektórzy sędziowie penitencjarni prowadząc lustrację, opierali się wyłącznie na dokumentacji dostarczonej przez jednostkę penitencjarną bez przeprowadzenia rozmów z osadzonymi, których sytuację sędziowie mieli badać. Ponadto, ustalenia sędziów penitencjarnych niejednokrotnie różniły się od ustaleń innych organów. Sprawozdania z lustracji, w których sędziowie podjęli próbę weryfikacji sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, pokazują, iż skupiono się głównie na kwestiach dotyczących warunków bytowych oraz opieki psychologicznej. Sędziowie nie podejmowali zaś próby weryfikacji zasadności i możliwości odbywania kary pozbawienia wolności przez skazanych w określonym stanie zdrowia psychicznego i możliwości intelektualnych, ani aktualnej możliwości pobytu w warunkach detencji.

Zagadnienie nadzoru penitencjarnego oraz jego podstawowe zadanie, tj. instytucjonalna ochrona praw więźniów pozostaje w stałym zainteresowaniu Krajowego Mechanizmu Prewencji. W swoich raportach rocznych KMP wielokrotnie wypowiedział się krytycznie na temat nadzoru penitencjarnego, wskazując m.in., że sprawozdania z wizytacji jednostek penitencjarnych oraz PdOZ dokonane przez sędziów penitencjarnych cechuje „powierzchnowość”, która wynika choćby z faktu pomijania „czynnika ludzkiego” – więźniów, osób zatrzymanych – podczas weryfikacji poszczególnych aspektów objętych wizytacjami, pomijania innych źródeł informacji, tj. nagrań z monitoringu czy braku identyfikacji niedomagań systemowych rzutujących na warunki izolacji. Rzecznik zwrócił się²⁵² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie funkcjonowania w praktyce nadzoru penitencjarnego oraz ewentualnie podjęcie działań w celu poprawy jego funkcjonowania w przyszłości.

²⁵² IX.517.2.2015 z 15 grudnia 2017 r.

— Umieszczanie w zakładzie psychiatrycznym osób, którym sąd penitencjarny obligatoryjnie udzielił przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności z powodu choroby psychicznej, a które stanowią bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia swojego oraz innych osób

W korespondencji dotyczącej sytuacji osób z niepełnosprawnością psychiczną odbywających karę pozbawienia wolności z resortami sprawiedliwości i zdrowia oraz z Dyrekcją Generalnej Służby Więziennej Rzecznik przedstawiał postulat stworzenia podstaw prawnych dla umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym o odpowiednim stopniu zabezpieczenia osób, którym sąd penitencjarny obligatoryjnie udzielił przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności z powodu choroby psychicznej, a które stanowią bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia swojego oraz innych osób. Rozwiązania prawne powinny umożliwiać skierowanie do szpitali psychiatrycznych o odpowiednim stopniu zabezpieczenia osób skazanych, u których choroba psychiczna ujawniła się w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności oraz zapewniłyby właściwą opiekę leczniczą skazanym dotkniętym chorobą psychiczną. Rzecznik zwrócił się²⁵³ do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań celem powołania wspólnego zespołu roboczego obu resortów i wypracowania odpowiednich rozwiązań.

Minister Zdrowia poinformował²⁵⁴, że podziela stanowisko Ministra Sprawiedliwości, iż regulacje w powyższym zakresie powinny być wprowadzone w Kodeksie karnym wykonawczym i powinny między innymi skutkować przyznaniem odpowiednich kompetencji sądowi penitencjarnemu.

— Dostosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób poruszających się na wózkach

Wizytacje przeprowadzone przez Krajowy Mechanizm Prewencji uprawniają do sformułowania generalnego wniosku, że pomimo wyznaczenia w kontrolowanych jednostkach penitencjarnych celi mieszkalnej dla osadzonych poruszających się na wózkach zastosowane rozwiązania nie znoszą w całości barier architektonicznych, czyniąc te obiekty dostępnymi jedynie częściowo dla tej kategorii osadzonych. Infrastruktura jednostek nie pozwala na samodzielne poruszanie się po nich osób na wózku poza całą mieszkalną. W celu skorzystania z placów spacerowych, sal widzeń, czy świetlic, niejednokrotnie muszą one pokonywać schody lub wysokie stopnie, bądź też liczyć na pomoc współosadzonych. W ocenie Rzecznika obowiązujące Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie określenia przeznaczenia zakładów karnych i aresztów śledczych²⁵⁵ powinno zostać zaktualizowane, tak aby wyznaczone w nim jednostki do osadzania osób na wózkach miały architektoniczne możliwości do peł-

²⁵³ IX.517.570.2016 z 6 lipca 2017 r.

²⁵⁴ Pismo z 18 sierpnia 2017 r.

²⁵⁵ Zarządzenie z 1 lipca 2015 r. nr 30/15.

nego ich dostosowania, a tym samym samodzielnego poruszania się osób z niepełnosprawnością. Rzecznik zwrócił się²⁵⁶ do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o podjęcie odpowiednich działań oraz o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor zapewnił²⁵⁷, że Służba Więzienna systematycznie realizuje zadania inwestycyjno-remontowe mające na celu poprawę warunków bytowych osadzonych w polskich więzieniach. W miarę możliwości finansowych likwidowane są kolejne bariery architektoniczne dla osób poruszających się na wózkach, a przy budowie nowych pawilonów mieszkalnych każdorazowo przewiduje się utworzenie miejsc zakwaterowania dla osób z niepełnosprawnościami.

— **Brak sygnalizacji alarmowo-przyzywowej dla pacjentów w oddziałach i szpitalach psychiatrycznych**

Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w swoich raportach z wizytacji szpitali psychiatrycznych wielokrotnie rekomendował montaż i konserwację urządzeń służących do wezwania pomocy. Przyciski alarmowo-przyzywowe, które umożliwiają szybką reakcję personelu, powinny być dostępne w pomieszczeniach użytkowanych przez pacjentów (łazienki, pokoje łóżkowe, pomieszczenia jednoosobowe do wykonywania przymusu bezpośredniego m.in. w postaci izolacji). Montaż sygnalizacji alarmowo-przyzywowej ma również szczególne znaczenie dla osób z niepełnosprawnościami. Zdaniem Rzecznika opisany problem należy rozwiązać w sposób systemowy, tak aby wyeliminować istniejącą nierówność w standardzie bezpieczeństwa pacjentów.

Rzecznik zwrócił także uwagę na istotną różnicę w zakresie treści rozporządzeń resortów zdrowia i infrastruktury dotyczącą warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać pod tym względem szpitale (budynki użyteczności publicznej) oraz inne typy budynków. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury²⁵⁸, mieszkania w budynku mieszkalnym wielorodzinnym i odrębne mieszkania w budynku zamieszkania zbiorowego należy wyposażyć w instalację wejściowej sygnalizacji dzwonkowej oraz w odpowiednią sygnalizację alarmowo-przyzywową dostosowaną do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Tymczasem w rozporządzeniu Ministra Zdrowia²⁵⁹ brak jest tego typu zaleceń. Rzecznik zwrócił się²⁶⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych dotyczących szpitali.

²⁵⁶ KMP.571.2.2017 z 24 stycznia 2017 r.

²⁵⁷ Pismo z 8 lutego 2017 r.

²⁵⁸ Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422).

²⁵⁹ Rozporządzenie z 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz.U. z 2012 r. poz. 739).

²⁶⁰ KMP.574.4.2017 z 22 maja 2017 r.

Minister za bezzasadne uznał²⁶¹ wprowadzenie obowiązku wyposażania oddziałów psychiatrycznych w sygnalizację alarmowo-przyzywową. Z uwagi na specyfikę przebiegu chorób i zaburzeń psychicznych pacjenci oddziałów psychiatrycznych są pod stałą obserwacją personelu pielęgniarskiego, dlatego też umieszczanie ww. instalacji w tego typu oddziałach wydaje się niecelowe.

— Długoletnie pobyty w szpitalach psychiatrycznych w ramach wykonywania środka zabezpieczającego

Problem długoletnich pobytów w zakładach psychiatrycznych w ramach wykonywania środka zabezpieczającego jest przedmiotem stałego zainteresowania Rzecznika. Szczególne zaniepokojenie, zwłaszcza w kontekście skuteczności prowadzonych terapii czy postępowania leczniczego, wzbudzają zdarzające się przypadki wieloletnich, nawet 42-letnich, 47-letnich pobytów w zakładach psychiatrycznych. W niektórych przypadkach długoletnich internacji zachodzi wątpliwość, czy cel stosowania środka zabezpieczającego określony w art. 202 K.k.w., czyli poprawa stanu zdrowia i zachowania sprawcy czynu zabronionego w stopniu umożliwiającym jego funkcjonowanie w społeczeństwie w sposób niestwarzający zagrożenia porządku prawnego, a w wypadku sprawcy umieszczonego w zakładzie psychiatrycznym – również dalsze leczenie w warunkach poza tym zakładem – zostaje zrealizowany. Szpitale psychiatryczne wykorzystywane są także do pozamedycznych celów. Kwestia finansowania placówek medycznych, w których wykonywane są środki zabezpieczające, związana jest także z zapewnieniem im właściwej obsady kadrowej. Personel medyczny oddziałów psychiatrycznych, w których wykonywana jest internacja, wśród największych problemów, z jakimi musi się borykać, wymienia nieadekwatną do potrzeb liczbę etatów pielęgniarskich (szczególnie w zaopatrzeniu dyżurów nocnych) oraz kwestie rzeczywistej obsady etatowej lekarzy. Rzecznik zwrócił się²⁶² do Ministra Zdrowia z prośbą o poinformowanie o stanowisku w sprawie.

Minister uznał²⁶³, że przedstawiona argumentacja, iż wycena świadczeń psychiatrii sądowej nie przekłada się na wzrost efektywności leczenia, jest nieuzasadniona. Długotrwały (często wieloletni) charakter pobytu osób w zakładach psychiatrycznych w wyniku orzeczonego środka zabezpieczającego wobec nieproporcjonalności tego środka w stosunku do popełnionych czynów zagrożonych karą znacząco niższą wynika z konieczności stosowania dalszego leczenia w warunkach szpitalnych przy braku adekwatnego oparcia społecznego tych osób, gdyby zostały one zwolnione z detencji. Decyzja sądu o zakończeniu detencji uwzględnia bowiem nie tylko przesłankę choroby psychicznej, ale również ocenia zdolność do samodzielnej egzystencji chorego pod względem kontynuowania leczenia w warunkach pozaszpitalnych w taki

²⁶¹ Pismo z 9 sierpnia 2017 r.

²⁶² IX.517.1476.2017 z 28 czerwca 2017 r.

²⁶³ Pismo z 12 lipca 2017 r.

sposób, by nie doszło do zagrożenia zdrowia i życia. Sugerowane obniżenie wysokości stawki przeznaczonej na leczenie w miarę czasu trwania nieskutecznej terapii mogłoby doprowadzić do nagannego, ale ekonomicznie wymuszanego kończenia detencji osób niewyleczonych i nadal stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

— Sytuacja osób chorujących psychicznie przebywających w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym

W 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób²⁶⁴. Trybunał orzekł²⁶⁵, że art. 46 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje sporządzanie opinii w sprawie niezbędności dalszego pobytu w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym (dalej: Ośrodek lub KOZZD) tylko przez jednego lekarza psychiatrę, jest niezgodny z Konstytucją. Niestety kwestionowany przepis ustawy nie został znowelizowany.

Kolejną kwestią wymagającą uchwalenia odpowiednich regulacji prawnych jest pobyt w KOZZD osób chorujących psychicznie. Wobec takich osób prowadzenie oddziaływań terapeutycznych, które są zasadniczym celem Ośrodka, jest niemalże niemożliwe. Osoby chorujące psychicznie powinny być leczone w szpitalu psychiatrycznym, w którym poza leczeniem farmakologicznym będą poddane odpowiednim oddziaływaniom terapeutycznym przeznaczonym dla osób chorujących psychicznie. Pisma Dyrektora Ośrodka kierowane w tej sprawie do właściwych sądów cywilnych, które zdecydowały o umieszczeniu danej osoby w KOZZD, nie skutkują jednak przeniesieniem tych pacjentów do szpitali psychiatrycznych. W ocenie Rzecznika u podstaw takiego stanu rzeczy leży brak wyraźnych regulacji prawnych umożliwiających umieszczenie osoby uznanej za stwarzającą zagrożenie dla społeczeństwa w szpitalu psychiatrycznym, który będzie dysponował warunkami zapewniającymi, że pacjent nie opuści szpitala. Rzecznik zwrócił się²⁶⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych w celu doprowadzenia do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz stworzenia podstaw prawnych do umieszczenia osoby, u której w czasie pobytu w KOZZD stwierdzono chorobę psychiczną, w zakładzie psychiatrycznym zapewniającym właściwe leczenie oraz odpowiedni poziom zabezpieczenia.

²⁶⁴ Ustawa z 23 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 24, z późn. zm.).

²⁶⁵ Wyrok z 23 listopada 2016 r., sygn. akt K 6/14.

²⁶⁶ IX.517.1702.2017 z 5 grudnia 2017 r.

— Zasady umieszczania osób ubezwłasnowolnionych w domach pomocy społecznej

W wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego²⁶⁷ w sprawie z wniosku Rzecznika uchwalona została istotna nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw²⁶⁸ zmieniła m.in. tryb przyjmowania osób ubezwłasnowolnionych do domów pomocy społecznej oraz dała tym osobom możliwość występowania z wnioskiem o zbadanie przez sąd zasadności ich dalszego pobytu w DPS. Zgodnie z nowelizacją, w przypadku przyjęcia do DPS bez zgody osoby przyjmowanej, a za zgodą przedstawiciela ustawowego, wymagane jest orzeczenie sądu opiekuńczego. Wprowadzono obowiązek wysłuchania przez sąd osoby ubezwłasnowolnionej, która ma być przyjęta do szpitala psychiatrycznego lub DPS. Ponadto w celu zapewnienia dodatkowej i pełnej ochrony prawnej osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osobie przyjętej do DPS lub szpitala psychiatrycznego bez jej zgody sąd „ustanawia” (a nie jak dotychczas „może ustanowić”) adwokata lub radcę prawnego z urzędu, nawet bez złożenia wniosku. Zgodnie z nowelizacją osoba przyjęta do DPS na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego, w tym także ubezwłasnowolniona, może wystąpić o jego zmianę.

5. Niezależne życie i włączenie w społeczność lokalną (art. 19 KPON)

— Deinstytucjonalizacja

Nadal wiele osób z niepełnosprawnościami oraz seniorów nie ma możliwości dokonywania swobodnych decyzji oraz sprawowania kontroli nad własnym życiem. Realne wsparcie bywa dla nich nieosiągalne lub uzależnione jest od życia w instytucjach pomocowych. Osoby te często są raczej „przedmiotem opieki” niż podmiotem praw i obowiązków. Odpowiedzią na ten stan powinien być proces deinstytucjonalizacji, która oznacza proces przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia na poziomie społeczności lokalnych, z poszanowaniem podmiotowości i przyrodzonej godności wszystkich osób, w tym prawa do decydowania o własnym życiu. Dla jego skuteczności potrzebne jest przyjęcie Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji zawierającego cele, realny do zrealizowania harmonogram oraz wskaźniki, obejmujący osoby z niepełnosprawnościami, osoby chorujące psychicznie, osoby starsze oraz dzieci.

Rzecznik wraz z 54 organizacjami społecznymi skierował apel do Prezesa Rady Ministrów, w którym wskazano na potrzebę przyjęcia takiego programu w Polsce²⁶⁹, podkreślając, że aktualne rozwiązania, w tym w ramach rządowego programu „Za

²⁶⁷ Wyrok z 28 czerwca 2016 r. sygn. K 13/15.

²⁶⁸ Ustawa z 24 listopada 2017 r. (Dz. U. poz. 2439).

²⁶⁹ XI.503.4.2016 z 20 listopada 2016 r.

życiem”, są niewystarczające. Procesowi deinstytucjonalizacji powinien podlegać także system ochrony zdrowia psychicznego, w którym dominującą rolę odgrywają nadal duże szpitale psychiatryczne, a proces przenoszenia odpowiedzialności za świadczenie pomocy do lokalnych wspólnot, zawarty w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego, natrafia na szereg barier i jest odkładany²⁷⁰.

— Asystent osoby z niepełnosprawnością

Asystencja osobista jest ważnym elementem potrzebnym do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami prawa do niezależnego życia, rozumianego jako możliwości sprawowania kontroli nad własnym życiem i podejmowania w swoich sprawach wszelkich decyzji. Niezależnego życia nie należy interpretować jako zdolności do samodzielnego wykonywania codziennych czynności. Niezależność jako forma autonomii oznacza, że osoba z niepełnosprawnością nie jest poddana kontroli innych osób, które za nią dokonują wyborów i decydują o stylu jej życia. W Polsce brakuje kompleksowego modelu asystencji osobistej, a usługi te są świadczone jedynie w sposób projektowy przez niektóre samorządy i organizacje pozarządowe. Potrzebie przyjęcia całościowych rozwiązań w tym zakresie dotyczy raport Rzecznika²⁷¹.

6. Poszanowanie prywatności (art. 22 KPN)

— Umieszczanie na orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności symbolu przyczyny niepełnosprawności

Rzecznik zgłosił²⁷² udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie dotyczącej umieszczania na orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności symbolu przyczyny niepełnosprawności. Rzecznik wskazał, że przepis rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności²⁷³ jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do prywatności, ochrony danych osobowych i zasadą proporcjonalności w zakresie, w jakim przewiduje obowiązkowe zamieszczenie symbolu przyczyny niepełnosprawności w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności.

Przepisy ustawy²⁷⁴ nie wprowadzają wymogu ujawniania określonej przyczyny niepełnosprawności w orzeczeniu o niepełnosprawności. Ustawowe przekazanie danej problematyki do uregulowania w drodze rozporządzenia nie może usprawie-

²⁷⁰ Tematyka była także przedmiotem seminarium w Biurze RPO 5 grudnia 2017 r., z udziałem m.in. eksperta, który przedstawił informacje o programie wdrażanym na Węgrzech.

²⁷¹ Zob. *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia*, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa 2017.

²⁷² XI.501.8.2015 z 25 sierpnia 2017 r., sygn. akt SK 19/17.

²⁷³ Rozporządzenie z 15 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1110).

²⁷⁴ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 511).

dliwiać naruszenia zasady wyłączności ustawowej dla ograniczania praw i wolności człowieka i obywatela. Celem wydawania orzeczeń o stopniu niepełnosprawności jest określenie uprawnień i obowiązków zarówno pracownika, jak i pracodawcy. Regulacje prawne powinny zabezpieczać zarówno prawo osób z niepełnosprawnością do prywatności, jak i słuszne interesy pracodawcy, polegające m.in. na możliwości ubiegania się o dofinansowanie do wynagrodzenia określonego pracownika. Postępowanie w toku²⁷⁵.

7. Poszanowanie domu i rodziny (art. 23 KPON)

— Brak rozwiązań systemowych odnośnie wsparcia w środowisku otwartym rodziców z niepełnosprawnościami, którzy napotykają na bariery w wykonywaniu funkcji rodzicielskich

Rzecznik zwrócił uwagę na problem braku systemowych rozwiązań odnośnie do zakresu oraz form wsparcia w środowisku otwartym rodziców z niepełnosprawnościami, którzy ze względu na specyfikę swej niepełnosprawności napotykają na poważne bariery w wykonywaniu funkcji rodzicielskich. Podstawowe akty prawa międzynarodowego gwarantują prawo dziecka do życia w rodzinie, a także wskazują na potrzebę unikania umieszczania dzieci poza rodziną naturalną poprzez wcześniejsze zapewnienie rodzicom wszelkiej możliwej pomocy. Konstytucja gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Poszanowanie praw rodziców z niepełnosprawnościami i ich dzieci wymaga wypracowania spójnych systemowo i kompleksowych rozwiązań poprzez stworzenie wyspecjalizowanego systemu wsparcia w celu wyeliminowania barier w wykonywaniu funkcji rodzicielskich. Rzecznik zwrócił się²⁷⁶ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o rozważenie możliwości bezpośredniego spotkania i wspólnej dyskusji nad przedstawionymi problemami.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wskazał programy rządowe dotyczące wsparcia osób z niepełnosprawnościami oraz wychowywania dzieci. Nie ustosunkował się jednak bezpośrednio do poruszonego przez Rzecznika zagadnienia²⁷⁷.

²⁷⁵ Po rozprawie 21 marca 2018 r. TK odroczył rozprawę bezterminowo. TK postanowił, że w celu wszechstronnego rozpatrzenia tej sprawy, skorzysta z uprawnienia przewidzianego w art. 71 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i zwróci się do innych organów o przedstawienie stanowiska dotyczącego przedmiotu skargi konstytucyjnej.

²⁷⁶ III.502.7.2017 z 23 października 2017 r.

²⁷⁷ BON.II.071.2.2017.GG z 29 grudnia 2017 r.

8. Edukacja (art. 24 KPON)

— Dowóz uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych

Do Rzecznika wpływały skargi rodziców uczniów z niepełnosprawnościami dotyczące problemów związanych z ich dowozem do szkół i innych placówek edukacyjnych. Trudności te nierzadko prowadzą do sytuacji, w której uczniowie nie realizują obowiązku szkolnego. Tymczasem zapewnianie dojazdu do placówek edukacyjnych uczniów z niepełnosprawnościami stanowi narzędzie realizacji prawa do edukacji bez dyskryminacji i na zasadzie równych szans z rówieśnikami.

Najliczniejszą grupę stanowiły skargi oparte na stosowaniu przepisów dotyczących zasad realizacji nałożonego na gminy obowiązku finansowania transportu dzieci z niepełnosprawnością i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków. Ustawa Prawo oświatowe²⁷⁸ (u.p.o.) wskazuje na dwie formy realizacji obowiązku: poprzez zapewnienie dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, bądź poprzez zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. W praktyce zasady zwrotu kosztów transportu często są określane jednostronnie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a poszczególne gminy w odmienny sposób regulują sposób rozliczenia czy stawkę zwrotu przysługującą za kilometr przejazdu. Określane przez gminy stawki zwrotu często nie pokrywają rzeczywistych kosztów ponoszonych przez opiekunów na dowóz dziecka. W ocenie Rzecznika dla uznania, iż gmina w sposób rzeczywisty i skuteczny realizuje ustawowy obowiązek organizowania transportu osób z niepełnosprawnością do odpowiednich placówek, nie jest wystarczający zwrot kosztów jedynie za przejazdy, podczas których rodzic pełni funkcję opiekuna ucznia. Konieczne jest również pokrycie kosztów przejazdów samego opiekuna ze szkoły do domu, a następnie z domu do szkoły. Taka interpretacja została potwierdzona przez sąd w sprawie z udziałem Rzecznika. Zapadłe rozstrzygnięcia w dwóch instancjach mogą być powoływane przez inne osoby ubiegające się o refundację kosztów dowozu dziecka do szkoły²⁷⁹.

Kolejnym ze zidentyfikowanych problemów jest brzmienie aktualnie obowiązującego art. 39 ust. 4 pkt 2 u.p.o., który stanowi, że transport uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z niepełnosprawnością intelektualną jest obligatoryjny do 24. lub 25. roku życia do „ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych”. W stosunku do

²⁷⁸ Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 59, z późn. zm.).

²⁷⁹ XI.7036.40.2016. Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie z 12 lipca 2017 r. (sygn. akt I C 2401/16/S) i wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 14 lutego 2018 r. (sygn. akt II Ca 2202/17).

poprzednio obowiązującego przepisu krąg placówek, do których uczęszczanie uprawnia do bezpłatnego transportu, został znacznie ograniczony.

Dla wielu rodziców uczniów z niepełnosprawnościami i władz gmin, w których zamieszkują, niejasnym pozostaje też znaczenie terminu „najbliższa szkoła”. Mimo, że wiele gmin akceptuje pogląd, zgodnie z którym szkołą najbliższą jest ta placówka, która zapewnia realizację zaleceń o potrzebie kształcenia specjalnego, nie jest to powszechne stanowisko. Wiele jednostek samorządu terytorialnego, kierując się troską o stan finansów publicznych, posługuje się bowiem wykładnią, która każe wybrać placówkę najbliższą w sensie geograficznym.

Problemem jest ponadto brak precyzyjnego wskazania w przepisach u.p.o. szczególnych wymagań, jakie powinny spełniać środki transportu, którymi uczniowie z niepełnosprawnościami są dowożeni do szkół w ramach dowozu zorganizowanego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz jakimi kwalifikacjami powinny wykazać się osoby, którym powierzana jest opieka nad tymi uczniami w czasie przewozu. Rzecznik zwrócił się²⁸⁰ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska oraz o podjęcie stosownych działań legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister wskazał²⁸¹, że przepisy prawa oświatowego dotyczące dowozu nie uniemożliwiają realizacji przez dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami obowiązku szkolnego i nauki. Kryteria ustalania kwoty refundacji kosztów dowozu dziecka i opiekuna należy uregulować na poziomie innych przepisów niż przepisy prawa oświatowego, dotyczą one bowiem zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Niezasadna jest uwaga wskazująca na zmianę uprawnień dzieci i młodzieży w dowozie do ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną, z niepełnosprawnościami sprzężonymi, realizację obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Przepisy prawa oświatowego nie zmieniły charakteru tego ośrodka, a jedynie doprecyzowały jego nazwę – brak jest podstaw, aby traktować ośrodek jako szkołę specjalną czy inny rodzaj ośrodka, np. specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy. MEN podziela pogląd Rzecznika dotyczący potrzeby uregulowania terminu „najbliższa szkoła” w kontekście przepisów dotyczących zapewnienia przez gminę bezpłatnego dowozu do szkół i ośrodków.

Obecne stanowisko MEN w tej sprawie nie jest satysfakcjonujące, w związku z tym Rzecznik będzie kontynuował działania.

²⁸⁰ XI.7036.61.2017 z 24 listopada 2017 r.

²⁸¹ Pismo z 28 grudnia 2017 r.

— Projekt rozporządzenia MEN zakładający likwidację nauczania indywidualnego dzieci z niepełnosprawnościami w placówkach oświatowych

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego dzieci i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży nie przewiduje możliwości organizowania odpowiednio indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania na terenie przedszkola lub szkoły. Uczniowie z niepełnosprawnościami mogą korzystać z tej formy edukacji jedynie w miejscu swojego zamieszkania.

Rzecznik jeszcze na etapie projektowania tych rozwiązań przypomniał o obowiązku zapewnienia przez państwo włączającego systemu kształcenia umożliwiającego integrację na wszystkich poziomach edukacji. Nauczanie indywidualne powinno mieć miejsce w przypadkach wyjątkowych, gdy jest to niezbędne i uzasadnione szczególnymi potrzebami dziecka oraz świadomą decyzją jego rodziców lub prawnych opiekunów. Nauczanie indywidualne w domu nie może być jedyną formą jego realizacji, a rodzice, decydując o nauczaniu indywidualnym swojego dziecka, powinni móc dokonać wyboru również przedszkola i szkoły jako miejsca, gdzie takie nauczanie będzie prowadzone. Wprowadzenie zaproponowanych przez resort edukacji zmian może spowodować izolację dzieci z niepełnosprawnościami, a co za tym idzie – spotęgować zjawisko wykluczenia społecznego tej grupy osób. Ponadto, usunięcie z systemu edukacji możliwości indywidualnego kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami w ramach infrastruktury szkoły czy przedszkola może powodować poważne konsekwencje dla życia społecznego i zawodowego ich rodziców. Konieczność pobierania nauczania indywidualnego jedynie w domu, a co za tym idzie potrzeba zapewnienia dziecku opieki, może spowodować, że rodzice staną przed koniecznością rezygnacji z jakiegokolwiek formy zatrudnienia. Rzecznik zwrócił się²⁸² do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o szczegółowe ustosunkowanie się do przedstawionego problemu oraz o wyjaśnienie, jakie względy stoją za wprowadzeniem tak daleko idącej zmiany w zakresie indywidualnego nauczania.

Jak wyjaśnia MEN, celem zmiany jest zagwarantowanie, aby z indywidualnego nauczania korzystali jedynie uczniowie, którzy ze względów zdrowotnych nie mogą przybyć do placówki. Dla tej grupy uczniów przewidziano różne formy uczestnictwa w życiu szkoły oraz monitoring możliwości jak najszybszego powrotu do nauczania razem z rówieśnikami. Rzecznik będzie monitorował praktyczne stosowanie nowych zasad.

²⁸² XI.7036.12.2017 z 13 maja 2017 r.

— Ochrona praw słyszących dzieci i młodzieży, wychowywanych przez głuchych rodziców

Dane zbierane przez organizacje pozarządowe wskazują, że ponad 90% głuchych rodziców wychowuje słyszące dzieci²⁸³. Wyjątkowa sytuacja tych rodzin stawia przed ich członkami różnorakie wyzwania: komunikacyjne, wychowawcze oraz te związane z kreowaniem unikalnej tożsamości dzieci w nich się wychowujących. KODA to w istocie dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych, podobnie jak inne dzieci dwukulturowe i dwujęzyczne. Ponieważ w Polsce do tej pory nie zostały za takie uznane, nie mogą one uzyskiwać m.in. koniecznego wsparcia na terenie szkoły oraz ze strony specjalistycznych placówek.

Słyszące dzieci głuchych rodziców nierzadko zmagają się też z nadmiernymi obciążeniami, pełniąc rolę tłumacza, przewodnika i opiekuna niesłyszących matki lub ojca, często bez żadnej pomocy z zewnątrz. Szkoły niejednokrotnie wykorzystują uczniów w roli tłumaczy w kontakcie szkoła-rodzice. Do Rzecznika docierały również niepokojące informacje o pełnieniu roli tłumacza przez słyszące dzieci głuchych rodziców w kontaktach z przedstawicielami służby zdrowia, zwłaszcza w czasie badań i konsultacji lekarskich. Wykonywanie funkcji tłumacza przez dzieci może mieć negatywny wpływ na ich rozwój ze względu na konieczność samodzielnego zmierzenia się przez nie z intymnymi szczegółami dotyczącymi stanu zdrowia rodziców. Takie sytuacje prowadzą również do naruszenia ustawy o języku migowym i innych środkach porozumiewania się. Ponadto KODA mogą stać się ofiarami szczególnego rodzaju dyskryminacji, tj. dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność swoich rodziców. Rzecznik zwrócił się²⁸⁴ do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o ustosunkowanie się do problemu wsparcia KODA w placówkach edukacyjnych oraz o poinformowanie o podjętych w tej sprawie działaniach.

Minister poinformował²⁸⁵, że w opinii resortu edukacji wsparcie dzieci KODA w przedszkolach, szkołach i placówkach systemu oświaty powinno być zapewnianie w oparciu o właściwie organizowaną i oferowaną pomoc psychologiczno-pedagogiczną. Ponadto, w związku z prowadzonymi przez MEN pracami nad nowym modelem kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi analizowane będą też zagadnienia dotyczące tej grupy dzieci w kontekście m.in. usprawnienia diagnozy ich potrzeb i możliwości oraz udzielania adekwatnego wsparcia. Rzecznik będzie monitorował prace w tym zakresie.

²⁸³ KODA – z ang. Kids/Kid of Deaf Adults – słyszące dzieci niesłyszących rodziców do ukończenia 18. roku życia

²⁸⁴ XI.7036.41.2017 z 29 września 2017 r.

²⁸⁵ Pismo z 31 października 2017 r.

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

— Sytuacja opiekunów osób z niepełnosprawnościami, którzy po zakończeniu sprawowania opieki ubiegają się o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy

Do Rzecznika wpływały skargi od 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 wnioskowanego świadczenia z uwagi na niespełnienie jednego z wymaganych warunków, tj. określonego w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁸⁶ 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. W ocenie Rzecznika w przypadku osób, które zrezygnowały z zatrudnienia w celu sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad 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 się²⁸⁷ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi poinformowano²⁸⁸ o powołaniu międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Rozwiązań w zakresie Poprawy Sytuacji Osób Niepełnosprawnych i Członków ich Rodzin. Do zadań Zespołu należy opracowanie analizy aktualnej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i członków ich rodzin oraz kompleksowych rozwiązań w zakresie poprawy ich sytuacji. Przedmiotowa problematyka ma zostać podjęta, zgodnie z deklaracją Ministra, na forum Zespołu.

— Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o świadczeniach pielęgnacyjnych

W październiku 2017 r. minęły trzy lata od wejścia w życie wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał²⁸⁹, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących pieczę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodne

²⁸⁶ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 887, z późn. zm.).

²⁸⁷ III.7060.470.2016 z 29 maja 2017 r.

²⁸⁸ Pismo z 20 czerwca 2017 r.

²⁸⁹ Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13.

z ustawą zasadniczą. Pomimo zalecenia Trybunału, iż wykonanie wyroku wymaga podjęcia niezwłocznych działań ustawodawczych, prace legislacyjne nie zostały sfinalizowane. Zdaniem Rzecznika przedłużanie stanu niekonstytucyjności potęguje negatywne nastroje społeczne, które w środowisku opiekunów trwają od momentu zrealizowania przez ustawodawcę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2013 r., który orzekł²⁹⁰, iż wygaśnięcie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 30 czerwca 2013 r. było niezgodne z Konstytucją. Oczekiwaniem beneficjentów świadczeń opiekuńczych było odzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, a działania ustawodawcy, który wprowadził dla tej grupy nowy zasiłek, są oceniane jako niewystarczające. W przekonaniu Rzecznika priorytetem w działalności państwa na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnościami w obszarze polityki socjalnej powinno być: wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. w celu przywrócenia równego traktowania opiekunów osób z niepełnosprawnościami, wyeliminowanie ograniczeń w dostępie do świadczeń opiekuńczych i stworzenie możliwości wyboru korzystniejszego świadczenia w przypadku zbiegu prawa do świadczenia opiekuńczego i świadczeń emerytalno-rentowych, wyeliminowanie ograniczenia w dostępie do świadczeń opiekuńczych osób nieobciążonych obowiązkiem alimentacyjnym oraz doprecyzowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego rodzica ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Rzecznik zwrócił się²⁹¹ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o objęcie nadzorem prac legislacyjnych na rzecz przywrócenia równego traktowania opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

Minister poinformował²⁹², że w resorcie prowadzone są analizy możliwych do wprowadzenia zmian w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami, ich rodzin oraz opiekunów. W toku prowadzonych prac analizowane są wszystkie propozycje rozwiązań, w tym również postulaty dotyczące zniesienia dysproporcji w wysokości świadczeń dla opiekunów dorosłych osób z niepełnosprawnościami i opiekunów osób z niepełnosprawnościami od dzieciństwa. Minister wskazał również, że istotnym działaniem zwiększającym wsparcie materialne dla osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin jest także znaczne podwyższenie udzielanych świadczeń: świadczenia pielęgnacyjnego, minimalnej emerytury, renty socjalnej. Wsparcie dla rodzin z osobami z niepełnosprawnościami realizowane jest także poprzez Program Rodzina 500+.

²⁹⁰ Sygn. akt K 27/13.

²⁹¹ III.7064.257.2014 z 2 października 2017 r.

²⁹² Pismo z 6 listopada 2017 r.

10. Realizacja zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

— Rozpatrzenie sprawozdania Polski o środkach podjętych w celu realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Rzecznik w toku swojej działalności formułuje szereg rekomendacji dotyczących systemu wsparcia osób z niepełnosprawnością, zgodnego ze standardami Konwencji. W 2017 r. prowadzone były – we współpracy z Komisją ekspertów – prace w celu opracowania aktualizacji sprawozdania dla Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych na temat sytuacji w Polsce. Komitet w 2018 r. rozpatrywać będzie raport Polski, z uwzględnieniem raportów alternatywnych Rzecznika²⁹³.

²⁹³ XI.411.1.2018 z 30 lipca 2015 r. oraz 31 stycznia 2018 r. Zob. materiały dostępne na stronie www.rpo.gov.pl, pod linkiem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/realizacja-przez-polske-zobowiazan-wynikajacych-z-konwencji-o-prawach-osob-niepelnosprawnych>.

III. Działalność Komisji Ekspertów

Przy Rzeczniku działa osiem komisji ekspertów, w tym pięć zajmujących się bezpośrednio zasadą równego traktowania, tj: Komisja Ekspertów do spraw Osób Starszych, Osób z Niepełnosprawnością, Migrantów, Osób Głuchych oraz Ochrony Zdrowia Psychicznego. Są to ciała doradcze, złożone z osób posiadających doświadczenie akademickie lub praktyczne, najczęściej wynikające z aktywnej działalności w organizacjach pozarządowych. Do zadań komisji ekspertów należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Rzecznika, m.in. poprzez proponowanie priorytetowych kierunków aktywności, przygotowywanie analiz oraz monitorowanie realizacji zasady równego traktowania w szczególności ze względu na wiek, niepełnosprawność, narodowość, pochodzenie etniczne, religię i wyznanie. Działalność komisji ma charakter społeczny.

1. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych²⁹⁴ opracowuje ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych, wskazuje ważne kwestie dot. osób starszych naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć stanowisko lub podjąć do realizacji. Komisja opracowuje także publikacje dedykowane osobom starszym lub kierowane do organizacji i instytucji zajmujących się wspieraniem tej grupy społecznej.

Działania Komisji

a) Monitorowanie prac nad Konwencją ONZ o prawach osób starszych

W 2010 r. powstała grupa robocza do spraw starzenia się OEWGA, a w 2012 r. powierzono im przygotowanie elementów nowego instrumentu prawnego ochrony praw osób starszych²⁹⁵. Nie wszystkie państwa członkowskie ONZ dostrzegają

²⁹⁴ W skład Komisji powołanej Zarządzeniem RPO Nr 8/2011 z dnia 23 lutego 2011 r. wchodzi: dr hab. prof. UW Barbara Szatur-Jaworska – współprzewodnicząca, prof. dr hab. Barbara Bień, dr hab. Piotr Błędowski, Wiesława Borczyk, dr med. Jarosław Derejczyk, dr hab. Waldemar Hoff, Ewa Kamińska, prof. nzw. dr hab. Ewa Kozdroń, Dagmara Krześcińska, Ewa Kulisz, Joanna Mielczarek, prof. Barbara Mikołajczyk, Jarosław Mojsiejuk, Danuta Parlak, dr hab. Jolanta Perek-Białas, ks. dr Norbert Pikuła, Jolanta Piotrowska, Krystyna Rawska, dr Magdalena Rosochacka-Gmitrzak, dr hab. Barbara Rysz-Kowalczyk, Tomasz Schimanek, Grażyna Staniszevska, Małgorzata Stanowska, Hanna Szczeblewska, dr n. med. Katarzyna Szczerbińska, Beata Tokarz-Kamińska, dr prof. WSH w Sosnowcu Maria Zrałek, Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca, Anna Chabiera – sekretarz do 12 marca 2017 r., Ewa Tułodziecka-Czapska – sekretarz od 13 marca 2017 r., Kinga Dękiejowska, Magdalena Kuruś, Dorota Siwiec.

²⁹⁵ Więcej zob. II.5.

potrzebę tworzenia Konwencji o prawach osób starszych. Prowadzone są dyskusje o formie i zakresie nowej Konwencji. Do udziału w sesjach OEWGA zaproszono krajowe instytucje ochrony praw człowieka. W Polsce funkcję tę pełni Rzecznik Praw Obywatelskich. Prace Komisji w 2017 r. były w dużej części poświęcone tematom aktualnie omawianym przez OEWGA, tj. dyskryminacji, wykluczeniu, przemocy i nadużyć wobec osób starszych.

W ramach Komisji omówiono międzynarodowe standardy antydyskryminacyjne. Wskazano na zbyt mały nacisk w przepisach prawa międzynarodowego na kwestię dyskryminacji ze względu na wiek. Komisja zapoznała się także z wynikami badań w zakresie nierównego traktowania i wykluczenia osób starszych, zdiagnozowała 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 60 lat, choć geriatrzy stawiają granicę na 75-80 latach, a gerontolodzy 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, wymiennie.

Niezbędna jest powszechna edukacja oraz zmiana postaw społecznych. Bardzo ważna jest także kwestia propagowania dobrych praktyk, upowszechniania określonych zachowań, co może przełożyć się na zrozumienie przez społeczeństwo specyfiki praw i potrzeb omawianych grup.

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 Konstytucji RP ograniczeń nakładanych na osoby ubezwłasnowolnione. Drugą ważną kwestią jest uzupełnienie przepisów określających przestępstwa motywowane uprzedzeniami²⁹⁶.

b) Komunikacja w relacjach z osobami starszymi – przejawy ageizmu²⁹⁷

Komisja podjęła tematykę komunikacji z osobami starszymi. Przedstawiono negatywne skutki używania wobec osób starszych języka protekcyjnego, który jest powszechną formą komunikacji stosowaną zarówno przez opiekunów, jak i bliskich, wynikającą z postrzegania starości w sposób negatywny, stereotypowy. Zdaniem Komisji niezbędne jest dotarcie z informacją o zjawisku mowy dyskryminują-

²⁹⁶ Zob. więcej: Wprowadzenie.

²⁹⁷ Ageizm - pojęcie oznaczające postawy oparte na stereotypach i uprzedzeniach odnoszących się do wieku danej osoby lub grupy osób. W literaturze przedmiotu określenie to bywa także utożsamiane z dyskryminacją ze względu na wiek., źródło: <https://rownosc.info/dictionary/ageizm/>.

cej zarówno do osób starszych, jak i personelu świadczącego opiekę nad seniorami. Wydaje się być koniecznym włączenie do programów kształcenia kadr odpowiednich treści mających zapobiegać stygmatyzacji osób starszych i w konsekwencji ich dyskryminacji.

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

c) Wydarzenia

10 kwietnia 2017 r. w Biurze Rzecznika odbyła się uroczystość wręczenia wyróżnień laureatom II edycji konkursu „Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych”. Wyróżnionych zostało 11 projektów²⁹⁸. We wrześniu 2017 r. została ogłoszona III edycja Złotej Księgi Dobrych.

26 września 2017 r. zorganizowano konferencję „Wsparcie osób żyjących z chorobą Alzheimera i ich rodzin – potrzeby i dobre praktyki” we współpracy Rzecznika i Polskiego Stowarzyszenia Pomocy Osobom z chorobą Alzheimera.

d) Model wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania

W 2017 r. kontynuowano upowszechnianie modelu wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania²⁹⁹. Prowadzone 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 prowadzenia kompleksowych, skoordynowanych działań, uwzględniając przy tym indywidualne potrzeby osoby starszej.

e) Publikacje

W 2017 r. wydano dwie publikacje:

- ✓ Synteza publikacji pt. „System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji propozycja modelu” uzupełniona o skrót z raportu z badań „Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego analiza i zalecenia”³⁰⁰;
- ✓ Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych.

²⁹⁸ 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>.

²⁹⁹ Zob. więcej: B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski (red.) System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji propozycja modelu, Raport Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2016.

³⁰⁰ A. Błaszczak-Banasiak, M. Kuruś, A. Chabiera, P. Nowek (red.) Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego analiza i zalecenia, Zasada równego traktowania - prawo i praktyka nr 20, Warszawa 2016.

2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością

Jak wspomniano wcześniej, Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje funkcję niezależnego mechanizmu ds. popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Ratyfikując tę Konwencję w 2012 r. Polska potwierdziła, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka. Dla zapewnienia tej możliwości konieczne jest wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego mechanizmów zapewniających osobom z niepełnosprawnościami realną możliwość korzystania z praw człowieka. Niestety w wielu obszarach takich rozwiązań nadal brakuje. W związku z tym niezwykle istotnym aspektem działalności Rzecznika są sprawy związane z ochroną praw osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z Konwencją działania Rzecznika na rzecz ON powinny być realizowane we współpracy i konsultacji z osobami z niepełnosprawnościami i reprezentującymi je organizacjami³⁰¹. W związku z tym przy Rzeczniku powołana została Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością³⁰². Jest to ciało społeczne mające charakter opiniodawczo-doradczy, stale monitorujące sytuację faktyczną i prawną osób z niepełnosprawnościami oraz wypracowujące rekomendacje działań w tym zakresie. W ten m.in. sposób Rzecznik zapewnia włączenie osób z niepełnosprawnościami w proces podejmowania decyzji dotyczących postulowanych rozwiązań w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.

Działania Komisji

Prace Komisji w 2017 r. dotyczyły w szczególności następujących obszarów: edukacja dzieci z niepełnosprawnościami, niezależne życie i włączenie w społeczność lokalną, w tym deinstytucjonalizacja oraz asystencja osobista, uniwersalne projektowanie.

Pierwsze posiedzenie Komisji poświęcono edukacji włączającej oraz asystencji osobistej. Członkowie Komisji dyskutowali o treści Komentarza Generalnego do art. 24 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wydanego przez Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych³⁰³. Zaprezentowano także członkom Komisji aktualne działania Rzecznika związane z niedociągnięciami w edukacji włączającej w Polsce.

³⁰¹ Art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169)

³⁰² W skład Komisji wchodzi: dr Monika Zima-Parjaszewska – współprzewodnicząca, Anna Błaszczak-Banasiak – współprzewodnicząca, dr Krzysztof Kurowski – sekretarz, Barbara Abramowska, Sławomir Besowski, Dominika Buchalska, Kinga Dękierowska, dr Agnieszka Dudzińska, Agata Gawska, Barbara Imiołczyk, Piotr Kowalski, Grzegorz Kozłowski, dr Paweł Kubicki, Małgorzata Radziszewska, dr Anna Rdest, dr Katarzyna Roszewska, Anna Rutz, Dagmara Sendur, Dorota Siwiec, Scholastyka Śniegowska, Aleksander Waszkielewicz, Paweł Wdówik, dr hab. inż. arch. Marek Wysocki, Jacek Zadrozny, Adam Zawisny, dr Jarosław Zbieranek.

³⁰³ Komentarz Generalny nr 4 (ozn.: CRPD/C/GC/4) dostępny jest na stronie Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en.

W drugiej części spotkania Komisja zapoznała się z wynikami badań zrealizowanych na zlecenie Biura Rzecznika poświęconych asystentowi osobistemu osoby z niepełnosprawnością³⁰⁴. Przeprowadzona została dyskusja nad potrzebą wprowadzenia do polskiego porządku prawnego usług asystenckich. Omówiono kluczowe zagadnienia, które powinny się znaleźć w nowej regulacji. Jako obszary, które wymagają szczególowej analizy, wskazano: ustalenie grupy osób, której powinno przysługiwać prawo do usług asystenckich, relację między usługami asystenckimi i opiekuńczymi, relację między usługami asystenckimi dla osób z niepełnosprawnościami a formami wsparcia osób starszych.

Podczas drugiego posiedzenia omówiono projekt komentarza generalnego Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych do art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³⁰⁵ oraz ramowy projekt komentarza do art. 5 Konwencji. Członkowie Komisji uznali, że komentarz do art. 19 może być bardzo cenny dla wskazywania niezbędnych do podjęcia w Polsce działań na rzecz promocji niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami. Zauważono, że obecnie obowiązujące w Polsce rozwiązania w sposób istoty odbiegają od standardu wynikającego z komentarza. Tematem drugiej części spotkania był rządowy program *Za życiem*. W toku dyskusji zauważono, że w pewnych aspektach może on przynieść pozytywne efekty, jednak nie ma on charakteru kompleksowego. W ocenie członków Komisji konieczne jest przyjęcie kompleksowego programu na rzecz poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami i w celu wdrażania Konwencji.

Tematami kolejnego posiedzenia były uniwersalne projektowanie oraz edukacja dzieci z niepełnosprawnościami. Omówiono przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekt wytycznych i rekomendacji pt. *Standardy dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami*, mając na uwadze koncepcję uniwersalnego projektowania. W trakcie dyskusji członkowie Komisji zwrócili uwagę, że dokumenty o charakterze wytycznych i rekomendacji są niewystraszające. W ocenie członków Komisji niezbędne jest przyjęcie regulacji mających charakter wiążący. Przedmiotem dyskusji były także nowe regulacje Prawa oświatowego dotyczące realizacji prawa do edukacji dzieci z niepełnosprawnościami. Wątpliwości budziły w szczególności zmienione zasady nauczania indywidualnego. Uznano, że oceny wpływu przyjętych rozwiązań należy dokonać po upływie dłuższego okresu stosowania, tj. w toku lub po zakończeniu roku szkolnego 2017/2018.

³⁰⁴ Raport jest dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/file/asystent-osobisty-osoby-z-niepelnosprawnoscia-zapotrzebowanie-na-miare-konwencji-o-prawach-osob-z>

³⁰⁵ Komentarz Generalny nr 5 (ozn.: CRPD/C/GC/5) dostępny jest na stronie Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/5&Lang=en.

Podczas kolejnego posiedzenia zaprezentowano koncepcję nowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami przyjętą przez III Kongres Osób z Niepełnosprawnościami, który odbył się pod patronatem RPO. W komentarzach eksperci podkreślali, że przyjęte przez Kongres założenia nowego systemu wsparcia stanowią pierwszą kompleksową koncepcję systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami opartą o standardy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³⁰⁶. Przedstawione zostały także planowane działania Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych w związku z rozpatrywaniem wstępnego sprawozdania Polski z wdrażania Konwencji. Eksperti zgłaszali rekomendacje dotyczące zagadnień, na które Rzecznik w swoim materiale dla Komitetu powinien zwrócić szczególną uwagę.

Efekty działań

Na wniosek członków Komisji w Biurze Rzecznika odbyło się spotkanie podmiotów realizujących projekty *Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych* w ramach zadania 2.6 programu POWER. Ich celem jest dokonanie przeglądu zadań jednostek administracji rządowej i samorządowej pod kątem dostosowania do postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Dzięki spotkaniu powstała platforma wymiany informacji pomiędzy podmiotami realizującymi poszczególne projekty. Pozwoli to również lepiej wykorzystać wyniki projektów w procesie monitorowania wdrażania Konwencji.

W efekcie działań Komisji Rzecznik wraz z 54 organizacjami społecznymi skierował Apel do Prezesa Rady Ministrów w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych³⁰⁷. Deinstytucjonalizacja oznacza proces przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia na poziomie społeczności lokalnych, z poszanowaniem podmiotowości i przyrodzonej godności wszystkich osób, w tym prawa do decydowania o własnym życiu. W wystąpieniu wskazano na potrzebę przyjęcia kompleksowego programu deinstytucjonalizacji. Uczyniono tak w innych państwach europejskich. Przykład stanowi węgierska strategia deinstytucjonalizacji z 2011 r., która spowodowała, że w latach 2011-2015 660 osób przeszło z opieki instytucjonalnej do wsparcia w społeczności lokalnej. W obecnej perspektywie unijnej (2014-2020) założono przejście kolejnych 10 000 osób. Równocześnie w Apelu zauważono potrzebę przyjęcia moratorium na tworzenie dużych instytucji (wzorem Słowacji, Węgier czy Danii) oraz częściowego moratorium na kierowanie do instytucji osób, które dopiero będą potrzebować całodobowego wsparcia.

Zagadnieniu temu poświęcone było też zorganizowane wspólnie z Komisją seminarium eksperckie pt. *Narodowy Program Deinstytucjonalizacji – potrzeba przyję-*

³⁰⁶ Zob. <http://konwencja.org/konsultacja/zalozenia-dla-projektow-ustaw-dla-nowego-systemu-wsparcia-osob-z-niepelnosprawnościami/>.

³⁰⁷ XI.503.4.2016 z 20 listopada 2017 r., por. opis w punkcie II.5.

*cia i realizacji*³⁰⁸. Gościem specjalnym seminarium był przedstawiciel organizacji³⁰⁹ odpowiadającej za wdrożenie węgierskiego programu. W czasie seminarium z udziałem licznych przedstawicieli organizacji społecznych, a także instytucji państwowych i samorządowych omówiono doświadczenia innych państw oraz rozważano sposób wdrożenia deinstytucjonalizacji w Polsce.

We współpracy z Komisją przygotowano zostało wystąpienie do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie problemów związanych z dowozem uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych.³¹⁰

Co wymaga pracy

W ocenie Komisji do pełnego wdrożenia przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych konieczny jest szereg działań. Należy wśród nich wymienić przyjęcie ogólnokrajowej strategii wdrażania jej postanowień, a także ratyfikowanie Protokołu fakultatywnego umożliwiającego składanie skarg indywidualnych do Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych na naruszenia praw określonych w Konwencji. Ważne jest też stworzenie jednolitego systemu orzekania o niepełnosprawności koncentrującego się nie na dysfunkcjach, ale na tym, jakie wsparcie zapewni danej osobie jak najpełniejsze uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym. Należy także zastąpić instytucję ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji. Kolejne zagadnienia, które będą w dalszym ciągu przedmiotem zainteresowania Komisji, to wprowadzenie do polskiego prawa wymogów dostępności opartych na zasadach uniwersalnego projektowania, przyjęcie Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji oraz regulacji ustawowych w zakresie asystencji osobistej. Komisja będzie także kontynuowała kwestie związane z edukacją osób z niepełnosprawnościami.

3. Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych

Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych³¹¹ gromadzi informacje dotyczące specyficznych problemów i potrzeb osób Głuchych, a także wskazuje ważne kwestie naruszające prawa człowieka osób głuchych.

³⁰⁸ Seminarium odbyło się w Biurze RPO 5 grudnia 2017 r., zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/o-potrzebie-stworzenia-narodowego-programu-deinstytucjonalizacji>.

³⁰⁹ Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségért Közhazsnú Nonprofit Kft.

³¹⁰ Zob. więcej: sprawa z dnia 24 listopada 2017 r. (XI.7036.61.2017).

³¹¹ W skład Zespołu Komisji powołanej Zarządzeniem RPO z dnia 13 marca 2017 r. wchodzi: dr Małgorzata Czajkowska-Kisil – współprzewodnicząca, Anna Antos, Marcin Daszkiewicz, Grzegorz Galewski, Bartosz Gołędzinowski, Piotr Kowalski, Joanna Łacheta, Małgorzata Mickiewicz, Kajetana Maciej-ska-Roczan, Bartosz Marganiec, Alicja Orłowska, Małgorzata Piątkowska, dr. hab. Dorota Podgórska-Jachnik, Anna Sacha, Marek Śmietana, Małgorzata Talipska, dr Dominika Wiśniewska, Aleksandra Włodarska vel Głowacka, Paweł Żurawski, Barbara Imiółczyk – współprzewodnicząca, Sylwia Górka – sekretarz.

Działania Komisji

W 2017 r. odbyły się cztery spotkania Komisji. Aktywność Komisji skupiła się wokół przygotowywanego przez Polski Związek Głuchych Oddział Łódzki projektu „Centrum Informacji dla Rodzin z Dziećmi z Uszkodzonym Słuchem” (CIRDUS)³¹² oraz organizacji konferencji „Głuchota a problemy adopcji i rodzicielstwa zastępczego”³¹³, która odbyła się 8 listopada 2017 r. w Biurze Rzecznika. Celem konferencji było przedstawienie specyficznej i trudnej sytuacji kompensacji rodzicielstwa w formach adopcyjnych i zastępczych, gdy dziecko i/lub rodzice biologiczni lub też kandydaci na rodziców adopcyjnych/zastępczych mają uszkodzony słuch.

Jednym z tematów spotkań była pomoc dla ofiar przemocy. Eksperci spotkali się z kierowniczką Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” prowadzonego przez Instytut Psychologii Zdrowia Polskiego Towarzystwa Psychologicznego. Przedstawione zostały plany Funduszu Sprawiedliwości na 2018 rok. Ofiarami przestępstw są zarówno osoby słyszące, jak i osoby głuche. Jednak osoby głuche nie zgłaszają się z prośbą o pomoc. Jest to najprawdopodobniej spowodowane tym, że nie wiedzą w jaki sposób i gdzie mogą skorzystać z pomocy. Dyskutowano, w jaki sposób można dotrzeć do osób głuchych z informacją o możliwościach uzyskania wsparcia.

4. Komisja Ekspertów ds. Migrantów

Z racji pełnionej funkcji niezależnego organu ds. równego traktowania, Rzecznik na bieżąco monitoruje sytuację, w jakiej znajdują się grupy szczególnie narażone na dyskryminację. Taką grupą niewątpliwie są migranci, w tym także mieszkający w Polsce uchodźcy. W ostatnich latach wzrosła liczba badanych przez Rzecznika spraw dotyczących ochrony praw cudzoziemców przebywających w Polsce lub przybywających dopiero na terytorium RP. W konsekwencji, aby skutecznie realizować swoje ustawowe zadania, Rzecznik powołał Komisję Ekspertów ds. Migrantów³¹⁴, która pełnić ma funkcje opiniodawczo-doradcze, na bieżąco analizować stan przestrzegania praw i wolności przysługujących cudzoziemcom i przedstawiać Rzecznikowi rekomendacje na temat koniecznych w tym zakresie działań i interwencji.

³¹² <http://www.cirdus.pl/>

³¹³ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/gluchota-problemy-adopcji-i-rodzicielstwa-zastepczego-konferencja-w-biurze-rpo>

³¹⁴ W skład Komisji wchodzi: Malika Abdoulvakhobova, Maciej Bohosiewicz, amb. Ksawery Burski, Aleksandra Chrzanowska, Irena Dawid-Olczyk, Maciej Duszczyk, Grzegorz Dziemidowicz, Justyn Frelak, Katarzyna Gmaj, Aleksandra Grzymała-Kazłowska, prof. Maria Magdalena Kenig-Witkowska, Mirosława Keryk, Witold Klaus, Tomasz Knothe, Agnieszka Kosowicz, Agnieszka Kunicka, Magdalena Lesińska, Maja Łysienia, dr Ewa Pogorzała, Katarzyna Przybysławska, dr Dorota Pudzianowska, prof. Irena Rzeplińska, prof. Jacek Schmidt, Tomasz Sieniow, Teresa Sotowska, dr Sylwia Urbańska, Ton Van Anh, Maciej Ząbek, Barbara Imiołczyk, Marcin Sośniak, Dariusz Supel.

Działania Komisji

W 2017 r. odbyły się dwa posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Migrantów. Podczas pierwszego posiedzenia w dniu 7 lutego 2017 r. poruszony został temat projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw przygotowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wśród grona ekspertów i przedstawicieli organizacji pozarządowych poddano analizie proponowane w projekcie ustawy rozwiązania prawne, które, jak można domniemywać, zostały przygotowane w reakcji na sytuację panującą na wschodniej granicy RP, zwłaszcza na przejściu granicznym pomiędzy Polską i Białorusią w Terespolu, jak wskazano w punkcie I.2. Na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu stają cudzoziemcy, którzy od dłuższego czasu bezskutecznie próbują wjechać na terytorium Polski, aby ubiegać się w Polsce o ochronę międzynarodową. Według ich relacji funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę nie przyjmują od cudzoziemców deklaracji o zamiarze wystąpienia z wnioskiem o ochronę międzynarodową, nie dopuszczają tym samym do złożenia takiego wniosku i w konsekwencji odmawiają cudzoziemcom prawa wjazdu na terytorium Polski. Pomimo takiej odmowy cudzoziemcy wielokrotnie, z takim samym skutkiem ponawiają próby przekroczenia granicy. W odpowiedzi na te informacje, docierające również do Rzecznika, pracownicy Zespołu ds. Równego Traktowania przeprowadzili w 2016 r. niezapowiedzianą wizytację kolejowego przejścia granicznego w Terespolu i przejścia pieszego w Medyce. W trakcie posiedzenia Komisji w kontekście prac nad nowym kształtem ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP pracownicy Biura RPO przypomnieli wnioski i zalecenia sformułowane po wizytacjach³¹⁵.

Projekt ustawy, w opinii członków Komisji, wprowadza istotne zmiany w obowiązującym porządku prawnym. Niektóre z proponowanych rozwiązań szczególnie budziły wątpliwości uczestników posiedzenia. Zastrzeżenia dotyczyły zwłaszcza wprowadzenia dodatkowej przesłanki zatrzymania osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z analizowanym projektem w jego pierwszej wersji, cudzoziemiec wnoszący o ochronę międzynarodową mógł zostać zatrzymany w celu rozpatrzenia wniosku o ochronę, w przypadku gdy wniosek ten został złożony na przejściu granicznym, a wnioskodawca nie spełniał warunków wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i pobytu na tym terytorium. W takim przypadku każdy cudzoziemiec byłby umieszczany w ośrodku strzeżonym lub areszcie dla cudzoziemców. Wyłączona nawet została możliwość zastosowania wobec niego któregośkolwiek

³¹⁵ Komunikat dotyczący wizytacji kolejowego przejścia granicznego w Terespolu, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komunikat-o-wizytacji-kolejowego-przejscia-granicznego-w-terespolu>.

Komunikat dotyczący wizytacji przejścia granicznego pomiędzy Polską i Ukrainą w Medyce, dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wizytacja-przejscia-granicznego-pomiedzy-polsk%C4%85-i-ukraina-w-medyce>.

ze środków alternatywnych do detencji, takich jak zobowiązanie cudzoziemca, który ubiega się o przyznanie ochrony, do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu, wpłaty zabezpieczenia pieniężnego w określonej wysokości lub zamieszkiwania w wyznaczonym miejscu do czasu, gdy decyzja w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej stanie się ostateczna. W opinii ekspertów stosowanie detencji wyłącznie na tej podstawie, że cudzoziemiec złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym i nie dysponuje dokumentem uprawniającym do wjazdu i pobytu w Polsce, należało uznać za rodzaj nieuzasadnionej sankcji pozostającej w sprzeczności z przepisami Konwencji genewskiej o statusie uchodźców. Ekspertcy dyskutowali również o zgodności z prawem unijnym proponowanego w projekcie tzw. trybu granicznego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz o możliwości stosowania detencji wobec cudzoziemców, których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywany będzie w ww. trybie. Kolejną kwestią, która budziła wątpliwości ekspertów, szczególnie w kontekście zgodności proponowanych rozwiązań prawnych z prawem unijnym, było też wprowadzenie w ustawie natychmiastowej wykonalności decyzji zawierających orzeczenie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu do kraju pochodzenia wydawanych w trybie granicznym. Zgodnie z projektowanym stanem prawnym, decyzja wydana w procedurze granicznej zawierająca orzeczenie o zobowiązaniu do powrotu byłaby zatem wykonalna, i to w trybie przymusowym, już w chwili jej doręczenia, bez względu na bieg terminu do wniesienia odwołania. Rozwiązanie takie, w opinii uczestników posiedzenia, można uznać za sprzeczne z przepisami dyrektywy 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej³¹⁶. Zgodnie z tą dyrektywą, państwa członkowskie powinny zezwalać wnioskodawcom na pozostawanie na ich terytorium do upływu terminu, w jakim mogą oni skorzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia, a jeśli z tego prawa skorzystają, nawet do czasu rozpatrzenia tego środka.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym przedstawił uwagi do przygotowanego w tym resorcie projektu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³¹⁷. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji uwzględniło część uwag³¹⁸.

Kolejne posiedzenie Komisji odbyło się 27 listopada 2017 r. z udziałem przedstawicielki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Poruszono na nim temat zmian w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzonych na mocy nowelizacji ww. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. w związku z koniecznością wdrożenia do polskiego porządku prawnego dyrektywy

³¹⁶ Dz. Urz. L 180/60 z 29.6.2013.

³¹⁷ XI.543.10.2017 z 13 lutego 2017 r.

³¹⁸ Pismo z 8 czerwca 2017 r.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego³¹⁹.

Na posiedzeniu omówione zostały również zagadnienia wpływu środków finansowych pozyskanych przez Urzędy Wojewódzkie w konkursie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadzonym w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) na warunki obsługi interesantów oraz sposób wykonywania przez Urzędy zadań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na pobyt, w tym zezwoleń na pobyt i pracę, na terytorium Polski. W świetle napływających do Rzecznika skarg wskazujących na istotne opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków niezbędne jest niezwłoczne podjęcie działań zaradczych w tym zakresie. W posiedzeniu uczestniczył Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, który przedstawił członkom komisji informację na temat projektu, który realizowany będzie przez Wojewodę Małopolskiego ze środków FAMI.

Co wymaga pracy

Przedmiotem dalszej uwagi Komisji będą prace legislacyjne nad ostatecznym kształtem nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W 2018 r. Komisja planuje przyjrzeć się funkcjonowaniu nowego programu nauczania dzieci cudzoziemskich, który od 2017 r. obowiązuje w polskich szkołach. Komisja przedstawi Rzecznikowi swoją opinię i postulaty co do ewentualnych działań w tym obszarze.

Komisja będzie również monitorować programy wdrażane w urzędach wojewódzkich, których celem jest m.in. usprawnienie obsługi cudzoziemców ubiegających się o przyznanie prawa pobytu w Polsce. Komisja planuje zorganizować posiedzenie, na którym spotka się z przedstawicielami pracodawców i organizacjami reprezentującymi pracowników cudzoziemskich, aby przedyskutować w gronie ekspertów problemy, z którymi spotykają się migranci ekonomiczni i pracodawcy, zastanowić się, jakie działania generalne może podjąć Rzecznik w tym zakresie.

³¹⁹ Dz. Urz. L 94 z 28.3.2014.

IV. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania

Rzecznik w obszarze realizacji zasady równego traktowania prowadzi aktywną współpracę międzynarodową z podmiotami zagranicznymi. Do głównych partnerów Rzecznika w tym obszarze należy Europejska Sieć Organów do spraw Równego Traktowania EQUINET³²⁰, której Rzecznik jest członkiem od 2011 r. Organizacja ta stanowi profesjonalną platformę współpracy i wzajemnego wsparcia w kwestiach interpretacji prawnej i praktycznej realizacji dyrektyw Unii Europejskiej mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Zrzesza 46 krajowych organów do spraw równego traktowania z 34 państw europejskich. Od 2017 r. Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich do spraw Równego Traktowania, dr Sylwia Spurek, pełni funkcję członkini 9-osobowego zarządu tej organizacji.

W 2017 r. przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w szeregu szkoleń, seminariów i konferencji, w tym m.in: *Equinet Conference, Advancing Equality: the potential of equality duties*³²¹; *How to build a case on equal pay*³²², *Breaking the glass ceiling: career progress for women*³²³, *Inclusion of and discrimination against migrants in Europe*³²⁴. Pracownicy Biura Rzecznika brali także czynny udział w pracach trzech grup roboczych EQUINETU – zajmujących się analizą praktycznego zastosowania przepisów prawa antydyskryminacyjnego w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law*), równym traktowaniem mężczyzn i kobiet (*Working Group on Gender Equality*) oraz antydyskryminacyjną polityką Unii Europejskiej (*Working Group on Policy Formation*) – oraz dwóch grup roboczych o charakterze czasowym zajmujących się badaniami antydyskryminacyjnymi (*Cluster on Research and Data Collection*) i litygacją strategiczną (*Cluster on Strategic Litigation*). W dniach 4-5 grudnia 2017 r. grupa robocza ds. litygacji strategicznej zorganizowała w Biurze Rzecznika szkolenie na ten temat z udziałem kilkunastu przedstawicieli instytucji z sieci EQUINET.

³²⁰ Strona internetowa: <http://www.equineteurope.org/>

³²¹ 3-4 maja 2017 r.

³²² 31 sierpnia – 1 września 2017 r.

³²³ 13-14 listopada 2017 r.

³²⁴ 6-7 grudnia 2017 r.

W 2017 r. Rzecznik kontynuował realizację 2-letniego projektu finansowanego ze środków Unii Europejskiej, którego celem było wsparcie instytucji Ombudsmana Republiki Azerbejdżanu.³²⁵ Jeden z komponentów tego projektu poświęcony był ochronie praw osób starszych i osób z niepełnosprawnościami w Azerbejdżanie. Eksperti Biura Rzecznika przeprowadzali szkolenia dotyczące wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przygotowali analizę luk prawnych i najpilniejszych potrzeb w zakresie ochrony praw człowieka osób starszych i osób z niepełnosprawnościami oraz opracowali strategię Biura Ombudsmana i plany pracy w tych obszarach.

Rzecznik we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) kontynuował realizację projektu finansowanego ze środków Komisji Europejskiej dotyczącego kompleksowej reakcji na przestępstwa motywowane uprzedzeniami pn. *Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime*. Rzecznik koordynuje przeprowadzenie ogólnopolskich badań na temat tzw. „ciemnej liczby” przestępstw motywowanych uprzedzeniami, to jest czynów zabronionych, które nie zostały zgłoszone żadnym organom ścigania. W roku 2017 opracowano metodologię badania, wyłoniono w stosownym trybie agencję badawczą odpowiedzialną za przeprowadzenie badania w terenie, nawiązano współpracę z Ośrodkiem Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, przeprowadzono jakościową część badania i testy narzędzia badawczego. Wyniki badań zaprezentowane zostaną w 2018 r.

³²⁵ Support to the Strengthening of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan.

V. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania

Na podstawie przepisów ustawy o RPO elementem informacji rocznej Rzecznika jest informacja o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego powodu poniżej przedstawione zostały wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych dotyczące tej materii, również te, które w sposób bezpośredni nie dotyczą Polski. Należy bowiem mieć na uwadze, że poglądy zaprezentowane w orzeczeniach sądów europejskich mogą w istotny sposób oddziaływać na poziom ochrony praw jednostki w Polsce.

1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych

Zdolność procesowa osoby częściowo ubezwłasnowolnionej w sprawie o rozwód

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2017 r. (sygn. akt III CZP 66/17)
Małżonek częściowo ubezwłasnowolniony nie ma zdolności procesowej w sprawie o rozwód (art. 65 k.p.c.).

Sąd Najwyższy podjął uchwałę w sprawie, w której Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu. Sprawa dotyczyła rozstrzygnięcia, czy osoba częściowo ubezwłasnowolniona może samodzielnie (bez współdziałania ze strony swego kuratora) wnieść powództwo o rozwód. Rzecznik prezentował pogląd, że w tych sprawach osoba ubezwłasnowolniona częściowo może działać samodzielnie. Jednak Sąd Najwyższy zajął odmienne stanowisko, w myśl którego małżonek częściowo ubezwłasnowolniony nie ma zdolności procesowej w sprawie o rozwód (art. 65 k.p.c.). W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że rozstrzygane zagadnienie ma istotne znaczenie z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich. Jednakże rozwiązanie problemu w sposób zgodny z wytycznymi, jakie płyną z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, wymaga interwencji ustawodawcy – istniejących luk w pozytywnej regulacji prawnej nie da się wypełnić w drodze wykładni przepisu przez Sąd Najwyższy.

Dyskryminacja cudzoziemca w zatrudnieniu, odszkodowanie z art. 18^{3a} Kodeksu pracy

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. III APA 16/16)

Odszkodowanie przewidziane w art. 18^{3a} Kodeksu pracy powinno być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Odszkodowanie powinno zatem wyrównywać uszczerbek poniesiony przez pracownika, powinna być zachowana odpowiednia proporcja między odszkodowaniem a naruszeniem przez pracodawcę obowiązku równego traktowania pracowników, a także odszkodowanie powinno działać prewencyjnie. Ustalając jego wysokość należy więc brać pod uwagę okoliczności dotyczące obu stron stosunku pracy, zwłaszcza do odszkodowania mającego wyrównać szkodę niemajątkową pracownika, będącego zadośćuczynieniem za krzywdę. Odszkodowanie za dyskryminację - tak w rozumieniu dyrektyw, jak i przepisu art. 18^{3a} - może dotyczyć szkody majątkowej i niemajątkowej (krzywdy). Gdyby sąd uznał, że zasądzone odszkodowanie nie jest wystarczająco skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające, to należałoby zasądzić dodatkową kwotę w celu spełnienia przez odszkodowanie jego właściwej funkcji określonej w dyrektywach. W żadnym razie zasądzona na rzecz pracownika kwota nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę, co wynika wprost z art 18^{3a}. Oznacza to, że przepis art. 18^{3a} nie wprowadza wymagania zasądzenia odrębnego odszkodowania (zadośćuczynienia), jeżeli inne świadczenie lub odszkodowanie przysługujące pracownikowi na podstawie prawa pracy lub Kodeksu cywilnego, wyższe niż minimalne wynagrodzenie za pracę, jest wystarczająco „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 18^{3a} k.p. obejmuje wyrównanie uszczerbku w dobrach majątkowych i niemajątkowych pracownika. Jeżeli dyskryminacja pracownika nie powoduje szkody majątkowej lub szkoda ta jest niższa od minimalnego wynagrodzenia, to pracownik ma prawo do odszkodowania (będącego - odpowiednio - tylko zadośćuczynieniem lub częściowo także odszkodowaniem sensu stricto).

Przyznanie cudzoziemcowi świadczenia rodzinnego

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r. (sygn. I OSK 2955/16)

Warunkiem przyznania świadczenia rodzinnego cudzoziemcom mającym status uchodźcy czy objętym ochroną uzupełniającą nie jest zamieszkiwanie wszystkich członków rodziny wskazanych w art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lecz wystarczające jest, w zależności od sytuacji życiowej cudzoziemca, jego zamieszkiwanie z poszczególnymi członkami rodziny.

Ustalenie płci osoby transpłciowej posiadającej dzieci

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 15 grudnia 2017 r. (sygn. I ACa 531/17)

Poczucie przynależności do danej płci może być uznane za dobro osobiste (art. 23 kodeksu cywilnego) i jako takie podlega ochronie również w drodze powództwa o ustalenie na podstawie art. 189 kodeksu postępowania cywilnego. Podstawą takiego powództwa jest interes prawny transseksualisty w uzyskaniu obiektywnej ochrony wobec niepewności stanu prawnego, wynikającego z jego trwałego poczucia przynależności do innej płci, niezgodnej z aktem stanu cywilnego. Z istoty spornego stosunku prawnego nie wynika więc w ocenie Sądu Apelacyjnego współuczestnictwo konieczne rodziców powoda oraz jego dzieci.

Powód w sprawie o ustalenie płci jest ojcem sześciorga dzieci. Powód nie podał swoich dzieci jako pozwanych, w pismach procesowych wykazywał brak konieczności udziału w sprawie jako pozwanych innych osób niż jego ojciec (matka nie żyje). Sąd pierwszej instancji uznał, że w niniejszej sprawie po stronie pozwanej nie występują wszyscy współuczestnicy konieczni (art. 72 § 2 k.p.c), dzieląc w tym zakresie pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2013 r. (sygn. akt I CSK 146/13), i w konsekwencji powództwo oddalił. Sąd Apelacyjny, nie podzielił tego stanowiska, uznając, że nie zachodzi współuczestnictwo konieczne rodziców powoda oraz jego dzieci.

Potwierdzenie obywatelstwa dziecka urodzonego za granicą, pochodzącego z surogacji

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2017 r. (sygn. IV SA/Wa 1307/17)

Przepis art. 14 pkt 1 ustawy o obywatelstwie stanowi wystarczającą podstawę do nadania obywatelstwa. Nie odsyła on do innych przepisów, a zatem nie sygnalizuje, że w treści tych przepisów zawarte są dodatkowe pozytywne bądź negatywne przesłanki do uznania, że danej osobie przysługuje polskie obywatelstwo.

*Nie można zatem w treści art. 7 ustawy prawo prywatne międzynarodowe upatrywać źródła negatywnej przesłanki do odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, skoro do potwierdzenia jego posiadania w stanie faktycznym sprawy został spełniony jedyny wymóg ustawy stanowiącej *lex specialis*, tj. ustawy o obywatelstwie polskim.*

Wojewoda Mazowiecki odmówił potwierdzenia obywatelstwa polskiego osoby małoletniej urodzonej w USA, którego ojciec jest obywatelem polskim. Zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Organ wywoził, że z przedłożonej przez wnioskodawcę uwierzytelnionej kopii amerykańskiego aktu urodzenia wynika, że nie jest możliwe ustalenie istotnych dla rozstrzygnięcia statusu obywatelstwa małoletniego okoliczności, jak pochodzenie dziecka

od określonych rodziców, bowiem w dokumencie obcym brak jest w ogóle danych osobowych biologicznej matki. W dokumencie tym w miejscu na imię i nazwisko matki widnieje informacja: matka zastępcza. Minister wskazywał, że polskie prawo nie zna umów o zastępcze macierzyństwo. Z takim tokiem rozumowanie nie zgodził się Wojewódzki Sąd Administracyjny, który wskazał, że „wywodzenie skutków prawnych z treści zagranicznych aktów stanu cywilnego jest czym innym niż jego uznanie”. Zagraniczny dokument urzędowy, zawsze pozostaje ważnym dowodem, że dane zdarzenie miało miejsce i według określonego systemu normatywnego wywołuje skutki prawne. Sąd wskazał także, iż w przedmiotowej sprawie nietrafne jest powoływanie się na klauzulę porządku prawnego zawartą w art. 7 ust. 1 prawa prywatnego międzynarodowego z zgodnie którą, prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Procedura przyjmowania wniosku o ochronę międzynarodową

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r. (sygn. IV SA/Wa 3021/16)

W ramach postępowania dotyczącego odmowy wjazdu skarżącej organ winien był przeprowadzić przesłuchanie skarżącej, z którego należało sporządzić protokół, a nie notatkę służbową. Zgodnie bowiem z art. 67 § 1 oraz § 2 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego z każdej czynności postępowania mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, w tym także z przesłuchania strony, powinien być sporządzony protokół.

Tym samym w rozpoznawanej sprawie zasadniczym uchybieniem organów są braki materiału dowodowego. Nie można bowiem uznać notatek pracowników/ funkcjonariuszy za dowody w sprawie.

Komendant Placówki Straży Granicznej stwierdzając, że cudzoziemka, która zgłosiła się do kontroli granicznej na kierunku wjazdowym do Polski, nie posiada ważnej wizy lub innego ważnego dokumentu pobytowego uprawniającego do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i do pobytu na tym terytorium, na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach odmówił jej wjazdu na terytorium RP. Cudzoziemka odwołała się od decyzji do Komendanta Głównego Straży Granicznej wnosząc o uchylenie oraz umożliwienie wjazdu na terytorium RP i złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Organ drugiej instancji wskazał, że Komendant Placówki Straży Granicznej stwierdzając, że cudzoziemka nie posiada ważnej wizy ani innego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium RP był obowiązany odmówić jej wjazdu.

Cudzoziemka wniosła skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego w której podniesiono m. in. zarzut naruszenia przepisów postępowania mający wpływ

na wynik sprawy, tj. art. 67 § 1 i § 2 pkt 2 k.p.a. oraz art. 34 § 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach poprzez utrzymanie przez organ II instancji decyzji wydanej w ramach postępowania, podczas którego nie przeprowadzono przesłuchania skarżącej, zaś dokonano jedynie czynności weryfikacyjnych i nie sporządzono protokołu przesłuchania skarżącej podczas czynności kontroli granicznej drugiej linii, pomimo, iż informacje dotyczące celu wjazdu na terytorium RP podawane przez skarżącą mają istotne znaczenie w sprawie dotyczącej odmowy wjazdu, gdyż na ich podstawie wydaje się lub nie wydaje się (w przypadku zadeklarowania chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową) decyzji o odmowie wjazdu, naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy w ten sposób, że notatki, stanowiącej podstawę decyzji nie można traktować jako materiału dowodowego, a zatem organ nie zebrał materiału dowodowego, który mógłby stanowić podstawę ustaleń faktycznych i decyzji. WSA przyznał rację skarżącej.

Molestowanie w miejscu pracy ze względu na bezwyznaniowość

Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2017 r. sygn. III APA 33/16

Istota przepisów antydyskryminacyjnych sprowadza się do ochrony praw mniejszości – z uwagi na różne cechy wymienione przez ustawodawcę. Dlatego zachowań strony pozwanej i akceptacji dla zachowań współpracowników powódki nie może usprawiedliwiać to, że ich opinia była opinią większości.

Sprawa dotyczyła nauczycielki, która kwestionowała obecność symbolu religijnego w pokoju nauczycielskim. Sąd zwrócił uwagę, że dyrektorka nie podejmowała działań mających zażegnać konflikt. W ocenie sądu biorąc pod uwagę okoliczności, w których powzięła informację o zdjęciu krzyża przez powódkę, a także treść przedstawionego przez nią wprowadzenia na ten temat zebrania, jego stylistykę i ton należało z bardzo dużym prawdopodobieństwem przewidzieć, że zebranie to będzie miało charakter emocjonalny, a formułowane przez jego uczestników wypowiedzi mogą nie być do końca przemyślane. W ocenie Sądu, wyjaśnienie sporu powinno przebiegać w atmosferze spokoju i rozważli, z poszanowaniem praw większości, ale również bez pokrzywdzenia mniejszości, którą stanowiła powódka.

2. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych³²⁶

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 2017 r., skarga nr 10851/13 (sprawa Király and Dömötör przeciwko Węgrom)

Trybunał uznał, że niedostateczne przygotowanie się organów ścigania, niezapewnienie należytej ochrony obywatelom pochodzenia romskiego przed rasistowskimi atakami oraz niewystarczająca odpowiedź organów ścigania na antyromskie

³²⁶ Zestawienie obejmuje wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w układzie chronologicznym (tj. wg daty wydania).

demonstracje stanowi naruszenie przez państwo powłane obowiązków wynikających z artykułu 8 (prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego). Władze krajowe powinny były zwrócić szczególną uwagę na dużą skalę rasistowskich demonstracji w tym okresie oraz na fakt, że rasistowskie wypowiedzi oraz kontekst, w jakim zostały wygłoszone mogą stanowić zagrożenie naruszenia prawa innych osób.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2017, Wielka Izba, skarga nr C 157/15 (sprawa Samira Achbita i Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko G4S Secure Solutions NV)

Trybunał uznał, że według art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy zakaz noszenia chusty islamskiej, wprowadzony w postanowieniu regulaminu pracy przedsiębiorstwa sektora prywatnego i przewidujący całkowity zakaz noszenia w miejscu pracy widocznych symboli politycznych, światopoglądowych lub religijnych, nie stanowi przejawu bezpośredniej dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania. Niemniej jednak taka wewnętrzna reguła może stanowić bezpośrednią dyskryminację w rozumieniu Artykułu 2(2)(a) Dyrektywy 2000/78, jeżeli jest ustanowione, że pozornie neutralny obowiązek w rezultacie stawia w niekorzystnej sytuacji osoby wyznające szczególne religie czy wyznania, o ile nie jest to obiektywnie uzasadnione przez legalny cel, np. dążenie pracodawcy do zachowania neutralności poglądów w kontakcie z klientem. Ustalenie, czy środki do osiągnięcia tego celu są odpowiednie i konieczne, leży w kompetencji sądu odsyłającego.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2017, Wielka Izba, skarga nr C 188/15 (sprawa Asma Bougnaoui i Association de défense des droits de l'homme (ADDH) przeciwko Micropole SA)

Trybunał uznał, że według art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, że chęć uwzględnienia przez pracodawcę życzeń klienta, aby świadczone przez niego usługi nie były już wykonywane przez pracownicę noszącą chustę islamską, nie może być uznany za istotny i determinujący wymóg zawodowy w rozumieniu tego przepisu.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 marca 2017, skarga nr 41237/14 (sprawa Talpis przeciwko Włochom)

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał naruszenie przez Włochy artykułu 2 (prawo do życia), 3 (zakaz tortur) i 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji wobec niezapewnienia przez władze włoskie ochrony matce i synowi i niepowzięcia niezwłocznych działań w reakcji na zgłoszenie dotyczące przemocy w rodzinie. Trybunał

uznał za niezgodne z Konwencją niespełnienie wynikającego z artykułu 2 spoczywającego na Państwie-Stronie pozytywnego obowiązku oceny ryzyka zagrożenia życia w przypadku przemocy domowej oraz wynikającego z artykułu 3 obowiązku do adekwatnej reakcji na przejawy przemocy domowej.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 kwietnia 2017 r., skargi nr 79885/12, 52471/13 i 52596/13 (sprawy A.P., Garçon, i Nicot przeciwko Francji)

Sprawa dotyczyła trzech osób transpłciowych, które chciały zmienić swoje dane dotyczące płci i ich imion na swoich aktach urodzenia, którym władze francuskie nie pozwoliły na dokonanie tych zmian. Trybunał uznał, że rozpoznawanie tożsamości seksualnej osób transseksualnych zależne od przejścia operacji czy sterylizacji, oznacza uzależnienie pełnego wykonywania prawa do respektowania życia prywatnego od zrzeczenia się pełnego prawa do respektowania fizycznej integralności. Trybunał uznał naruszenie Artykułu 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Konwencji w przypadku drugiej i trzeciej osoby Skarżącej za względu na wymaganie ukazania nieodwracalnej zmiany.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 marca 2017, skarga nr 25536/14 (sprawa Škorjanec przeciwko Chorwacji)

Skarżąca i jej partner pochodzenia romskiego zostali zaatakowani przez dwie osoby, które przed i w trakcie napaści kierowały w stronę Skarżącej i jej partnera anty-Romskie wyzwiska. Skarżąca uczestniczyła jako świadek w sprawie karnej wspomnianych dwóch osób, nie zaś jako ofiara ataku, tak jak jej partner. Trybunał za naruszenie Artykułów 3 (zakaz tortur) i 14 (zakaz dyskryminacji) Konwencji uznał niedopełnienie władz krajowych w postaci efektywnego wykonywania pozytywnego obowiązku do działania przeciwko aktom przemocy na tle rasowym.

Wyrok Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 lipca 2017 r., skarga nr C-190/16 (sprawa Werner Fries przeciwko Lufthansa CityLine GmbH).

Trybunał orzekł, że przepisy prawa Unii stanowiące, że posiadacz licencji pilota po ukończeniu 65 lat nie może pracować jako pilot statku powietrznego uczestniczącego w zarobkowym transporcie lotniczym są zgodne z art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych UE (niedyskryminacja). Trybunał uznał, że posiadacz licencji pilota, który osiągnął wiek 65 lat może pełnić funkcję pilota w związku z tzw. przebazowaniem samolotu w ramach działalności gospodarczej przedsiębiorstwa lotniczego, podczas którego nie są przewożeni ani pasażerowie, ani ładunek lub poczta, a także może pełnić funkcję niewchodzącego w skład załogi lotniczej instruktora lub egzaminatora na pokładzie statku powietrznego.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 lipca 2017 r., skarga nr 4619/12 (sprawa Dakir przeciwko Belgii)

Trybunał uznał, że zakaz zakrywania twarzy w miejscach publicznych nie narusza art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), art. 9 (wolność myśli, sumienia i wyznania), art. 14 (zakaz dyskryminacji) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał orzekł, że nastąpiło naruszenie Artykułu 6 § 1 (prawo do rzetelnego procesu sądowego), ze względu na to, że skarżąca została pozbawiona dostępu do sądu w wyniku nadmiernego formalizmu.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 lipca 2017, skarga nr 17484/15 (sprawa Carvalho Pinto de Sousa Morais przeciwko Portugalii)

Skarżąca doświadczona chorobą ginekologiczną wniosła powództwo cywilne przeciwko szpitalowi za zaniedbanie jej stanu po operacji. Portugalski Sąd Administracyjny orzekł na korzyść Skarżącej i przyznał jej odszkodowanie. Po odwołaniu Najwyższy Sąd Administracyjny utrzymał wyrok, lecz obniżył kwotę odszkodowania. Płeć i wiek Skarżącej były czynnikami, na podstawie których Najwyższy Sąd Administracyjny uznał, że seksualność nie jest tak istotna dla pięćdziesięcioletniej kobiety i matki, jak dla osoby w młodszym wieku. Trybunał uznał, że decyzja o obniżeniu kwoty odszkodowania naruszyła art. 14 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 2017, skarga nr 28475/12 (sprawa Ratzenböck and Seydl przeciwko Austrii)

Trybunał uznał, że odmowa zarejestrowania związku partnerskiego parze różnopłciowej nie narusza art. 14 (zakaz dyskryminacji) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wobec wykluczenia możliwości zawarcia małżeństwa przez pary jednopłciowe została wprowadzona w Austrii instytucja związku partnerskiego, by zapewnić parom jednopłciowym dostęp do instytucji w swojej istocie odpowiadającej małżeństwu. Dostęp pary różnej płci do małżeństwa umożliwiał prawne uznanie związku. Trybunał uznał, że brak dostępu do związku partnerskiego dla pary różnej płci nie jest tym samym co wykluczenie możliwości zawarcia małżeństwa przez pary jednopłciowe.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 5 grudnia 2017, skarga nr 57792/15 (sprawa Hamidović przeciwko Bośni i Hercegowinie)

Skarżący zeznając jako świadek w sądzie odmówił zdjęcia religijnego nakrycia głowy na żądanie sądu, za co został ukarany grzywną, której odpowiadało 30 dni pozbawienia wolności, gdy skarżący jej nie zapłacił. Trybunał uznał decyzję sądu

za naruszenie art. 9 (Wolność myśli, sumienia i wyznania) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz odróżnił ten przypadek od kwestii noszenia symboli religijnych w miejscu pracy.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 grudnia 2017, skargi nr 26431/12, 26742/12, 44057/12 i 60088/12 (Orlandi i inni przeciwko Włochom)

Skarżący zawarli małżeństwa jednopłciowe poza terytorium Włoch. Władze włoskie odmówiły skarżącym rejestracji małżeństw (nawet w formie związków cywilnych) i wobec tego ich uznania prawnego pozostawiając Skarżących w próżni prawnej, powołując się na to, że prawo włoskie nie zezwala na zawieranie małżeństw jednopłciowych. Trybunał potwierdził, że państwa mogą ograniczać dostęp par tej samej płci do instytucji małżeństwa, lecz także uznał, że pary jednopłciowe mają potrzebę uznania prawnego i ochrony związku. Trybunał orzekł naruszenie art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ze względu na ignorowanie przez państwo włoskie sytuacji skarżących i niezapewnienie im środków zabezpieczenia ich związku.

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

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

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

Rzecznik zwrócił się do wybranych instytucji publicznych w sprawie działań podejmowanych przez te instytucje na rzecz realizacji zasady równego traktowania, a także najważniejszych wniosków i problemów dostrzeżonych w tym obszarze w roku 2017³²⁷. Poniżej przedstawiono skrótowe podsumowanie uzyskanych odpo-

³²⁷ XI.410.2.2017 z 11 grudnia 2017 r. – wystąpienia skierowano do: Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Głównego Urzędu Statystycznego, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej,

wiedzi ze szczególnym uwzględnieniem problemów o charakterze generalnym i systemowym.

— Zasada równego traktowania a cudzoziemcy

W 2017 r. uwagę Rzecznika Praw Dziecka³²⁸ zwróciły przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta nie rozszerzyła kręgu osób uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami komunikacji zbiorowej o dzieci i młodzież poniżej 18. roku życia uczące się w szkołach przy przedstawicielstwach dyplomatycznych obcych państw w Polsce, narażając je na dyskryminację i nierówne traktowanie w tym zakresie.

Rzecznik Praw Dziecka zajmował się sprawami rodzin polsko-cudzoziemskich bezskutecznie ubiegających się o ustalenie prawa do świadczeń na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, pomimo posiadania obywatelstwa polskiego przez wychowujące się w rodzinie dziecko. Rzecznik Praw Dziecka analizował regulacje ustawy o cudzoziemcach, które mogą pośrednio dyskryminować cudzoziemców nieposiadających żadnego obywatelstwa (bezpaństwowców) przy ubieganiu się przez nich o udzielenie zezwolenia na pobyt w Polsce.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego³²⁹ poinformował, że w 2017 r. w ramach analizy praktyk rynkowych nadzorowanych podmiotów finansowych zidentyfikował, że mBank S.A. nie przewiduje możliwości otwierania rachunków płatniczych dla osób, które nie posiadają numeru PESEL.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania³³⁰ podejmował interwencje w sprawach odmowy świadczenia usługi mężczyźnie o ciemnym kolorze skóry, uniemożliwienia wejścia do kościoła kobiecie z powodu koloru skóry towarzyszącej jej córki, a także znieważenia młodzieży muzułmańskiej.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komendanta Głównego Straży Granicznej³³¹ zarzut dyskryminacji cudzoziemca pojawił się także w jednej skardze rozpatrywanej przez Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej. Skarżącym była obywatelka Wielkiej Brytanii – matka podróżującej z wycieczką szkolną 16-let-

Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowej Rady Sądownictwa, Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Urzędu do spraw Cudzoziemców, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Regulacji Energetyki, Związku Banków Polskich. XI.410.2.2017 z 15 grudnia 2017 r. – wystąpienie skierowano do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. XI.410.2.2017 z 9 stycznia 2018 r. – wystąpienie skierowano do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

³²⁸ Pismo z 5 stycznia 2018 r.

³²⁹ Pismo z 5 stycznia 2018 r.

³³⁰ Pismo z 16 stycznia 2018 r.

³³¹ Pismo z 10 stycznia 2018 r.

niej dziewczyny pochodzenia egipskiego. Małoletnia była rozpytywana w trakcie kontroli granicznej jako jedyna z uczestników wycieczki o dane osobowe. Skarga została uznana za bezzasadną z uwagi na to, że pytania funkcjonariuszy wynikały z faktu rozbieżności pomiędzy rzeczywistym wyglądem małoletniej, a zdjęciem w dokumencie podróży, jak też zapisem wielu danych osobowych w dokumencie podróży małoletniej inicjałami z uwagi na ich wieloznaczność.

Komendant Główny Straży Granicznej poinformował o ujawnieniu dwóch przypadków naruszenia zasady równego traktowania w związku z wykonywaniem pracy przez cudzoziemców. W obu sprawach wszczęto postępowanie przygotowawcze w sprawie o popełnienie przestępstwa handlu ludźmi (art. 189 a §1 kk). W pierwszej z tych spraw dwaj podejrzani dopuścili się handlu ludźmi wobec obywateli Ukrainy i Białorusi w ten sposób, że przymusowo kwaterowali cudzoziemców w ustalonym miejscu w celu wykorzystania tych osób do wielogodzinnej pracy w wymiarze przekraczającym 350 godzin miesięcznie w lokalach gastronomicznych na terenie Warszawy. Druga ze spraw, również dotycząca pracy przymusowej, została ujawniona w trakcie odprawy granicznej na kierunku wyjazdowym z RP. Obywatel Ukrainy poinformował o nadużyciach stosowanych wobec niego przez pracodawcę, nieotrzymywaniu wynagrodzenia za wykonaną pracę, pozbawienia go dokumentów i gróźb.

Urząd do Spraw Cudzoziemców³³² w obszarze działań w ośrodkach dla cudzoziemców wskazał, że w 2017 r. odbyły się dwa spotkania AGD (Age, Gender, Diversity – promocja zagadnień płci, wieku i różnorodności) przeprowadzane corocznie przez przedstawicieli Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) wspieranych przez organizacje pozarządowe. Badanie wykazało duże zadowolenie cudzoziemców z warunków oferowanych w obiektach. Nie odnotowano żadnych skarg skierowanych na pracowników ośrodków.

Jak wskazano w piśmie Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Urząd ten zapewnia cudzoziemcom naukę języka polskiego i podstawowe materiały niezbędne do nauki, a także pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych lub ponadpodstawowych. Dorosłym cudzoziemcom zapewniana jest możliwość nauki języka polskiego. Lekcje odbywają się we wszystkich ośrodkach dla cudzoziemców. Ponadto Urząd współpracuje z Fundacją Lingua Mundi przy realizacji projektu finansowanego ze środków unijnych „Polski na dobry start”. Projekt zakłada edukację językową i zawodową, rozwój kompetencji socjokulturowych i realioznawczych, warunkujących działania językowe i pozajęzykowe cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Urząd do Spraw Cudzoziemców współpracuje z przedstawicielami lokalnej społeczności w miejscach, gdzie są ośrodki dla cudzoziemców. W 2017 r. w każdym z 11 ośrodków dla cudzoziemców w okresie od maja do września zorganizowano tzw.

³³² Pismo z 15 stycznia 2018 r.

dzień otwarty, podczas którego wszyscy zainteresowani mogli zapoznać się z funkcjonowaniem ośrodka oraz skorzystać ze zorganizowanych atrakcji, przybliżających kulturę mieszkających w obiekcie cudzoziemców.

Z pism Państwowej Inspekcji Pracy³³³ wynika, że w jej kontrolach ujawniono przypadki powierzenia pracy pracownikom tymczasowym – cudzoziemcom wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych, pomimo że charakter wykonywanej pracy wskazywał na wykonywanie jej w ramach stosunku pracy. W następstwie stwierdzonych naruszeń inspektorzy pracy skierowali do skontrolowanych agencji zatrudnienia wnioski w wystąpieniach pokontrolnych, zobowiązując je do usunięcia nieprawidłowości i do zaniechania niedozwolonych praktyk w przeszłości. W obszarze przeciwdziałania dyskryminacji cudzoziemców Państwowa Inspekcja Pracy – jako jeden z partnerów merytorycznych – wspólnie z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji kontynuowała realizację projektu *Migrant Info – wsparcie migrantów i ich wprowadzenie w środowisko polskie*. W ramach projektu zrealizowano m.in. kampanię informacyjną w Polsce, udzielając wsparcia merytorycznego osobom obsługującym utworzony w ramach projektu punkt kontaktowy w zakresie zagadnień dotyczących zasad podejmowania pracy przez cudzoziemców w Polsce oraz kontroli legalności zatrudnienia. W ramach projektu działa strona internetowa www.migrant.info.pl, a także aplikacja dla pracodawców www.aplikacja.migrant.info.pl ułatwiająca zapoznanie się z procedurą powierzenia pracy cudzoziemcowi.

— Równe traktowanie ze względu na religię lub światopogląd

Rzecznik Praw Dziecka podejmował interwencje w sprawach dzieci – zarówno polskich, jak i cudzoziemców – uczących się w szkołach publicznych. Działania będące przedmiotem skarg polegały m.in. na wymuszonym uczestnictwie w uroczystościach lub obchodach o charakterze religijnym w szkołach. Rzecznik interweniował także w sprawie ucznia wyznającego islam, któremu podawano wieprzowinę w stołówce szkolnej.

W związku z emisją wypowiedzi o charakterze dyskryminującym wyznawców islamu w audycji telewizyjnych, których autorem był gość audycji, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji³³⁴ skierował do nadawcy pismo upominające, w którym zwrócił uwagę, że prowadzenie dyskusji w formule „na żywo” nie może być rozumiane tylko jako jej organizowanie i porządkowanie, ale musi być połączone z właściwym odniesieniem się do treści przekazywanych podczas jej trwania.

³³³ Pismo z 15 lutego 2018 r.

³³⁴ Pismo z 10 stycznia 2018 r.

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

Analiza danych statystycznych dotyczących działań Policji³³⁵ wobec zjawiska przemocy w rodzinie wskazuje, że w 2017 r. nastąpił wzrost liczby wypełnionych formularzy „Niebieska Karta – A” w porównaniu do 2016 i 2015 r. Najczęściej stwierdzano stosowanie przemocy psychicznej, na drugim miejscu pozostawała przemoc fizyczna. Największą grupę osób, co do których istniało podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie, stanowiły kobiety. Wzrosła liczba osób zatrzymanych w związku z podejrzeniem stosowania przemocy w rodzinie.

W 2017 r. Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji zorganizowało seminarium szkoleniowe dla koordynatorów procedury „Niebieska Karta” z Komend Wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji, a także nauczycieli szkół policyjnych realizujących zajęcia z powyższej tematyki. Na terenie całego kraju kontynuuje funkcjonowanie program przeciwdziałania przemocy w rodzinach policyjnych. Organizowane są szkolenia dla funkcjonariuszy dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przemocy seksualnej, w tym z uwzględnieniem perspektywy płci. Ponadto poszczególne komendy wojewódzkie Policji podejmują szereg inicjatyw lokalnych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania wystąpił do Ministra Sprawiedliwości w sprawie zaostrenia odpowiedzialności za przestępstwa popełnione na tle seksualnym. Dodatkowo Pełnomocnik ponownie wystąpił do Prezesa GUS w sprawie gromadzenia i analizy danych statystycznych w związku z art. 11 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Przedmiotem zainteresowania Pełnomocnika w 2017 r. była nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Pełnomocnik zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o włączenie przemocy ekonomicznej w zakres nowej definicji przemocy w rodzinie.

Komendant Główny Straży Granicznej prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie kierowania do funkcjonariuszki Straży Granicznej propozycji o charakterze seksualnym przez funkcjonariusza pełniącego służbę w tej samej komórce organizacyjnej Komendy Głównej Straży Granicznej. W wyniku czynności wyjaśniających ustalono, że zachowania funkcjonariusza w stosunku do delegowanej funkcjonariuszki nie miały charakteru molestowania seksualnego (były to relacje o charakterze prywatnym odbywające się za zgodą funkcjonariuszki), lecz zważywszy na okoliczności funkcjonariusz naruszył zasady etyki służbowej.

³³⁵ Pismo z 12 stycznia 2018 r.

— Równe traktowanie rodziców

Do Krajowej Rady Sądownictwa³³⁶ w 2017 r. kierowano skargi z zarzutami dyskryminacji ze względu na płeć w rozstrzygnięciach sądów dotyczących miejsca pobytu dziecka lub kontaktów z nim. Zarzut ten częściej podnosili mężczyźni.

— Dyskryminacja w dostępie do usług ze względu na płeć

Rzecznik Finansowy³³⁷ podjął interwencję w sprawie potencjalnej dyskryminacji klientów ze względu na płeć przez towarzystwo ubezpieczeniowe. Wątpliwość Rzecznika wzbudziło uwzględnienie płci ubezpieczonego przy kalkulacji składki ubezpieczeniowej dla ubezpieczenia podstawowego oraz dodatkowych ryzyk pomimo wprowadzonego od 2012 r. zakazu różnicowania składki ze względu na płeć. Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Rzecznik Finansowy nie znalazł podstaw do kontynuowania interwencji wobec niestwierdzenia nieprawidłowości.

— Wizerunek kobiet i mężczyzn w mediach

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania zwrócił się do Rady Reklamy z prośbą o zbadanie sprawy reklamy napoju energetycznego opublikowanej na profilu marki w serwisie społecznościowym Facebook w dniach 24 i 25 listopada 2017 r. Pełnomocnik powziął wątpliwość co do zgodności treści reklamy z Kodeksem Etyki Reklamy w kontekście art. 4 Kodeksu, w myśl którego „reklamy nie mogą zawierać elementów, które zawierają treści dyskryminujące, w szczególności ze względu na płeć”. W ocenie Pełnomocnika wskazana reklama przedmiotowo przedstawiała zarówno kobietę, jak i mężczyznę, utożsamiając ich z obiektami seksualnymi. Równocześnie Pełnomocnik zaapelował do Związku Stowarzyszeń Rada Reklamy o większy monitoring przekazu reklamowego pod kątem zgodności ze standardami Kodeksu Etyki Reklamy, w tym nienaruszania podstawowych wartości społecznych oraz przestrzegania zasady niedyskryminacji.

W związku z emisją spotu reklamowego firmy odzieżowej Vertus wyemitowanego w programie radiowym, w którym znalazły się treści dyskryminujące ze względu na płeć, w szczególności utrwalające stereotypy dotyczące seksualności kobiet, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji skierował do nadawcy pismo upominające. W konsekwencji nadawca podjął działania, których wynikiem była zmiana hasła reklamowego przez reklamodawcę.

³³⁶ Pismo z 5 stycznia 2018 r.

³³⁷ Pismo z 16 stycznia 2018 r.

— **Bezpieczeństwo dzieci w przestrzeni internetowej i w zakresie usług telekomunikacyjnych**

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej³³⁸ w 2017 r. prowadził kampanie informacyjno-edukacyjne mające na celu m.in. ochronę abonentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, skierowane w szczególności do młodszych użytkowników Internetu i telefonu. W kampanii promującej bezpieczeństwo dzieci w przestrzeni internetowej i w zakresie usług telekomunikacyjnych prowadzone były zajęcia, w których wzięło udział ponad 41 tys. uczniów.

— **Nieuczciwe praktyki handlowe wobec osób starszych, dostęp do usług ze względu na wiek**

Na podstawie skarg i zapytań wpływających do Urzędu Regulacji Energetyki³³⁹ ujawniono nieprawidłowości wobec osób starszych w działaniach przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą energii elektrycznej. W kilku postępowaniach skargowych w sprawach zmiany sprzedawcy energii elektrycznej odbiorcy wskazywali na brak dostatecznego poinformowania o prawach i obowiązkach wynikających ze zmiany umów na sprzedaż energii elektrycznej, wskazując na podeszły wiek oraz stan zdrowia uniemożliwiający dokonanie pełnej oceny co do konsekwencji finansowych podpisywanych umów.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w 2017 r. prowadził kampanie informacyjno-edukacyjne mające na celu m.in. podnoszenie kompetencji cyfrowych społeczeństwa, ochronę abonentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi oraz zwiększanie dostępności informacji odnośnie zasad świadczenia usług telekomunikacyjnych i przysługujących konsumentom praw, skierowane w szczególności do osób starszych. W 2017 r. UKE kontynuował przeznaczoną dla starszych użytkowników usług telekomunikacyjnych kampanię „Wiem, co podpisuję”, której założeniem jest podniesienie poczucia bezpieczeństwa oraz wzrost świadomości osób starszych w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych i bezpiecznego korzystania z usług telekomunikacyjnych.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania podjął interwencję w sprawie dwóch kobiet w wieku powyżej 35 lat, którym odmówiono wstępu na organizowaną imprezę, której celem było przekazanie ofert pracy oraz nawiązanie kontaktów (targi pracy).

— **Dostęp do wymiaru sprawiedliwości bez względu na wiek**

Z działalności Rzecznika Praw Dziecka w 2017 r. wynika, że w toku ustalania sytuacji dziecka wciąż zbyt rzadko dochodzi do wysłuchania małoletniego i w miarę możliwości uwzględnienia jego zdania, mimo że obowiązujące regulacje prawne

³³⁸ Pismo z 10 stycznia 2018 r.

³³⁹ Pismo z 9 stycznia 2018 r.

nakładają na sądy obowiązek wysłuchania dziecka w każdej dotyczącej go sprawie, jeżeli tylko stopień dojrzałości małoletniego na to pozwala oraz jeżeli nie stanie się to ze szkodą dla jego dobra.

We wnioskach kierowanych do Krajowej Rady Sądownictwa wielokrotnie podnieszono zarzut nieuwzględniania specjalnych potrzeb uczestników procesu związanych z ich stanem zdrowia lub wiekiem.

— **Dostępność usług dla osób z niepełnosprawnościami**

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dostrzega potrzebę zapewnienia powszechnego dostępu do Internetu, nowoczesnych i przyjaznych e-usług publicznych oraz rozwoju cyfrowych umiejętności społeczeństwa, w tym osób z niepełnosprawnościami. W ramach przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w zakresie regulacji rynku telekomunikacyjnego Prezes UKE przeprowadził badanie dostępności stron internetowych dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Ponadto w 2017 r. Prezes UKE przeprowadził kontrolę Poczty Polskiej S.A., jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych, w zakresie zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do świadczonych usług. Przeprowadzona kontrola potwierdziła, że większość skontrolowanych placówek pocztowych spełnia ustawowe wymogi w zakresie zapewnienia przez operatora wyznaczonego osobom z niepełnosprawnościami dostępu do usług powszechnych.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania podjął interwencję w sprawie problemów, jakie napotkała osoba z niepełnosprawnością przy korzystaniu z usług transportu kolejowego oferowanego przez spółkę PKP Intercity.

Rzecznik Finansowy otrzymywał wnioski dotyczące wprowadzenia wytycznych dla banków w celu wyposażenia wszystkich banków w Polsce w wideotelefony z udziałem tłumacza polskiego języka migowego.

Związek Banków Polskich³⁴⁰ kontynuował działania na rzecz poprawy jakości obsługi osób z niepełnosprawnościami w sektorze bankowym. Głównym celem porozumienia zawartego w 2014 r. z Fundacją Integracja jest systematyczne zwiększanie dostępności usług bankowych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, zarówno w oddziałach banków, jak i poprzez inne kanały dostępu, a także eliminowanie barier i problemów związanych z korzystaniem przez osoby z niepełnosprawnościami z rozwiązań gospodarki elektronicznej. Sposobnością do pogłębiania świadomości o roli gospodarki elektronicznej w stwarzaniu równych szans różnym grupom społecznym są obrady organizowanego corocznie Kongresu Gospodarki Elektronicznej. W odpowiedzi na potrzeby osób z niepełnosprawnościami wdrażane są nowoczesne technologie i rozwiązania. Przykład stanowi projekt *Dostępny Bankomat*, który z inicjatywy Grupy roboczej ds. obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki reali-

³⁴⁰ Pismo z 17 stycznia 2018 r.

zowany jest obecnie we współpracy z bankami. Zakłada on przygotowanie serwisu internetowego w pełni dostępnego dla wszystkich użytkowników sieci, umożliwiającego dostęp do pełnej bazy bankomatów należących do różnych banków i operatorów sieci bankomatowych w Polsce. Efektem prac działającej przy Związku Banków Polskich Grupy roboczej ds. obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki jest wydanie publikacji pt. *Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki*. Związek Banków Polskich podejmował również inicjatywy w obszarze edukacji i kształcenia kadr związanych z tworzeniem warunków dla możliwie najpełniejszego korzystania z usług bankowych przez osoby z niepełnosprawnościami.

W 2017 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji pozytywnie zaopiniowała sejmowy projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie stopniowego zwiększania kwot udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w programach telewizyjnych. KRRiT podjęła inicjatywę mającą na celu zgromadzenie i właściwe wyeksponowanie pod względem technologicznym oraz graficznym na stronie internetowej KRRiT zbiorczej informacji na temat audycji telewizyjnych nadawanych w programach telewizji publicznej oraz w programach posiadających polską koncesję, które w bieżącej ramówce opatrzone są udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami (audiodeskrypcja, napisy dla osób niesłyszących oraz tłumaczenie na język migowy).

— Dostęp do kształcenia osób z niepełnosprawnościami

W 2017 r. Rzecznik Praw Dziecka podejmował interwencje w sprawach zaniedbań w udzielaniu uczniom pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Nierównego traktowania doświadczają m.in. dzieci z diagnozą Zespołu Aspergera, a także przewlekłe chore. W opinii Rzecznika Praw Dziecka niewystarczająca była współpraca dyrektorów szkół z rejonowymi poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. W przypadku dzieci doświadczających różnorodnych problemów emocjonalnych ustalono nieprawidłowe działania szkół noszące cechy dyskryminacji. Częstą sytuacją było niezapewnienie należytych warunków do kształcenia dziecka z cukrzycą. Liczne interwencje i działania wyjaśniające przeprowadzone przez Rzecznika Praw Dziecka w 2017 r. wykazały brak systemu terapeutycznego wsparcia dzieci z trudnościami emocjonalnymi na wczesnym ich etapie. Problem dotyczy zarówno szkół, jak i placówek opiekuńczo-wychowawczych. Aktualne pozostają także problemy związane z egzekwowaniem od organów gmin obowiązku dowożenia dzieci z niepełnosprawnościami do szkół i placówek lub zwrotu kosztów dowozu rodzicom samodzielnie realizującym transport.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania zwrócił się do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o analizę sytuacji dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w polskim systemie oświaty. Nieposiadanie przez uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych statusu ucznia, brak podstawy programowej ich kształcenia i niewydawanie świadectw ukończenia następujących

po sobie etapów edukacji wskazują, że dzieci i młodzież z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim doznają nierównego traktowania w systemie edukacji.

— **Przestępstwa motywowane uprzedzeniami**

Policja inicjuje szereg przedsięwzięć mających na celu zapobieganie oraz zwalczanie przestępstw motywowanych nienawiścią. Działania w obszarze ochrony praw i wolności człowieka, w tym na rzecz mniejszości społecznych, realizowane są między innymi przez policyjnych pełnomocników ds. ochrony praw człowieka, którzy funkcjonują w polskiej Policji od 2004 r. Podejmowane w Policji antydyskryminacyjne działania edukacyjne mają na celu m.in. uświadamianie, uwrażliwianie policjantów i policjantek oraz pracowników i pracowniczek Policji na kwestie poszanowania godności, maksymalizowanie empatycznych postaw w stosunku do wszystkich osób przebywających w Polsce, dbanie o właściwe przygotowanie policjantów do reagowania w przypadku zaistnienia incydentów o charakterze nienawistnym i przestępstw motywowanych nienawiścią. Wiodące w zakresie koordynacji zwalczania przestępczości o podłożu nienawiści społecznej jest Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji, które w 2017 r. zrealizowało szereg przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania i reagowania na przejawy przestępczości motywowanej uprzedzeniami. Uwagę poświęca się także problematyce rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępstw z nienawiści popełnianych w cyberprzestrzeni. Z dniem 1 grudnia 2016 r. utworzono wyspecjalizowane Biuro do Walki z Cyberprzestępczością. Tym samym wypełniono zalecenie Europejskiej Komisji przeciw Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI).

Przedmiotem zainteresowania Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania w 2017 r. były pojawiające się w przestrzeni publicznej incydenty o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym. Pełnomocnik wystąpił do Prokuratora Krajowego oraz Komendanta Głównego Policji z prośbą o poinformowanie o działaniach podjętych przez ww. służby w związku z prezentowaniem haseł i symboli o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym podczas Marszu Niepodległości w dniu 11 listopada 2017 r.

— **Prawa pacjentów**

W 2017 r. do Biura Rzecznika Praw Pacjenta³⁴¹ wpłynęło 9 sygnałów od pacjentów, którzy wprost wskazywali na dyskryminację oraz niewłaściwe traktowanie podczas udzielania im świadczeń zdrowotnych. Pacjenci zarzucali m.in. dyskryminację ze względu na stan cywilny, narodowość, rasę, orientację seksualną, chorobę psychiczną, utrudniony dostęp do badań diagnostycznych dla osób starszych, a także niewłaściwe traktowanie osób starszych i z niepełnosprawnościami przez personel medyczny. Rzecznik Praw Pacjenta informował wnioskodawców o przysługujących im środkach

³⁴¹ Pismo z 9 stycznia 2018 r.

prawnych, a jedną ze spraw przekazał do Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. Podnoszone były także zarzuty odmowy udzielania świadczeń zdrowotnych seniorom ze względu na ich wiek. Współpracując z Uniwersytetami Trzeciego Wieku pracownicy Biura Rzecznika Praw Pacjenta w ramach zajęć prowadzonych na Uniwersytetach prowadzili szkolenia dotyczące praw pacjenta.

— **Równe traktowanie w zatrudnieniu**

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania podjął interwencję w sprawie polityki kadrowej banku BOŚ S.A. wskazującej na nierówne traktowanie pracowników ze względu na wiek.

Do Państwowej Inspekcji Pracy w 2017 r. wpływały skargi dotyczące dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na takie przesłanki, jak płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, wyznanie, religię. Zgłaszano także skargi na nieprzestrzeganie uprawnień pracowniczych związanych z ciążą, macierzyństwem i rodzicielstwem. Pracownicy Okręgowych Inspektoratów Pracy w całej Polsce podejmowali działania dotyczące promowania kodeksów etycznych oraz polityk antidyskryminacyjnych w zakładach pracy i udzielali wsparcia pracodawcom i przedstawicielom pracowników przy tworzeniu wewnętrznych kodeksów etycznych i polityk antidyskryminacyjnych i równościowych.

— **Nowelizacja ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania**

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych³⁴² zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do Spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami ochrony przed dyskryminacją przynajmniej w zakresie, w jakim przepisy ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zapewniają ochronę osobom narażonym na nierówne traktowanie z innych względów niż niepełnosprawność .

— **Realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych poinformował o trwających pracach nad opracowaniem Strategii na rzecz osób niepełnosprawnych na lata 2018-2030. Strategia ma odpowiedzieć na wyzwania związane z praktyczną realizacją postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Dokument ten będzie uwzględniał postanowienia Konwencji, w tym działania zapewniające osobom z niepełnosprawnościami równe traktowanie we wszystkich obszarach życia społecznego.

³⁴² Pismo z 10 stycznia 2018 r.

— Zasada równego traktowania w informacji Najwyższej Izby Kontroli³⁴³

W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli realizowała 28 kontroli dotyczących problematyki równego traktowania i niedyskryminacji m.in. ze względu na wiek, niepełnosprawność, status społeczny i materialny oraz równego traktowania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, równego traktowania w dostępie do dóbr i usług, jak również do świadczeń socjalnych i zdrowotnych.

Aspekt przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji w dostępie do opieki zdrowotnej uwzględniała zakończona w 2017 r. kontrola pt. *Respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej*³⁴⁴. Z problematyką równego traktowania w dostępie do opieki zdrowotnej związanych było też sześć tematów kontroli prowadzonych w II połowie 2017 r. Dotyczyły one profilaktyki i leczenia cukrzycy typu 2³⁴⁵, opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym³⁴⁶, dostępności świadczeń ginekologiczno-położniczych finansowanych ze środków publicznych na terenach wiejskich³⁴⁷, ochrony intymności i godności pacjentów w szpitalach³⁴⁸, zapobiegania i leczenia depresji³⁴⁹, a także dostępności produktów leczniczych³⁵⁰. Problematyki zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób z zaburzeniami psychicznymi oraz ich rodzin dotyczyła kontrola *Funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim*³⁵¹.

Zjawisko cyberprzemocy wśród młodzieży w sposób kompleksowy zbadano w ramach kontroli *Zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży*³⁵². W wyniku kontroli zidentyfikowano problemy związane z zapobieganiem i przeciwdziałaniem cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, a także wskazano bariery utrudniające prawidłowe realizowanie adresowanych do tej grupy odbiorców programów profilaktycznych.

Problematyka równego traktowania w dostępie do dóbr i usług obecna była w sześciu kontrolach dotyczących ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym³⁵³, ochrony praw konsumentów energii elektrycznej³⁵⁴, realizacji zadań w zakresie ochrony konsumenta przez Inspekcję Handlową³⁵⁵, usług opiekuńczych świadczonych

³⁴³ Pismo z 10 stycznia 2018 r.

³⁴⁴ Kontrola P/16/084.

³⁴⁵ Kontrola P/17/057.

³⁴⁶ Kontrola P/17/058.

³⁴⁷ Kontrola P/17/061.

³⁴⁸ Kontrola P/17/103.

³⁴⁹ Kontrola P/17/105.

³⁵⁰ Kontrola P/17/110.

³⁵¹ Kontrola P/17/086.

³⁵² Kontrola P/17/071.

³⁵³ Kontrola P/17/010.

³⁵⁴ Kontrola P/17/022.

³⁵⁵ Kontrola P/17/019.

osobom starszym w miejscu zamieszkania³⁵⁶, a także funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej³⁵⁷.

Ważnym aspektem działalności NIK jest przestrzeganie zasady równego traktowania ze względu na niepełnosprawność. Kwestie dotyczące tych zagadnień uwzględnione zostały w 2017 r. w czterech kontrolach dotyczących aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami³⁵⁸, dofinansowania wynagrodzeń pracowników z niepełnosprawnościami³⁵⁹, dostępności przestrzeni publicznej dla osób z niepełnosprawnościami i starszych³⁶⁰, a także kształcenia specjalnego uczniów z niepełnosprawnościami w ogólnodostępnych szkołach i przedszkolach³⁶¹.

— Badania Głównego Urzędu Statystycznego³⁶²

W 2017 r. trwały prace nad kolejną edycją Badania Spójności Społecznej, które będzie przeprowadzone przez Główny Urząd Statystyczny w 2018 r. Wyniki badania umożliwią ocenę społecznej percepcji dyskryminacji uwarunkowanej takimi przyczynami, jak niepełnosprawność, wiek, płeć, orientacja seksualna, wyznanie, miejsce zamieszkania, status społeczny i materialny oraz pochodzenie narodowe lub etniczne. Postawione w Badaniu Spójności Społecznej pytania dotyczą opinii respondentów na temat gorszego traktowania (dyskryminacji) w Polsce z powodu przynależności do określonej grupy. Zostanie również sprawdzone, ilu mieszkańców Polski było bezpośrednimi świadkami przejawów dyskryminacji wobec uwzględnionych w badaniu grup osób.

Ponadto w cyklicznie prowadzonym badaniu Ochrona Zdrowia w Gospodarstwach Domowych zamieszczono pytanie o dyskryminację, a w badaniu bazy noclegowej turystyki zbierane są informacje o udogodnieniach dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Równego traktowania dotyczą też dwa cykliczne badania dotyczące kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz badanie struktury wynagrodzeń pozwalające na analizę zróżnicowania poziomu przeciętnych wynagrodzeń i ich struktury według takich cech, jak płeć, wiek, wykształcenie, staż pracy, wykonywany zawód, rodzaj działalności, sektor własności, wielkość zakładu i położenie geograficzne.

³⁵⁶ Kontrola P/17/043.

³⁵⁷ Kontrola P/17/090.

³⁵⁸ Kontrola P/17/083.

³⁵⁹ Kontrola P/17/080.

³⁶⁰ Kontrola P/17/094.

³⁶¹ Kontrola P/17/073.

³⁶² Pismo z 10 stycznia 2018 r.

VI. Wnioski oraz rekomendacje działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania oraz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik stale monitoruje postępowania sądowe prowadzone na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Prawomocnie zakończonych przyznaniem odszkodowania za naruszenie zasady równego traktowania postępowań jest w Polsce zaledwie kilka, co dowodzi, jak nieskuteczne są przewidziane w ustawie środki ochrony prawnej. Podstawowym zarzutem Rzecznika jest ograniczony zakres zastosowania ustawy i zróżnicowanie ochrony prawnej w zależności od przesłanki, ze względu na którą doszło do naruszenia zasady równego traktowania.

Priorytetem Rzecznika pozostaje problem przestępstw motywowanych uprzedzeniami – nie tylko względem osób o różnym pochodzeniu narodowym czy etnicznym lub religii, ale także osób starszych, z niepełnosprawnościami, nieheteroseksualnych i transpłciowych. Jak wynika z opublikowanego przez Rzecznika raportu, konsekwencje psychologiczne i społeczne dla osób badanych, które doświadczyły przestępstw motywowanych uprzedzeniami, są znacząco bardziej poważne, niż konsekwencje podobnych przestępstw niemotywowanych uprzedzeniami. Zaobserwowane różnice to przede wszystkim większe nasilenie symptomów PTSD, niższe wsparcie otrzymywane przez osoby pokrzywdzone i mniejsze uznanie ze strony społeczeństwa krzywd doznanych przez pokrzywdzonych przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami. Rzecznik rekomenduje wobec powyższego odpowiednią nowelizację Kodeksu karnego, ale także ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, monitorowanie ciemnej liczby przestępstw motywowanych uprzedzeniami i stałe podnoszenie kompetencji funkcjonariuszy Policji, prokuratorów i sędziów w sprawach przestępstw motywowanych uprzedzeniami.

Do Rzecznika wpływa coraz więcej skarg na dyskryminację w dostępie do usług. W tym zakresie Rzecznik przedstawia sprawy miejskim i powiatowym rzecznikom konsumentów, niektóre kierowane są także do Urzędu Ochrony Konkurencji i Kon-

sumentów. W 2017 roku Rzecznik zlecił Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych CARS sporządzenie ekspertyzy nt. zastosowania norm ochrony konkurencji i konsumentów przy naruszeniu przez przedsiębiorców norm antydyskryminacyjnych. Jak wynika z ekspertyzy, wielokrotną dyskryminację w dostępie do usług należy uznać za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, a zatem zachowanie, na które zgodnie z właściwością powinien reagować UOKiK.

W 2017 r. Rzecznik kontynuował działania w obszarze edukacji antydyskryminacyjnej, kierując do Minister Edukacji Narodowej wystąpienia generalne w sprawie nieuwzględnienia tej tematyki w nowej podstawie programowej i w sprawie wycofania zapisu dotyczącego obowiązku prowadzenia działań antydyskryminacyjnych z rozporządzenia w sprawie wymagań wobec szkół i placówek. Rzecznik ponownie wyjaśniał, że obowiązek uwzględniania tego typu treści w toku kształcenia i przeciwdziałanie dyskryminacji w obszarze edukacji jest obowiązkiem państwa wynikającym z licznych aktów prawa międzynarodowego. Usunięcie odpowiednich przepisów rozporządzenia nie zwalnia z jego realizacji, a jedynie utrudnia monitorowanie jego spełnienia.

1. Ochrona praw migrantów oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość

W 2017 r. w publicznej debacie o migracjach nadal dominował temat kryzysu uchodźczego, którego szczyt miał miejsce w 2015 r., kiedy drogą morską do Europy dotarło ponad 1 milion osób, z czego większość pochodziła z tzw. krajów uchodźczych (*refugee-producing countries*), tj. głównie z Syrii, Afganistanu i Iraku. W 2017 r. liczba ta była znacznie mniejsza: do Europy przybyło około 170 tysięcy osób. Napływowi potencjalnych uchodźców do Europy nie towarzyszył porównywalny wzrost liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (status uchodźcy) w Polsce. W 2015 r. o udzielenie takiej ochrony ubiegało się w naszym kraju około 12 tysięcy osób. W 2017 r. o przyznanie wspomnianej ochrony wnioskowało prawie 5 tysięcy cudzoziemców. Statystyki roczne spadają zatem w porównaniu np. z rokiem 2013, kiedy to o nadanie statusu uchodźcy starało się w Polsce około 15 tysięcy osób. W ostatnich latach rosła natomiast liczba cudzoziemców legalizujących swój pobyt w Polsce w zwykłym trybie, tj. poprzez uzyskanie odpowiedniego zezwolenia pobytowego – w 2016 r. o zezwolenia takie ubiegało się około 140 tysięcy osób, w 2017 r. ponad 185 tysięcy cudzoziemców.

Jak wynika z posiadanych przez Rzecznika informacji, w roku 2018 priorytetem dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie opracowanie nowej Polityki Migracyjnej Polski – strategicznego dokumentu, który powinien zdefiniować podejście państwa polskiego do zjawiska migracji. Już teraz wiadomo, że prace

nad tym dokumentem będą miały charakter wielodyscyplinarny i dotyczyć będą zarówno migracji dobrowolnych, zarobkowych, jak i migracji uchodźczych. Rzecznik dostrzega potrzebę monitorowania całego procesu tworzenia polskiej strategii migracyjnej. Bez wątpienia bowiem przyjęty ostatecznie dokument będzie musiał uwzględniać istniejące gwarancje praw i wolności człowieka, których podmiotami są przybywający i przebywający na terytorium Polski cudzoziemcy.

Swoistym przejawem kryzysu migracyjnego była sytuacja panująca na polskich przejściach granicznych, głównie w Terespolu (z Białorusią), ale też w Medyce (z Ukrainą). Przez cały rok 2017 do Rzecznika docierały informacje o dużej liczbie cudzoziemców, którzy bezskutecznie próbowali wjechać na terytorium Polski z zamiarem złożenia wniosku o ochronę międzynarodową (status uchodźcy). Według tych informacji, funkcjonariusze Straży Granicznej prowadzący odprawę na przejściach granicznych wielokrotnie nie przyjmowali składanych przez cudzoziemców deklaracji o zamiarze ubiegania się o ochronę, nie dopuszczali do złożenia stosownych wniosków i w efekcie odmawiali cudzoziemcom prawa wjazdu na terytorium Polski. Pomimo kolejnych odmów cudzoziemcy ponawiali próby przekroczenia granicy, często z takim samym skutkiem. Wśród cudzoziemców znajdujących się w takiej sytuacji były też osoby, w sprawie których Europejski Trybunał Praw Człowieka, a także Komitet Praw Człowieka ONZ, zaleciły stronie polskiej zastosowanie tzw. środków tymczasowych (*interim measures*). Orzekając o takich środkach instytucje międzynarodowe wzywały Polskę do czasowego powstrzymania się z odsyłaniem wskazanych z imienia i nazwiska cudzoziemców poza terytorium RP. Tymczasem Straż Graniczna, mimo że miała wiedzę o charakterze orzeczonych środków tymczasowych, także tym cudzoziemcom odmawiała prawa wjazdu do Polski.

W ocenie Rzecznika, utrzymująca się od co najmniej dwóch lat sytuacja na przejściach granicznych świadczy o istotnych lukach prawnych w przepisach regulujących procedurę odpraw granicznych. Cudzoziemcy przystępujący do odprawy, poddawani przez funkcjonariuszy tzw. rozpytaniu na okoliczność celu przyjazdu do Polski, nie dysponują żadnym środkiem dowodowym, dzięki któremu mogliby w postępowaniu odwoławczym od decyzji o odmowie prawa wjazdu do Polski udokumentować przebieg swojej rozmowy z funkcjonariuszem. Zdaniem Rzecznika, konieczne zatem jest ustanowienie jasnych i jednolitych zasad dotyczących postępowania funkcjonariuszy Straży Granicznej w opisanych wyżej sytuacjach. Podstawą powinno być wprowadzenie ustawowej zasady protokołowania rozmów prowadzonych z cudzoziemcami, stosowanie jednolitych formularzy protokołów, a także uwzględnienie w tych formularzach obligatoryjnego pytania o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Dopiero taka zmiana w obowiązujących przepisach prawa spowoduje, że prawo cudzoziemców do ubiegania się o ochronę międzynarodową, gwarantowane w art. 56 ust. 2 Konstytucji RP, będzie skutecznie realizowane.

Rzecznik Praw Obywatelskich od wielu lat z uwagą przygląda się sytuacji społeczności romskiej z województwa małopolskiego, egzystującej w dramatycznych warunkach mieszkaniowych i często w całkowitym wykluczeniu z życia społecznego i ekonomicznego. Rzecznik dostrzega, w jak dużym stopniu poprawa warunków egzystencji tej społeczności zależy od pomocy ze strony państwa, zwłaszcza zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim odpowiedniego wykorzystania środków pochodzących z Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020. Zdaniem Rzecznika, Program ten wymaga korekty zwiększającej jego efektywność. W tym zakresie Rzecznik rekomenduje m.in. wydzielenie z Programu części dotyczącej działalności inwestycyjnej, stworzenie mechanizmów zachęcających jednostki samorządowe do korzystania z Programu, zwiększenie bieżącego nadzoru nad sposobem wydatkowania pochodzących z Programu środków, a także stworzenie prawnych warunków do korzystania z ww. środków również przez osoby indywidualne (np. samych mieszkańców osiedli). Te postulaty pozostaną aktualne podczas dyskusji nad ewaluacją Programu oraz przyszłością tej formy pomocy, która rozpocznie się prawdopodobnie w 2018 r.

W 2017 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zarejestrowano około 100 spraw dotyczących przestępstw motywowanych nienawiścią na tle przynależności narodowej, etnicznej, rasowej lub wyznaniowej. Większość podjętych przez Rzecznika spraw dotyczyła aktów agresji w stosunku do osób o różnym pochodzeniu narodowym czy etnicznym lub osób utożsamianych z różnym wyznaniem. Częste były także interwencje Rzecznika w sprawach mowy nienawiści, czyli publicznego nawoływania do nienawiści lub publicznego znieważania osób, czy grup ze względu na którąkolwiek z ww. przesłanek. Rzecznik z niepokojem odnotował też przypadki manifestowania, głównie podczas zgromadzeń publicznych, treści i symboliki o charakterze faszystowskim, rasistowskim czy antysemitycznym. Obecność takich treści w przestrzeni publicznej, zdaniem Rzecznika, świadczy o rosnącej aktywności skrajnych ugrupowań i organizacji, które w swojej działalności odwołują się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu czy faszyzmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową. To niepokojące zjawisko wymaga zdecydowanej reakcji ze strony państwa: konieczne jest nie tylko wzmocnienie działań z zakresu edukacji obywatelskiej i historycznej, ale potrzebna jest również krytyczna analiza obowiązujących przepisów prawa i istniejących procedur. Analiza ta powinna odpowiedzieć na pytanie, czy przepisy prawa oraz praktyka ich stosowania pozwalają właściwym organom na wczesne wykrywanie działalności wspomnianych organizacji i czy komunikacja pomiędzy organami władnymi do podjęcia działań zmierzających do ich delegalizacji nie napotyka zbędnych przeszkód. W pierwszej kolejności natomiast należy rozważyć implementację rozwiązań przewidzianych w Ogólnych Rekomendacjach Komitetu ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej nr 35 z dnia 26 września 2013 roku, które zalecają państwom penalizowanie

także samego członkostwa w organizacjach promujących lub podżegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działań.

2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

Rzecznik z dużym niepokojem obserwuje rosnącą w społeczeństwie falę niechęci czy wręcz wrogości wobec osób lub grup o różnym pochodzeniu etnicznym lub narodowym czy wyznawców różnych religii. Ze statystyk Prokuratury Krajowej wynika, że w I półroczu 2017 r. ofiarami przestępstw byli najczęściej przedstawiciele religii mniejszościowych - muzułmanie oraz Żydzi. Nienawiść ta często jest potęgowana przez neodpowiedzialną debatę, jaka toczy się wokół zjawiska migracji, a w szczególności przez rozbudzenie w części społeczeństwa polskiego nieuzasadnionych lęków czy uprzedzeń w stosunku do migrantów, często zbyt jednoznacznie utożsamianych z wyznawcami islamu.

Radykalizacja debaty publicznej dotyczy również języka używanego przez media. W 2017 r., zjawisko to zostało opisane w raporcie przygotowanym na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przez Obserwatorium Debaty Publicznej „Kultury Liberalnej” pt. Negatywny obraz muzułmanów w polskiej prasie. Na podstawie monitoringu tekstów ukazujących się w kilkunastu tytułach prasowych, prowadzonego w okresie od września 2015 r. do września 2016 r., badacze opisali konteksty, w jakich w mediach pojawiają się tematy związane z muzułmanami, ale też migrantami czy uchodźcami. Stwierdzono, że w artykułach dotyczących sytuacji w Europie w dobie kryzysu migracyjnego dominowały konteksty (metafory) inwazji, zderzenia cywilizacji czy wręcz wojny alternatywnej, prowadzonej takimi metodami jak terroryzm. Niewątpliwie taki język debaty publicznej przekłada się na wzrost uprzedzeń i stereotypów w polskim społeczeństwie, co potwierdzają dane z badań dotyczących dystansu społecznego wobec różnych grup.

W ocenie Rzecznika konieczne jest podjęcie przez władze wszelkich środków, które mają na celu przeciwstawienie się rosnącej liczbie przestępstw z nienawiści i mowie nienawiści. Zgodnie m.in. z rekomendacją nr 15 Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji na temat zwalczania mowy nienawiści potrzebne jest zapewnienie odpowiednich środków ochrony prawnej i skutecznego zapobiegania mowie nienawiści, badanie źródeł tego zjawiska i gromadzenie danych. Ich efektywna realizacja uwarunkowana jest zapewnieniem właściwej koordynacji i współpracy pomiędzy organami władzy publicznej oraz współdziałanie z innymi instytucjami państwowymi, jak w szczególności organami ścigania czy krajowymi instytucjami praw człowieka i organizacjami pozarządowymi.

Szczególnie istotnym obszarem z punktu widzenia wolności sumienia i wyznania pozostaje system edukacji. W dalszym ciągu aktualny jest postulat nałożenia na dyrek-

torów szkół obowiązku rzetelnego informowania rodziców i uczniów o możliwości i zasadach organizacji lekcji etyki i lekcji religii mniejszościowych. Zmiana przepisów dotyczących organizacji rekolekcji związanych z przynależnością do Kościoła Rzymsko-Katolickiego powinna być oceniona pozytywnie. Po pierwsze, z prawa do zwolnienia uczniowie będą mogli korzystać także w innym terminie, co oznacza m.in. możliwość organizowania rekolekcji adwentowych. Po drugie, ze zwolnienia tego będą mogli korzystać uczniowie, jeżeli rekolekcje stanowią praktykę danego kościoła, a nie jak dotychczas, gdy kościół przewiduje taki obowiązek. Wprowadzono również zapis, że w czasie trwania rekolekcji szkoła nie jest zwolniona z realizowania funkcji opiekuńczej i wychowawczej. Z uwagi jednak na fakt, iż w ocenie Ministerstwa Edukacji Narodowej nie jest możliwe ujednoczenie zasad organizowania rekolekcji na terenie całego kraju, konieczne jest monitorowanie praktyki stosowania tych przepisów i poszanowania praw uczniów i nauczycieli, w tym wolność sumienia i wyznania.

3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Istotnym problemem w działalności Rzecznika pozostawało zapobieganie przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej. Niedoskonałe przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w istocie stanowią deklarację podejmowania działań, a nie normę prawną. W konsekwencji występują istotne wątpliwości związane w szczególności z prawidłową realizacją zapewnienia osobie doznającej przemocy bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Brakuje minimalnych standardów podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Nieprecyzyjne są przepisy dotyczące oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych, którym poddawane miałyby być osoby stosujące przemoc wobec członków rodziny. Nie bez znaczenia jest też problem długotrwałości postępowań sądowych toczących się z wniosku osób dotkniętych przemocą w rodzinie o nakazanie opuszczenia lokalu.

Konieczne jest zapewnienie realnej możliwości przeprowadzenia zabiegu przerwania ciąży w przypadkach, w których jest to prawnie dopuszczalne. Szczególne znaczenie ma to w sytuacjach, gdy kontynuowanie ciąży stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia matki. Niezagwarantowanie dostępu do procedury aborcji w tych przypadkach stanowi naruszenie prawa do ochrony zdrowia i życia kobiety. Rzecznik podkreślał konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu ustanowienie mechanizmu, który pozwoli pacjentowi uzyskać informację o tym, gdzie może realnie uzyskać świadczenie zdrowotne, którego wykonanie zostało mu odmówione z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia.

W obszarze praw reprodukcyjnych Rzecznik zwracał uwagę, że świadczenia zdrowotne powinny być udzielane kobietom rodzącym w warunkach nienaruszających ich prawa do godności i intymności. Realizacja standardów opieki okołoporodowej nie

przynosiła spodziewanych efektów. Problemem pozostaje dostęp kobiet rodzących do znieczulenia farmakologicznego oraz znaczne zróżnicowanie na terenie kraju dostępności tego znieczulenia.

Rzecznik podejmował działania mające na celu poprawę sytuacji dzieci niealimantowanych przez osoby do tego zobowiązane. Konieczne jest zwiększenie oddziaływań polityki rynku pracy na wzrost zatrudnienia dłużników alimentacyjnych pozostających osobami bezrobotnymi. Należy podjąć działania systemowe w celu zwiększenia świadomości społeczeństwa na temat skutków niewywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych, a także zmniejszenie przyzwolenia społecznego na niepłacenie alimentów.

Rzecznik zwracał także uwagę na potrzebę zapewnienia równego dostępu kobiet i mężczyzn do szkolnictwa zawodowego oraz systemu doradztwa zawodowego w Polsce. Konieczne jest podejmowanie działań mających na celu wyrównanie udziału kobiet i mężczyzn w kształceniu na kierunkach ścisłych i technicznych.

Rzecznik kontynuował monitorowanie działań Ministra Rodziny, Pracy i Polityki związanych z rozpowszechnianiem wiedzy o negatywnym zjawisku luki płacowej oraz zwracał uwagę na konieczność upowszechnienia wiedzy o opracowanej przez resort aplikacji do szacowania różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała także kwestia łączenia pracy zawodowej z życiem prywatnym i obowiązkami rodzinnymi. Obarczanie kobiet główną odpowiedzialnością za opiekę nad dziećmi i nieodpłatną pracę w domu prowadzi do ich dyskryminacji na rynku pracy. W opinii Rzecznika zwiększenie zakresu samoistnych uprawnień rodzicielskich przysługujących ojcom niezależnie od praw posiadanych przez matki – takich jak dłuższy urlop ojcowski bez możliwości zrzeczenia się go na rzecz matki – przyczyniłoby się znacznie do umożliwienia większego zaangażowania ojca w życie rodzinne, a tym samym ułatwiło matkom podejmowanie pracy zawodowej.

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

Priorytetem Rzecznika pozostaje zapewnienie realizacji prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego bez dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. W 2017 r. do Rzecznika wpływały kolejne sprawy odmowy potwierdzenia obywatelstwa i transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodzice wskazane są dwie osoby tej samej płci, a także aktów urodzenia dzieci pochodzących z surogacji – w ocenie Rzecznika, z uwagi na obowiązek najlepszego zabezpieczenia interesu dziecka, brak jest podstaw do odmowy potwierdzenia obywatelstwa czy dokonania transkrypcji, które to decyzje uniemożliwiają z kolei wydawanie dzieciom dokumentów tożsamości i nadanie im numeru PESEL.

Coraz więcej wpływa do Rzecznika skarg na postępowanie w przedmiocie uzgodnienia płci osób transpłciowych – problemem pozostaje przewlekłość postępowania. Ponadto, w jednej ze znanych Rzecznikowi spraw sąd oddalił powództwo z uwagi to, że w jego ocenie pozew o uzgodnienie płci osoby transpłciowej powinien zostać skierowany nie tylko przeciwko rodzicom, ale także przeciwko dzieciom – na skutek apelacji wniesionej przez Rzecznika, sąd odwoławczy uznał, że w procesie uzgodnienia płci nie ma obowiązku kierowania pozwu przeciwko swoim dzieciom. Prokuratura wniosła jednak skargę kasacyjną. W ocenie Rzecznika postępowanie o uzgodnienie płci powinno odbywać się w trybie postępowania nieprocesowego, w sposób szybki i przejrzysty.

Rzecznik monitoruje sytuację homoseksualnych mężczyzn, obywateli rosyjskich deklarujących narodowość czeczeńską, prześladowanych w kraju pochodzenia ze względu na swoją orientację seksualną. Zdaniem Rzecznika, mogą oni szukać ochrony międzynarodowej także w Polsce, biorąc pod uwagę, że od lat najliczniejszą grupą cudzoziemców wnioskujących o ochronę międzynarodową w Polsce pozostają obywatele Federacji Rosyjskiej deklarujący narodowość czeczeńską. Rzecznik zwracał uwagę właściwym organom, że prześladowanie ze względu na orientację seksualną może być przesłanką uzasadniającą przyznanie ochrony międzynarodowej.

Rzecznik monitoruje także postępowania przygotowawcze w sprawach przestępstw i wykroczeń motywowanych homofobią – w niektórych z monitorowanych przez niego spraw, organy ścigania ustalają motywację homofobiczną sprawców i biorąc ją pod uwagę, obejmują ściganiem z urzędu postępowania w sprawie przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego (np. objęcie ściganiem z urzędu znieważenia uczestników Pikniku tęczowych rodzin). Rzecznik wniósł także skargę kasacyjną od postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie opublikowania w internecie serii naklejek z symbolem „zakaz pedałowania”.

Do Rzecznika wpływa także coraz większa liczba skarg na dyskryminację ze względu na orientację seksualną w obszarze zdrowia, w szczególności, skargi dotyczą sugerowania przez lekarzy i psychologów, że orientacja seksualna jest chorobą. Rzecznik kontynuował także korespondencję z Ministrem Zdrowia w sprawie wykluczenia z dawstwa szpiku kostnego homoseksualnych mężczyzn, a także korespondencję z Krajowym Centrum ds. AIDS w sprawie rosnącej liczby zakażeń wirusem HIV w grupie MSM.

Wreszcie do Rzecznika wpływają skargi związane z wolnością słowa – czy to jej ograniczeniem, czy przekroczeniem jej granic. Rzecznik prowadzi np. sprawę odwołania pokazu filmu „Artykuł 18” o rodzinach par tej samej płci w samorządowej instytucji kultury, w związku z wypowiedziami prezydenta miasta. Do Rzecznika wpływały także skargi na homofobiczne wypowiedzi osób pełniących funkcje publiczne – m.in. jednego z byłych sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik zwracał uwagę na szczególne problemy związane z przestrzeganiem praw osób starszych w obszarze przemocy i dyskryminacji ze względu na wiek i podkreślał, że konieczne jest opracowanie całościowej strategii państwa w zakresie polityki senioralnej, angażującej wszystkie instytucje na poziomie centralnym i samorządowym. Rzecznik dopytywał o charakter zapowiedzianego przez Ministra dokumentu *Polityka Społeczna wobec osób starszych do 2030 r. Bezpieczeństwo - Uczestnictwo - Solidarność* i uzyskał w odpowiedzi informację, że dokument ten będzie wskazywał określone cele, zadania związane z polityką senioralną oraz ich realizatorów.

Rzecznik przedstawił Ministrowi wnioski z raportu z badań w zakresie wsparcia środowiskowego dla osób starszych w woj. dolnośląskim, odnoszące się m.in. do niskiej świadomości decydentów na poziomie lokalnym w zakresie dyskryminacji pośredniej osób starszych w postaci barier infrastrukturalnych oraz stereotypów ograniczających uczestnictwo społeczne seniorów.

Rzecznik będzie kontynuował prace na rzecz wzmocnienia poparcia dla projektowanej na forum ONZ Konwencji o prawach osób starszych. Prowadzone będą dyskusje podczas posiedzeń Komisji Ekspertów. Rzecznik będzie zachęcał do włączenia się polskiego rządu do prac nad tym aktem.

6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Do wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych niezbędne jest stworzenie efektywnego, spójnego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami. System taki powinien zapewniać osobom z niepełnosprawnościami możliwość wykorzystania swojego potencjału w życiu zawodowym i społecznym. W sposób szczególnie powinien on uwzględniać potrzeby osób wymagających bardzo intensywnego wsparcia i ich rodzin. W Polsce taki system nie tylko nie został wprowadzony, ale nawet nie przyjęto planu jego wdrażania. Obecnie toczą się prace nad Strategią na rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2018-2030. Należy zapewnić, by była ukierunkowana na rzeczywiste wdrażanie standardów określonych w Konwencji.

Koniecznym elementem zmian jest ujednolicony system orzekania o niepełnosprawności, który powinien skupiać się na potencjale osoby z niepełnosprawnością, nie zaś na jej dysfunkcjach. Rzecznik monitoruje prace prowadzone w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy.

Niepokojący jest brak działań mających na celu zastąpienie ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji, co od wielu lat jest postulatem Rzecznika.

Nie zapewniono nadal pełnego dostępu osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności do wymiaru sprawiedliwości. Występujące instytucje umożliwiające przesłuchanie świadka na odległość lub przeprowadzenie dowodu na odległość z wykorzystaniem urządzeń technicznych są stosowane rzadko. Organy wymiaru sprawiedliwości nie mają obowiązku stosowania w kontaktach z osobami z niepełnosprawnościami polskiego języka migowego, alfabetu Braille'a, czy komunikacji wspomagającej lub alternatywnej. Istotną barierą jest niedostępność architektoniczna budynków wielu sądów i prokuratur. Ponadto nie prowadzi się systematycznych szkoleń osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami.

W dalszym ciągu dominującym jest model opieki instytucjonalnej zamiast usług wspierających świadczonych na poziomie społeczności lokalnej. Niepokoi rosnąca liczba domów pomocy społecznej (801 w 2012 r., 815 w 2015 r., 817 w 2016 r.), choć nieco zmniejszyła się liczba osób korzystających (85 007 w 2012 r., 86 502 w 2015 r., 83 967 w 2016 r.). Średnia liczba osób w jednym domu pomocy społecznej pozostaje bardzo wysoka – około 103. Rolę domów pomocy społecznej, niezgodnie ze swoim przeznaczeniem, zaczynają coraz częściej przejmować zakłady opiekuńczo-lecznicze (30,1 tys. łóżek w roku 2014) z racji bardziej korzystnego finansowania pobytu z perspektywy samorządów, osób korzystających oraz ich rodzin. Stopień rozwoju mieszkalnictwa wspomaganego jest wysoce niezadawalający. W Polsce nie istnieje żadna strategia, ani plan deinstytucjonalizacji. Nie podejmuje się też działań, aby taką strategię lub plan stworzyć.

Istotną zmianą jest nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, która zmieniła tryb przyjmowania osób ubezwłasnowolnionych do domów pomocy społecznej, wprowadzając obowiązek ich wysłuchania oraz dała tym osobom możliwość występowania z wnioskiem o zbadanie przez sąd zasadności ich dalszego pobytu w DPS. Nadal jednak istotnym problemem jest nieproporcjonalne ograniczanie praw mieszkańców DPS, np. możliwości wychodzenia na zewnątrz.

Rzecznik wskazuje na brak systemowych rozwiązań w zakresie asystencji osobistej. Do tej pory ta niezbędna dla zapewnienia wielu osobom z niepełnosprawnościami niezależnego życia usługa jest realizowana jedynie w sposób projektowy (nietrwały), głównie ze środków unijnych przez niektóre samorządy czy organizacje pozarządowe.

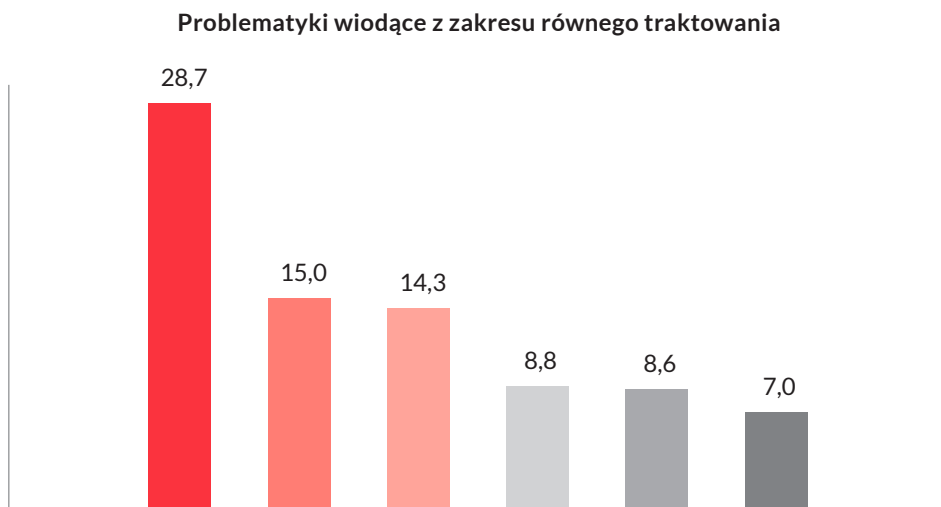
W prawie budowlanym oraz innych przepisach technicznych nadal brakuje obowiązku projektowania środowiska, programów i usług zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania. Powinien to być niezbędny element programu *Dostępność plus*.

Rzecznik informacje o istniejących w Polsce wyzwaniach przedstawił Komitetowi ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. W 2018 r. Komitet dokona przeglądu sprawozdania Polski o aktualnym stanie wdrożenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i przekaze swoje rekomendacje.

VII. Dane statystyczne i inne informacje z obszaru realizacji zasady równego traktowania

1. Wpływ spraw z zakresu równego traktowania i zakazu dyskryminacji

W 2017 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło **560** spraw dotyczących problematyki równego traktowania.



- 4.1.8 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność
- 4.1.7 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość
- 4.1.20 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny
- 4.1.3 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć
- 4.1.5 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną
- 4.1.13 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne

2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji (według rodzaju dyskryminacji)

Lp.	Rodzaj dyskryminacji	Suma	%
1.	4 zasada równości wobec prawa	6	1,1
2.	4.1 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	18	3,2
3.	4.1.3 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	49	8,8
4.	4.1.4 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	23	4,1
5.	4.1.5 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	48	8,6
6.	4.1.6 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	24	4,3
7.	4.1.7 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	84	15,0
8.	4.1.8 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	161	28,7
9.	4.1.9 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	1	0,2
10.	4.1.10 zakaz nierównego traktowania / dyskryminacji podatkowej	2	0,4
11.	4.1.11 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	4	0,7
12.	4.1.13 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	40	7,0
13.	4.1.14 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	1	0,2
14.	4.1.15 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	1	0,2
15.	4.1.16 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	9	1,6

Lp.	Rodzaj dyskryminacji	Suma	%
16.	4.1.17 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na sytuację materialną i prawną	8	1,4
17.	4.1.18 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	1	0,2
18.	4.1.20 zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	80	14,3
Razem		560	100

3. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:

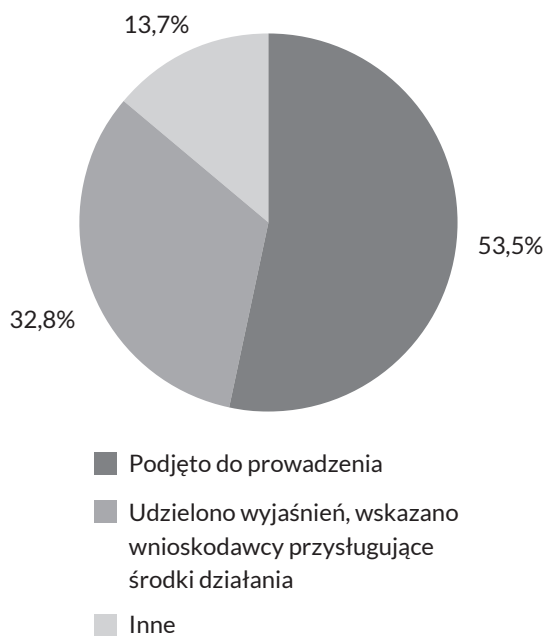
	2017
wystąpień problemowych	24
skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych	4
przystąpił do postępowania sądowego	4
Razem	32

4. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2017 r. i wcześniej)

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem (2+3)	305	53,5
	2	podjęto do prowadzenia	277	48,6
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	28	4,9
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem (5)	187	32,8
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	187	32,8

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Inne	6	Razem (7+9)	78	13,7
	7	przekazano wnioski wg. właściwości	17	3,0
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	10	1,8
	9	nie podjęto	51	8,9
Razem			570	100

Sposób rozpatrzenia spraw



5. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	67	34,5
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	36	18,5
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	31	16
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	23	11,8
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	9	4,6
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	14	7,2
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	104	53,7
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	78	40,3
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	21	10,8
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	5	2,6
Razem			194	100

Zakończenie spraw podjętych

