

13 lat obowiązywania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami

Najważniejsze wyzwania



**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**

Pamięci dr Anny Drabarz



RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH

**13 lat obowiązywania Konwencji ONZ
o prawach osób
z niepełnosprawnościami –
najważniejsze wyzwania**

Warszawa 2026

13 lat obowiązywania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami – najważniejsze wyzwania

Redakcja

prof. Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich
dr Monika Wiszyńska-Rakowska, Pełnomocniczka RPO ds. praw osób z niepełnosprawnościami

Autorzy

dr Małgorzata Franczak
dr Zbigniew Głąb
Angelika Greniuk
dr Wioleta Hryniwicka-Filipkowska
dr Magdalena Kocejko
dr Krzysztof Kurowski
dr Maciej Oksztulski
Tomasz Przybysz Przybyszewski
dr Robert Trzaskowski
Anna Warda
dr Monika Wiszyńska-Rakowska
dr hab. Agnieszka Wołowicz
dr Monika Zima-Parjaszewska

Okładka

projekt – Maciej Kuczyński
ilustracja – K.M.S.P./Adobe Stock

Recenzenci

prof. dr hab. Maciej Perkowski, Uniwersytet w Białymstoku
dr hab. Paweł Kubicki, prof. Szkoły Głównej Handlowej

Wydawca

Biurowo Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
bip.brpo.gov.pl
Infolinia: 800 676 676

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA)

Warszawa 2026

ISBN: 978-83-65029-67-6

Nakład: 300 egz.

Oddano do składu w styczniu 2026 r.
Podpisano do druku w lutym 2026 r.

Realizacja

Print Profit sp. z o.o.

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów 6

Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich, Monika Wiszyńska-Rakowska, Pełnomocniczka RPO ds. praw osób z niepełnosprawnościami

Wstęp 7

Angelika Greniuk

Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami w perspektywie osób z niepełnosprawnościami 10

dr Krzysztof Kurowski, dr Monika Zima-Parjaszewska

Kiedy w Polsce będzie można bezpiecznie wspierać podejmowanie decyzji? 23

dr Monika Wiszyńska-Rakowska

Czy wymiar sprawiedliwości jest dostępny dla osób z niepełnosprawnościami? 41

dr Wioleta Hryniewicka-Filipkowska, dr Maciej Oksztulski

Niezależne życie osób z niepełnosprawnościami 56

dr Zbigniew Głęb

Mieszkalnictwo wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami w Polsce: w kierunku (de)instytucjonalizacji 70

dr Magdalena Kocejko, dr hab. Agnieszka Wołowicz

Przemoc wobec kobiet z niepełnosprawnościami w Polsce 86

dr Małgorzata Franczak, Anna Warda

Szkoła wyższa jako realizator zasady równego traktowania w świetle Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami 98

adw. dr Robert Trzaskowski

Rynek pracy osób z niepełnosprawnościami w Polsce w świetle standardów Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami 113

Tomasz Przybysz-Przybyszewski

„Nic o nas bez nas”. Czy na pewno? 127

Wykaz ważniejszych skrótów

CATI – metoda zbierania informacji badawczych przez wywiad telefoniczny

CAWI – metoda zbierania informacji badawczych z wykorzystaniem ankiety internetowej

COM – Centrum Opiekuńczo-Mieszkalne

ETR – tekst łatwy do czytania i zrozumienia

KPON – Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami

KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

OzN – osoby z niepełnosprawnościami

PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

WTZ – warsztat terapii zajęciowej

ZAZ – zakład aktywności zawodowej

ZPCh – zakład pracy chronionej

ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Podstawowym dokumentem, który określa zobowiązania państw względem osób z niepełnosprawnościami, jest Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, ratyfikowana przez Polskę w 2012 r.¹ Jest to traktat, którego rolę w kształtowaniu standardów odpowiedniego traktowania osób z niepełnosprawnościami, a przede wszystkim ochrony ich godności i wolności, trudno przecenić.

Celem Konwencji jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami. Jak podkreślono w Konwencji, niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i wynika z interakcji między osobami z niepełnosprawnościami a barierami, których źródłem są postawy ludzkie i środowiskowe utrudniające tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa na zasadzie równości z innymi. Kluczowa jest zatem zmiana perspektywy postrzegania osób z niepełnosprawnością. Nie można tych osób traktować jako odbiorców świadczeń i pomocy społecznej, lecz konieczne jest położenie nacisku na pełne poszanowanie ich preferencji, woli i potencjału w realizacji własnych praw, tj. prawa do edukacji, prawa do pracy, prawa wyboru miejsca zamieszkania czy dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Na poziomie krajowym rolę niezależnego mechanizmu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji pełni Rzecznik Praw Obywatelskich. Z kolei na poziomie międzynarodowym realizacja praw wynikających z Konwencji jest cyklicznie oceniana przez Komitet ONZ (*Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD*). Pierwszy przegląd sytuacji w Polsce Komitet przeprowadził w 2018 r. Sformułowane

¹ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.; dalej jako: „KPON” albo „Konwencja”).

zostały wówczas liczne rekomendacje². Komitet podkreślił m.in. znaczenie zaleceń zawartych w uwagach końcowych i zwrócił uwagę państwa zwłaszcza na zalecenia dotyczące w art. 6 (kobiety z niepełnosprawnościami) i art. 19 (niezależne życie), w związku z którymi należy podjąć pilne działania. Zalecił również wycofanie oświadczenia interpretacyjnego i zastrzeżeń do Konwencji oraz wskazał na zasadność rozważenia ratyfikacji protokołu fakultatywnego do Konwencji.

Kolejne sprawozdanie miało zostać złożone do 25 września 2026 r. i zawierać informację na temat realizacji zaleceń zawartych w uwagach końcowych. Harmonogram prac został jednak zmieniony, a nowa data przyjęcia wykazu kwestii przed sporządzeniem sprawozdania to wrzesień 2031 r.³ Z uwagi na powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się na przygotowanie opracowania odnoszącego się do kluczowych kwestii wynikających z wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Niniejszy zbiór artykułów powstał we współpracy z przedstawicielami organizacji pozarządowych, a także naukowcami i badaczami, którym chcielibyśmy podziękować za zaangażowanie i wysiłek w stworzeniu tego opracowania. Kluczowym aspektem, który łączy wszystkie teksty, jest podkreślenie roli organizacji pozarządowych i osób z niepełnosprawnościami we wdrażaniu postanowień Konwencji. Opracowanie ma charakter raportu ukazującego podejmowane działania na rzecz wdrożenia postanowień Konwencji, jak również istniejące luki w legislacji oraz nieprawidłowości w stosowaniu prawa. Każdy tekst kończy się rekomendacjami skierowanymi zarówno do parlamentarzystów, administracji publicznej, jak też przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Rekomendacje tworzą zbiór wskazówek dotyczących kontynuacji podjętych działań, a także akcentują potrzebę aktywności w innych obszarach.

² Rekomendacje Komitetu ONZ dla Polski z 29 października 2018 r., CRPD/C/POL/CO/1, dostępne w języku polskim w wersji elektronicznej na stronie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/download/6573/?tmstv=1763994173> [dostęp: 14.01.2026 r.].

³ Komunikat Komitetu ONZ ds. Praw osób z niepełnosprawnościami z 1 czerwca 2025 r., <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/crpd/tentative-forecasts-country-reviews.docx> [dostęp: 14.01.2026 r.].

Niniejsza publikacja nie ma oczywiście charakteru wyczerpującego. Obejmuje jedynie wybrane zagadnienia zawarte w Konwencji. Warto dodać, że liczne działania Rzecznika Praw Obywatelskich podejmowane były również w ramach pełnionej funkcji organu ds. równego traktowania, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i środowiskiem osób z niepełnosprawnościami. Znalazło się wśród nich m.in. wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami w systemie edukacji⁴ czy dostępność usług opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami⁵. Ważną rolę pełni także działająca przy Rzeczniku od połowy 2024 r. Rada osób z niepełnosprawnościami.

*

Skuteczna ochrona wolności i praw człowieka nie jest możliwa bez poświęcenia i zaangażowania ludzi, którzy celem swojego życia uczynili pracę na rzecz dobra wspólnego i solidarności z innymi. Taką osobą była Pani Doktor Anna Drabarz – prawniczka, naukowczyni, wybitna aktywistka działająca na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami. Jej dorobek naukowy i działalność społeczna istotnie przyczyniły się do rozwoju standardów włączania, dostępności i ochrony praw osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Pani Doktor odeszła przedwcześnie, ale Jej postawa oraz dokonania stały się inspiracją do kontynuowania refleksji i prac nad praktyczną realizacją idei niezależnego życia oraz pełną implementacją KPON.

Niniejsza publikacja jest dedykowana pamięci Pani Doktor Anny Drabarz i stanowi wyraz uznania dla Jej działalności.

*Marcin Wiącek
Monika Wiszyńska-Rakowska*

⁴ Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2023 nr 4, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka nr 34, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/publikacja-brpo-wsparcie-uczniow-niepelnosprawnosci-nauczyciele> [dostęp: 14.01.2026 r.].

⁵ Dostępność usług opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami – analiza i zalecenia, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2020 nr 3, Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka nr 29, dostęp pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Dostepnosc_uslug_opieki_zdrowotnej_dla_OzN.pdf [dostęp: 14.01.2026 r.].

Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami w perspektywie osób z niepełnosprawnościami

*Angelika Greniuk, sekretarz Rady Osób z Niepełnosprawnościami,
Centrum Projektów Społecznych, Biuro RPO*

Wprowadzenie

Osoby z niepełnosprawnościami (OzN) stanowią ponad 14% społeczeństwa w Polsce⁶. Mimo tej liczebności pozostają grupą mało obecną w debacie publicznej i narażoną na dyskryminację w wielu obszarach życia.

Podstawowym instrumentem ochrony ich praw jest Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami (dalej: KPON, Konwencja)⁷, ratyfikowana przez Polskę w 2012 roku. Dokument zobowiązuje państwo do pełnego włączenia osób z różnymi niepełnosprawnościami we wszystkie obszary życia, wyrównywania szans, zapewnienia równego traktowania, ochrony i przeciwdziałania dyskryminacji.

Konwencja jest przełomowym traktatem, powstałym przy aktywnym udziale działaczek i działaczy, aktywistek i aktywistów oraz ekspertek i ekspertów z niepełnosprawnościami, ich organizacji i sojuszników. Silnie wpływa na

⁶ Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021 Stan i struktura demograficzno-społeczna w świetle wyników NSP 2021, Warszawa, 2023, s. 87. Publikację można pobrać ze strony GUS pod linkiem: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/>.

⁷ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.; dalej jako: „KPON” albo „Konwencja”).

kierunki polityk dotyczących niepełnosprawności. Wprowadza m.in.: nowe podejście do niepełnosprawności oparte na prawach człowieka, paradygmat niezależnego życia czy rozwiązania stawiające w centrum podmiotowość osób z niepełnosprawnościami.

Choć Konwencja ustanawia jasne standardy, ich realizacja napotyka liczne bariery, wynikające m.in. z dominującego medycznego postrzegania niepełnosprawności, koncentracji na opiece instytucjonalnej czy braku rozumienia (też uznania) niepełnosprawności za kwestię praw człowieka.

W 2025 roku Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, we współpracy z firmą badawczą Opinia24, przeprowadziło pierwsze w Polsce ogólnospołeczne badanie dotyczące stanu świadomości w zakresie Konwencji. Jego celem było określenie stanu wiedzy o KPON, interpretacji zapisów i praw oraz sprawdzenie, na ile postawy społeczne sprzyjają realizacji postulatów Konwencji.

Niniejszy materiał koncentruje się wyłącznie na wynikach badania dotyczących perspektywy OzN. Przedstawia najważniejsze wnioski i wynikające z nich rekomendacje. Po raz pierwszy zbadano również, jak osoby z niepełnosprawnościami rozumieją i interpretują pojęcie niezależnego życia.

Metodologia

Badanie dotyczące świadomości Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami składało się z dwóch komponentów:

- badania ilościowego, przeprowadzonego wśród ogółu społeczeństwa (1000 respondentów) i OzN,
- badania jakościowego pogłębiającego perspektywę OzN.

Metodologiczne kwestie dotyczące badania prezentuje tabela 1:

Tabela 1. Kwestie metodologiczne w badaniu nad stanem świadomości z zakresu Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

Kwestia	Badanie ilościowe	Badanie jakościowe
Liczba badanych	500 osób z niepełnosprawnościami	18 osób z niepełnosprawnościami: 6 osób z niepełnosprawnością intelektualną, 5 osób z niepełnosprawnością ruchu, 7 osób z niepełnosprawnością sensoryczną
Metoda badawcza	Mixed mode – 50% ankieta internetowa (CAWI), dopełniono 50% wywiadami telefonicznymi (CATI). CATI zastosowano głównie w grupach rzadziej korzystających z Internetu (np. osoby starsze, mieszkańcy wsi).	Wywiady indywidualne online. Umożliwiono udział tłumacza Polskiego Języka Migowego i udział osoby wspierającej. Podczas wywiadów badaczki z badanymi przeglądali Konwencję w tekście łatwym do czytania i zrozumienia (tzw. ETR). Część rozmów przeprowadzono telefonicznie.
Termin badania	20–31 października 2025	18 września–17 października 2025

oprac. Biuro RPO

Narzędzia badawcze – kwestionariusz i scenariusz wywiadu – przygotowało Biuro RPO, a realizację powierzono firmie badawczej Opinia24. Narzędzia konsultowano z niezależną badaczką z wieloletnim doświadczeniem badań w tematyce praw OzN oraz z firmą Opinia24. Narzędzia testowano w pilotażach, co w efekcie pozwoliło m.in. uprościć język i strukturę pytań. Pytania badawcze koncentrowały się na poznaniu poziomu znajomości Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, rozumienia i interpretacji praw wynikających z tego dokumentu oraz czy jej zapisy mają realne znaczenie w życiu codziennym, w tym w kontekście dyskryminacji i segregacji osób z niepełnosprawnościami.

Aktualny stan świadomości na temat Konwencji

Poniższe informacje badawcze ograniczają się do wybranych, najważniejszych wyników podzielonych tematycznie. Treść przedstawiono według schematu: wynik badania ilościowego, wynik badania jakościowego, krótki komentarz nawiązujący do Konwencji.

1. Świadomość Konwencji i rozumienie praw

Świadomość istnienia Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami wśród osób z niepełnosprawnościami pozostaje niska. Zaledwie 36% badanych słyszało o Konwencji, a 31% deklaruje dobrą znajomość jej zapisów. W trakcie wywiadów wielu badanych wskazywało, że właśnie pierwszy raz dowiadują się o Konwencji. Ich wiedza ograniczała się głównie do procedur orzeczniczych i świadczeń.

Badani znający nazwę Konwencji najczęściej zetknęli się z nią przypadkowo (m.in. w mediach społecznościowych), a nie w ramach działań instytucji publicznych. Większość rozmówców postrzegała Konwencję raczej jako ogólny zbiór przepisów dot. niepełnosprawności, bez rozróżnienia praw wynikających z KPON od regulowanych innymi krajowymi aktami prawnymi.

Wnioski te wskazują na niewystarczające działania państwa, zobowiązanego do realizacji Konwencji w m.in. art. 4 (lit. i) o ogólnych obowiązkach państwa, art. 21 w kontekście dostępu do informacji, art. 8 w zakresie podnoszenia świadomości o osobach z niepełnosprawnościami zgodnie z Konwencją. Warto podkreślić, że po 13 latach – w 2025 roku – zrealizowano zapis art. 49, zobowiązującego państwo do udostępnienia treści Konwencji w formach dostępnych dla osób z różnymi niepełnosprawnościami⁸.

Brak wiedzy o podstawowym dokumencie dotyczącym praw osób z niepełnosprawnościami oznacza, że ta grupa nie ma narzędzi, by świadomie egzekwować ochronę przed dyskryminacją i możliwość wyrównania szans do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym czy politycznym.

2. Rozumienie praw wynikających z Konwencji

Prawa w wywiadach były rozumiane głównie jako konkretne świadczenia i ulgi. Za najważniejsze prawa wskazywano zapewnienie wsparcia finansowego (zasiłków, rent, dofinansowań), argumentując, że życie z niepełnosprawnością wiąże się z wysokimi kosztami, których nie znają i nie ponoszą osoby bez niepełnosprawności.

⁸ Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami dostępna na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, link do publikacji: https://niepelnosprawni.gov.pl/wp-content/uploads/2026/02/ETR_Konwencja-o-prawach-osob-zN.pdf [dostęp 26.11.2025 r.].

Badani nie traktowali praw jako katalogu praw człowieka. Dopiero przeglądanie zapisów Konwencji w tekście łatwym do czytania i zrozumienia z badaczką uświadamiało im, że dotyczy ona także praw m.in. do równego traktowania, ochrony przed przemocą, dostępu do sądu, pracy. Część osób reagowała na to sceptycznie, podkreślając różnicę między zapisami Konwencji a codziennością, w której te prawa są dla nich niewidoczne lub trudne do wyegzekwowania.

Badani nie łączyli swoich potrzeb i kosztów życia z niepełnosprawnością z art. 28 KAPON dotyczącym prawa do ochrony socjalnej oraz z wyrównywaniem szans.

3. Postrzeganie wpływu Konwencji na życie

41% osób z niepełnosprawnościami oceniło, że Konwencja wpływa na ich życie, natomiast 27% badanych nie dostrzegło takiego oddziaływania. Wdrażanie Konwencji oceniono jako fragmentaryczne i nierówne głównie w obszarze polityk, choć także pod względem terytorialnym.

Najsłabiej oceniono:

- system opieki zdrowotnej (długie kolejki, ograniczony dostęp do rehabilitacji i brak specjalistów, co łącznie prowadzi do pogorszenia stanu sprawności),
- system świadczeń i orzecznictwa (chaotyczny, niesprawiedliwy, nieprzejrzysty),
- dostęp do informacji i biurokrację (skomplikowane procedury, brak prostych materiałów informujących o przysługujących prawach i w jaki sposób je egzekwować).

Jednocześnie badani akcentowali potrzebę samostanowienia i niezależnego życia oraz równych szans w pracy, edukacji, rodzicielstwie i życiu społecznym.

Zgodnie z art. 25 Konwencji dotyczącym zdrowia – państwo powinno zapewnić osobom z niepełnosprawnościami równy i lokalnie dostępny standard opieki zdrowotnej oraz rehabilitacji, co pozostaje w sprzeczności z doświadczeniami badanych. Jednocześnie art. 26 zobowiązuje państwo do organizowania i wzmacniania kompleksowych usług i programów w zakresie wszechstronnej rehabilitacji.

4. Zmiany po ratyfikacji Konwencji

43% respondentów oceniło, że ich sytuacja poprawiła się po 2012 roku, głównie w obszarze dostępności poprzez likwidację/zmniejszanie barier architektonicznych (41%) – oraz w zakresie zmiany języka przedstawiającego niepełnosprawność i osoby z niepełnosprawnościami.

Badani najczęściej wskazywali poprawę dostępności w następujących obszarach:

- transport publiczny (np. niskopodłogowe środki komunikacji, wsparcie kierowców przy wsiadaniu),
- wsparcie asysty (przy korzystaniu z transportu kolejowego),
- dostosowanie części budynków publicznych (np. szpitale, urzędy, szkoły integracyjne – jednak to raczej pojedyncze przykłady niż standard).

Rozmówcy podkreślali znaczące różnice terytorialne w obszarze szeroko rozumianej dostępności. Wskazywali, że duże miasta są lepiej przygotowane pod względem transportu i architektury. Natomiast w mniejszych miejscowościach i wsiach wciąż brakuje podstawowej dostępności: podjazdów do budynków, dostosowanej przestrzeni, dostosowanego transportu, wsparcia asysty czy usług specjalistycznych – jest ograniczony dostęp do specjalistów i rehabilitacji. Różnice te czasami wymuszają na rodzinach z doświadczeniem niepełnosprawności konieczność przeprowadzki do większego miasta.

Z dostępnością jest związana również możliwość udziału w wyborach. Badani wskazywali, że funkcjonują rozwiązania dostosowane do ich potrzeb w celu umożliwienia im oddania głosu w wyborach (m.in. dowóz do lokalu, dostępne architektonicznie lokale wyborcze). Poziomą dostępność lokali wyborczych na terenie całej Polski jest kontrolowany przez pracowników Biura RPO i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w czasie wyborów, wnioski są publikowane w raporcie Biura RPO⁹.

⁹ Przykładowe raporty: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach Prezydenta RP (2025), 2025, link do publikacji: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-10/Raport - Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach Prezydenta RP_0.pdf Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w wyborach samorządowych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego, 2024, link do publikacji: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-08/Raport RPO - dostępność wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego_0.pdf.

Drugą najczęściej zauważalną przez badanych zmianą była poprawa języka publicznego dotyczącego niepełnosprawności i osób z niepełnosprawnościami oraz zwiększenie widoczności OzN w podmiotowy sposób w przekazach publicznych, kampaniach społecznych, itd.

Wśród obszarów, które się pogorszyły, badani często wskazywali świadczenia socjalne oraz wsparcie państwa. W odczuciu respondentów najczęściej wymieniane formy naruszeń to: bariery architektoniczne (67%), narzucanie OzN asystenta (53%), brak dostępu do konta bankowego (44%). Respondenci zgłaszali również nierówne traktowanie w codziennym życiu, np. brak szacunku, wypychanie z kolejki, ignorowanie pytań lub prośb. Ponadto 25% osób z niepełnosprawnościami dostrzega różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn z niepełnosprawnościami, najczęściej wskazując na dyskryminację kobiet w postaci gorszego traktowania, trudniejszego dostępu do pracy, mniejszego bezpieczeństwa.

Zauważalna dla osób z niepełnosprawnościami poprawa dotyczy głównie realizacji art. 9 Konwencji (dostępność), choć jej zakres w dużej mierze zależy od miejsca zamieszkania. Brak pełnej realizacji tego artykułu – nawet w zakresie podstawowych standardów – jest jednocześnie wskazywany jako jedna z głównych form dyskryminacji przez państwo. Poprawa dotyczy też świadomości na temat języka i widoczności OzN w przekazach publicznych. W przypadku kobiet z niepełnosprawnościami nadal brakuje skutecznej ochrony i działań wzmacniających wynikających z art. 5 (równość i niedyskryminacja) oraz art. 6 (kobiety z niepełnosprawnościami).

5. Zasada „Nic o nas bez nas”

W wypowiedziach badanych silnie wybrzmiewa potrzeba szacunku i realnego uwzględniania perspektywy osób z niepełnosprawnościami w różnych sprawach ich dotyczących. Badani znacznie akcentowali trzy kwestie:

- Brakuje im możliwości współdecydowania o rozwiązaniach, które bezpośrednio ich dotyczą. Wskazywali, że często dopiero ich zdecydowana interwencja (np. skarga, nagłośnienie sprawy) prowadzi do reakcji instytucji.

- **Chcieliby, aby ich głos był uwzględniany na etapie projektowania przepisów, polityk lokalnych i systemu wsparcia oraz usług, a nie dopiero po wystąpieniu błędów.**
- Ich zdaniem nie istnieją jasne i skuteczne kanały zgłaszania problemów, co utrudnia dochodzenie swoich praw.

Wskazywano, że grupa osób z niepełnosprawnościami nie jest traktowana priorytetowo przez władze i część społeczeństwa, co skutkuje nie tylko poczuciem marginalizacji, ale też brakiem spójnej i konsekwentnej polityki dotyczącej niepełnosprawności i OzN.

Wyniki badania wskazują, że dotychczasowe uwzględnianie głosu osób z niepełnosprawnościami oraz realizacja zasady „nic o nas bez nas” przez państwo pozostają dla nich niewystarczające. Konwencja w art. 4 ust. 3 oraz art. 33 wyraźnie przewiduje aktywny udział osób z niepełnosprawnościami i organizacji je reprezentujących w różnorodnych procesach decyzyjnych oraz monitorowaniu wdrażania postanowień Konwencji.

6. Samostanowienie

W wywiadach badani wielokrotnie podkreślali, że chcą móc decydować o sobie. Poparcie dla samodzielnego podejmowania decyzji przez OzN jest wyższe niż wśród ogółu Polaków (np. osoby z niepełnosprawnością ruchu – 81%). Jednak akceptacja ta pozostaje niższa (36%) w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością intelektualną.

Dla badanych z niepełnosprawnościami niezależne życie oznacza przede wszystkim możliwość decydowania o sobie – zgodnie z własną wolą, z odpowiednim wsparciem – oraz unikanie konieczności proszenia o pomoc w codziennych, podstawowych czynnościach. Wielu wskazywało na potrzebę zastąpienia ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji.

Jeden z głównych wniosków badania wskazuje, że dla osób z niepełnosprawnościami kluczowa jest możliwość samodzielnego podejmowania decyzji i uniezależnienia się od pomocy innych. Poparcie dla niezależności, samostanowienia, rozwijania usług wspierających niezależne życie oraz postulat zastąpienia ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji – są w pełni zgodne z Konwencją (m.in.

art. 12 – równość wobec prawa oraz art. 19 – niezależne życie i włączenie w społeczeństwo). Jednocześnie niskie poparcie dla samodzielnych decyzji osób z niepełnosprawnością intelektualną pozostaje w sprzeczności z tymi standardami.

7. Postawy wobec pracy, edukacji, zamieszkania i życia rodzinnego

64% osób z niepełnosprawnościami oceniło, że powinno mieć pełną możliwość wyboru miejsca pracy wyłącznie na podstawie swoich kwalifikacji. Badani przytaczali zarówno pozytywne doświadczenia równego traktowania przez pracodawców, jak i sytuacje, gdzie pracodawcy zatrudniali osoby z niepełnosprawnościami głównie w celu uzyskania dofinansowania do wynagrodzenia lub z góry ich dyskryminowali, zakładając ich niższe możliwości czy kompetencje.

Badane OzN były bardziej otwarte na edukację włączającą niż ogół Polaków (np. edukację włączającą dzieci głuchych popiera 45% OzN, a 37% – społeczeństwo). Najmniejsze poparcie dla edukacji włączającej OzN wskazały dla dzieci z niepełnosprawnością intelektualną (26%). W wywiadach rozmówcy przytaczali dobre doświadczenia współpracy z nauczycielami, ale też przykłady licznych naruszeń ich praw (np. wyzwiska, publiczne upokarzanie).

W przypadku tematu mieszkalnictwa, większość badanych preferuje formy zamieszkania: samodzielne, z rodziną lub ze wsparciem. To pokazuje dużą potrzebę niezależności. Z kolei dom pomocy społecznej wskazało 17% badanych.

Respondenci z niepełnosprawnościami częściej niż ogół społeczeństwa popierają możliwość zawierania małżeństw i zakładania rodziny przez osoby z prawie wszystkimi rodzajami niepełnosprawności. Wyjątkiem jest niskie poparcie dla rodzicielstwa osób z niepełnosprawnością intelektualną.

Konwencja wskazuje, że w obszarze pracy (art. 27) OzN powinny – na zasadzie równości z innymi osobami – swobodnie wybrać lub przyjąć pracę na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób z niepełnosprawnościami środowisku pracy. Zakazuje się dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w miejscu pracy.

W kwestii edukacji Konwencja (art. 24) wskazuje na prawo do powszechnego systemu edukacji (w tym wprowadzenia racjonalnych usprawnień, zgodnie z indywidualnymi potrzebami ucznia) i zapewnienia przez państwo włączającego systemu kształcenia, umożliwiającego integrację.

Obszar swobody wyboru miejsca zamieszkania (oraz wyboru współlokatorów) gwarantuje m.in. art. 18 (swoboda przemieszczania się i obywatelstwo) czy art. 19 (niezależne życie i włączenie społeczne).

Kwestie małżeńskie i rodzinne reguluje art. 23 (poszanowanie domu i rodziny), wskazujący na uznanie prawa wszystkich osób z niepełnosprawnościami do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, jednocześnie państwo powinno zapewnić OzN odpowiednie wsparcie w zakresie m.in. wykonywania obowiązków związanych z wychowywaniem dzieci.

Rekomendacje z perspektywy osób z niepełnosprawnościami

Badani z niepełnosprawnościami wskazali szereg rekomendacji w badaniu ilościowym i jakościowym. Poniżej znajduje się synteza najważniejszych zaleceń.

Świadomość i dostęp do informacji:

- Należy szeroko udostępniać materiały o Konwencji w formatach dostępnych (tekst łatwy do czytania i zrozumienia, alfabet Braille'a, polski język migowy, audiodeskrypcja, napisy) oraz dystrybuować je w punktach pierwszego kontaktu, takich jak urzędy, szpitale, oddziały ZUS, KRUS czy szkoły.
- Istotne jest prowadzenie ogólnopolskich i lokalnych kampanii informacyjnych pokazujących prawa z Konwencji i korzyści z ich wdrażania w codziennym życiu osób z niepełnosprawnościami.
- Należy zapewnić szkolenia dla urzędników, nauczycieli i pracowników instytucji publicznych w zakresie KPON i zasad równego traktowania.
- Niezbędne jest zapewnienie dostępu OzN do prostych, jasnych informacji dotyczących zawitych procedur. Zaleca się stworzyć uproszczone i ujednolicone proste instrukcje w wersjach dostępnych dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.
- Warto stworzyć centralny portal informacyjny, który w sposób prosty i jasny wyjaśni przysługujące prawa i sposób realizacji procedur.

Niezależne życie i samostanowienie:

- Priorytetowe jest rozszerzenie usług wspierających niezależne życie: asystencji osobistej, mieszkań ze wsparciem i usług środowiskowych, aby umożliwić OzN realny wybór miejsca zamieszkania i stylu życia.
- Należy zapewnić stabilne finansowanie usług asystenta osobistego, zwiększyć liczbę godzin asysty i umożliwić realny wybór asystenta przez OzN.
- Należy wprowadzić model wspieranego podejmowania decyzji w miejsce instytucji ubezwłasnowolnienia i promować autonomię osób z niepełnosprawnością intelektualną.
- Kluczowe jest rozwijanie usług wspierających codzienną samodzielność: dostępnego transportu, wsparcia w mieszkalnictwie, elastycznych form edukacji i pracy.

Realny udział osób z niepełnosprawnościami w decyzjach publicznych:

- Kluczowe jest włączanie osób z różnymi niepełnosprawnościami na każdym etapie tworzenia prawa, polityk czy usług.
- Konieczne jest wzmocnienie lokalnych rad ds. dostępności poprzez nadanie im realnych kompetencji i zapewnienie udziału różnych grup OzN.
- Warto uwzględnić doświadczenia osób z niepełnosprawnościami w ocenie jakości usług publicznych.
- Należy stworzyć stałe, dostępne kanały zgłaszania problemów i nieprawidłowości, aby osoby z niepełnosprawnościami nie musiały upominać się o swoje prawa lub egzekwować je poprzez indywidualne skargi.

Ochrona zdrowia i świadczenia:

- Konieczne jest natychmiastowe wdrożenie standardów dostępności w placówkach medycznych, w tym dotyczących m.in.: usuwania barier architektonicznych, zapewnienia odpowiedniego transportu, usprawnienia obsługi pacjenta.

- Należy zwiększyć dostęp do lekarzy specjalistów i rehabilitacji, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach.
- Konieczne jest upraszczanie procedur administracyjnych i przygotowanie materiałów w wersjach dostępnych dla OzN.
- Potrzeba urealnić wysokość świadczeń, tak aby odpowiadały rzeczywistym kosztom życia osoby z daną niepełnosprawnością.

Zatrudnienie:

- Należy rozwijać: zatrudnienie wspomagane, doradztwo zawodowe i programy motywujące pracodawców do zatrudniania OzN zgodnie z ich kwalifikacjami na otwartym rynku pracy.
- Warto zapewnić pracodawcom wsparcie w postaci doradztwa, narzędzi do tworzenia racjonalnych usprawnień, stabilnych dopłat za długoterminowe zatrudnienie OzN.
- Instytucje publiczne powinny aktywnie promować równościowe zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy.

Edukacja:

- Kluczowe jest zwiększenie liczby nauczycieli zapewniających wsparcie uczniom, dostępnych specjalistów i dostępnych materiałów edukacyjnych dla OzN.
- Należy wprowadzić jasne standardy antydyskryminacyjne w szkołach i instytucjach publicznych – z procedurami szybkiej reakcji na naruszenia.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć:

- Należy wzmacniać działania chroniące kobiety z niepełnosprawnościami przed przemocą i dyskryminacją.
- Konieczne jest wdrożenie i egzekwowanie standardów równego traktowania w pracy, edukacji i instytucjach publicznych oraz zapewnienie szybkich mechanizmów reagowania na naruszenia.

Wyrównywanie różnic terytorialnych:

- Zaleca się wprowadzić minimalne standardy dostępności we wszystkich gminach (urzędach, szkołach, transporcie publicznym, placówkach medycznych).
- Konieczny jest rozwój mobilnych usług diagnostycznych, rehabilitacyjnych i asystenckich, modeli rehabilitacji środowiskowej w regionach o ograniczonym dostępie do specjalistów.

Podsumowanie

Wyniki badania wśród osób z niepełnosprawnościami jednoznacznie pokazują, że mają one ograniczony dostęp do informacji o przysługujących im prawach, a realizacja wielu zobowiązań wynikających z Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami jest postrzegana jako niespójna, fragmentaryczna i silnie zróżnicowana terytorialnie. Badani dostrzegają zmiany głównie w dwóch obszarach: dostępności (choć jest to warunkowane terytorialnie) oraz języka odnoszącego się do niepełnosprawności.

Jedną z największych potrzeb badanych jest uznanie ich samostanowienia – samodzielnego decydowania o sobie, równego traktowania i realnego włączenia w procesy decyzyjne dotyczące ich spraw.

Sformułowane rekomendacje wskazują konkretne obszary, w których konieczne są pilne działania: od upowszechniania informacji i zwiększania dostępności usług, przez rozwój wsparcia dla niezależnego życia, po wzmocnienie mechanizmów partycypacji i przeciwdziałania dyskryminacji. Ich wdrożenie wymaga współpracy władz publicznych na wszystkich poziomach, instytucji, organizacji społecznych oraz samych osób z niepełnosprawnościami.

Badanie potwierdza, że pełna realizacja Konwencji pozostaje procesem w toku, ale jednocześnie wyznacza kierunek dalszych działań – opartych na zasadzie „nic o nas bez nas”, poszanowaniu godności i praw człowieka oraz budowaniu społeczeństwa, w którym osoby z niepełnosprawnościami mogą żyć niezależnie i na równych prawach we wszystkich obszarach życia.

Kiedy w Polsce będzie można bezpiecznie wspierać podejmowanie decyzji?

dr Krzysztof Kurowski, Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami

dr Monika Zima-Parjaszewska, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami Intelktualną

Wprowadzenie

Art. 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami (dalej: KPON, Konwencja) stanowi największe wyzwanie dla Polski w procesie jej wdrażania, a jednocześnie ma decydujący wpływ na zapewnienie realizacji celu KPON, tj. korzystania ze wszystkich wolności i praw człowieka przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami (art. 1 KPON). Zgodnie z art. 12 KPON osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do uznania ich za podmioty prawa (ust. 1), mają zdolność do czynności prawnych (*legal capacity*) na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia (ust. 2), państwa strony są zobowiązane podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych (ust. 3). Natomiast wszelkie środki związane z korzystaniem ze zdolności prawnej obejmować będą odpowiednie i skuteczne zabezpieczenia w celu zapobiegania nadużyciom, zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka. Zabezpieczenia zapewnią, że środki związane z korzystaniem ze zdolności do czynności prawnych:

- będą respektowały prawa, wolę i preferencje osoby,
- będą wolne od konfliktu interesów i bezprawnych nacisków,
- będą proporcjonalne i dostosowane do sytuacji danej osoby,

- będą stosowane przez możliwie najkrótszy czas,
- będą podlegały regularnemu przeglądowi przez właściwe niezależne i bezstronne władze lub organ sądowy.

Zabezpieczenia powinny być proporcjonalne do stopnia, w jakim takie środki wpływają na prawa i interesy danej osoby (ust. 4).

Jednym z pierwszych wyzwań dotyczących art. 12 było tłumaczenie pojęcia *legal capacity*, które Polska podpisując, a potem ratyfikując Konwencję, przetłumaczyła błędnie jako zdolność prawną, a nie zdolność do czynności prawnych. Niezwykle cenne są głosy doktryny wyjaśniające znaczenie pojęcia *legal capacity*, tłumaczące jego anglosaskie rozumienie (zdolność bierna i czynna, zdolność do bycia podmiotem i zdolność do działania) i omawiające szczegółowo wszystkie wątpliwości związane z jego stosowaniem, zarówno w innych krajach, jak i w warunkach polskich¹⁰. Nie zmieniają jednak one obowiązku państwa-strony Konwencji do zapewnienia korzystania przez wszystkie osoby z niepełnosprawnościami ze wszystkich wolności i praw człowieka (art. 1 KPON). To z kolei oznacza konieczność nie tyle dostosowania nowych rozwiązań do zastanych instytucji prawa cywilnego, ale przemodelowanie tych ostatnich. Artykuł 12 KPON wymaga rezygnacji z zastępczych form podejmowania decyzji (*substitute decision-making*), takich jak ubezwłasnowolnienie, ingerujących w zdolność do czynności prawnych, przewidujących ustanowienie przedstawiciela i zastąpienie ich formami wspieranego podejmowania decyzji (*supported decision-making*). W systemie opartym na modelu wspieranego podejmowania decyzji osoba, która potrzebuje wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, na przykład ze względu na niepełnosprawność nie jest pozbawiana tej zdolności, nie jest jej ona ograniczona. Podstawowym założeniem tego modelu jest uznanie, że wszyscy ludzie są autonomicznymi istotami, które rozwijają i zachowują zdolność do podejmowania decyzji, nawet jeśli w pewnym zakresie potrzebują wsparcia. W paradygmacie wspieranego podejmowania decyzji jednostka otrzymuje wsparcie od zaufanej osoby, sieci osób lub podmiotu, w podejmowaniu decyzji

¹⁰ Szczegółowo: M. Domański, Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w interpretacji Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych, a podstawowe instytucje prawa cywilnego. Prawo w Działaniu, Sprawy Cywilne, 2019/40 oraz zawarty w artykule przegląd literatury międzynarodowej.

osobistych, finansowych i prawnych, które muszą być przestrzegane przez osoby trzecie, takie jak instytucje finansowe, przedsiębiorstwa, pracowników systemu ochrony zdrowia i usługodawców. W zależności od potrzeb osoby z niepełnosprawnością, osoba wspierająca pomaga jej zrozumieć istotne kwestie i informacje, oraz podejmować decyzje w oparciu o jej własne (osoby wspieranej) preferencje. Jeśli to konieczne, osoba wspierająca interpretuje i przekazuje preferencje i pragnienia jednostki osobom trzecim, tak by mogły one zostać zrealizowane¹¹.

Przekonuje o tym Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, który w Komentarzu nr 1 „Równość wobec prawa” z 2014 r. wskazał, że zbudowanie systemu wspieranego podejmowania decyzji jest jedynym kierunkiem interpretacji art. 12 KAPON (dalej: Komentarz nr 1)¹². Komitet całkowicie odrzuca model substytucyjny, w którym zdolność do czynności prawnych zostaje odebrana osobie nawet w odniesieniu do jednej decyzji, a przedstawiciel może zostać ustanowiony wbrew jej woli. Komitet wskazuje, że substytucyjny jest taki system, w którym jakakolwiek decyzja podejmowana przez przedstawiciela jest oparta na obiektywnym kryterium „najlepszego interesu” jednostki zastępowanej, a nie jej woli i preferencjach. Istotne z perspektywy systemu prawa nie tylko cywilnego jest rozdzielenie zdolności umysłowej (zdolności do podejmowania decyzji) od *legal capacity* (zdolności do czynności prawnych) oraz uznanie, że jakiegokolwiek powiązanie *legal capacity* ze zdolnością umysłową (w szczególności przyjęcie, że zdolność umysłowa stanowi przesłankę zdolności do czynności prawnych) jest dyskryminujące i niezgodne z art. 12 ust. 2 KAPON. Komitet podkreśla, że korzystanie ze wsparcia przy podejmowaniu decyzji, nie może stanowić uzasadnienia do ograniczeń w innych prawach podmiotowych, w tym:

- w prawach wyborczych, które żadną miarą nie mogą być ograniczone, ani tym bardziej odebrane, niezależnie od rodzaju i stopnia niepełnosprawności osoby,

¹¹ M. Bach, L. Kerzner, A new paradigm for protecting autonomy and the right to self-determination. Law Commission of Ontario, Toronto, 2010.

¹² Komentarz ogólny nr 1 do art. 12 KAPON z 2014 r. o równości wobec prawa, przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XI sesji (31 marca – 11 kwietnia 2014), znak: CRPD/C/GC/1 dostęp w języku angielskim pod adresem: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/031/20/pdf/g1403120.pdf> [dostęp: 15.12.2025 r.].

- w prawach do wykonywania zawodu, w tym także zawodów prawniczych,
- w prawach do wolności,
- w prawach do wyrażania zgody albo sprzeciwu na leczenie,
- w prawach do małżeństwa, posiadania rodziny i prokreacji oraz wychowywania dzieci.

Komentarz do art. 12 KPON wywołuje szereg wątpliwości, a do dylematów prawników związanych z koniecznością realizacji zdolności do czynności prawnych przez każdą osobę z niepełnosprawnością¹³, dołączyli lekarze, głównie psychiatrzy¹⁴. Jednocześnie polska doktryna cywilistyczna wskazuje wprost na „blokady legislacyjną”, uznając że „ubezwłasnowolnienie jako wciąż funkcjonujący element stanu prawnego przynosi wstyd naszemu prawodawstwu” oraz podnosząc, że „władza bagatelizuje zobowiązania konwencyjne¹⁵. Z pewnością ogromnym osłabieniem rozumienia tych zobowiązań jest oświadczenie interpretacyjne, złożone przez Polskę przy ratyfikacji Konwencji, zgodnie z którym „interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia”¹⁶. Oświadczenie to było przedmiotem wielu analiz i choć należy je uznać za niezgodne z celem Konwencji i istotą art. 12 KPON¹⁷, to niestety przez wiele lat

¹³ Szczegółowo: M. Domański, Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w interpretacji Komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych, a podstawowe instytucje prawa cywilnego, op. cit.

¹⁴ P.S. Appelbaum, Protecting the Rights of Persons With Disabilities: An International Convention and Its Problems, „Psychiatric Services” 2016/67, M. Scholten, J. Gather, Adverse consequences of article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for persons with mental disabilities and an alternative way forward, „Journal of Medical Ethics” 2018, Issue 4, Vol. 44, s. 226, choć w przeciwnym kierunku M. Czabała: Przymusowe leczenie psychiatryczne w świetle Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2018.

¹⁵ J. Gudowski, Ubezwłasnowolnienie – relikwiny normatywny czy przejaw prawnego obskurantyzmu?, „Przegląd Sądowy” 11–12/2022, będący przedrukiem tekstu, który ukazał się w publikacji: „Ius et Ratio. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Skowrońskiej-Bocian, red. nauk. W. Borysiak, J. Wierciński, A. Gołaszewska, M.M. Olechowski, Warszawa 2022.

¹⁶ „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem”.

¹⁷ A. Błaszczak, Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne Polski do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, (w:) D. Pudziańska (red.), Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, Wolters Kluwer, Warszawa, 2014.

uznawane było przez władzę publiczną za wystarczające uzasadnienie braku działań w zakresie wdrożenia art. 12 i korzystania, a raczej nadużywania ubezwłasnowolnienia. Ratyfikacja przez Polskę Konwencji nie ograniczyła bowiem stosowania ubezwłasnowolnienia przez sądy, przeciwnie – od 2012 r. rośnie liczba składanych do sądów okręgowych wniosków w tych sprawach. W 2012 r. do sądów wpłynęło 12 983 wniosków o ubezwłasnowolnienie, w 8220 sprawach orzeczono ubezwłasnowolnienie, z czego w 7456 sprawach sądy ustanowiły całkowite ubezwłasnowolnienie. W 2024 r. na 18 283 wniosków, w 10 676 sprawach sądy I instancji postanowiły o ubezwłasnowolnieniu (w 10 107 sprawach orzeczono całkowite ubezwłasnowolnienie), a tylko w 327 oddalono wnioski¹⁸.

Niewątpliwie wyzwaniem we wdrażaniu art. 12 KPON było wykorzystanie przez ustrojodawcę pojęcia „ubezwłasnowolnienia” w art. 62 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym czynne i bierne prawo wyborcze nie przysługuje „osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione (...)”, o czym szczegółowo w dalszej części opracowania.

Po wielu latach braku skutecznych i zgodnych z KPON działań ze strony władzy publicznej¹⁹, przy jednoczesnej aktywności międzynarodowych organów ochrony praw człowieka wykorzystywanej w rzecznictwie organizacji pozarządowych²⁰, a także sygnałach płynących z orzecznictwa

¹⁸ Wydział Statystyki i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości, Ewidencja spraw o ubezwłasnowolnienie w sądach okręgowych – I instancja w latach 2004–2024, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [dostęp: 15.12.2025 r.].

¹⁹ Należy przypomnieć działalność Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w latach 2011–2015 oraz propozycję instytucji „opieki” zamiast ubezwłasnowolnienia, o której w: P. Machnikowski, Instytucja opieki nad pełnoletnim w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w latach 2012–2015, „Państwo i Prawo” 2019/4.

²⁰ W szczególności orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: Wyrok ETPC z dnia 13 października 2009 r., Salontaji-Drobnjak v. Serbia, skarga nr 36500/05; Wyrok ETPC z dnia 27 marca 2008 r., Shtukaturv v. Rosja, skarga nr 44009/05, Wyrok ETPC z dnia 20 maja 2010 r., Kiss v. Węgry, skarga nr 38832/06, Wyroku ETPC z dnia 3 listopada 2011 r., X i Y v. Chorwacja skarga nr 5193/09, Wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 17 stycznia 2012 r., Stanev v. Bułgaria, skarga nr 36760/06. Wypada jednak podkreślić, że Trybunał nie wskazał nigdy wprost, że instytucja ubezwłasnowolnienia jest sprzeczna z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Wielokrotnie podkreślał jednak, że jest to środek o bardzo poważnych konsekwencjach, który powinien być stosowany wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, por. A. Pudło: Problematyka ubezwłasnowolnienia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Roczniki Administracji i Prawa nr XIX(2). Orzecznictwo Trybunału w sprawach dotyczących ubezwłasnowolnienia wskazuje na „istnienie europejskiego i uniwersalnego konsensusu w kwestii konieczności ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacyjnym traktowaniem”, Wyrok ETPC z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie Glor v. Szwajcaria, skarga nr 13444/04, pkt 53.

Sądu Najwyższego²¹ i sądów powszechnych²², należy odnotować, że wydarzenia ostatnich kilku lat w obszarze korzystania ze zdolności do czynności prawnych zbliżają Polskę do konwencyjnych standardów. Wyrazem tego jest przede wszystkim projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji (UD 80)²³ przewidujący ogromne zmiany w podejściu do samostanowienia, prymatu woli osoby z niepełnosprawnością oraz wspierania jej w podejmowaniu decyzji. Wdrożenie jednak standardu konwencyjnego będzie wymagało konsolidacji i ogromnego zaangażowania zarówno środowiska osób z niepełnosprawnościami, przedstawicieli zawodów prawniczych, jak i instytucji pomocowych.

Aktualny stan – prawny/społeczny

Zrozumienie barier w procesie wdrażania art. 12 KPON w Polsce jest możliwe tylko po dokładnej analizie instytucji ubezwłasnowolnienia, która od początku stanowiła jedyną formę reprezentacji i „pomocy” osobom z trudnościami w podejmowaniu czynności prawnych. Kodeks cywilny przewiduje dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia: całkowite²⁴ i częściowe²⁵. Różnica pomiędzy jednym a drugim rodzajem tej instytucji dotyczy stopnia występowania przesłanek oraz skutków, jakie wiążą się z każdym z nich. Skutkiem całkowitego ubezwłasnowolnienia jest utrata zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego (chyba że pozostaje

²¹ Uchwała Sądu Najwyższego z 28 września 2016 r., sygn. akt III CZP 38/16 wskazująca, że wniosek o ubezwłasnowolnienie może złożyć także osoba, której dotyczyć będzie postępowanie o ubezwłasnowolnienie.

²² Szczegółowo o orzecznictwie sądów rodzinnych M. Domański, Analiza możliwości wprowadzenia instytucji pośredniej pomiędzy instytucją kuratora dla osoby niepełnosprawnej (art. 183 k.r.o.), a instytucją ubezwłasnowolnienia, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, 2019.

²³ Informacja o rządowym procesie legislacyjnym projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji na portalu Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392502/katalog/13100194#13100194> [dostęp: 15.2025 r.].

²⁴ Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 13 § 1 k.c. osoba, która ukończyła lat trzynaście może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii (tak w oryginale), nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem.

²⁵ W myśl przepisu art. 16 § 1 k.c. ubezwłasnowolnienie częściowe może być orzeczone tylko wobec osoby pełnoletniej, a więc mającej ukończonych lat osiemnaście (oraz osoby, która uzyskała pełnoletność przez zawarcie małżeństwa), która ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy (tak w oryginale) lub inne zaburzenia psychiczne, w szczególności pijaństwo i narkomanie, potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw.

ona jeszcze pod władzą rodzicielską). Orzeczenie częściowego ubezwłasnowolnienia skutkuje ograniczeniem zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowieniem dla niej kuratora. Terminologia użyta w obu przepisach jest przestarzała, pejoratywna i nie uwzględnia zachodzących w ostatnich latach zmian w postrzeganiu osób z niepełnosprawnościami. Obecnie ubezwłasnowolnienie ma charakter totalny, jest orzekane bezterminowo, pozbawia osobę autonomii decyzyjnej, a przez to uniemożliwia korzystanie z wolności i praw człowieka.

Doktryna, w tym cywilistyczna, od wielu lat zwracała uwagę na potrzebę zastąpienia ubezwłasnowolnienia innymi, bardziej elastycznymi rozwiązaniami²⁶. O potrzebie zmian przekonują także rodzice osób z niepełnosprawnościami i organizacje pozarządowe działające na ich rzecz, podnosząc, że ubezwłasnowolnienie odbiera zdolność do czynności prawnych nawet w sytuacji, gdy osoby potrzebują niewielkiego wsparcia, a z drugiej strony bez ubezwłasnowolnienia urzędnicy i lekarze nie chcą uwzględniać woli i skutków czynności, na przykład z udziałem osób z niepełnosprawnością intelektualną. To właśnie organizacje pozarządowe inspirowały i wspierały rodziny osób z niepełnosprawnościami do stosowania w obecnym stanie prawnym rozwiązań na miarę potrzeb, respektujących wolę i preferencje osób z niepełnosprawnościami, powstrzymując wiele z nich przed złożeniem wniosku o ubezwłasnowolnienie²⁷. Do najczęściej stosowanych w aktualnym stanie prawnym form wsparcia należy zaliczyć pełnomocnictwo, kuratora dla osoby z niepełnosprawnością z art. 183 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²⁸ oraz zastępczą zgodę sądu na dokonanie konkretnej czynności na rzecz osoby z niepełnosprawnością. Każda z tych form wsparcia, niestety, wiąże się z trudnościami przy jej ustanowieniu, choć ostatnie zmiany w instytucji kuratora, o którym

²⁶ M. Domański, Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka. Prawo w Działaniu, Sprawy Cywilne 2014/17; M. Zima-Parjaszewska, Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce. Studia Prawnicze, z. 2 (194), Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych, 2013; K. Kędziora (red.), Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną. Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa, 2012.

²⁷ W szczególności działania edukacyjne i informacyjne Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną, np. Osoba z niepełnosprawnością intelektualną w postępowaniach sądowych i przez innymi organami, (red. M. Zima-Parjaszewska), PSOUU, Warszawa, 2015.

²⁸ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.; dalej jako: „k.r.o.”).

mowa w art. 183 k.r.o. wydają się wychodzić naprzeciw potrzebom osób z niepełnosprawnościami. „Kurator dla osoby niepełnosprawnej”, przewidziany w art. 183 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, znowelizowany i obowiązujący w nowym brzmieniu od 15 lutego 2024 r. stanowi obecnie jedyną możliwość zagwarantowania wsparcia w wykonywaniu zdolności do czynności prawnych osobie, która tego potrzebuje, bez pozbawiania jej zdolności do czynności prawnych. Zmiany dotyczą możliwości reprezentowania osoby z niepełnosprawnością przez kuratora dla osoby z niepełnosprawnością w zakresie spraw wskazanych przez sąd. Poprzedni stan prawny umożliwiał kuratorowi dla osoby niepełnosprawnej jedynie pomoc przy prowadzeniu bieżących spraw, bez możliwości reprezentacji. Zmienione przepisy stanowią możliwość reprezentacji osoby z niepełnosprawnością, szczególnie intelektualną, w zależności od jej potrzeb i stanowią alternatywę wobec ubezwłasnowolnienia osób z niepełnosprawnościami czy możliwości uzyskania pełnomocnictwa notarialnego²⁹.

Stopień realizacji standardu KPON

Dyskusję o konkretnych propozycjach rozwiązań legislacyjnych systemu wspieranego podejmowania decyzji zapoczątkowały w 2020 r. dwa działania projektowe realizowane w ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego³⁰. Te dwa projekty unijne toczyły się równolegle, uwzględniały swoje wnioski i wypracowane materiały, dzięki czemu możliwe było zintensyfikowanie prac nad koncepcją wspieranego podejmowania decyzji w Polsce i umiejscowienie jej w szerszym kontekście

²⁹ Szczegółowo o tym: M. Zima-Parjaszewska, Prawne aspekty wspierania osób z głęboką niepełnosprawnością intelektualną w niezależnym życiu, (w:) Niezależne życie osób z głęboką niepełnosprawnością intelektualną, Wyd. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną, Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, Warszawa, 2025.

³⁰ Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych, Numer projektu: POWR.02.06.00-00-0064/19, dalej: Aktywni Niepełnosprawni oraz Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą, Numer projektu: POWR.02.06.00-00-0066-21, dalej: Opracowanie ustawy o wyrównywaniu szans.

niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami³¹. W ramach pierwszego z nich (Aktywni Niepełnosprawni) wypracowano i przetestowano³² instrument „Asysta prawna jako element systemu wsparcia korzystania ze zdolności do czynności prawnych”³³, który następnie rozwijany był legislacyjnie w drugim z wymienionych projektów (Opracowanie ustawy o wyrównywaniu szans). Była to pierwsza w Polsce propozycja konkretnego kształtu systemu wspieranego podejmowania decyzji, składającego się z asysty prawnej, pełnomocnictwa wspierającego oraz pełnomocnictwa na przyszłość. Ukształtowana w tej propozycji koncepcja realizacji zdolności do czynności prawnych była przełomowa w polskiej dyskusji cywilistycznej. Na pierwszy plan wysunięto bowiem potrzebę wsparcia osoby, dzięki któremu mogłaby ona sama korzystać ze swojej zdolności do czynności prawnych. Poza zakresem tych rozważań należy pozostawić szczegółową analizę zaproponowanych w instrumencie form wsparcia, ale konieczne jest zwrócenie uwagi na kilka istotnych kwestii. Po pierwsze, twórcy odwołali się w nich do powszechnie stosowanych konstrukcji cywilistycznych, takich jak umowa zlecenia i pełnomocnictwo, modyfikując szczególnie to ostatnie. **Asysta prawna**, jako faktyczne wsparcie osoby w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, czyli podejmowanie działań zmierzających do dokonania czynności prawnej przez tę osobę³⁴, a nie działanie w jej imieniu, została ujęta na kształt umowy zlecenia³⁵. **Pełnomocnictwo wspierające** miało pozwalać wykonywać wyznaczonemu przez sąd pełnomocnikowi czynności prawne w imieniu osoby nie mogącej złożyć oświadczenia woli. Po drugie, ustanowienie pełnomocnika wspierającego o indywidualnie ustalonym zakresie

³¹ Warto zaznaczyć, że proces wdrażania KPON w Polsce nie byłby możliwy, gdyby nie projekty finansowane z UE, o czym przekonują w ostatnich latach działania na rzecz dostępności, deinstytucjonalizacji, edukacji włączającej, zatrudnienia wspomaganego.

³² Przeprowadzono: pilotaż asysty prawnej, w 6 województwach z udziałem 114 osób z niepełnosprawnością intelektualną, pilotaż 20 postępowań sądowych z udziałem osób z niepełnosprawnością intelektualną.

³³ Asysta prawna jako element systemu wspieranego podejmowania decyzji, Warszawa, 2023, <https://wlaczeniespoleczne.pl/idi-fgi-warsztaty/asysta-prawna-2> [dostęp: 15.12.2025 r.].

³⁴ Takie działania to przede wszystkim zbieranie i przekazywanie wszystkich informacji o faktach mających znaczenie dla podejmowanej czynności prawnej, pomoc użytkownikowi asysty prawnej w zrozumieniu przedmiotu i znaczenia podejmowanej przez niego czynności oraz przedstawienie mu możliwych do przewidzenia skutków czynności prawnej. Ponadto asystent prawny mógłby towarzyszyć użytkownikowi asysty prawnej w postępowaniach sądowych i w postępowaniach przed innymi organami władzy publicznej, w szczególności gdy wymagane jest osobiste stawiennictwo tego użytkownika, ale też towarzyszyć mu podczas wizyt lub spotkań, zgodnie z wolą użytkownika.

³⁵ Stosunek asysty prawnej mógłby powstać zarówno w wyniku umowy jak i orzeczenia sądu.

działania, w żaden sposób nie miało pozbawiać czy ograniczyć zdolności do czynności prawnych osoby wspieranej. Przewidziano reprezentację równoległą, czyli możliwość działania zarówno pełnomocnika, jak i osoby, dla której został on ustanowiony. Proponowano przy tym nałożenie na pełnomocnika obowiązek upewnienia się przed każdą czynnością prawną, czy osoba sama nie może dokonać jej samodzielnie. Po trzecie, przewodnią zasadą działania pełnomocnika miał być **prymat woli nad interesem osoby**, co podkreślał w Komentarzu do art. 12 KPON Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Pełnomocnik, nawet przy składaniu oświadczenia w imieniu osoby, miałby obowiązek brania pod uwagę całokształtu znanych okoliczności dotyczących osoby, by możliwie najpełniej urzeczywistnić jej wolę, uwzględniając jej preferencje, szczególnie historię jej życia, poprzednie oświadczenia woli w podobnych kontekstach, informacje od innych osób, do których osoba wspierana ma zaufanie, oraz wszelkie inne względy istotne w danym przypadku. Odpowiadając na potrzebę uregulowania sytuacji na wypadek pogarszającego się stanu funkcjonowania, instrument „Asysta prawna (...)” przewidywał wprowadzenie do systemu **pełnomocnictwa na przyszłość**, czyli jednostronnej czynności prawnej, w której mocodawca upoważnia na przyszłość wybraną osobę do reprezentowania, czyli dokonywania w jego imieniu czynności prawnych określonych w pełnomocnictwie. Istotą tego rozwiązania jest próba zabezpieczenia swojej sytuacji na przyszłość, w przypadku pogarszającego się stanu zdrowia i funkcjonowania, czyli stanu, w którym człowiek nie może samodzielnie oświadczać woli. Ostatecznie, projekt ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, opracowany w drugim z unijnych projektów, zawierał przepisy dotyczące instrumentów wspieranego podejmowania decyzji.

Realizacja wyżej wymienionych działań i przyjmowane koncepcje możliwe były ze względu na coraz większe zrozumienie przez władzę publiczną potrzeby zmian, czego wyrazem było również zawarcie w „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030”, w Działaniu I. pkt 2.2., przewidującego „Zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji”³⁶. Zmobilizowało to Ministerstwo

³⁶ Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 roku w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030”, M. P. 2021, poz. 218.

Sprawiedliwości do konkretnych działań w tym obszarze. W 2023 powołany został zespół międzyresortowy³⁷, do którego na początku 2024 r. zostali zaproszeni – z głosem wspierającym – przedstawiciele organizacji pozarządowych, m.in. realizujących wyżej wymienione projekty. Zderzenie cywilistycznej koncepcji zastępczego podejmowania decyzji z konwencyjną wizją życia osób z niepełnosprawnościami w pracach zespołu nie było łatwe. Ministerstwu Sprawiedliwości udało się jednak opracować projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji z dnia 9 grudnia 2024 r. (UD 80), który następnie został opublikowany, podany do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W projekcie zaproponowano zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia oraz kuratora osoby niepełnosprawnej czterema nowymi: **asystą prawną, kuratorem reprezentującym, kuratorem wspierającym i pełnomocnictwem na przyszłość.**

Z jednej strony wykorzystano w nim omawianą już wyżej koncepcję asysty prawnej. Przewidziano pisemną formę umowy o asystę prawną, rezygnując wprawdzie z asysty ustanowionej przez sąd, jednak uwzględniając jako jej odpowiednik kuratora wspierającego. Z drugiej strony, dla osób nie mogących złożyć oświadczenia woli w swoim imieniu zaproponowano nową instytucję – **kuratora reprezentującego**. Jest ona dużym krokiem w stronę standardu konwencyjnego w porównaniu do ubezwłasnowolnienia, ponieważ zakres kurateli ma być indywidualnie określany przez sąd, a ustanowienie kurateli nie powoduje utraty zdolności do czynności prawnych. Nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie reprezentacji równoległej umożliwiającej podejmowanie czynności zarówno przez osobę wspieraną, jak i kuratora. Nie zastosowano także konstrukcji nieważności czynności prawnej dokonanej przez osobę wspieraną, w zakresie w którym ustanowiono dla niej kuratora reprezentującego. Wybrano opcję pośrednią, czyli czynność prawną kulejącą³⁸ – ważność umowy zawartej przez osobę

³⁷ Zarządzenie nr 243 Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2023 r. z dnia 3 lipca 2023 r. w sprawie Zespołu do spraw opracowania propozycji rozwiązań normatywnych w zakresie zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji (M. P. poz. 650), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20230000650/O/M20230650.pdf> [dostęp: 15.12.2025 r.].

³⁸ Czynność prawna kulejąca to czynność, której skuteczność zależy od potwierdzenia przez właściwą osobę, Z. Radwański, A. Olejniczak, Prawo cywilne – część ogólna, C.H. Beck, Warszawa, 2011, s. 348-349. Oczywiście nazwę tego rozwiązania należy uznać za bardzo nietrafioną.

posiadającą kuratora reprezentującego wymagałaby potwierdzenia przez niego. Przewidziano możliwość ustanowienia dla konkretnej osoby zarówno kuratora reprezentującego, jak i wspierającego, oczywiście każdego w innym zakresie.

Z kolei pełnomocnictwo rejestrowane mogłoby być udzielone przez osobę pełnoletnią, na wypadek gdyby w przyszłości ze względu na stan zdrowia nie była w stanie kierować swoim postępowaniem. Pełnomocnictwo rejestrowane miałoby obejmować wszystkie czynności związane z osobą i majątkiem mocodawcy, z wyjątkiem udziału w wyborach. Oświadczenie mocodawcy musiałyby być złożone w formie aktu notarialnego i podlegać wpisowi w Rejestrze Pełnomocnictw. W momencie zaistnienia okoliczności wskazanych w akcie notarialnym pełnomocnik rejestrowy wnioskuje do notariusza o sporządzenie protokołu poświadczenia pełnomocnictwa rejestrowanego. Podstawą sporządzenia protokołu mają być zaświadczenia dwóch lekarzy.

Wedle projektu ustawy asysta prawna w całości uregulowana ma być w ustawie o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji, zaś instytucja kuratora reprezentującego i kuratora wspierającego częściowo w Kodeksie cywilnym. Natomiast czwarta z proponowanych instytucji – pełnomocnictwo rejestrowane uregulowane ma być w Kodeksie cywilnym oraz Prawie o notariacie.

Proponowane rozwiązania z pewnością pozwalają zindywidualizować zakres ingerencji i wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych przez konkretną osobę. Największe wątpliwości z punktu widzenia standardu zawartego w Konwencji budzi zastosowanie w przypadku kuratora reprezentującego konstrukcji czynności prawnej kulejącej zamiast reprezentacji równoległej. Ponadto medykalizacja procedury przy pełnomocniku rejestrowym nie uwzględnia rekomendacji Komentarza nr 1 do Konwencji. Oczywiście najistotniejszą kwestią pozostaje przyszła praktyka stosowania wypracowanych rozwiązań, która pokaże stan świadomości polskiego wymiaru sprawiedliwości w zakresie nowoczesnej koncepcji wspieranego podejmowania decyzji.

Projekt zakłada zmiany w 134 ustawach, głównie dostosowujących prawodawstwo do nowych instytucji, choć przewidziano też szersze

zmiany w k.r.o. w zakresie możliwości zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnościami³⁹.

Proces legislacyjny projektu na etapie rządowym należy uznać za bardzo długi, od opublikowania pierwszej wersji projektu na stronach Rządowego Centrum Legislacji (12.12.2024 r.) do przyjęcia go przez Stały Komitet Rady Ministrów (11.12.2025 r.) minął rok. W tym czasie zaprezentowano aż 6 wersji projektu. Część uwag zgłoszonych zarówno w uzgodnieniach, jak i konsultacjach publicznych świadczyło o niezrozumieniu nowego modelu. Ilustracją problemu może być dyskusja o dwóch wątkach: maksymalny okres, na który sąd będzie mógł ustanowić kuratora reprezentującego oraz prawo do wykonywania poszczególnych zawodów i funkcji przez osoby mające ustanowionego kuratora reprezentującego.

Pierwotna propozycja rządowego projektu zakładała okres 5 lat, na który sąd mógł ustanowić kuratora reprezentującego. W procesie konsultacji zwracano uwagę, że to okres zbyt długi, który może nie uwzględnić zmian w sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia i stanowić utrwaloną praktykę działania wobec osoby i ryzyko nadużyć⁴⁰. Niektóre głosy postulowały brak limitu okresu ustanowienia kuratora, uznając, że jest to „niecelowe w przypadku osób, których stan zdrowia zgodnie z wytycznymi naukowymi nie ulegnie poprawie a nawet jest pewne, iż ulegnie pogorszeniu”⁴¹. To drugie stanowisko wpłynęło na ostateczną wersję projektu rządowego – kuratora

³⁹ Oprócz usunięcia art 11 k. r. o. zawierającego bezwzględny zakaz zawierania małżeństw projekt w wersji skierowanej do Stałego Komitetu Rady Ministrów zakłada usunięcie art. 12 k. r. o. zawierającego względny w przypadku osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną. Przewidując jednocześnie rozszerzenie kompetencji kierownika Urzędu Stanu Cywilnego zawartych w art. 5 do odmowy zgody na zawarcia małżeństwa albo zwrócenia się o rozstrzygnięcie w tym zakresie do sądu w razie znajdowanie się osoby w stanie wyłączającym świadome lub swobodne podjęcie decyzji i wyrażenie woli. Proponowane przepisy uległy zmianie w różnych wersjach projektu. Usunięciu art. 12 k. r. o. przeciwstawił się Związek Powiatów Polskich: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392502/katalog/13100200#13100200> [dostęp: 15.12.2025 r.], uwagi do projektu ustawy zamieszczone w dniach 21.01.2025 oraz 16.07.2025. Stanowisko to spowodowało protest Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami oraz Polskiego Stowarzyszenia na Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną, które zwróciły uwagę na jego eugeniczny charakter: <https://pfon.org/„ableistyczny-eugeniczny-i-dyskryminacyjny-charakter”-pismo-pfon-i-poni-do-zwiazku-powiatow-polskich>.

⁴⁰ Uwagi Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami, Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną oraz Instytutu Niezależnego Życia do projektu ustawy, <https://pfon.org/uwagi-do-projektu-ustawy-o-instrumentach-wspieranego-podejmowania-decyzji> [dostęp: 15.12.2025 r.].

⁴¹ Uwagi inicjatywy Nasz Rzecznik oraz Fundacja FIONA do projektu ustawy, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12392502/katalog/13100200#13100200>, zamieszczone w dniu 21.03.2025 r. [dostęp: 15.12.2025 r.].

ustanawia się na czas nie dłuższy niż pięć lat, jednak w przypadku ustalenia przez sąd, że przesłanki ustanowienia kuratora reprezentującego nie mogą ulec zmianie, kuratora można ustanowić na czas nie dłuższy niż dziesięć lat. Przyjęcie możliwości ustanowienia kuratora na tak długi okres – 10 lat – budzi wątpliwości co do realizacji standardu art. 12 KPON, tj. stosowania środków odnoszących się do zdolności do czynności prawnych przez możliwie najkrótszy czas i jej stałej weryfikacji. Należy dostrzec bowiem ryzyko, że sądy będą ustanawiać kuratora w większości na okres 10 lat.

Bardzo interesujący jest proces zmiany projektu w zakresie prawa do wykonywania poszczególnych zawodów regulowanych w osobnych ustawach, np. nauczyciele, adwokaci, geodeci itp. W pierwszych wersjach projektu założono, że ustanowienie kuratora reprezentującego pozbawia prawa do wykonywania tych zawodów. Spotkało się to z krytyką m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich⁴², Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami i Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną. Podmioty te podkreślały, że zgodnie z KPON, ewentualne ograniczenia wykonywania konkretnego zawodu muszą wynikać z indywidualnej oceny. W odpowiedzi na te uwagi w projekcie z 26 czerwca 2025 r.,

w przypadku większości regulowanych „swoimi ustawami” zawodów dopuszczono jedynie możliwość postanowienia przez sąd o utracie prawa do wykonywania danego zawodu, ale tylko w przypadku ustanowienia kuratora reprezentującego do wszelkich spraw. To rozwiązanie z kolei wywołało sprzeciw dużej części ministerstw, które w procedurze uzgodnień zgłosiły stanowiska kwestionujące powyższe rozwiązanie. W związku z tym, w projekcie z 9 września 2025 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało kompromisową propozycję, zgodnie z którą zasadą będzie brak możliwości wykonywania regulowanych zawodów przez osobę mającą ustanowionego kuratora reprezentującego, jednak sąd w postanowieniu o ustanowieniu kuratora będzie mógł dopuścić prawo wykonywania danego zawodu (możliwość ma nie dotyczyć wszystkich zawodów).

⁴² Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 30 kwietnia 2025 r., znak sprawy: IV.7024.52.2024.MWR/NKK, dostępne na stronie RPO pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-05/Do_MS_ubezwlasnowolnienie_zniesienie_projekt_opinia_30_04_2025.pdf [dostęp: 15.12.2025 r.].

Warto przy tym zauważyć, że część ze wskazanych uwag pokazywała niezrozumienie proponowanego systemu. Najdobitniej pokazuje to stanowisko Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, w którym proponowano, żeby również ustanowienie kuratora wspierającego oraz zawarcie umowy o asystę prawną pozbawiało prawa do wykonywania zawodu weterynarza⁴³. Twórcy projektu stanęli ponadto przed problemem zapewnienia jego zgodności z art. 62

ust. 2 Konstytucji, który posługuje się terminem ubezwłasnowolnienia, nie definiując go. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że terminy, jakimi posługuje się ustrojodawca, w tym pojęcie ubezwłasnowolnienia, powinny być interpretowane z uwzględnieniem wykładni autonomicznej, tj. na podstawie Konstytucji, z uwzględnieniem kontekstu występowania danego pojęcia oraz systemu konstytucyjnych wartości, którym określona instytucja ma służyć⁴⁴. W szczególności znaczenie terminów ustawowych nie może przesądzać o rozumieniu terminów konstytucyjnych. Wręcz przeciwnie, to normy konstytucyjne winny wyznaczać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw⁴⁵. Wprawdzie w doktrynie pojawił się pogląd o trzech różnych stanowiskach odnośnie rozumienia konstytucyjnego ubezwłasnowolnienia⁴⁶, jednak należy go uznać za błędny. Zakłada on wyodrębnienie trzech stanowisk w rozumieniu konstytucyjnego pojęcia ubezwłasnowolnienia, jako: (1) termin zastany, (2) „pojęcie regulowane przez KPON”, (3) samodzielne pojęcie konstytucyjne. Tymczasem na moment uchwalenia Konstytucji ubezwłasnowolnienie było pojęciem zastanym, jednakże w toku jej obowiązywania i stosowania pojęcie to nabrało autonomicznego znaczenia⁴⁷. Odwoływanie się z kolei do KPON w analizie konstytucyjnego pojęcia ubezwłasnowolnienia nie jest głosem w dyskusji o jego zastany czy samoistnym charakterze i w żadnym wypadku nie

⁴³ Uwagi do projektu ustawy zgłoszone przez Krajową Izbę Lekarsko-Weterynaryjną: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12392502/13100188/13100191/dokument745001.PDF> [dostęp: 15.12.2025 r.].

⁴⁴ J. Trzeciński, Znaczenie autonomicznej wykładni konstytucji na przykładzie orzecznictwa sądów administracyjnych, [w:] M. Smolak (red.), Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje, Warszawa, 2016, s. 57.

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05 (Dz. U. Nr 77, poz. 680).

⁴⁶ R. Rybski, Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych, Warszawa, 2015, s. 146-155.

⁴⁷ Nie ma racji R. Rybski negując możliwość uznania ubezwłasnowolnienia za niezgodne z konstytucją w sensie cywilistycznym. Jeżeli bowiem uznamy, że na gruncie Konstytucji pojęcie to nabrało autonomicznego znaczenia, to regulacja cywilistyczna może być kwestionowana z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, w szczególności godności i równości.

może być traktowane jako uznawanie ubezwłasnowolnienia za „pojęcie regulowane przez KPON”. Wskazywanie kontekstu konwencyjnego ma na celu jedynie ustalenie możliwości wdrożenia art. 12 KPON z uwzględnieniem art. 62 Konstytucji. Najdalej idąca propozycja w tym zakresie zakłada, że po uchyleniu cywilistycznej instytucji ubezwłasnowolnienia, normy konstytucyjne z art. 62 ust. 2 nadal będą obowiązywały, lecz staną się puste, tzn. nie będą miały zastosowania do nikogo⁴⁸. Propozycja ta zakłada, że art. 62 ust. 2 Konstytucji nie nakłada na ustawodawcę obowiązku utrzymania cywilistycznego ubezwłasnowolnienia, a jedynie daje taką możliwość. Natomiast w przypadku zastąpienia ubezwłasnowolnienia innymi instrumentami, nie zobowiązuje do zawarcia w nich regulacji ograniczających prawa wyborcze⁴⁹. To właśnie ta koncepcja została uwzględniona w pierwszej wersji projektu UD80, w której zaproponowano brak ingerencji w prawa wyborcze osób, dla których ustanowiono kuratora reprezentującego. Ostatecznie jednak projektodawcy zdecydowali się na możliwość ingerencji w prawa wyborcze osób, ale ograniczając ją jedynie do osób, dla których ustanowiono kuratora do reprezentowania we wszelkich sprawach. Należy jednak podkreślić fakultatywność tego rozwiązania i zindywidualizowany charakter, w odniesieniu do konkretnej osoby. Wobec powyższego, w oczekiwaniu na zmianę art. 62 ust. 2 Konstytucji, co z pewnością stanowiłoby najpełniejsze wypełnienie standardu konwencyjnego, rozwiązania projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji wypada ocenić pozytywnie.

Podsumowanie

Analiza ostatnich dwóch lat pracy nad propozycją ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji wskazuje, że Polska jest już **bardzo blisko wdrożenia art. 12 KPON**. Wprowadzenie instrumentu kuratora reprezentującego przewidziany w projekcie ustawy przewiduje konstrukcję czynności prawnej kulejącej, to jednak na tle innych rozwiązań europejskich, a przede wszystkim polskich uwarunkowań wygląda obiecująco i mieści się na ten moment w europejskim trendzie procesów likwidacji zastępczego

⁴⁸ R. Rybski, Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych, op. cit., s. 115, 130.

⁴⁹ M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Instytucja ubezwłasnowolnienia w perspektywie unormowań Konstytucji RP oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, GSP, 2018, nr 2, s. 151–168.

podejmowania decyzji⁵⁰. Wypada zaznaczyć, że poprzeczka ustawiona przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami jest bardzo wysoko i dla większości z państw wdrożenie standardu zgodnie z wykładnią Komitetu jest ogromnym wyzwaniem.

Pracom nad projektem nie sprzyjało postrzeganie ubezwłasnowolnienia zarówno przez społeczeństwo, jak i przez aparat urzędniczy oraz środowisko prawników. Utrwalone rozumienie ubezwłasnowolnienia, stereotypy na temat niepełnosprawności intelektualnej i psychospołecznej utrudniały dyskusję o nowych rozwiązaniach, opartych na podmiotowości osoby i uwzględniających jej wolę.

Oceniając szanse Polski na szybkie i skuteczne wdrożenie nowych rozwiązań trzeba pamiętać o konieczności przygotowania wymiaru sprawiedliwości na zupełnie nowy model życia i wspierania osób z niepełnosprawnościami. Wydaje się, że będzie to proces równie trudny, jak prace nad projektem ustawy.

Podobnie, bez odpowiedniej polityki informacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości nie jest możliwe przekonanie rodzin, osób bliskich i środowiska osób z niepełnosprawnościami, że zastąpienie ubezwłasnowolnienia wspieranym podejmowaniem decyzji nie zagraża ani bezpieczeństwu osób z niepełnosprawnościami, ani bezpieczeństwu obrotu prawnego.

Rekomendacje (ze stanem prawnym)

1. Potrzeba pilnego przyjęcia projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji, uznającego i wykorzystującego nie tylko doktrynę prawa cywilnego, ale również dorobek omawianych wyżej projektów systemowych, opracowań Ministerstwa Sprawiedliwości i doświadczeń organizacji pozarządowych wspierających osoby potrzebujące wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych.

⁵⁰ Materiały z konferencji „The right to decide: legal capacity and pathways to reform”, która odbyła się 21 czerwca 2025 r. w Wilnie, na stronie Europejskiego Forum Niepełnosprawności: <https://www.edf-feph.org/content/uploads/2025/02/Presentations-Conference-Right-to-Decide.pdf> [dostęp: 15.12.2025 r.].

2. Zmiana Konstytucji polegająca na uchyleniu art. 62 Konstytucji w zakresie w jakim pozbawia praw wyborczych osoby ubezwłasnowolnione.
3. Pogłębione szkolenia przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości: sędziów, biegłych sądowych, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, aplikantów oraz przedstawicieli systemu pomocy społecznej z nowoczesnego modelu niepełnosprawności i funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami.
4. Przygotowanie systemu niezbędnego do wdrożenia ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji, tj. szkolenia dla przyszłych kuratorów, asystentów prawnych oraz osób z niepełnosprawnościami.
5. Przeprowadzenie kampanii informacyjno-upowszechniającej na temat wspieranego podejmowania decyzji i rozwiązań przyjętych w ustawie, odpowiadającej na obawy środowiska osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.

Czy wymiar sprawiedliwości jest dostępny dla osób z niepełnosprawnościami?

dr Monika Wiszyńska-Rakowska, Pełnomocniczka RPO ds. praw osób z niepełnosprawnościami, Biuro RPO

Prawo do sądu jest jednym z podstawowych uprawnień jednostki przysługujących jej w celu ochrony jej interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym prawem w danym państwie. Uprawnienie to jest również jednym z filarów demokratycznego państwa prawa, w którym właściwie funkcjonujące prawo do sądu zapewnia jednostce ochronę przed arbitralnością organów władzy publicznej. Art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego, jawnego i bezzwłocznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły, bezstronny i niezależny sąd⁵¹, a jego miejsce w systematyce Konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych⁵². W kontekście prawa do sądu osób z niepełnosprawnościami nie należy zapominać o regulacji zawartej w art. 69 Konstytucji RP, który należy odczytywać na tle szerszego kontekstu konstytucyjnego, łącząc z nakazem

⁵¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK-A 2004, nr 4, poz. 35.

poszanowania godności człowieka (art. 30), jak i zakazem dyskryminacji (art. 32). Pozwala to na stwierdzenie, że z całokształtu przepisów konstytucyjnych wynika nakaz ochrony osób z niepełnosprawnościami przed sytuacjami społecznego wykluczenia⁵³. Jest to również zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji przez władze publiczne obowiązku pomocy osobom z niepełnosprawnościami⁵⁴.

Niniejszy artykuł stanowi analizę dogmatyczno-prawną istniejących regulacji prawnych wspartych poglądami wyrażonymi przez przedstawicieli nauki prawa oraz orzecznictwa w celu ustalenia zakresu rozstrzygnięć podlegających prawu do sądu z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Obowiązki Państwa wynikające z postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

Ratyfikacja Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami stanowiła przełom w postrzeganiu treści normatywnej wielu praw i wolności, zatem powinna stanowić punkt wyjścia do prac nad odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi, które zapewnią rzeczywistą możliwość korzystania z praw i wolności na zasadzie równości z innymi osobami. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami został uregulowany w art. 13 Konwencji. Obowiązkiem Państwa jest wprowadzenie dostosowań proceduralnych i dostosowań odpowiednich do ich wieku, w celu ułatwienia skutecznego udziału osób z niepełnosprawnościami, bezpośrednio lub pośrednio, zwłaszcza jako świadków, we wszelkich postępowaniach prawnych, w tym na etapie śledztwa i innych form postępowania przygotowawczego. Zatem na Państwie spoczywa obowiązek ukształtowania procedur w taki sposób, aby z tego prawa mogły skorzystać osoby ze zróżnicowanymi potrzebami.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań na temat prawa do sądu i możliwości jego ograniczania powinna być definicja, zgodnie z którą oznacza ono możliwość zwrócenia się do sądu z żądaniem ustalenia statusu prawnego jednostki nie tylko w sytuacjach zakwestionowania lub naruszenia jej praw

⁵³ L. Garlicki, M. Derlatka, Komentarz do art. 69 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa, 2016, s. 743.

⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2010 r., P 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 100.

lub wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Dotyczy to każdej sytuacji, a temu uprawnieniu odpowiada obowiązek sądu „rozpatrzenia” danej sprawy⁵⁵. Chodzi tu o wyposażenie jednostki w taki zestaw uprawnień, które po pierwsze, ze względu na ich najsilniejsze z możliwych umocowanie (konstytucyjny charakter), a po drugie, ze względu na ich zakres zapobiegną nadużyciom ze strony podmiotu wyposażonego w imperium i zmuszą go do zapewnienia słusznych praw należnych jednostce⁵⁶. Wskazane uprawnienie nie ogranicza się jedynie do samego wszczęcia postępowania przed sądem, a obejmuje również odpowiednie ukształtowanie procedury rozpatrywania sprawy przed sądem, uzyskanie wiążącego rozstrzygnięcia oraz możliwość jego wykonania⁵⁷. Dopiero kompletne prawo do sądu można traktować jako gwarancję wszelkich przysługujących jednostce praw i wolności. Na tym polega fundamentalne znaczenie prawa do sądu w demokratycznym państwie prawnym, w którym jest ono zarówno prawem podmiotowych jak i środkiem ochrony wolności i praw.

Nie ulega wątpliwości, że prawo do sądu powinno przysługiwać każdej jednostce, w tym osobom z niepełnosprawnościami. Obowiązki Państwa w tym zakresie są jednak znacznie dalej idące. Na wstępie należy przyrzeć się komentarzowi ogólnemu Komitetu ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami nr 1 dotyczącemu równości wobec prawa⁵⁸. Kluczowe jest dostrzeżenie tych szczególnych obowiązków, które powinny zostać wdrożone na poziomie przepisów prawa krajowego.

Jak podkreśla Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami, uznanie zdolności do czynności prawnych jest nierozzerwalnie związane z możliwością korzystania z wielu innych praw człowieka, określonych w Konwencji

⁵⁵ P. Sarnecki, Komentarz do art. 45, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa, 2003, s. 2.

⁵⁶ M. Wiąsek-Wiaderek, P. Wiliński, Konstytucyjne i konwencyjne gwarancje bezstronności sędziego, PS 2023, nr 10, s. 114-126.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13.

⁵⁸ Komentarz ogólny nr 1, z 2014 r. o równości wobec prawa, we wdrażaniu i monitorowaniu Konwencji przyjętej przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XI sesji (31 marca – 11 kwietnia 2014), znak: CRPD/C/GC/1 (dalej jako: Komentarz ogólny nr 1), dostęp w języku angielskim pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-1-article-12-equal-recognition-1> [dostęp: 24.11.2025 r.].

o prawach osób z niepełnosprawnościami, w tym m.in. prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 13)⁵⁹. Uznanie zdolności do czynności prawnych stanowi w wielu aspektach niezbędny warunek uzyskania dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁶⁰. W tym kontekście szczególnie doniosłe znaczenie mają prace nad projektem ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji, o których była mowa w rozdziale poprzednim.

Warto jednak podkreślić, że zastąpienie ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji nie jest jedynym działaniem wymaganym od Państwa. Niezbędne jest także przyznanie osobom z niepełnosprawnościami możliwości składania zeznań na zasadzie równości z innymi osobami. Artykuł 12 Konwencji gwarantuje wsparcie w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, w tym zdolności do składania zeznań w postępowaniach sądowych, administracyjnych lub innych postępowaniach prawnych. Tego rodzaju wsparcie może mieć różne formy, m.in. uznanie różnych metod komunikacji, w tym także – w określonych sytuacjach – składanie zeznań za pośrednictwem środków audiowizualnych, dostosowania proceduralne, zapewnienie profesjonalnego tłumaczenia na język migowy lub też inne metody pomocy⁶¹.

W tym miejscu należy również odnieść się do rekomendacji wydanych przez Komitet ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami pod adresem Polski⁶². Komitet wyraził zaniepokojenie odmawianiem osobom z niepełnosprawnością intelektualną i psychospołeczną prawa udziału w sprawach sądowych oraz występowaniu w charakterze świadków w postępowaniach przed sądami cywilnymi, a także brakiem dostosowań proceduralnych uwzględniających trudności osób z różnymi niepełnosprawnościami. W zaleceniach podkreślił potrzebę zagwarantowania równego i wspieranego dostępu do wszystkich postępowań sądowych, a także zwrócił uwagę na potrzebę wprowadzenia dostosowań proceduralnych, w tym używanie języka migowego, alfabetu Braille'a, komunikacji wspomagającej i alternatywnej oraz wszystkich innych

⁵⁹ Komentarz ogólny nr 1, pkt 27.

⁶⁰ Komentarz ogólny nr 1, pkt 34.

⁶¹ Komentarz ogólny nr 1, Pkt 35.

⁶² Rekomendacje Komitetu ONZ dla Polski z 29 października 2018 r., CRPD/C/POL/CO/1, dostępne w języku polskim w wersji elektronicznej na stronie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/download/6573/?tmstv=1770199033> [dostęp: 28.11.2025 r.].

dostępnych środków, sposobów i form komunikacji we wszystkich postępowaniach prawnych. Komitet dostrzegł również potrzebę zapewnienia dostępności budynków organów wymiaru sprawiedliwości oraz skutecznych mechanizmów umożliwiających osobom z niepełnosprawnościami zgłaszanie przypadków przemocy, w tym przestępstw z nienawiści, a także dostępu do wymiaru sprawiedliwości dzieciom z niepełnosprawnością intelektualną, kobietom z niepełnosprawnością i osobom przebywającym w instytucjach opiekuńczych⁶³.

Powyższe zagadnienie było również przedmiotem badań Rzecznika Praw Obywatelskich⁶⁴, w ramach którego odniesiono się do dwóch zasadniczych aspektów: dostępności infrastruktury instytucji wymiaru sprawiedliwości oraz doświadczeń sędziów i prokuratorów, a także osób z niepełnosprawnościami, które w przeszłości miały kontakt z organami wymiaru sprawiedliwości. W ramach sformułowanych wniosków zwrócono szczególną uwagę na potrzebę zapewnienia cyklicznych szkoleń dla wszystkich osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości, bez względu na stanowisko i pełnioną funkcję, które obejmują specyfikę różnych rodzajów niepełnosprawności. Kolejną rekomendacją było przyznanie wszystkim osobom z niepełnosprawnościami zdolności procesowej, a także podjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia tym osobom wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu z tej zdolności. Kluczową kwestią jest również obligatoryjne wysłuchanie tej osoby, a odstąpienie od tego obowiązku musi mieć charakter wyjątkowy. Jednym z zaleceń jest również dokonanie analizy praktyki stosowania przepisów ograniczających możliwość składania zeznań w charakterze świadka przez osoby z niepełnosprawnościami i dokonanie w tym zakresie ewentualnych zmian o charakterze legislacyjnym. Nadal aktualny pozostaje

⁶³ Uwagi końcowe Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej z wykonywania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, pkt 20, dostępne pod adresem: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandlerashx?enc=5m%2BoAA%2FVzcqXZjYLUyqCrbMY088xKB11FqZ0qKZFshmslzkCTIYGaE5vEGdmmgFkiwXoAbq1YLzzEAuBrdcaw%3D%3D>, Pkt 22.

⁶⁴ Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia, Rzecznik Praw Obywatelskich, Zasada równego traktowania Prawo i Praktyka nr 21, Warszawa 2016, dostęp na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Dost%C4%99p%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami%20do%20wymiaru%20sprawiedliwo%C5%9Bci.pdf> [dostęp: 24.11.2025 r.].

postulat kontynuowania działań na rzecz cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości z uwzględnieniem potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami.

Działania podjęte w celu uwzględnienia rekomendacji Komitetu ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami wydanymi pod adresem Polski w 2018 r.

Pomimo upływu 7 lat od wydania rekomendacji Komitetu ONZ pod adresem Polski, wiele zaleceń pozostaje nadal aktualnych. W obszarze zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości podjęto jednak pewne działania, które mają przyczynić się do pełniejszej implementacji postanowień Konwencji. W tej części zostaną przedstawione rozważania dotyczące zmian w aktach prawnych dotyczących postępowania przed organami wymiaru sprawiedliwości, tj. Kodeksu postępowania cywilnego⁶⁵, Kodeksu postępowania karnego⁶⁶ oraz innych aktów prawnych regulujących szczególnie istotne zagadnienia dotyczące potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Ustawa z 4 lipca 2019 r.⁶⁷ o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw była jedną z największych reform procedury cywilnej. Niektóre z proponowanych zmian miały uwzględniać trudności z jakimi mierzą się osoby z niepełnosprawnościami. Na uwagę zasługuje zmiana brzmienia art. 263 k.p.c., która umożliwi przesłuchanie świadka w miejscu pobytu. W ramach wskazanej nowelizacji poza zmianą terminologiczną, na wzór procedury karnej poszerzono przesłanki umożliwiające przesłuchanie w miejscu pobytu świadka, który nie może się stawić na wezwanie sądu⁶⁸. Wykreślono również przesłankę braku możliwości opuszczenia miejsca pobytu. Przesłanki te podlegają ocenie sądu. Podejmując decyzję, sąd powinien mieć na względzie, że przeprowadzenie

⁶⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z ze zm., dalej jako: „k.p.c.”).

⁶⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.; dalej jako: „k.p.k.”).

⁶⁷ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469 ze zm.).

⁶⁸ A. Turczyn [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Art. 1–505(39). Tom I, red. O. M. Piaskowska, LEX/el., 2025, art. 263.

przesłuchania w miejscu pobytu świadka jest odstępstwem od reguły wyrażonej w art. 151 § 1 k.p.c.⁶⁹

Kluczowym elementem gwarancji procesowych jest cel, jakim jest realna możliwość dochodzenia swoich praw. Jednostka, która nie posiada odpowiedniej wiedzy porusza się w postępowaniu instynktownie, dlatego istotnym jest, aby została odpowiednio pouczona o swoich prawach na samym początku procesu. Z tego względu należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 205² k.p.c., który również został dodany nowelizacją z 2019 r. Równocześnie z doręczeniem pierwszego pisma sądowego w sprawie poucza się strony o możliwości rozwiązania sporu w drodze ugody zawartej przed sądem lub mediatorem i o wpływie zawarcia ugody na koszty postępowania, możliwości ustanowienia pełnomocnika procesowego oraz o tym, że zastępstwo przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego nie jest obowiązkowe, obowiązku złożenia pisma przygotowawczego na zarządzenie przewodniczącego, wymogach co do jego treści i skutkach ich niedochowania, zwrocie pisma przygotowawczego złożonego bez zarządzenia przewodniczącego. Jednocześnie pozwanego poucza się także o czynnościach procesowych, które może lub powinien podjąć, jeżeli nie uznaje żądania pozwu w całości lub części, w szczególności o obowiązku złożenia odpowiedzi na pozew i o wymaganiach co do terminu i formy jej wniesienia, a także o możliwości wydania przez sąd wyroku zaocznego na posiedzeniu niejawnym i o warunkach jego wykonalności. Odpowiednie pouczenie nie może ograniczać się jedynie do wskazania treści wymaganych artykułów ustaw przez ich odczytanie, a realne wskazanie w jaki sposób może działać przed organem, aby dowodzić swoich racji⁷⁰. Istotą sprawiedliwego procesu jest dążenie do uzyskania rozstrzygnięcia jak najbardziej zgodnego z istniejącym stanem faktycznym, co wymaga przedstawienia okoliczności istotnych w sprawie przy pomocy odpowiednich środków dowodowych, a jest możliwe jedynie w przypadku posiadania kluczowych informacji. Stosowne pouczenia powinny również uwzględniać

⁶⁹ T. Ereciński [w:] Postępowanie dowodowe. Komentarz do art. 227-315 k.p.c., red. M. Dziurda, Warszawa, 2024, art. 263.

⁷⁰ M. Wiszyńska-Rakowska, Dostęp do wymiaru sprawiedliwości osób z indywidualnymi potrzebami na przykładzie osób z niepełnosprawnościami, migrantów, osób ubogich oraz w kryzysie bezdomności, Białystok, 2023, s. 21.

sposób komunikacji osoby z niepełnosprawnością, np. poprzez tekst łatwy do czytania i zrozumienia czy w nagranie w polskim języku migowym.

Jednym z założeń nowelizacji z 2019 r. było ustandaryzowanie pouczeń, co do czynności procesowych, których udzielenia na piśmie stronom i uczestnikom postępowania sądowego wymaga kodeks (art. 5 § 2 i 3 k.p.c.). Pierwotnie Ministerstwo Sprawiedliwości informowało o trwających pracach nad rozporządzeniem oraz współpracy z jednostkami naukowymi zajmującymi się dostosowaniem języków fachowych (w tym przypadku języka prawniczego) do aparatu pojęciowego przeciętnego Polaka⁷¹. Wskazane rozwiązanie zyskało aprobatę Rzecznika Praw Obywatelskich⁷². Regulacja zawarta w art. 5 ust. 2 i 3 została jednak uchylona poprzez art. 71 ust. 1 ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷³. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że w trakcie prac legislacyjnych nad realizacją wskazanego obowiązku, zmierzających do opracowania stosownego rozporządzenia, stwierdzono, że liczba przypadków, w których kodeks wymaga pouczenia strony lub uczestnika postępowania na piśmie, jest znaczna (kilkadziesiąt pouczeń). Wiele z tych sytuacji – nawet w odniesieniu do jednej instytucji procesowej – kształtuje się w sposób odmienny, w zależności od tego, komu doręczane ma być pouczenie. Ze względu na wielość sytuacji procesowych ich przewidzenie na poziomie aktu normatywnego jest bardzo trudne. Problem pogłębia fakt, że pouczenia wymagane przez niektóre z przepisów są bardzo rozbudowane⁷⁴. Przedstawiona argumentacja nie zasługuje na akceptację w kontekście potrzeby zapewnienia zrozumiałej informacji dla stron i uczestników

⁷¹ Pismo z Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 29 sierpnia 2019 r., dostęp na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%C5%BA%20MS%20ws%20poucze%C5%84%2C%2029%20sierpnia%202019.pdf> [dostęp: 26.11.2025 r.].

⁷² Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 8 stycznia 2020r., dostęp na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20MS%20%20ws.%20wzor%C3%B3w%20poucze%C5%84%20w%20procedurze%20cywilnej.%2008.01.2010.pdf> [dostęp: 26.11.2025 r.].

⁷³ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, (Dz. U. z 2022 r. poz. 2141, t.j.).

⁷⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, dostęp z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/B2E9AA1082EE4696C12585700042D075/%24File/382-uzas.docx> [dostęp: 26.11.2025 r.].

postępowania. Wskazane okoliczności powinny być znane ministerstwu na etapie wprowadzania nowelizacji art. 5 k.p.c. i stanowią wyraz trudności z jakimi mierzą się strony i uczestnicy postępowania. Dalej w uzasadnieniu projektu wskazano na trudność odesłania do innych jednostek redakcyjnych oraz konieczność weryfikacji pouczeń po wprowadzonych nowelizacjach procedury cywilnej i przepisów prawa materialnego, co jest działaniem wymaganym również od jednostki.

W związku z rekomendacją Rzecznika Praw Obywatelskich kontynuowania działań na rzecz cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, należy również zwrócić uwagę na ustawę⁷⁵ wprowadzającą możliwość przeprowadzenia posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. O ile sam ustawodawca nie dostrzegł, że wprowadzana zmiana może okazać się korzystna dla osób z niepełnosprawnością, o tyle jest istotna dla osób, które mają trudności z poruszaniem się, a budynek sądu, w którym prowadzona jest rozprawa nie spełnia wymagań minimalnych z art. 6 ustawy o zapewnianiu dostępności⁷⁶. Dostępność sądów była badana w ramach projektu „Wspólnie–Dostępnie–Sprawiedliwie” w partnerstwie przez Fundację Court-Watch Polska oraz Fundację Polska Bez Barier⁷⁷. Badaniem objęty był budynek sądu, jego najbliższe otoczenie oraz strona internetowa. Próba badawcza wyniosła 26 sądów. W wyniku przeprowadzonego badania został opracowany poradnik pn. „Jak zwiększyć dostępność sądów dla osób ze szczególnymi potrzebami”⁷⁸, który wskazuje na stwierdzone nieprawidłowości oraz wskazuje na możliwe rozwiązania. Wszystkie sądy otrzymały również rekomendacje dotyczące poprawy dostępności, tak aby budynki i strony internetowe umożliwiały korzystanie z nich przez osoby z różnymi niepełnosprawnościami.

⁷⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1860).

⁷⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1411 ze zm.).

⁷⁷ Informacje na temat realizowanego projektu dostępne są pod adresem: <https://courtwatch.pl/projekty/projekty-zrealizowane/wspolnie-dostepnie-sprawiedliwie/> [dostęp: 28.11.2025 r.].

⁷⁸ A. Rekowska, B. Pilitowski, Jak zwiększyć dostępność sądów dla osób ze szczególnymi potrzebami, Toruń, 2022, dostęp na stronie Fundacji Court-Watch Polska pod adresem: https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2023/02/Raport_WDS_web_word_25_01_22_v2-1.pdf [dostęp: 28.11.2025 r.].

Jednym z kluczowych działań w obszarze wprowadzenia dostosowań proceduralnych do potrzeb osób z niepełnosprawnością była ustawa z 7 lipca 2023 r.⁷⁹ W trakcie procesu legislacyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę na brak implementacji postanowień dyrektywy 2012/29/UE⁸⁰ dotyczących indywidualnych potrzeb pokrzywdzonych⁸¹. W wystąpieniu podkreślono potrzebę uwzględnienia problemów ze zrozumieniem lub komunikacją, które mogą wynikać z pewnego rodzaju niepełnosprawności oraz ograniczone możliwości ofiary w zakresie komunikowania się. W świetle treści art. 3 dyrektywy 2012/29/UE, zadaniem Państwa jest podjęcie wszelkich odpowiednich środków, aby pomóc osobom doświadczającym przemocy w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem i podczas jakichkolwiek dalszych niezbędnych kontaktów z nimi w ramach postępowania karnego, również w przypadku udzielania informacji przez te organy. Przekazywane informacje powinny uwzględniać cechy osobowe ofiary, w tym wszelkie rodzaje niepełnosprawności, które mogą mieć wpływ na zdolność tej osoby do rozumienia lub bycia rozumianym. Jednocześnie należy uwzględnić potrzebę towarzyszenia wybranej przez osobę z niepełnosprawnością innej osoby w pierwszym kontakcie z właściwym organem, gdy wymaga pomocy w rozumieniu lub byciu rozumianą. Odpowiednie działania powinny być podejmowane przez organy władzy publicznej, bez konieczności złożenia wniosku na podstawie art. 30 ustawy o dostępności.

W ramach ustawy z 7 lipca 2023 r. wprowadzono szereg istotnych zmian w Kodeksie postępowania karnego⁸² z perspektywy osób z niepełnosprawnością. Na uwagę zasługują sposób pouczenia uczestnika postępowania dostosowany do jej wieku, stanu zdrowia i stanu rozwoju

⁷⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1860).

⁸⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 315, s. 57).

⁸¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 2021 r., znak: XI.022.3.2021.ASZ/II.510.1221.2021.PZ, dostęp na stronie RPO pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/RPO_opinia_przemoc_domowa_zakaz_zblizania_ofiary_1.12.2021.pdf [dostęp: 28.11.2025 r.].

⁸² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.).

umysłowego (art. 16 § 3 k.p.k.), kwestionariusz indywidualnej oceny pokrzywdzonego (art. 52a k.p.k.), a także możliwość przeprowadzenia czynności z udziałem przedstawiciela ustawowego, faktycznego opiekuna lub osoby pełnoletniej wskazanej przez osobę przesłuchiwaną (art. 177 § 3 k.p.k.), a także szczególny tryb przesłuchania świadka z niepełnosprawnością (art. 185e i art. 185f k.p.k.). Kluczowym aspektem tej nowelizacji było również wprowadzenie możliwości pouczenia podejrzanego z wykorzystaniem grafiki i tekstu (art. 300 § 3b k.p.k.), co umożliwi przygotowanie takiego pouczenia w tekście łatwym do czytania i zrozumienia (easy-to-read, tzw. ETR). Jak wskazano w uzasadnieniu do wskazanego projektu ustawy, rozwiązanie to pozwoli na zawarcie w nich piktogramów (ważnych dla osób z niepełnosprawnością intelektualną) czy też grafik przeznaczonych dla najmłodszych uczestników postępowania⁸³.

Ustawa zawierająca wskazane zmiany ostatecznie weszła w życie 15 lutego 2024 r.⁸⁴ Wprowadzone zmiany dostrzegają specyficzne trudności z jakimi mierzą się osoby z niepełnosprawnością intelektualną. To właśnie ta grupa wymaga największego wsparcia w korzystaniu ze wszystkich wolności i praw człowieka, gdyż ich niepełnosprawność wiąże się z trudnościami funkcjonowania zarówno poznawczego, jak i społecznego⁸⁵. Zagwarantowanie realizacji prawa do sądu wobec osób z niepełnosprawnością intelektualną wymaga wielu działań, nie tylko ustawodawczych, edukacyjnych, ale także organizacyjnych, związanych z dostępem do osób wspierających⁸⁶. Niemniej należy podkreślić, że wprowadzone zmiany nie odpowiadają na wszystkie zgłaszane potrzeby osób z niepełnosprawnością. Ministerstwo Sprawiedliwości podkreśliło, że projektowane zmiany nie odnoszą się do potrzeb osób niewidomych, głuchych i słabosłyszących, gdyż nie doznają trudności ze względu na obniżone możliwości wyrażania swych myśli i komunikacji międzyludzkiej.

⁸³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk 2615), dostęp na stronie Sejmu pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2615> [dostęp: 28.11.2025 r.].

⁸⁴ Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 818 ze zm.).

⁸⁵ Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości..., op. cit., s.14.

⁸⁶ M. Szeroczyńska, Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości, (w:) „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”, Monografia Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 2012, s. 87.

Wskazane osoby są w stanie w pełnym zakresie wyrażać swe myśli, jednakże przy użyciu określonej formy, np. języka migowego, co jest już uregulowane w Kodeksie postępowania karnego. Nadal aktualne pozostają zatem postulaty dotyczące zapewnienia dostępnej formy odpisu nakazu, zakazu, zakazu zbliżania, zakazu kontaktowania lub zakazu wstępu osobie stosującej przemoc w rodzinie oraz osobie dotkniętej tą przemocą dla osób z niepełnosprawnością wzroku czy osób głuchych. W tych przypadkach skierowanie pisma w formie papierowej może okazać się niewystarczające do zapoznania się z jego treścią, a konieczne będzie przekazanie nagrania w polskim języku migowym czy też pisma w wersji elektronicznej z możliwością odczytania przez czytnik ekranu.

Działania RPO dotyczące uwzględnienia potrzeb osób z niepełnosprawnościami

W kontekście dalszych zmian warto zwrócić uwagę na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane do Ministra Sprawiedliwości z 2 września 2025 r.⁸⁷ dotyczące wprowadzenia możliwości kierowania oświadczeń podpisanych elektronicznie. Na tle kierowanych skarg do Rzecznika, wyłoniła się kwestia nieprzystosowania procesu karnego do wymogów współczesności, w zakresie w jakim nie dopuszcza się wnoszenia środka odwoławczego przy użyciu środków elektronicznych oraz na odległość przy wykorzystaniu podpisu elektronicznego. Powyższe rozwiązanie jest postulowane przez osoby z niepełnosprawnością manualną, które mają trudność z naniesieniem podpisu odręcznego. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście podobnych rozwiązań wprowadzonych na gruncie procedury cywilnej – art. 125 § 21 k.p.c. oraz administracyjnej art. 63 § 3a k.p.a.⁸⁸. Zmianie nie uległy jednak unormowania zawarte w Kodeksie postępowania karnego. Realizacja wskazanego postulatu nabiera szczególnego znaczenia w kontekście odpowiedniego zastosowania regulacji procedury karnej w obszarze postępowań

⁸⁷ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 2 września 2025 r., znak: II.511.290.2025.MA, dostęp na stronie RPO pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-09/RPO%20do%20Minister%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20Prokurator%20Generalny%20ws.%20%C5%9Brodok%C3%B3w%20elektronicznych.pdf> [dostęp: 28.11.2025 r.].

⁸⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej jako: „k.p.a.”).

dyscyplinarnych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko Sądu Najwyższego, który podkreślił, że przepisy procedury karnej, tak z uwagi na ich funkcje gwarancyjne, jak i zabezpieczenie pewności obrotu prawnego, nie przewidują dowolności ani w doręczaniu pism procesowych przez organy postępowania, ani w ich wnoszeniu przez uprawnione osoby. Wykorzystanie elektronicznej formy doręczenia pisma nie zależy zatem od uznania uczestników procesu, lecz ma zastosowanie jedynie w wypadkach przewidzianych w ustawie⁸⁹. Na wskazane wystąpienie Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymał jednak odpowiedzi, więc trudno jest przewidzieć czy postulowane zmiany zostaną wprowadzone.

Kolejną istotną gwarancją zapewnienia rzeczywistego dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest możliwość ustanowienia fachowego pełnomocnika w wybranej sprawie. W przypadku osób z niepełnosprawnością kluczowe jest zapewnienie reprezentacji w przypadku trudności ze zrozumieniem istoty postępowania oraz jego szczegółowych reguł. Ustawodawca przewidział możliwość ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu, nawet bez wniosku osoby zainteresowanej, gdy sąd uzna udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie za potrzebny, jedynie w dwóch przypadkach: w art. 560¹ k.p.c. w toku postępowań o ubezwłasnowolnienie oraz w art. 48 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁹⁰. Powyższy postulat został skierowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego⁹¹. Zdaniem Rzecznika, rozszerzenie uprawnień sądu we wskazanym zakresie, umożliwi sądom powszechnym reagowanie na takie okoliczności osobiste strony czy uczestnika postępowania cywilnego, zaobserwowane podczas rozpraw czy posiedzeń sądowych, które będą wskazywać na potrzebę udzielenia osobom profesjonalnej pomocy prawnej. Obecnie sądy takiej możliwości nie mają, zaś udzielanie pouczeń co do czynności procesowych, przewidziane w art. 5 k.p.c., może okazać się niewystarczające i obciążające dla sądu. Jak wskazano w odpowiedzi na wystąpienie generalne, zmiany w prawie procesowym,

⁸⁹ Zarządzenie SN z 26.01.2012 r., III KZ 93/11, OSNKW 2012, nr 3, poz. 34.

⁹⁰ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 917).

⁹¹ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z 26 sierpnia 2024 r., znak: IV.5150.1.2024.MK, dostępne na stronie RPO pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-08/Do_Komisji_kodyfikacyjnej_ozn_pomoc_prawna_26_08_2024.pdf.

które by realizowały ten postulat rozważane są przez dwa współdziałające zespoły problemowe Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, a mianowicie zespół do spraw prawa procesowego cywilnego i zespół do spraw zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji⁹². Odpowiednie rozwiązania zostały uwzględnione w projekcie ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji⁹³, gdzie w art. 117 k.p.c. dodano możliwość ustanowienia z urzędu adwokata bądź radcy prawnego w przypadkach szczególnie uzasadnionych.

Konkluzje i rekomendacje na przyszłość

Przedstawione powyżej rozważania pokazują, że wprowadzane dostosowania proceduralne mają charakter wycinkowy i odnoszą się jedynie do wybranych aspektów. Próżno jednak szukać kompleksowej reformy postępowań przed organami wymiaru sprawiedliwości, która byłaby poprzedzona analizą potrzeb oraz trudności osób z niepełnosprawnościami. Z perspektywy Konwencji, kluczowe jest współtworzenie nowych regulacji prawnych przez osoby z niepełnosprawnością oraz organizacje pozarządowe, tak aby projektowane przepisy uwzględniały perspektywę, diagnozowały bariery na jakie napotykają osoby z niepełnosprawnością, a projektowane rozwiązania w pełni szanowały godność i autonomię jednostki.

W tym zakresie wiele z rekomendacji zawartych w raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich „Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia” pozostaje aktualnych. Osoby te mogą spotkać się z wyłączeniami lub ograniczeniami w zakresie możliwości bycia świadkiem zarówno na gruncie procedury cywilnej (art. 259 ust. 1 k.p.c.), jak i karnej (art. 192 § 2 k.p.k.). Kluczowe jest również zwrócenie uwagi na sposób prowadzonej korespondencji, w tym w alfabecie Braille’a, nagrań w polskim języku migowym, czy też komunikacji wspomagającej (augmentatywnej) i alternatywnej. Konieczne jest również uwzględnienie zróżnicowanych form komunikacji w ramach zasad regulujących składanie oświadczenia

⁹² Odpowiedź Sekretarza Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z 18 września 2024 r., znak: DPCiG-I.002.18.2024, dostępna na stronie RPO pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-09/Odpowiedz_Komisji_kodyfikacyjnej_ozn_pomoc_prawna_18_09_2024.pdf.

⁹³ Projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji w wersji z dnia 24 października 2025 r., dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12392502/13100225/13100226/dokument745854.zip>.

woli. Kluczową kwestią pozostaje również szkolenie pracowników organów wymiaru sprawiedliwości, tak aby wraz z wprowadzanymi zmianami prawnym postępowała również świadomość praw osób z niepełnosprawnością oraz zrozumienie rzeczywistych potrzeb tej grupy.

Niezależne życie osób z niepełnosprawnościami

dr Wioleta Hryniewicka-Filipkowska, Uniwersytet w Białymstoku

dr Maciej Oksztulski, Uniwersytet w Białymstoku

Wprowadzenie

Prawo osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia jest fundamentalnym prawem człowieka, związanym z godnością, podmiotowością oraz prawem do samostanowienia⁹⁴. W artykule współautor, osoba w spektrum autyzmu, doktor prawa działająca aktywnie na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami ze szczególnym uwzględnieniem praw osób ze spektrum autyzmu. Współpracuje aktywnie przy wdrażaniu ustawowej asystencji osobistej osobom ze spektrum autyzmu. By realizacja prawa do indywidualnego wsparcia asystenta osobistego, stała się realnie zagwarantowana, a nie w formie czasowego programu, czy uznaniowego świadczenia.

Według Europejskiej Sieci na rzecz Niezależnego Życia (The European Network on Independent Living, ENIL) prawo do indywidualnego wsparcia asystenta osobistego polega na zapewnieniu osobie z niepełnosprawnością kontroli nad własnym życiem, w tym wyborze miejsca zamieszkania, stylu

⁹⁴ Por. Komentarz ogólny nr 5 Komitetu ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami do art. 19 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, tłum. polskie, PSONI, Warszawa, 2022.

życia oraz uczestnictwa w życiu społecznym, zawodowym i kulturalnym. Jest to możliwe dzięki połączeniu sprzyjających czynników środowiskowych i indywidualnych oraz odpowiednio zorganizowanego systemu usług, które powinny być dostępne na równych zasadach, oferując elastyczne wsparcie, w tym architektoniczne, transportowe oraz osobiste lub środowiskowe⁹⁵. Polska jako strona Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz innych instrumentów ochrony praw człowieka, jest zobowiązana do zapewnienia osobom z niepełnosprawnością niezależnego życia. Powstaje jednak pytanie o rzeczywisty poziom realizacji tego prawa. Autorzy wskazują, że standard niezależnego życia w Polsce nie jest w pełni wdrażany. Mimo formalnego uznania zobowiązań i deklaratywnego poparcia, zarówno debata publiczna, jak i praktyka pozostają niewystarczające. Utrzymujące się bariery środowiskowe, instytucjonalne i systemowe nadal ograniczają autonomię i samostanowienie osób z niepełnosprawnościami⁹⁶.

Standard prawny prawa osób niepełnosprawnych do niezależnego życia w Polsce

Standard prawny prawa do niezależnego życia w Polsce kształtują normy międzynarodowe i krajowe⁹⁷. Spośród aktów prawa międzynarodowego kluczowe znaczenie ma Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami. Polska ratyfikowała ją 6 września 2012 r., w związku z tym, na podstawie art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, KPON stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa i jako umowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawami w przypadku kolizji norm⁹⁸. Zgodnie

⁹⁵ Por. A. Greniuk, Europejska Sieć na Rzecz Niezależnego Życia – od ruchu społecznego do organizacji rzeczniczej, w: M.A. Paszkowicz, K. Kochan (red.), *Polityka społeczna w kontekście wychowania, edukacji i rynku pracy*, Zielona Góra 2020 s. 140; J.E. Domiziak, *Niezależne życie z perspektywy dorosłych osób z niepełnosprawnością intelektualną i ich matek*, „Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo” nr 4(66), 2024, s. 66.

⁹⁶ Por. A. Żyta, *Wspieranie samostanowienia osób z niepełnosprawnościami jako istotny element rehabilitacji*, „Niepełnosprawność. Dyskursy pedagogiki specjalnej”, Nr 30/2018, s. 36.

⁹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483; Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2024 poz. 44; Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2024 poz. 1283; Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz.U. 2022 poz. 2240.

⁹⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

z art. 19 Konwencji państwa strony uznają równe prawo wszystkich osób z niepełnosprawnościami do życia w społeczeństwie, wraz z prawem dokonywania takich samych wyborów, na równi z innymi osobami, oraz podejmą efektywne i odpowiednie środki w celu ułatwienia pełnego korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami z tego prawa oraz ich pełnej integracji i pełnego udziału w życiu społeczeństwa, w tym poprzez zapewnienie, że: a) osoby z niepełnosprawnościami będą miały możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że nie będą zobowiązywane do mieszkania w szczególnych warunkach, b) osoby z niepełnosprawnościami będą miały dostęp do szerokiego zakresu usług świadczonych w domu, w miejscu zamieszkania i innych usług wsparcia świadczonych w ramach społeczności lokalnej, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia w społeczności i integracji społecznej, która także pozwoli na zapobieganie izolacji i segregacji społecznej, c) świadczone w społeczności lokalnej usługi i urzędnictwa dla ogółu ludności będą dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, na zasadzie równości z innymi osobami oraz będą odpowiadać ich potrzebom⁹⁹.

Przepis stanowi fundament praw człowieka względem osób z niepełnosprawnościami. Ukazuje przełomowe przejście od modelu medycznego i opiekuńczego, czyli traktowaniu osoby z niepełnosprawnością jako pacjenta, akcentując przy tym znaczenie naruszenia jej sprawności organizmu a nie odwołując się do ewentualnych zewnętrznych barier, które ta osoba napotyka w życiu społecznym¹⁰⁰, na rzecz modelu praw człowieka i pełnej partycypacji społecznej. Treść regulacji skorelowana jest z prawem do ochrony przed arbitralnym pozbawieniem wolności (art. 14 KPON), prawem do dostępności (art. 9 KPON), prawem do autonomii i wolności wyboru (art. 3. lit. a i art. 12 KPON) oraz zakazem dyskryminacji (art.5 KPON)¹⁰¹. Można stwierdzić, że art. 19 KPON stanowi rdzeń realizacji wszystkich pozostałych

⁹⁹ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, op. cit. Zob. także A. Lawson, *Disability and Equality Law in Britain: The Role of Reasonable Adjustment*, Hart Publishing, 2008.

¹⁰⁰ Zob. P. Wodecki, *Ewolucja sposobów rozumienia pojęcia niepełnosprawności*, *Niepełnosprawność - zagadnienia, problemy, rozwiązania* 1(34), 2020, s. 111, 114-115; A. Ostrowska *Niepełnosprawność w społeczeństwie 1993-2013*, Warszawa 2015, s. 61. Zob. także G. Quinn, T. Degener, *Human Rights and Disability: The Current Use and Future Potential of United Nations Human Rights Instruments in the Context of Disability*, United Nations, Geneva, 2002.

¹⁰¹ Por. A.S. Kanter, *The Development of Disability Rights Under International Law*, Routledge, 2014.

praw. Bez możliwości niezależnego życia korzystanie z praw ekonomicznych, społecznych, kulturalnych oraz politycznych staje się iluzoryczne.

Konstrukcja omawianej normy wskazuje prawa jednostki oraz obowiązki państwa stron Konwencji. Na jej podstawie państwa muszą podejmować konkretne działania w tym legislacyjne, organizacyjne i finansowe umożliwiające osobom z niepełnosprawnościami życie na zasadach pełnej równości z innymi. Przy czym działania państwa propagujące idee niezależnego życia muszą koncentrować się na zastąpieniu tradycyjnej, instytucjonalnej formy opieki rozwiązaniami, które pozwalają osobom, także tym wymagającym stałej pomocy prowadzić samodzielne życie z wykorzystaniem różnego rodzaju wsparcia¹⁰². Państwa strony zobowiązane są uznać „równe prawo wszystkich osób z niepełnosprawnościami do życia w społeczeństwie”, co obejmuje: możliwość dokonywania wyborów i podejmowania decyzji na równi z innymi, równość w dostępie do usług publicznych i usług wsparcia, prawo do integracji i uczestnictwa we wszystkich obszarach życia społecznego. Tak rozumiane prawo jest nierozdzielnie związane z zasadą autonomii i indywidualności osoby. Państwa nie mogą więc budować polityk opiekuńczych, które zastępują decyzje jednostki lub ograniczają jej udział w życiu wspólnoty. KPON nakłada na państwa strony zagwarantowanie, że osoby z niepełnosprawnościami nie będą zmuszane do życia w określony sposób. Obejmuje to: prawo wyboru miejsca zamieszkania, prawo wyboru osób, z którymi będzie się mieszkać, zakaz zobowiązywania do zamieszkiwania w instytucjach lub innych formach odgórnie narzuconych. To warunek fundamentalny dla polityki deinstytucjonalizacji¹⁰³, którą Konwencja traktuje jako warunek wstępny realizacji prawa do niezależnego życia¹⁰⁴. KPON wskazuje także na konieczność stworzenia „szerokiego zakresu usług świadczonych w domu, w miejscu zamieszkania i innych usług wsparcia świadczonych w społeczności lokalnej”. Oznacza to nie tylko zapewnienie usług istniejących w danym momencie, ale też rozwijanie tych, które są niezbędne, aby osoba mogła prowadzić życie na równi z innymi. Chodzi w szczególności o usługi

¹⁰² Por. M. Rozmysłowicz, Definicja niezależnego życia, [w:] *Niezależne życie jest w Twoich rękach*, Tomaszów Mazowiecki, 2020, s. 7.

¹⁰³ Przechodzenie od opieki o charakterze instytucjonalnym do opieki świadczonej w środowisku rodzinnym i społeczności lokalnej.

¹⁰⁴ Por. Komentarz ogólny nr 5, op. cit.

asystencji osobistej, w tym wsparcie w podejmowaniu decyzji, usługi domowe i środowiskowe, usługi wspierające funkcjonowanie w edukacji, pracy, kulturze, rodzinie i innych sferach życia, wsparcie zapobiegające izolacji i segregacji. Wsparcie to musi być personalizowane, kontrolowane przez osobę korzystającą z niego, a nie przez dostawcę usług czy instytucję. Państwo ma obowiązek tworzyć takie rozwiązania, które umożliwiają faktyczne korzystanie z prawa do włączenia, nie zaś jedynie określone minimum socjalne.

Nawet najlepszy system usług wsparcia nie wystarczy, jeśli usługi powszechne nie będą dostępne. KPON tworzy obowiązek zapewnienia, że: usługi publiczne np.: transport, edukacja, kultura, zdrowie, administracja są dostępne dla osób z niepełnosprawnościami a dostępność ta ma charakter uniwersalny i gwarantuje możliwość korzystania na równi z innymi.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej choć nie posługuje się pojęciem „niezależnego życia”, jej przepisy interpretowane w świetle KPON nakładają na państwo konkretne zobowiązania w tym zakresie. Art. 32 potwierdza zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji, co w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami oznacza konieczność zapewnienia nie tylko formalnej, ale i realnej równości, w tym likwidacji barier i przeciwdziałania segregacji¹⁰⁵. Państwo nie może tworzyć rozwiązań prowadzących do przymusowej instytucjonalizacji ani ograniczać autonomii jednostki. Równość obejmuje również równy dostęp do usług publicznych i możliwość pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Z kolei zgodnie z art. 69 osobom z niepełnosprawnościami władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej¹⁰⁶. W literaturze wskazuje się, że przepis ten choć nie kreuje wprost publicznych praw podmiotowych o charakterze roszczeniowym wyznacza konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej możliwie samodzielnemu funkcjonowaniu osób z niepełnosprawnościami, a więc stanowi istotny element konstytucyjnej

¹⁰⁵ Konstytucja RP, art. 32, P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Wydawnictwo Liber, Warszawa, 2008.

¹⁰⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

podstawy niezależnego życia¹⁰⁷. Oznacza to konieczność tworzenia warunków umożliwiających życie samodzielne, włączone społecznie, z zapewnieniem dostępności, mobilności i usług wspólnotowych a nie jedynie tradycyjnych form opieki o charakterze izolacyjnym.

Realizacja standardów wynikających z KPON oraz z Konstytucji RP znajduje swoje dopełnienie w prawie krajowym. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w art. 7 definiuje rehabilitację jako: „zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej”¹⁰⁸. Już na poziomie definicyjnym ustawodawca wskazuje więc, że celem działań podejmowanych przez państwo nie jest jedynie poprawa sprawności czy kompensacja ograniczeń, lecz stworzenie warunków sprzyjających pełnemu uczestnictwu społecznemu, co odpowiada standardowi niezależnego życia. Art. 9 tej ustawy rozwija te założenia, określając rehabilitację społeczną jako działania mające umożliwić uczestnictwo w życiu społecznym m.in. wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej; wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych; likwidację barier architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji oraz kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi. Tym samym ustawa wpisuje się w logikę deinstytucjonalizacji, wskazując, że to środowisko a nie osoba ma zostać dostosowane do umożliwienia jej pełnego uczestnictwa. Ustawa reguluje także kwestie zatrudnienia, m.in. poprzez system zachęt pracodawców, instrumentów wsparcia rynku pracy i ochrony zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami (art. 26 i art. 32). Udział w rynku pracy stanowi istotny element definicji niezależnego życia, ponieważ sprzyja

¹⁰⁷ Por. A. Arkuszewska, „Pojęcie „osoba niepełnosprawna” na gruncie Konstytucji RP”, „Journal of Modern Science” 2025, nr 1; M. Klimek, „Prawa osób niepełnosprawnych w konstytucjach Polski XX wieku”, „Niepełnosprawność – Zagadnienia, Problemy, Rozwiązania”, 2023, nr 2.

¹⁰⁸ Dz.U. 1997 nr 123 poz. 776.

samodzielności ekonomicznej, wzmacnia podmiotowość i umożliwia integrację społeczną.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej choć nie odwołuje się bezpośrednio do idei niezależnego życia, to jej regulacje dotyczące usług środowiskowych stanowią podstawowy element wsparcia niezbędnego do życia w społeczności m.in. w postaci usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz inne formy pomocy środowiskowej organizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 50)¹⁰⁹. W kontekście standardów KPON szczególne znaczenie ma fakt, że usługi te powinny mieć charakter wspierający, a nie zastępujący osobę w jej decyzjach czy życiu społecznym. To właśnie pomoc świadczona w środowisku lokalnym umożliwia unikanie przymusowej instytucjonalizacji oraz zapewnia warunki do pozostania w dotychczasowej społeczności.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, poprzez nałożenie na podmioty sektora publicznego obowiązków w zakresie likwidowania barier architektonicznych, informacyjno-komunikacyjnych oraz zapewnienia dostępności cyfrowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, zmierza do eliminowania barier ograniczających możliwość samodzielnego funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami w życiu codziennym¹¹⁰. W literaturze i dokumentach strategicznych podkreśla się, że dostępność stanowi warunek *sine qua non* niezależnego życia bez możliwości samodzielnego poruszania się, korzystania z usług publicznych czy komunikowania się z instytucjami trudno mówić o realnym włączeniu społecznym¹¹¹.

Kierunkowe znaczenie ma przyjęta Uchwałą Rady Ministrów Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030, w której „Niezależne życie” zostało wskazane jako pierwszy obszar priorytetowy. Dokument przewiduje konieczność rozwoju usług wspierających funkcjonowanie w środowisku

¹⁰⁹ Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

¹¹⁰ Dz.U. 2019 poz. 1696.

¹¹¹ Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030, załącznik do Uchwały nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r., M.P. 2021 poz. 218, obszar priorytetowy 1: Niezależne życie; obszar 2: Dostępność.

lokalnym, w tym asystencji osobistej, mieszkań wspomaganych oraz innych alternatyw dla opieki instytucjonalnej¹¹². Strategia odwołuje się *explicite* do KPON, w tym art. 19, podkreślając konieczność przeprowadzenia procesu deinstytucjonalizacji¹¹³.

Choć polskie prawo, w powiązaniu z KPON, tworzy ramy dla życia niezależnego, stopień realizacji tego prawa zależy od praktyki stosowania przepisów, finansowania usług i konsekwencji w procesie deinstytucjonalizacji. Nadal oczekuje się przy tym uchwalenia kompleksowej ustawy o asystencji osobistej.

Stopień realizacji standardu KPON w Polsce

Realizacja standardu KPON w obszarze niezależnego życia odnosi się do stopnia, w jakim dane państwo wdraża regulację art. 19 Konwencji¹¹⁴. W celu spełnienia warunków *ex-ante* i umożliwienia wykorzystania funduszy unijnych w obszarze włączenia społecznego w ramach perspektywy 2014–2020, Polska zobowiązana była do opracowania planu deinstytucjonalizacji. Niestety Krajowy Program Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu 2020¹¹⁵, który miał pełnić taką funkcję takiego planu w rzeczywistości nie określał żadnych konkretnych działań w tym zakresie. Program nie zawierał celów dotyczących deinstytucjonalizacji, nie wskazywał grup odbiorców, nie określał harmonogramu ani źródeł finansowania, w związku z czym nie spełniał nawet minimalnych wymogów dla planu deinstytucjonalizacji. Wydatkowanie funduszy unijnych w warunkach braku planu prowadzi do fragmentaryczności działań, braku ich koordynacji, ryzyka niedopasowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz niepewności co do długofalowych efektów realizowanych projektów.

Zgodnie z art. 19 KPON standard niezależnego życia zobowiązuje państwa-strony do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami prawa do wyboru miejsca zamieszkania i formy życia oraz do uczestnictwa

¹¹² Tamże.

¹¹³ Tamże.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 19 lipca 20219 r. o zapewnianiu dostępności..., art. 19, op. cit.,

¹¹⁵ Program, Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Nowy wymiar, 2020 <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-aktywne-formy-przeciwdzialania-wykluczeniu-spolecznemu-nowy-wymiar-2020> [dostęp: 21.11.2025 r.].

w życiu społecznym na równi z innymi obywatelami¹¹⁶. Oznacza to, że osoby z niepełnosprawnościami powinny samodzielnie decydować o miejscu i sposobie zamieszkania, jak inni obywatele bez przymusu życia w instytucjach lub określonych placówkach. Mieszkanie powinno odpowiadać indywidualnym potrzebom, umiejętnościom i preferencjom zainteresowanej osoby¹¹⁷. Jakość miejsca zamieszkania powinna spełniać standardy powszechnie dostępne dla społeczeństwa oraz powinno ono być zlokalizowane w sposób umożliwiający integrację z lokalną społecznością i dostęp do wsparcia ze strony rodziny i bliskich.

Wsparcie w obszarze rozwoju na poziomie społeczności lokalnych jest możliwe dzięki funduszom unijnym, które są przeznaczane m.in. na rozwój mieszkań wspomaganych, świadczenie usług asystenta osobistego oraz środowiskowego wsparcia psychia rycznego. Chociaż działania te są istotne i stanowią krok w kierunku poprawy jakości życia osób z niepełnosprawnościami to zasady funkcjonowania mieszkań wspomaganych oraz usług asystenta nie są w pełni zgodne z treścią art. 19 Konwencji oraz Komentarza Generalnego nr 5¹¹⁸. W praktyce dopuszcza się tworzenie mieszkań wspomaganych dla nawet 12 osób z niepełnosprawnościami oraz brak jest ograniczeń co do liczby mieszkań w ramach jednego budynku lub najbliższego otoczenia. Dodatkowo możliwe jest lokalizowanie tych mieszkań na obrzeżach miejscowości, z dala od społeczności lokalnej. Ponadto w ramach aktualnej perspektywy finansowej realizowane były projekty, które jawnie stoją w sprzeczności z art. 19 Konwencji i zasadami deinstytucjonalizacji, m.in. finansowano modernizację i budowę dużych szpitali psychiatrycznych. Przykładem jest nowy szpital w Drewnicy o 300 miejscach, którego dofinansowanie wyniosło 95 mln zł. Równocześnie w ramach tzw. głębokiej termomodernizacji odnawiano domy pomocy społecznej dla ponad 100 osób, co również nie sprzyjało procesowi

¹¹⁶ Ustawa o zapewnieniu dostępności op. cit., art. 19 a, Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, op. cit., art. 19 a.

¹¹⁷ M. Oksztulski, Prawo osób z autyzmem do właściwych warunków mieszkaniowych. Identyfikacja międzynarodowa polskiego porządku prawnego [w:] red. M. Perkowski, W. Zoń, Umieędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego Tom I, Prawo i Partnerstwo, s. 135-138, Białystok, 2016.

¹¹⁸ Komentarz ogólny nr 5, op. cit.

deinstytucjonalizacji¹¹⁹. Prawo niezależnego życia chroni przed przymusową instytucjonalizacją, kierowaniem do określonych form zamieszkania „z urzędu”, czy też ograniczaniem autonomii osób z niepełnosprawnościami. Należy podkreślić, że art. 19 lit. b) KPON odnosi się do dostępności usług dla całego społeczeństwa¹²⁰. Zapewnienie powszechnej dostępności usług jest warunkiem umożliwiającym osobom z niepełnosprawnościami prowadzenie życia niezależnego oraz pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Państwo ma obowiązek tworzenia takich warunków, aby osoby z niepełnosprawnościami mogły korzystać z usług publicznych w sposób włączający, bez ryzyka wykluczenia.

Aby prawo do życia niezależnego było realne, państwo ma obowiązek zapewnić odpowiednie wsparcie w środowisku lokalnym, w tym m.in. usługi asystenckie¹²¹. Projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami, opracowywany obecnie przez organy rządowe¹²², ma na celu wprowadzenie systemowych rozwiązań zapewniających stabilność i powszechność dostępu do usług asystencji osobistej. Rola asystenta jest kluczowa dla rozwoju jednostki, jednak dotychczas brak prawnych regulacji ograniczał dostępność tych usług i uniemożliwiał ich powszechne korzystanie. Konieczne jest zatem pilne wprowadzenie ustawy regulującej asystencję osób z niepełnosprawnościami, aby zagwarantować systemowe i powszechne wsparcie w tym zakresie. Realizacja tego prawa wymaga stworzenia warunków społecznych sprzyjających włączeniu, w których osoby z niepełnosprawnościami mogłyby korzystać z usług asystenckich w sposób równoprawny i bez wykluczenia. Istotnym wyzwaniem pozostaje jednak ograniczona świadomość społeczna dotycząca potrzeb osób z niepełnosprawnościami, utrwalanie stereotypów oraz powielanie

¹¹⁹ Zob. Szpital w Drewnicy <https://www.prawo.pl/zdrowie/powstanie-nowy-szpital-psychiatryczny-w-drewnicy,252523.html> [dostęp: 22.11.2025 r.].

¹²⁰ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, op. cit.

¹²¹ Do dnia dzisiejszego brak jest ustawy o asystencji osobistej, mimo wielu prób m.in. prezydenta A. Dudy, prezydencki projekt ustawy o asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami z dnia 04.03.2024 r. nie wszedł w życie, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/andrzej-duda/aktualnosc/wydarzenia/prezydent-rp-projekt-ustawy-o-asystencji-osobistej-osob-z-niepelnosprawnościami,82107%20> [dostęp: 23.11.2025 r.].

¹²² Obecnie kolejny projekt rządowy z dnia 9 grudnia 2024 r. o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami przechodzi kolejne procedury legislacyjne., <https://niepelnosprawni.gov.pl/nasze-dzialania/asystencja-osobista> [dostęp: 23.11.2025 r.].

krzywdzących przekonań, co znacząco utrudnia zarówno dostęp do wsparcia, jak i integrację społeczną. Tworzenie środowiska przyjaznego i inkluzywnego wymaga zatem nie tylko regulacji prawnych, lecz także działań edukacyjnych i kampanii społecznych zmierzających do przeciwdziałania stygmatyzacji i marginalizacji.

Analizując art. 19 lit. c) KPON, należy podkreślić, że państwa-strony zobowiązują się zapewnić osobom z niepełnosprawnościami dostęp do usług świadczonych w społecznościach lokalnych, które umożliwiają im prowadzenie życia niezależnego, integrację z innymi oraz zapobiegają izolacji i segregacji. Obejmuje to zarówno świadczenia osobiste i pomoc w domu, jak i wszelkie inne formy wsparcia niezbędne do funkcjonowania w codziennym życiu¹²³.

Pomimo wejścia w życie ustawy o dostępności w 2020 r., rozwój usług środowiskowych pozostaje fragmentaryczny, co wynika m.in. z oporu tradycyjnych instytucji, takich jak placówki całodobowe, wobec wprowadzanych zmian. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) wskazuje, że nowelizacje dotyczące mieszkań wspomaganych i treningowych nadal nie gwarantują, iż mieszkania wspomagane będą funkcjonować jako forma docelowa, a nie jedynie przejściowa¹²⁴. Umowy „wsparcia” w mieszkaniach wspomaganych / treningowych są często zawierane na czas określony, co ogranicza stabilność zarówno prawną, jak i finansową. Obawy RPO budzi brzmienie art. 53¹²⁵ ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym osoby wymagające usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki nie będą mogły korzystać z mieszkalnictwa wspomagane i treningowego.

W niektórych przypadkach zakres wsparcia usługowego w mieszkaniach pozostaje niewystarczający w stosunku do potrzeb mieszkańców, zwłaszcza w obszarach takich jak asystencja osobista, praca socjalna czy wsparcie w kontaktach społecznych. Koszty infrastruktury mieszkaniowej, w tym mieszkań wspomaganych, są znaczące, co może ograniczać tempo i skalę

¹²³ Ustawa o zapewnianiu dostępności..., op. cit., art. 19 c, Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, op. cit., art. 19.

¹²⁴ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu z dnia 3 lipca 2023 r., znak sprawy: XI.7061.10.2022, dostęp na stronie RPO pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ozn-mieszkania-wspomagane-treningowe-mrips> [dostęp: 23.11.2023 r.].

¹²⁵ Dz.U. 2025 poz.1214.

rozwoju takich rozwiązań, szczególnie w mniejszych gminach. Skuteczna realizacja wsparcia społeczno-mieszkaniowego wymaga współpracy wielu sektorów, pomocy społecznej, samorządów, organizacji pozarządowych oraz ochrony zdrowia, jednak w praktyce koordynacja działań między tymi podmiotami często jest niewystarczająca. Zarządzanie programami deinstytucjonalizacji bywa dodatkowo rozproszone między instytucjami, co może opóźniać wdrażanie zmian.

RPO podkreśla również, że usługi, takie jak asystencja osobista, powinny być organizowane „pod kierownictwem” osoby z niepełnosprawnością, aby respektować jej autonomię¹²⁶. Brak systemowych rozwiązań w zakresie asystencji, przy realizacji projektów głównie z programów rocznych, prowadzi do problemu braku ciągłości wsparcia. Choć kolejny projekt ustawy o asystencji zakłada finansowanie z budżetu państwa, jego wdrożenie będzie wymagało kilku lat, a podkreślić należy, że nie wszystkie osoby z niepełnosprawnościami mogą czekać na dostęp do usług w pełnym zakresie. Istnieje ponadto ryzyko, że mieszkania wspomagane staną się nową formą instytucji, jeśli nie zostaną jednoznacznie zdefiniowane jako wsparcie środowiskowe zapewniające pełny wybór miejsca zamieszkania oraz samostanowienie mieszkańców.

Podsumowanie i rekomendacje

Postawiona w artykule teza iż prawo osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia nie jest w Polsce w pełni realizowane znajduje potwierdzenie w zgromadzonym materiale badawczym. Podsumowując działania Polski w zakresie implementacji art. 19 KPON, należy wskazać, że podejmowane są rzeczywiste kroki w kierunku realizacji standardu niezależnego życia, w szczególności poprzez prace nad ustawą o asystencji osobistej, rozwój programu mieszkań wspomaganych oraz opracowanie strategii deinstytucjonalizacji. Proces ten ma jednak charakter stopniowy i długofalowy, co odzwierciedla występowanie hybrydowych modeli wsparcia, takich jak usługi asystenckie realizowane projektowo czy mieszkania treningowe i wspomagane, współistniejące z tradycyjnymi instytucjami

¹²⁶ Zob. Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl> [dostęp: 23.11.2025 r.].

opiekuńczymi. Wskazuje to, że tradycyjne struktury instytucjonalne nie ulegają natychmiastowej transformacji.

Istotną barierą w realizacji prawa do niezależnego życia pozostają ograniczenia finansowe państwa. W szczególności dotyczy ona dorosłe osoby z niepełnosprawnościami, zwłaszcza w sytuacji stopniowego zaniku wsparcia rodzinnego związanego z procesem przemijania członków rodziny, jako realnych opiekunów, gdzie przykładowa asystencja jest „rozciągana w czasie”, by jak najpóźniej rozpocząć proces realizacji ustawy. Współautor¹²⁷ jako osoba w spektrum autyzmu wraz z Fundacją „Oswoić Świat”¹²⁸ ubiega się od blisko 30 lat o powstanie dedykowanej formy mieszkalnictwa dla dorosłych osób ze spektrum autyzmu na terenie woj. podlaskiego – bezskutecznie. Mimo, że organizacje pozarządowe i RPO mają duże znaczenie w lobbingu, nadzorze, konsultacjach oraz krytycznym monitoringu to realia są jednak niezadawalające.

Analiza statusu prawnego oraz rzeczywistej sytuacji osób z niepełnosprawnościami pozwala na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków. Obowiązujące regulacje w ograniczonym zakresie odnoszą się wprost do potrzeb osób w spektrum autyzmu, co sprawia, że prawo do niezależnego życia ma w praktyce często charakter deklaracyjny. Konieczne jest zatem wprowadzenie szczegółowych, systemowych rozwiązań, które uwzględniałyby indywidualną specyfikę funkcjonowania poszczególnych osób. Prawo do niezależnego życia obejmuje pełną autonomię decyzyjną, w tym możliwość korzystania z mechanizmów wspieranego podejmowania decyzji, co pozostaje w ścisłym związku z koniecznością zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia. Realizacja tego prawa wymaga zagwarantowania swobodnego wyboru miejsca zamieszkania i formy życia w tym możliwości decydowania o tym, z kim dana osoba mieszka, lub wyboru życia w pojedynkę. Kluczowe znaczenie ma dostęp do usług wspierających,

¹²⁷ Dr Maciej Oksztulski – współautor, jest niemówiącą osobą ze spektrum autyzmu (12C) ze znacznym stopniem niepełnosprawności, doktorem nauk prawnych, adiunktem i pracownikiem naukowym Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku: <https://autysciarnynkupracy.edu.pl/dr-maciej-oksztulski/> [dostęp: 23.11.2025 r.].

¹²⁸ Fundacja „Oswoić Świat” prowadząc Dzienny Ośrodek dla Dorosłych Osób ze Spektrum autyzmu od grudnia 2025 r. reorganizuje Dzienny Ośrodek tworząc Dzienny Środowiskowy Dom Samopomocy finansowany z budżetu państwa – Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9.12.2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/srodowiskowe-domy-samopomocy-17667816> [dostęp: 23.11.2025 r.].

wśród których asystencja osobista właściwie zaprojektowana i finansowana w sposób ciągły może stanowić fundamentalny instrument inkluzji społecznej i zawodowej. Warunkiem jej skuteczności jest indywidualizacja wsparcia oraz zapewnienie stabilnych źródeł finansowania. Pełna realizacja prawa do niezależnego życia pozostaje nierozzerwalnie związana z procesem deinstytucjonalizacji, rozumianym nie jedynie jako likwidacja dużych instytucji, lecz przede wszystkim jako rozwój dostępnych lokalnie usług środowiskowych. Konieczne są szeroko zakrojone działania edukacyjne i informacyjne, które zwiększałyby poziom świadomości społecznej w szczególności wśród pracodawców na temat funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami oraz ich potencjału społeczno-zawodowego. Państwo powinno zagwarantować kompleksowy pakiet usług, obejmujący m.in.: wsparcie w miejscu zamieszkania, lokalnie dostępne usługi medyczne, rehabilitacyjne i terapeutyczne, technologie wspomagające, wsparcie transportowe, a także pomoc dla rodzin, opiekunów i najbliższego środowiska. Wreszcie, niezbędne jest prowadzenie systematycznej ewaluacji oraz badań empirycznych, które umożliwią dostosowywanie tworzonych rozwiązań prawnych do zmieniających się realiów funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami. Doświadczenia międzynarodowe oraz standardy wynikające z KPON wskazują, że skuteczna realizacja prawa do niezależnego życia wymaga stabilnych ram prawnych, trwałego finansowania i profesjonalizacji usług wspierających. Proces ten powinien być powiązany z równoległymi działaniami w zakresie edukacji społecznej, mającymi na celu przełamywanie stereotypów i budowanie kultury inkluzji. Zaniedbania w tym obszarze prowadzą do niewykorzystania potencjału osób z niepełnosprawnościami, generując wymierne straty zarówno społeczne, jak i ekonomiczne.

Mieszkalnictwo wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami w Polsce: w kierunku (de)instytucjonalizacji

dr Zbigniew Głęb, Uniwersytet Łódzki

Wprowadzenie

Artykuł dotyczy mieszkalnictwa chronionego i wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami rozwijanego w Polsce od lat 90. XX wieku. Jest ono rozpatrywane w kontekście zgodności z Konwencją ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON), ratyfikowaną przez Polskę w 2012 roku. Analiza stanu i założeń mieszkalnictwa wspomagane prowadzi do postulatu szerszego spojrzenia na proces deinstytucjonalizacji. Polega ono z jednej strony na refleksji nad ontologią mieszkania, a z drugiej na osadzeniu pojęcia deinstytucjonalizacji w kontekście ogólnej (uniwersalnej) infrastruktury jak dostępność czy transport publiczny.

Główna teza artykułu brzmi następująco: rozwój mieszkalnictwa wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami w Polsce, u swej genezy i założeń nie realizuje w pełni zapisów Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Jest ono tworzone jako mieszkalnictwo specjalistyczne,

które choć poprawia jakość życia mieszkańców to stanowi kontynuację tradycyjnego modelu organizującego miejsce zamieszkania w szczególnych warunkach.

Przyjęta w artykule perspektywa krytycznej teorii niepełnosprawności¹²⁹ skupia się na analizie zgodności linii tworzonego w Polsce mieszkalnictwa dla osób z niepełnosprawnościami z kluczowym założeniem KPON: zasadzie równości z innymi osobami¹³⁰. Równość ta realizuje się również na polu mieszkalnictwa, a podstawowym założeniem powinien być dostęp osób z niepełnosprawnościami do tych samych jego typów, jaki mają osoby bez niepełnosprawności przy jednoczesnym niebyciu zmuszanym do „mieszkania w szczególnych warunkach”¹³¹.

Intencją nie jest jednak proste wykazanie „niezgodności z KPON”, ale również wskazanie kierunków w jakich mogłoby rozwijać się mieszkalnictwo dla omawianej grupy, aby nie stać się ślepym zaułkiem ewolucyjnym deinstytucjonalizacji. Główną propozycją jest zasada trójpodziału pozwalająca na uzyskanie równowagi pomiędzy zamieszkiwaniem, korzystaniem z usługi, a systemową koordynacją wsparcia na poziomie lokalnym. Jednocześnie konkluzją jest potrzeba postrzegania deinstytucjonalizacji nie tylko przez usługi specjalistyczne, ale w pierwszej kolejności przez pryzmat „usług powszechnie dostępnych”¹³².

Deinstytucjonalizacja definiowana jest jako rozwój usług środowiskowych w społeczności lokalnej. Dotyczy ona wielu różnych grup, jednak prezentowany artykuł skupia się na osobach z niepełnosprawnościami. Deinstytucjonalizacja opiera się na kilku założeniach: wsparciu osób z niepełnosprawnościami w ich rodzinach, rozwoju usług środowiskowych, zapobieganiu przenoszenia osób do placówek zbiorowego zamieszkania,

¹²⁹ D. Goodley, 2013, Dis/Entangling Critical Disability Studies, „Disability & Society” 28 (5): 631–644. doi :10.1080/09687599.2012.717884; D. Goodley, 2017, Disability Studies. An Interdisciplinary Introduction. London: SAGE Publications.

¹³⁰ KPON, Art. 1.

¹³¹ KPON, Art. 19a.

¹³² KPON, Art. 9.

umożliwianiu przechodzenia osób z form instytucjonalnych (całodobowych) do mieszkalnictwa indywidualnego¹³³.

Mieszkalnictwo – aktualny stan

Prześledzenie ewolucji idei mieszkalnictwa dla osób z niepełnosprawnościami od lat 90. XX wieku po czasy obecne wskazuje na pewnego rodzaju jej stagnację i trudności wyjścia z kolein medycznego modelu niepełnosprawności. W modelu tym mieszkalnictwo rozpatrywane jest raczej jako forma usługi specjalistycznej, niż niezależnego zamieszkania w formule takiej jak inni członkowie lokalnych społeczności.

Należy zauważyć, że Polska polityka społeczna, jako kraju postsocjalistycznego, jest silnie osadzona w myśleniu instytucjonalnym¹³⁴. Swojego rodzaju „głód placówek” spotęgowany został przez spychanie przez władze PRL-u kwestii rozwiązywania problemów niepełnosprawności w gestię rodzin i ograniczoną rozbudowę placówek całodobowego zamieszkania¹³⁵. W okresie transformacji ustrojowej w latach 90. XX wieku system pomocy społecznej został oparty o formy instytucjonalne (w tym o domy pomocy społecznej jako wiodące placówki). Sposobem zaspokajania potrzeb było zatem umieszczanie osób z niepełnosprawnościami w placówkach całodobowego zamieszkania. W 2024 roku w Polsce funkcjonowało 2283 placówek stacjonarnej pomocy społecznej, z czego liczba państwowych domów pomocy społecznej wynosiła 903. Całkowita

¹³³ Por. Wytyczne Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dotyczące deinstytucjonalizacji, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, 10 października 2022 r.; Strategia Rozwoju Usług Społecznych. Polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.). Załącznik do uchwały nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. (M.P. poz. 767);

R. Szarfenberg, Deinstytucjonalizacja: definicja oraz jej teoretyczne uzasadnienia i wyjaśnienia, [w:] Desintytucjonalizacja usług społecznych – stan i perspektywy rozwoju, pod red. M. Grewińskiego, Uczelnia Korczaka, Warszawa, 2024.

¹³⁴ Por. T. Mladenov, Postsocialist disability matrix, “Scandinavian Journal of Disability Research”, 2017, s. 19, 104–117.

¹³⁵ Z. Grabusińska, 2013, Domy pomocy społecznej w Polsce. Warszawa, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

liczba mieszkańców placówek stacjonarnej pomocy społecznej wynosiła nieco ponad 124 462 na 134 050 miejsc¹³⁶.

Jednocześnie nowelizacje Ustawy o pomocy społecznej z 1990 wprowadziły koncepcję mieszkania chronionego „dla osób mogących, przy odpowiednim wsparciu, samodzielnie żyć w środowisku, w szczególności dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, resocjalizacyjne, zakłady dla nieletnich i rodziny zastępcze”¹³⁷. Art. 21 ust. 3 u.p.s. zawierał zapis: „mieszkanie chronione jest również formą środowiskowej pomocy zapewniającą odpowiednie wsparcie w środowisku, umożliwiającą samodzielne życie osobie, która ze względu na wiek, niepełnosprawność lub chorobę nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez dom pomocy społecznej, a usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania są niewystarczające lub niemożliwe do realizacji”. Pojawił się tutaj termin „samodzielne życie”, w swoim brzmieniu przypominający koncepcję niezależnego życia. Termin ten jednak bardziej ciąży ku funkcjonalnemu rozumieniu niezależności – opartej na raczej samodzielnym wykonywaniu czynności niż na decyzyjności jednostki. W tej optyce istotne jest też wskazanie osób z mieszkalnictwa wykluczonych – tych, które wymagają „usług w zakresie świadczonym przez dom pomocy społecznej” – domyślnie potrzebujących większego wsparcia w czynnościach życia codziennego, a także (choć nie zawsze) opieki medycznej. Pojęcie mieszkania chronionego ewoluowało w nowelizacji Ustawy o pomocy społecznej z 2024 do pojęcia mieszkania wspomaganego¹³⁸. Zmiana nomenklatury nie pociągnęła za sobą jednak istotnych zmian filozofii tego mieszkalnictwa (o czym dalej).

¹³⁶ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, Kategoria: ochrona zdrowia, opieka społeczna i świadczenia na rzecz rodziny, Grupa: placówki stacjonarnej pomocy społecznej, Podgrupa: placówki stacjonarnej pomocy społecznej, Rok: 2024. Należy zwrócić uwagę, że statystyki obejmują nie tylko osoby z niepełnosprawnościami. Podane statystyki nie obejmują zakładów opiekuńczo-leczniczych oraz zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych.

¹³⁷ Art. 2a ust. 1 ust. 9 Ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414, Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 756, Nr 162, poz. 1118 i poz. 1126, z 1999 r. Nr 20, poz. 170, Nr 79 poz. 885, Nr 90, poz. 1001, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 19, poz. 238, z 2001 r. Nr 72, poz. 748, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 973, Nr 111, poz. 1194, Nr 122, poz. 1349, Nr 154, poz. 1792, 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 44, poz. 389, Nr 122, poz. 1143, Nr 128, poz. 1176, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1304, Nr 203, poz. 1966, Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

¹³⁸ Art. 53 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, 1302.

Mieszkalnictwo wspomagane i treningowe¹³⁹ okazało się formą trudną realizacyjnie, wprowadzane jest punktowo przez niektóre samorządy. W roku 2024 korzystało z niego 2500 osób w Polsce (nie tylko z niepełnosprawnościami, ale również m.in. z pieczy zastępczej, osoby w kryzysie bezdomności, uchodźcy)¹⁴⁰. Niemniej jednak stała się ona sposobem podnoszenia jakości życia – poza klasyczną placówką całodobowego zamieszkania.

Warto zauważyć, że początkowo mieszkalnictwo chronione nie było bezpośrednio łączone z idą deinstytucjonalizacji¹⁴¹. Nie robi tego również Ustawa o pomocy społecznej. Natomiast Strategia rozwoju usług społecznych wskazuje na mieszkalnictwo chronione / wspomagane jako jeden z programów „na rzecz deinstytucjonalizacji usług społecznych”¹⁴². Zaliczono do nich również program Centrów opiekuńczo mieszkalnych (COM)¹⁴³. Stanowi on formę mieszkalnictwa dla osób z większą potrzebą wsparcia, wcześniej wykluczonych ze wsparcia w mieszkaniach chronionych / wspomaganych. Należy jednak zaznaczyć, że już we wstępie programu wskazano, że COM-y są placówkami pobytu dziennego lub całodobowego dla osób z niepełnosprawnościami. Jednocześnie zapisano, że „Centrum ma tworzyć otoczenie cechami nawiązującymi do środowiska i miru domowego, w którym kluczowymi wartościami będą podmiotowość i prawo do niezależnego życia”¹⁴⁴. Dalej zapisano, iż „idea tworzenia Centrów opiera się na przekonaniu o konieczności uwzględnienia podmiotowości zgodnie

¹³⁹ Ze względu na specyfikę mieszkalnictwa treningowego, nastawionego na krótkotrwały celowy pobyt, w prezentowanym artykule zostało ono wyłączone z rozważań jako usługa innego typu, niż zamieszkanie.

¹⁴⁰ Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, Kategoria: ochrona zdrowia, opieka społeczna i świadczenia na rzecz rodziny, Grupa: świadczenia pomocy społecznej, Podgrupa: świadczenia pomocy społecznej – inne kryteria, Rok: 2024. Jednocześnie funkcjonuje mieszkalnictwo rozwijane przez NGO. Liczba tych mieszkań nie jest dokładnie znana (należy ją szacować raczej w setkach niż tysiącach mieszkań).

¹⁴¹ Próby przesłedzenia rozwoju idei deinstytucjonalizacji w Polsce dokonali K. Chaczko, E. Zdebska, 2023, Historyczno-społeczne źródła rozwoju procesu deinstytucjonalizacji, „Edukacja Zawodowa i Ustawiczna”, nr 8. Wykazują oni początki myślenia tego typu na ziemiach polskich już w XIX wieku, a stosowanie samego terminu odnajdują w publikacjach z lat 90. XX wieku.

¹⁴² Strategia Rozwoju Usług Społecznych. Polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.). Załącznik do uchwały nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. (M.P. poz. 767), 89:90.

¹⁴³ Tamże, 94:95.

¹⁴⁴ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, Warszawa, 2024.

z zasadami deinstytucjonalizacji wsparcia osoby niepełnosprawnej¹⁴⁵. Program odwołuje się też bezpośrednio do art. 19 KPON¹⁴⁶.

Pojedynczy COM obejmuje część dzienną (wspólną) - m.in. sale zajęć, kuchnię, szatnie, łazienki, pomieszczenie dla personelu oraz mieszkalną „tj. pokoje jednoosobowe wyposażone w łazienkę (powierzchnia pokoju nie może być mniejsza niż 15 m² a powierzchnia łazienki nie może być mniejsza niż 5 m²). Dopuszcza się możliwość zorganizowania pokoju 2-osobowego¹⁴⁷. Kadre tworzy personel specjalistyczny – opiekunowie, asystenci osób niepełnosprawnych, możliwe jest również zatrudnianie personelu medycznego, fizjoterapeutów, psychologów. Jak wskazuje raport NIK „we wszystkich edycjach Programu, od lipca 2019 r. do czerwca 2024 r., uruchomiono 44 centra opiekuńczo-mieszkalne z 807 miejscami, wśród których było 271 miejsc na pobyt całodobowy¹⁴⁸.

Obecnie najbardziej aktualną obietnicę mieszkalnictwa dla osób o większej potrzebie wsparcia proponuje program „Samodzielność – Aktywność – Mobilność! Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe” (WSM)¹⁴⁹. Założeniem programu jest tworzenie minimum 25 WSM-ów rocznie. Mają one składać się z maksymalnie dwóch zespołów, z których każdy może liczyć od 2 do 6 mieszkań. Każdy zespół „posiada część wspólną rozumianą jako ciągi komunikacyjne oraz pomieszczenia przeznaczone do użytkowania przez wszystkich mieszkańców danego zespołu tj. pokój/pomieszczenie dzienne oraz dodatkowo, w zależności od możliwości architektonicznych np. jadalnię lub salę ćwiczeń¹⁵⁰. Część prywatna została opisana następująco: „każdy mieszkaniec ma prawo do osobnego mieszkania z łazienką i aneksem kuchennym¹⁵¹. Pokój z aneksem kuchennym powinien mieć powierzchnię nie mniejszą niż 20m², a łazienka nie mniejszą niż 5m². Korzystanie z mieszkania wspomaganego jest gwarantowane „na podstawie umowy

¹⁴⁵ Tamże, 5.

¹⁴⁶ Tamże, 15.

¹⁴⁷ Tamże, 16.

¹⁴⁸ Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego i całodobowego w ramach programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, Najwyższa Izba Kontroli, 2025, s. 8.

¹⁴⁹ Program „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, Załącznik do uchwały nr 4/2024 Rady Nadzorczej PFRON z dnia 19 czerwca 2024 r.

¹⁵⁰ Tamże.

¹⁵¹ Tamże.

najmu lub użyczenia dla każdego mieszkańca WSM¹⁵². Program przewiduje również zapewnienie „dostępu do szerokiego zakresu usług wspierających, dostosowanych do wyborów i potrzeb mieszkańców WSM¹⁵³. Program funkcjonuje od 2022 roku i na obecnym etapie nie ma jeszcze analiz działalności WSM-ów.

Stopień realizacji idei KPON w mieszkalnictwie wspomaganym

Kluczowy dla rozważań podejmowanych w prezentowanym artykule jest zapis znajdujący się w art. 19a KPON: „osoby niepełnosprawne będą miały możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że nie będą zobowiązywane do mieszkania w szczególnych warunkach”. Zatem zgodnie z KPON funkcjonowanie osób z niepełnosprawnościami w lokalnej społeczności powinno się opierać na swobodzie wyboru miejsca zamieszkania na równi z innymi osobami i nie byciu zmuszonym do zamieszkiwania w szczególnych warunkach. Prawo do życia w społeczności lokalnej precyzuje Komentarz ogólny nr 5: „ani wielkich instytucji - z ponad setką mieszkańców, ani mniejszych grupach domów zamieszkałych przez grupę od pięciu do ośmiu osób, ani nawet pojedynczych domów nie można nazwać rozwiązaniami gwarantującymi niezależne życie w wypadku, gdy posiadają one inne cechy instytucji czy procesu instytucjonalizacji¹⁵⁴. Zostały wskazane pewne cechy wspólne rozwiązań instytucjonalnych, niezgodnych z założeniami deinstytucjonalizacji: „obowiązkowe dzielenie się asystentami z innymi oraz ograniczony wpływ bądź całkowity brak wpływu na to czyją pomoc musimy przyjąć; segregacja i izolacja od niezależnego życia w społeczności; brak kontroli nad codziennymi decyzjami, brak możliwości wyboru w kwestii tego, z kim chcemy mieszkać; surowość zasad niezależnie od osobistych chęci i preferencji; identyczna aktywność w tym samym miejscu dla grupy ludzi podlegającej pewnej władzy; paternalistyczne podejście do świadczenia usług; nadzór nad funkcjonowaniem oraz występująca zazwyczaj dysproporcja w zakresie

¹⁵² Tamże.

¹⁵³ Tamże.

¹⁵⁴ Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, Komentarz ogólny Nr 5 na temat niezależnego życia i bycia częścią społeczności, 2017, tłumaczenie na język polski: Fundacja Centrum Praw Osób Niepełnosprawnych, Warszawa, 2019.

liczby osób niepełnosprawnych żyjących w jednym miejscu¹⁵⁵. Wskazano przy tym na niebezpieczeństwo „pakietowego” łączenia mieszkania z usługami wsparcia, które to rozwiązanie osłabia decyzyjność jednostki zmuszając ją do korzystania z usług oferowanych w ramach danego mieszkania. Uwagi te zostały powtórzone przez Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami ponownie w 2022 roku w Wytycznych do deinstytucjonalizacji¹⁵⁶.

Należy zatem postawić pytanie: w jakim stopniu obecna konstrukcja mieszkalnictwa wspomaganego (rozszerzonego o formy takie jak COM i WSM) stanowi wypełnienie postanowień KPON? Warto zwrócić uwagę na kilka kluczowych kwestii.

Pierwszą stanowią „szczególne warunki”. Obecnie mieszkalnictwo wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami funkcjonuje na specjalnych zasadach wyodrębnianych w osobnych przepisach lub formułowanych w programach. Jego charakterystyczną cechą jest powiązanie z usługami świadczonymi w obrębie mieszkania lub w związku z nim. Art. 53, ust. 12, p. 9 Ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku przewiduje określenie zasad i sposobu „realizacji usamodzielnienia osoby korzystającej ze wsparcia”. Jednak możliwe jest odstępianie od tej zasady „w przypadku gdy stan osoby wskazuje na brak możliwości usamodzielnienia”. Jednocześnie w art. 53, ust. 5 zapisano, że „w mieszkaniu wspomaganym świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania niezależności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości”. Podobnie w przypadku COM-ów kontrakt mieszkaniowy obejmuje „rodzaj i zakres świadczonych dla mieszkańca w Centrum usług¹⁵⁷. Również „WSM mają jednocześnie umożliwiać świadczenie całodobowych usług wspomagających dostosowanych do indywidualnych potrzeb mieszkańców

¹⁵⁵ Tamże.

¹⁵⁶ Komitet ONZ ds. Praw Osób z niepełnosprawnościami, Wytyczne Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dotyczące deinstytucjonalizacji, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, 10 października 2022 r.

¹⁵⁷ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, 2024, s. 9.

WSM¹⁵⁸. Widoczna jest zatem „pakietowość” czyli wiązanie zamieszkania z usługą¹⁵⁹.

Jednocześnie konstrukcja mieszkalnictwa nadal osadzona jest w logice instytucjonalnej (rozumianej jako szczególna forma zamieszkania o charakterze zbiorowym). Jest ono rozwijane jako pewnego rodzaju forma „pośrednia” między placówką całodobową, a mieszkaniem z tytułem prawnym, pozwalająca na zbliżenie się do założeń KPON. Stanowi ona furtkę (możliwość dla samorządów sięgania po środki zewnętrzne) do tworzenia (budowy i remontów) mieszkań poza typową pulą komunalną czy socjalną. Jego charakter sprawia jednak, że nawet w przypadku pojedynczych mieszkań wspomaganych zostaje zachowana „kultura placówkowa” – ze specjalnym regulaminem, celem i czasem pobytu czy zasadami zgłaszania nieobecności w mieszkaniu.

Należy również zwrócić uwagę na zniekształcenie idei mieszkania, jako odrębnego bytu zapewniającego prywatność jednostki. Rozporządzenie w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych dopuszcza kwaterowanie w jednym pomieszczeniu mieszkalnym 2 osób, a w całym mieszkaniu 6¹⁶⁰. Oznacza to możliwość zakwaterowania obcych sobie osób nie tylko w tym samym mieszkaniu, ale również w jednym pokoju – co stanowi rys instytucjonalny i odstępstwo od zaleceń Komentarza ogólnego nr 5. Rozwiązanie to wykorzystywane jest w praktyce. Przykładowo w 2020 roku w kraju funkcjonowało 1348 mieszkań, w których było 4098 miejsc. Na Mazowszu w 68 mieszkaniach chronionych było 268 miejsc¹⁶¹. Podobnie w województwie małopolskim w 123 pokojach w mieszkaniach

¹⁵⁸ Program „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, Załącznik do uchwały nr 4/2024 Rady Nadzorczej PFRON z dnia 19 czerwca 2024 r.

¹⁵⁹ Niebezpieczeństwo rozwiązania „pakietowego” związane jest z obawą całościowego uzależnienia życia jednostki od tego samego operatora mieszkania i usługi. W ten sposób tworzona jest kultura instytucjonalna, która ogranicza możliwość wyboru usług i osób (instytucji / organizacji), które będą je wykonywać. Jednocześnie rezygnacja ze złej jakości usługi lub poszukiwanie nowej wiąże się z koniecznością zmiany mieszkania (poszukiwania innego operatora mieszkania i usługi).

¹⁶⁰ § 6. ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych (Dz. U. poz. 2354; dalej jako rozporządzenie w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych).

¹⁶¹ M. Grewiński, J. Lizut, K. Chaczko, E. Zdebska, P. Rabiej, 2021, Mieszkalnictwo chronione – analiza potrzeb na Mazowszu, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Warszawa, s. 5.

wspomaganych znajdowało się 168 miejsc. Jednocześnie 19% to mieszkania jednopokojowe dla jednej osoby¹⁶².

Zniekształceniem idei mieszkania jest również jego techniczna konstrukcja zawarta we wspomnianym wyżej rozporządzeniu w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych. W § 6 ust.1 wspomnianego rozporządzenia zapisano, że „minimalna powierzchnia użytkowa przypadająca dla jednej osoby korzystającej ze wsparcia w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym nie może być mniejsza niż 12 m²”. Zgodnie z § 6.2. mieszkanie wspomagane składa się, oprócz pomieszczeń mieszkalnych, z ogólnodostępnej kuchni lub aneksu kuchennego, łazienki, wydzielonego ustępu lub miski ustępowej w łazience, przestrzeni komunikacji wewnętrznej. Zatem w podstawowej wersji za mieszkanie uważa się pokój z łazienką. Natomiast kuchnia (lub aneks) pozostaje poza sferą prywatności mieszkańców, jako że stanowi przestrzeń współdzieloną. Jest to więc rozwiązanie przypominające raczej zakwaterowanie w hostelu lub domu studenckim, niż odrębne funkcjonalnie mieszkanie. Warto w tym miejscu przytoczyć zapisy rozporządzenia o warunkach technicznych¹⁶³. Podana w § 3 ust. 9 wskazanego rozporządzenia definicja mieszkania brzmi następująco: „zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego”. Natomiast § 94 tego aktu prawnego stanowi, że mieszkanie powinno mieć powierzchnię użytkową nie mniejszą niż 25 m². W tej optyce kuchnia (aneks), jako część sfery prywatnej, o odpowiednim metrażu, pozwalają na faktyczną odrębność zamieszkania i prowadzenia gospodarstwa domowego.

Kluczowym spostrzeżeniem jest, iż mieszkalnictwo wspomagane posługuje się logiką miejsca w pokoju, a nie logiką mieszkania jako całości. Zgodnie z § 2 Rozporządzenia w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych „w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym świadczy się usługi bytowe w postaci miejsca całodobowego pobytu”. Podobną logikę stosuje się w Ustawie o pomocy społecznej, gdzie mowa jest o liczbie „miejsc

¹⁶² Mieszkania wspomagane i treningowe w Małopolsce jako priorytet w rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, 2025, s. 23.

¹⁶³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.).

w mieszkaniu treningowym lub wspomaganym¹⁶⁴. Zatem, podobnie jak w przypadku placówek zbiorowego zamieszkania, przyznawane jest nie mieszkanie jako odrębna, samodzielna całość, ale miejsce w nim. Systemowo rozwiązanie to pozostaje zatem w logice instytucjonalnej.

Podobnie analiza szczegółowych założeń programu COM-ów wskazuje, że ich funkcjonowanie pozostaje osadzone w paradygmacie instytucjonalnym. Z programu wynika, że COM ma stanowić placówkę, która spełnia zasady deinstytucjonalizacji – co w świetle KPON i towarzyszących jej dokumentów stanowi sprzeczność. Całodobowe zamieszkanie może przypominać formy znane z domów pomocy społecznej (brak kuchni w mieszkaniu czy wspólne zakwaterowanie obcych sobie osób). Kontrakt mieszkaniowy zawiera podobne kategorie jak w mieszkalnictwie wspomaganym – m.in. cel i czas pobytu, sposób zgłaszania nieobecności. Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami prezentuje COM-y jako formę polegającą na zmniejszeniu liczby mieszkańców w placówce, co ma być „bardziej ukierunkowane na realizację postanowień Konwencji”¹⁶⁵. Natomiast Komitet ONZ w swoich Wytycznych z 2022 roku zdecydowanie krytykuje zmniejszanie placówek wskazując, że jest to zastępowanie instytucji instytucją¹⁶⁶. Podobne niebezpieczeństwo kryje konstrukcja WSM-ów, gdzie postulaty niezależnego życia łączone są z formą potencjalnie placówkową (12 osób o podobnej charakterystyce)¹⁶⁷.

Istotną kwestią jest „zasada równości z innymi osobami”. Kluczowy jest tutaj problem prawa do lokalu, którego osoby, otrzymujące miejsce w mieszkaniu wspomaganym na mocy decyzji administracyjnej, nie mają. W tej sytuacji kontrakt z mieszkańcem ma charakter relacji podporządkowującej go placówce. Z perspektywy KPON najważniejszą formą byłoby prawo do lokalu w oparciu o umowę. Propozycja taka została zapisana w projekcie Ustawy

¹⁶⁴ Art. 53, ust. 17, p. 4.

¹⁶⁵ Załącznik do uchwały nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 (M. P. z 2021 r. poz. 218), s.115.

¹⁶⁶ Wytyczne Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dotyczące deinstytucjonalizacji, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, 10 października 2022 r., dostępne w języku angielskim pod adresem: <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd5-guidelines-deinstitutionalization-including>, Komitet ONZ ds. Praw Osób z niepełnosprawnościami, 2022, s. 20.

¹⁶⁷ Należy jednak zaznaczyć, że WSM-y mają jak na razie największy potencjał do spełniania założeń deinstytucjonalizacji w duchu KPON (o czym dalej).

o wyrównywaniu szans, gdzie proponowanym tytułem jest umowa najmu¹⁶⁸. Prawo do lokalu zostało zapisane również w programie WSM w postaci „umowy najmu lub użyczenia mieszkania”¹⁶⁹.

Ostatnią kwestią, wynikającą z poprzednich, jest możliwość przenoszenia kultury instytucjonalnej do mieszkalnictwa wspomagane. Wstępne badania wskazują, że jest ono rozwijane raczej w paradygmacie instytucjonalnym stanowiąc uzupełnienie systemu placówkowego. Rozbudowane regulaminy, zawierające podobne do „placówkowych” zapisy czy brak gwarancji możliwości jednoosobowego zamieszkania nie realizują postulatów KPON¹⁷⁰.

Wnioski i rekomendacje

Obecny rozwój mieszkalnictwa jest logicznym następstwem tradycyjnej logiki pomocowej. W klasycznym systemie osoba, która (z różnych przyczyn) nie może być wspierana przez rodzinę, a jednocześnie potrzebuje usług wspierających (których nie może otrzymać lub nie są wystarczające), kierowana jest do placówki zbiorowego zamieszkania. Przyjęcie tego rodzaju perspektywy i próba powiązania jej z założeniami deinstytucjonalizacji prowadzi w naturalny sposób do tworzenia mniejszych placówek, mieszkań grupowych lub pojedynczych mieszkań, które stanowią niejako rozszerzenie puli liczby łóżek w dotychczasowych placówkach.

Tworzone w Polsce systemy mieszkalnictwa dla osób z niepełnosprawnościami nadal funkcjonują na szczególnych zasadach i są wyodrębniane w osobnych przepisach. Organizacyjnie mieszkańcy nadal podlegają systemowi szczególnych warunków, a niekiedy temu samemu podmiotowi, który organizuje zamieszkanie zbiorowe na danym obszarze.

¹⁶⁸ Art. 56, ust. 1 Projektu ustawy z 29 listopada 2023 r. o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami powstałej w ramach projektu „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”, numer projektu: POWR.02.06.00-00-0066-21, dostęp pod adresem: <https://wyrownywaniem.szans.mriips.gov.pl/wp-content/uploads/2024/01/Zadanie-4-Produkt-1-Projekt-Ustawy-o-wyrownywaniu-szans-29.11.2023.pdf>.

¹⁶⁹ Program „Samodzielność – Aktywność – Mobilność” Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, Załącznik do uchwały nr 4/2024 Rady Nadzorczej PFRON z dnia 19 czerwca 2024 r.

¹⁷⁰ Z. Głąb, 2021, From institutionalisation to (de) institutionalisation – transferring isolation practices from nursing home care to supported housing in Poland, „Przegląd Socjologiczny”, 70(4), s. 129-156.

Omawiane modele mieszkalnictwa na podstawowym poziomie naruszają założenie KPON, w którym osoby z niepełnosprawnościami mają nie być zmuszane do zamieszkania w szczególnych warunkach.

Należy przy tym zauważyć, że dla wielu osób z niepełnosprawnościami rozwiązania te są atrakcyjne i mogą poprawiać jakość życia. Jednak na dłuższą metę funkcjonowanie w tym systemie może napotykać na trudności – związane m.in. z brakiem poczucia stabilności zamieszkania (brak tytułu prawnego do mieszkania i konieczność starania się o przedłużanie zamieszkania co kilka lat), brakiem wyboru współmieszkańców, czy koniecznością korzystania z usług personelu obsługującego mieszkanie.

W jakim kierunku powinno zatem zmierzać mieszkalnictwo dla osób z niepełnosprawnościami, a – w szerszej perspektywie – deinstytucjonalizacja? Odpowiedzią może być idea podwójnej triady deinstytucjonalizacji. W jej pierwszej części kryje się trójpodział: mieszkalnictwo z tytułem prawnym, usługi niepowiązane z mieszkaniem, koordynacja systemu. Istotą jest zapewnienie stabilnego zamieszkania (w sensie prawnym) i osobnej usługi (usług), dostępnej w trybie ciągłym i nie będącej w powiązaniu z mieszkaniem. Kluczowe jest zapewnienie zamieszkania w takiej samej formie i z taką samą stabilizacją, jakiej mogą spodziewać się inni obywatele. Ważne jest również, aby tworzone lokale stanowiły faktyczne mieszkania (warunek „kompletności mieszkania”): z odrębnym wejściem, kuchnią (aneksem), łazienką i co najmniej jednym pokojem – na użytek jednej osoby (również z jej partnerem i dziećmi). Jednocześnie usługi dla osób z niepełnosprawnościami powinny stanowić odrębny wymiar, a ich otrzymanie lub rezygnacja z danej usługi nie mogą być warunkowane poprzez zamieszkanie w konkretnym lokalu. Trzecim elementem trójpodziału jest wdrożenie art. 33 dotyczącego wdrażania i monitorowania na szczeblu krajowym, z przeniesieniem jego mechanizmów na poziom samorządowy. W przypadku mieszkalnictwa istotne byłoby monitorowanie dotychczasowego „specjalistycznego” zasobu i jego przekształcania w zasób komunalny, przy jednoczesnym rozwoju i koordynacji usług środowiskowych.

Drugą część podwójnej triady stanowi szersze środowisko dla deinstytucjonalizacji, którego zaniedbanie nie pozwoli na realizację

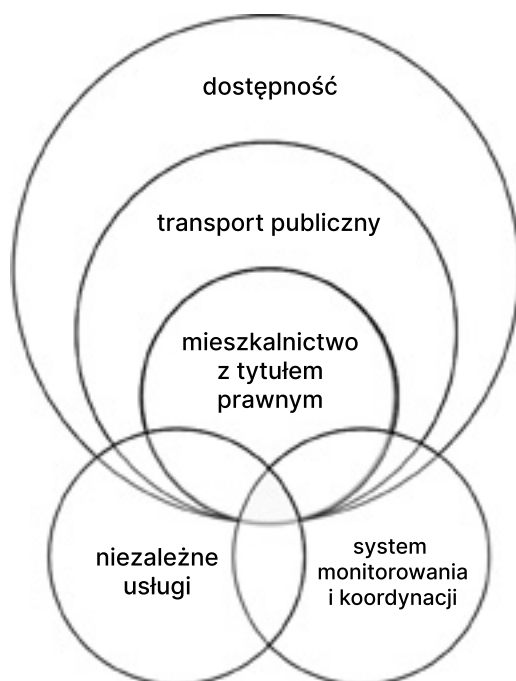
proponowanej wcześniej zasady trójpodziału. Obejmuje ona: mieszkalnictwo powszechne (komunalne, spółdzielcze, tanie na wynajem), transport publiczny, dostępność (w szczególności uniwersalne projektowanie). Brak szerszych (na poziomie krajowym) programów powszechnego mieszkalnictwa nie pozwala na rezygnację z mieszkalnictwa specjalistycznego, na które łatwiej pozyskać środki, również ze względu na pewnego rodzaju społeczne przyzwolenie (wsparcie osób z niepełnosprawnościami czy seniorów – jako grup wykluczonych). Jednocześnie bez szerszych programów mieszkaniowych deinstytucjonalizacja oparta o mieszkalnictwo specjalistyczne prawdopodobnie nie ma szans na szerszy rozwój. Raczej będzie stanowić ona wyjątek niż regułę. Mieszkalnictwo z tytułem prawnym stanowi zatem element wspólny obu triad.

Drugim elementem triady jest transport publiczny. Jego związek z deinstytucjonalizacją może nie być oczywisty. Należy tutaj wskazać na tereny, gdzie mieszkańcy nie mają w ogóle dostępu do transportu publicznego lub jest on bardzo ograniczony. W przypadku braku możliwości przemieszczania się możliwość zabezpieczenia podstawowych potrzeb życiowych jest zagrożona¹⁷¹. Brak możliwości dojazdu do sklepu czy placówki zdrowia może skłaniać osoby z niepełnosprawnościami (jak też inne grupy jak seniorzy) i ich otoczenie do poszukiwania rozwiązań placówkowych zapewniających byt. Jednocześnie brak transportu publicznego utrudnia rozwój usług – takich jak asystencja osobista czy usługi opiekuńcze.

Trzecim elementem jest dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami. Wymownym przykładem jest narastający problem więźniów wyższego piętra (niekoniecznie ostatniego, ale również pierwszego)¹⁷². Brak dostępności różnego rodzaju skłania do poszukiwania rozwiązań placówkowych. Jednocześnie ogranicza możliwość świadczenia usług, które mogą zamykać się w takim przypadku tylko do obszaru mieszkania. Stanowi to sprzeczność m.in. z ideą asystencji osobistej, która zakłada też umożliwianie udziału w życiu społecznym i kulturalnym poza domem.

¹⁷¹ Por. J. Orchowska, „W ogóle autobusu nie widać”. Życie na obszarach wykluczenia transportowego, „Studia Regionalne i Lokalne”, 24(88), 2022, s. 108-121.

¹⁷² Por. „Mieszkanie Seniora – bez ograniczeń” – projekt ustawy o najmie senioralnym, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12402053> [dostęp: 22.11.2025 r.].

Schemat 1. Podwójna triada deinstytucjonalizacji

Na koniec warto zwrócić uwagę na zacieśniające się regulacje związane z deinstytucjonalizacją. Przykładem jest włączenie Komentarza ogólnego nr 5 do Umowy partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce¹⁷³. Zatem w procesie przyznawania funduszy – m.in. na mieszkalnictwo – powinno się brać pod uwagę progresywne stanowisko Komitetu ONZ w sprawie deinstytucjonalizacji. Nie powinno zatem dochodzić do sytuacji, w której tworzone mieszkania nie spełniają m.in. warunków kompletności, a mieszkańcy nie mają tytułu prawnego. Jednocześnie pod znakiem zapytania stoi przyszłość mieszkalnictwa, które nie spełnia tych warunków – możliwości jego dalszego rozwoju i finansowania w przypadku dalszej progresji zapisów anty-instytucjonalnych. Prawdopodobne jest, że zapisy te doprowadzą w przyszłości do sytuacji, w której rozwój mieszkalnictwa wspomaganego dla osób z niepełnosprawnościami jako formy szczególnego zamieszkania nie będzie już możliwy w dotychczasowej formule. Należy zatem już teraz

¹⁷³ Umowa partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce, Warszawa, 2022, s. 46.

dbać szczególnie o regułę kompletności, tak aby w przyszłości możliwe było swobodne dysponowanie zasobem – również jego prawne przekształcanie (np. w formy komunalne z tytułem własności).

Choć polska polityka społeczna pozostaje pod znacznym wpływem myślenia instytucjonalnego (placówkowego) to należy podkreślić pewien postęp, jaki widoczny jest w rozwoju idei mieszkalnictwa wspomaganego. Pomimo, że nadal jest ono regulowane odrębnymi przepisami i pozostaje w logice „łóżka w pokoju” to liczba tego typu miejsc zwiększa się, a zmiana nomenklatury z „mieszkania chronionego” na „wspomagane” jest pewnym ukłonem w kierunku KPON. Wydaje się, że na obecnym etapie idea mieszkalnictwa wspomaganego jest ograniczona w dużej mierze brakiem praktycznego powiązania deinstytucjonalizacji z dostępnością, transportem publicznym, usługami, a przede wszystkim z szerszymi programami mieszkalnictwa komunalnego czy spółdzielczego. Braki te powodują, że efektywność placówki, mierzona nie tylko ekonomicznie ale także możliwościami faktycznego wsparcia, nadal pozostaje wyższa, a mieszkalnictwo wspomagane stanowi rozwiązanie sztuczne o charakterze tymczasowym. W tym sensie jest ono ślepych zaułkiem deinstytucjonalizacji, który (pod wskazanymi wcześniej warunkami) ma jednak potencjał ewolucyjny.

Przemoc wobec kobiet z niepełnosprawnościami w Polsce

dr Magdalena Kocejko, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

dr hab. Agnieszka Wołowicz, Uniwersytet Warszawski

Wprowadzenie

Przemoc wobec kobiet z niepełnosprawnościami pozostaje jednym z najbardziej niedostrzeganych problemów współczesnej polityki społecznej i systemu ochrony praw człowieka w Polsce. Dotyczy ona znacznej grupy – według danych statystycznych kobiety stanowią ponad połowę populacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce, czyli około 2,1 miliona osób¹⁷⁴.

Badania pokazują, że ryzyko przemocy fizycznej, psychicznej, ekonomicznej i seksualnej jest u nich wyraźnie wyższe niż u kobiet bez niepełnosprawności¹⁷⁵, niezależnie od wieku, typu niepełnosprawności czy kontekstu życia¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Główny Urząd Statystyczny. *Osoby niepełnosprawne w 2023 r.*, GUS, Warszawa, 2024.

¹⁷⁵ S. Ortoleva, H. Lewis, *Forgotten sisters. A report on violence against women with disabilities: an overview of its nature, scope, causes and consequences*, Northeastern University School of Law Research Paper, 2012.

¹⁷⁶ M. M. García-Cuéllar, G. Pastor-Moreno, I. Ruiz-Pérez, J. Henares-Montiel, *The prevalence of intimate partner violence against women with disabilities: a systematic review of the literature*. *Disability and Rehabilitation*, 2023, 45(1), s. 1–8.

Przemoc ta wyrasta z nakładania się dwóch rodzajów wykluczenia – związanego z płcią i z niepełnosprawnością – tworząc sytuację złożonej, krzyżującej się dyskryminacji¹⁷⁷. Jej specyfika wynika z relacji zależności: sprawca bywa opiekunem, partnerem lub jedyną osobą zapewniającą wsparcie, co sprzyja kontroli, izolacji i utrudnia przerwanie przemocy. Do tego dochodzą szczególnie specyficznie związane z niepełnosprawnością czy zależnością od wsparcia formy przemocy, takie jak odbieranie sprzętu niezbędnego do codziennego funkcjonowania, ograniczanie leków, odmowa wsparcia czy przejmowanie decyzji finansowych¹⁷⁸. Niezwykle ważnym problemem jest także przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami, w tym kobiet przebywających w instytucjach całodobowego pobytu. Agencja Praw Podstawowych (FRA) w swoim raporcie dotyczącym tego zagadnienia podkreśla takie kwestie jak szczególne narażenie na przemoc fizyczną, seksualną, emocjonalną i zaniedbania wynikające z normalizacji tych zjawisk, niedoborów kadrowych oraz asymetrii władzy. Jednocześnie FRA zwraca uwagę na bariery w zgłaszaniu nadużyć takie jak strach przed odwetem, brak poufnych mechanizmów i niewystarczające szkolenie personelu, co prowadzi do bezkarności sprawców¹⁷⁹.

Wyjście z sytuacji przemocy dodatkowo utrudniają bariery w jej zgłaszaniu. Najczęściej obejmują one trudności komunikacyjne, ograniczony dostęp do informacji i brak usług dostosowanych do różnorodnych potrzeb funkcjonalnych, co już na początku utrudnia rozpoznanie i nazwanie przemocy. Do tego dochodzą bariery strukturalne: niewystarczająca dostępność placówek wsparcia, brak procedur uwzględniających specyfikę tej grupy, przeszkody logistyczne w dotarciu do instytucji oraz luki prawne dotyczące ochrony osób wymagających wsparcia osób trzecich, w praktyce często nieformalnych opiekunów¹⁸⁰. Te ograniczenia mogą nakładać

¹⁷⁷ G. Sutherland, J. Hargrave, L. Krnjacki, G. Llewellyn, A. Kavanagh, C. Vaughan, A systematic review of interventions addressing the primary prevention of violence against women with disability. *Trauma, Violence & Abuse*, 2024, 25(2), s. 1235-1247.

¹⁷⁸ K. Hughes, M. A. Bellis, L. Jones, *Prevalence and risk of violence against adults with disabilities: A systematic review update*. *American Journal of Public Health*, 110(10), 2020, s. 1483–1490.

¹⁷⁹ European Union Agency for Fundamental Rights. *Violence against persons with disabilities in institutions*, 2025, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/violence_against_persons_with_disabilities_in_institutions.pdf [dostęp: 30.11.2025 r.].

¹⁸⁰ A. Wołowicz, M. Kocejko, *Przemoc wobec kobiet z niepełnosprawnościami*. *Societas/Communitas* 1(33) /2022, 2022, s.161–182.

się na zależność ekonomiczną i emocjonalną od partnera, rodziny lub opiekuna, a także na utrwalone stereotypy, które podważają wiarygodność zgłoszeń i zniechęcają do szukania pomocy. W efekcie przemoc jest często normalizowana, trwa latami i pozostaje niewidoczna w statystykach, co dodatkowo pogłębia jej niedoszacowanie oraz utrudnia projektowanie skutecznych narzędzi interwencji¹⁸¹.

Celem niniejszego artykułu jest analiza systemowych barier w ochronie kobiet z niepełnosprawnościami przed przemocą w Polsce – prawnych, instytucjonalnych i społecznych – oparta na standardach międzynarodowych (KPON, Konwencja Stambulska) i danych empirycznych z wywiadów narracyjnych zebranych w ramach projektu „Przemoc domowa wobec kobiet z niepełnosprawnościami”¹⁸².

Kobiety z niepełnosprawnościami w sytuacji przemocy – bariery prawne i praktyka społeczna

Ochrona kobiet z niepełnosprawnościami przed przemocą wyrasta ze zobowiązań międzynarodowych wynikających z ratyfikowanych przez Polskę traktatów oraz z szeregu krajowych aktów prawnych. Dwa kluczowe dokumenty międzynarodowe, które stanowią fundament tego obowiązku to: Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, znana jako Konwencja Stambulska¹⁸³.

Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, ratyfikowana przez Polskę w 2012 roku, nakłada na państwa obowiązek zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami, a w szczególności kobietom i dziewczętom, ochrony przed wszelkimi formami przemocy, nadużyć i dyskryminacji. Artykuł 16 KPON bezpośrednio odnosi się do ochrony przed wszelkimi formami niewykrycia, eksploatacji i przemocy, podczas gdy artykuł 19

¹⁸¹ A. Wołowicz, M. Jurczyk, Barriers to disclosure of sexual abuse experienced by women with intellectual disabilities: A Qualitative Study. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 2025.

¹⁸² Projekt „Przemoc domowa wobec kobiet z niepełnosprawnościami” jest realizowany na Uniwersytecie Warszawskim w latach 2023–2027 i finansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (nr projektu 2022/47/B/HS6/01432). W ramach projektu zaplanowano min. 50 wywiadów narracyjnych z kobietami z różnymi niepełnosprawnościami, do grudnia 2025 przeprowadzono 30 z nich.

¹⁸³ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 961) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.aspx?id=wdu20150000961> [dostęp: 29.11.2025 r.].

kładzie nacisk na prawo do niezależnego życia w społeczności i włączenia się w komunalne życie. Te dwa przepisy stanowią fundamentalne zobowiązanie: państwo musi nie tylko chronić przed przemocą, ale również tworzyć warunki umożliwiające kobietom z niepełnosprawnościami niezależne życie, które stanowi strategiczną barierę przed wieloaspektową dominacją i kontrolą.

Kwestia praw kobiet z niepełnosprawnościami, w tym prawa do życia w wolności od przemocy i nadużyć w Polsce została poruszona w dwóch raportach alternatywnych z realizacji KPON: w kompleksowym raporcie alternatywnym z wdrażania traktatu w Polsce¹⁸⁴ oraz w szczegółowym raporcie dotyczącym przestrzegania praw kobiet i dziewczynek z niepełnosprawnościami¹⁸⁵. Zagadnienie pogłębia zwłaszcza drugi z raportów. Wskazano w nim, że brak systematycznych danych uniemożliwia precyzyjne oszacowanie skali zjawiska w Polsce, lecz dostępne badania wskazują na ich wysoką ekspozycję na różne formy przemocy: fizycznej, psychicznej, seksualnej, ekonomicznej oraz instytucjonalnej, w tym także na przymusowe praktyki medyczne. Autorki raportu wskazują także, że bariery dostępności systemu wsparcia, zależność ekonomiczna od sprawców-opiekunów oraz stereotypy o niesamodzielności pogłębiają bezkarność i ograniczają zgłaszalność oraz skuteczność interwencji.

Konwencja Stambulska, którą Polska ratyfikowała w 2015 roku, rozszerza zakres ochrony wynikający z KPON, wprowadzając kompleksowe podejście do zapobiegania przemocy ze względu na płeć i zapewnienia wsparcia oraz ochrony osobom jej doświadczającym. Konwencja podkreśla konieczność uwzględnienia szczególnych potrzeb osób należących do grup narażonych na zwiększone ryzyko, w tym kobiet z niepełnosprawnościami. Artykuł 23 Konwencji Stambulskiej, dotyczący schronisk, stanowi, że państwa-strony mają obowiązek podejmować konieczne środki mające na celu stworzenie odpowiedniej liczby łatwo dostępnych i bezpiecznych schronisk dla osób doświadczających przemocy „w szczególności dla kobiet i ich dzieci”, przy czym dostępność powinna obejmować również

¹⁸⁴ J. Zadrozny, red., Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce, Fundacja KSK, Warszawa, 2015.

¹⁸⁵ M. Szarota, A. McRae, Submission to the CRPD Committee for its Review of Poland. 31 July. Association of Women with Disabilities ONE.pl and Women Enabled International, 2018.

osoby z niepełnosprawnościami. W tym kontekście alternatywny raport Europejskiego Forum Niepełnosprawności (EDF) dla GREVIO z 2025 roku, przygotowany na potrzeby bazowej oceny wdrażania Konwencji Stambulskiej przez Unię Europejską, wskazuje na niewystarczającą realizację zobowiązań konwencji wobec kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami, mimo ich ponadprzeciętnego narażenia na przemoc, także w placówkach całodobowego pobytu. Dokument podkreśla, że kumulacja różnych form dyskryminacji przekłada się na ograniczony dostęp tej grupy do schronisk, wyspecjalizowanych usług wsparcia, wymiaru sprawiedliwości i mechanizmów ochrony przewidzianych w Konwencji Stambulskiej. EDF akcentuje również luki normatywne i wdrożeniowe – w tym brak jednoznacznego zakazu przymusowej sterylizacji w części krajów UE, deficyty w gromadzeniu danych oraz marginalizację organizacji osób z niepełnosprawnościami w procesach kształtowania polityk – co podważa realizację zobowiązań wynikających zarówno z Konwencji Stambulskiej, jak i Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami¹⁸⁶.

W polskim porządku prawnym realizacja tych zobowiązań międzynarodowych odbywa się przede wszystkim poprzez Ustawę z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁸⁷. Ustawa ta reguluje kompleksowe mechanizmy interwencji i ochrony ofiar przemocy domowej, w tym procedurę tzw. „Niebieskie Karty”, która służy identyfikacji, dokumentowaniu i skoordynowanemu reagowaniu na przypadki przemocy. Procedura ta wymaga zaangażowania policji, pracowników socjalnych, personelu medycznego i oświatowego w skoordynowaną interwencję. Nowelizacja ustawy z marca 2023 roku wzmocniła ochronę poprzez rozszerzenie definicji osoby doznającej przemocy domowej (obejmując również małoletnich będących świadkami przemocy), wprowadzenie obowiązkowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc, możliwość odebrania broni palnej sprawcom oraz modyfikację procedury „Niebieskich Kart”¹⁸⁸. Ramy dla koordynacji działań

¹⁸⁶ European Disability Forum. Alternative report for the GREVIO baseline evaluation procedures in respect of the European Union, 2025, <https://www.edf-feph.org/publications/edf-alternative-report-to-grevio-october-2025/> [dostęp: 30.11.2025 r.].

¹⁸⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. 2005 nr 180 poz. 1493).

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 535).

między instytucjami na szczeblu centralnym i lokalnym ma stanowić opublikowany w 2023 na lata 2024-2030 Rządowy Program Przeciwdziałania Przemocy Domowej¹⁸⁹.

Mimo formalnie istniejących ram prawnych, skuteczna ochrona kobiet z niepełnosprawnościami napotyka na liczne bariery o charakterze organizacyjnym i systemowym, które ograniczają możliwości efektywnego wsparcia i zapewnienia bezpieczeństwa tej szczególnie narażonej grupy. Problem ten wiąże się z trzema wzajemnie wzmacniającymi się problemami systemowymi: brakiem powszechnie dostępnych i kompleksowych usług wspierających niezależne życie, brakiem wystarczającej wrażliwości/ dostępności systemu przeciwdziałania przemocy wobec tej grupy oraz strukturalną zależnością kobiet od opiekunów nieformalnych.

Analiza narracji kobiet z niepełnosprawnościami doświadczających przemocy zebrana w ramach wywiadów w projekcie „Przemoc domowa wobec kobiet z niepełnosprawnościami” ujawnia, że jądro problemu leży nie tylko w zachowaniach indywidualnych sprawców, lecz w lukach systemowych, które uniemożliwiają realizację prawa do niezależnego życia gwarantowanego art. 19 KPO. Niezależne życie w rozumieniu Konwencji zakłada dostęp do usług asystencji osobistej, stabilnych form mieszkaniowych oraz wsparcia w lokalnych społecznościach, które pozwala osobom z niepełnosprawnościami na podejmowanie autonomicznych decyzji i minimalizowanie zależności od opiekunów rodzinnych lub instytucjonalnych.

W Polsce system wsparcia dla niezależnego życia pozostaje jednak fragmentaryczny i niedofinansowany. Brak usług asystencji osobistej jako powszechnie dostępnej usługi publicznej oznacza, że część kobiet z niepełnosprawnościami pozostaje w zależności opiekuńczej od rodziny. Zależność ta nie ma charakteru wyłącznie praktycznego; tworzy strukturalną asymetrię ról, która sprzyja nadużyciom i utrwała przemoc.

Sytuację dodatkowo komplikują wysokie koszty życia z niepełnosprawnością, które ograniczają możliwości podjęcia jakichkolwiek działań zmierzających do opuszczenia relacji przemocowej. Koszty wsparcia specjalistycznego –

¹⁸⁹ Uchwała nr 205 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2023 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej na lata 2024–2030 (M. P. z 2023 r. poz. 1232 ze zm.).

terapii, diagnozy psychiatrycznej czy interwencji kryzysowej – są przesuwane z budżetu publicznego na rynek prywatny, zmuszając kobiety do wyboru między wsparciem potrzebnym a materialnym przetrwaniem.

Trzecią lukę systemową stanowi brak wystarczającego dostępu do mieszkań socjalnych i wspomaganych. Ograniczona dostępność tych form wsparcia tworzy sytuację systemowego uwięzienia, w której możliwość opuszczenia relacji przemocowej jest w praktyce niemożliwa.

Te trzy deficyty – brak asystencji osobistej i niedobór mieszkań wspomaganych oraz innych form wsparcia w niezależnym życiu w połączeniu z wyższymi kosztami wynikającymi z życia z niepełnosprawnością – tworzą spójny mechanizm strukturalny. Problemy te się wzajemnie wzmacniają: brak asystencji prowadzi do wzmocnienia zależności opiekuńczej; brak mieszkań pozbawia realnej alternatywy; brak wystarczającej niezależności ekonomicznej (a czasami brak takiej niezależności w ogóle) działają jako bariera ekonomiczna. W rezultacie przemoc nie wynika wyłącznie z postaw i zachowań sprawców, lecz z systemowej architektury braku, która nasila nierównowagę władzy i odbiera kobietom dostęp do bezpieczeństwa i autonomii.

Jak pokazało przeprowadzone badanie jakościowe, mimo istnienia formalnych procedur przeciwdziałania przemocy i ochrony przed nią, kobiety z niepełnosprawnościami napotykają na szereg barier w korzystaniu z systemu. Problem ten wynika z tego, że jest on zaprojektowany z perspektywy osób bez niepełnosprawności, nie uwzględnia barier związanych z brakiem dostępności wsparcia oraz specyficznych form przemocy wynikających z zależności w otrzymaniu wsparcia niezbędnego do codziennego funkcjonowania od formalnych i nieformalnych opiekunów.

Po pierwsze, barierę stanowi brak faktycznej dostępności instytucji pomocy. Placówki odpowiedzialne za wsparcie – ośrodki pomocy społecznej, policja, zespoły interdyscyplinarne, centra interwencji kryzysowej czy schroniska – są w praktyce niejednokrotnie niedostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Niedostępność ma charakter wielowymiarowy: architektoniczny (brak podjazdów, wind, przystosowanej toalety), komunikacyjny (brak interpreterów języka migowego, materiałów w języku łatwym do czytania i zrozumienia), organizacyjny (brak transportu, ograniczona

mobilność pracowników terenowych) i proceduralny (skomplikowane formularze). Potwierdza to także raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący Ośrodków Interwencji Kryzysowej. W 10 na 18 skontrolowanych przez NIK jednostek funkcjonowały bariery architektoniczne które utrudniały, a w niektórych przypadkach uniemożliwiały korzystanie ze wsparcia przez osoby z niepełnosprawnościami¹⁹⁰. W rezultacie „pomoc”, która powinna być natychmiastowa, staje się teoretycznym rozwiązaniem, z którego niejednokrotnie można skorzystać tylko wtedy, gdy osoba sama pokonała systemowe przeszkody.

Kolejną barierę stanowią niewystarczające kompetencje i postawy pracowników systemu wsparcia. Często nie posiadają wystarczającej wiedzy o specyfice przemocy w sytuacji zależności, niezrozumienia dodatkowych barier funkcjonalnych oraz niewystarczającej edukacji dotyczącej interseksjonalnego charakteru przemocy ze względu na płeć i niepełnosprawność. Brak pogłębionej wiedzy i zrozumienia specyfiki prowadzi do błędnych ocen sytuacji opartych na stereotypach i powierzchownych obserwacjach. Specyficzne formy przemocy – takie jak odbieranie sprzętu niezbędnego do codziennego funkcjonowania, ograniczanie leków, manipulowanie świadczeniami czy kontrola nad podstawowymi czynnościami życiowymi – pozostają niewidoczne w radarze systemu, który został zaprogramowany do rozpoznawania przemocy w relacjach pomiędzy osobami bez niepełnosprawności.

W narracjach kobiet, które wzięły udział w badaniu pojawiał się wątek braku zgłaszania przemocy do instytucji właśnie z powodu tych barier. Obawa przed bagatelizowaniem, niezrozumieniem, kolejną utratą kontroli czy wręcz upokorzeniem sprawiała, że pomoc instytucjonalna była postrzegana nie jako zasób, lecz jako dodatkowe ryzyko. System, który miał zapewniać ochronę, w praktyce zniechęcał do jej szukania – pozostawiając kobiety w sytuacjach przemocy bez potrzebnego im wsparcia.

Po trzecie, znaczenie mają także luki w gromadzeniu danych i monitorowaniu zjawiska. Obecny system rejestracji przypadków przemocy nie rozdziela danych według kryterium niepełnosprawności ani nie pozwala na

¹⁹⁰ Najwyższa Izba Kontroli. Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty. 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24457,vp,27203.pdf> [dostęp: 30.11.2025 r.].

kompleksowe monitorowanie sytuacji tej grupy. Ta niewidzialność statystyczna pogłębia niedoszacowanie problemu i utrudnia formułowanie skutecznych polityk. Konsekwencją są bariery proceduralne: skomplikowane formularze, niemożliwość samodzielnego wypełnienia dokumentów oraz brak możliwości zgłoszenia przemocy w alternatywnych formach dostosowanych do różnorodnych potrzeb funkcjonalnych.

Implementacja KPON i perspektywy przyszłych zmian

Jak pokazuje powyższa analiza, istnieje potrzeba nie tylko wzmocnienia krajowych regulacji tak, by zapewniały kobietom z niepełnosprawnościami ochronę przed przemocą, lecz także przeformułowania celów polityki publicznej tak, aby wdrażanie KPON stało się realnym punktem odniesienia dla projektowania usług, budżetów i mechanizmów koordynacji międzysektorowej. Jednym z kluczowych wniosków jest tutaj konieczność większej spójności między Strategią na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 a programami przeciwdziałania przemocy, tak aby zapisy dotyczące deinstytucjonalizacji i niezależnego życia zostały powiązane z konkretnymi instrumentami wzmacniającymi bezpieczeństwo kobiet z niepełnosprawnościami w sytuacji przemocy.

W tym kontekście istotne jest także wzmocnienie pozycji KPON w krajowej hierarchii dokumentów wpływających na kształt krajowych programów i strategii – poprzez wyraźne odwołania w kolejnych strategiach sektorowych (np. w zakresie polityki mieszkaniowej, zdrowotnej, rynku pracy czy polityki rodzinnej) oraz przez powiązanie finansowania programów z oceną ich zgodności z Konwencją. Implementacja KPON nie może ograniczać się do incydentalnego uwzględniania „osób z niepełnosprawnościami” jako jednej z wielu grup wrażliwych; konieczne jest potraktowanie jej jako punktu wyjścia przy projektowaniu standardów dostępności usług ochrony przed przemocą, w tym schronisk, poradnictwa prawnego i psychologicznego oraz interwencji kryzysowej. Perspektywa praw człowieka, wpisana w Konwencję, powinna stać się podstawą oceny istniejących rozwiązań – także wtedy, gdy formalnie spełniają one minimalne wymagania ustawowe, lecz faktycznie nie gwarantują kobietom z niepełnosprawnościami skutecznej ochrony i możliwości opuszczenia relacji przemocowych.

Z perspektywy przyszłych zmian niezbędne jest włączenie do głównego nurtu polityk publicznych perspektywy interseksyjnej, która ujmuje doświadczenia kobiet z niepełnosprawnościami w przecięciu co najmniej trzech wymiarów: płci, niepełnosprawności i sytuacji przemocy. Oznacza to m.in. projektowanie programów przeciwdziałania przemocy w taki sposób, aby uwzględniały one specyficzne formy przemocy wynikającej z zależności (np. reglamentowanie wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, kontrolę nad sprzętem czy lekami), a także systemowe mechanizmy „uwięzienia” w środowisku przemocowym wynikające z braku mieszkań, dochodu i usług wsparcia w społeczności. W praktyce powinno się to przekładać na wprowadzenie wymogu systematycznych szkoleń z zakresu niepełnosprawności i interseksyjności dla osób pracujących w policji, pomocy społecznej, ochronie zdrowia, sądach i organizacjach prowadzących placówki wsparcia dla kobiet doświadczających przemocy, tak aby rozpoznawanie przemocy wobec kobiet z niepełnosprawnościami nie zależało wyłącznie od „wrażliwości” pojedynczych pracowniczek i pracowników.

Równolegle konieczne jest powiązanie działań w obszarze przemocy z procesem deinstytucjonalizacji usług społecznych – tak, aby odejście od modelu opiekuńczego i instytucjonalnego rzeczywiście wzmacniało możliwość realizacji prawa do życia w społeczności lokalnej. Rozwój usług asystencji osobistej, mieszkań wspomaganych oraz wsparcia środowiskowego powinien być projektowany jako integralny element systemu ochrony przed przemocą, a nie jako odrębny segment polityki społecznej. Tylko wtedy kobiety z niepełnosprawnościami będą dysponować realnymi alternatywami wobec przemocy – możliwością wyprowadzenia się, zmiany miejsca zamieszkania, uzyskania dostosowanego wsparcia psychologicznego i prawnego oraz zabezpieczenia dochodu, który pozwoli utrzymać niezależność po przerwaniu relacji przemocowej.

Niezbędne jest także wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych – w tym tworzenie ciał doradczych i konsultacyjnych – które umożliwią kobietom z niepełnosprawnościami bezpośredni wpływ na kształt reform prawa i praktyki instytucjonalnej, co jest zgodne z duchem KAPON i stanowi warunek rzeczywistej zmiany paradygmatu w kierunku niezależnego

życia i wolności od przemocy. Udział ten powinien obejmować zarówno konsultacje legislacyjne, jak i współprojektowanie programów lokalnych (np. powiatowych programów przeciwdziałania przemocy oraz strategii rozwoju usług społecznych), a także monitorowanie ich wdrażania i ewaluację z perspektywy użytkowników systemu. Przełom w implementacji KPON wymaga więc sprzężenia zwrotnego między poziomem międzynarodowych standardów, krajowych strategii i lokalnej praktyki – oraz uznania doświadczenia kobiet z niepełnosprawnościami za kluczowe źródło wiedzy dla dalszych zmian systemowych

Rekomendacje

Ochrona kobiet z niepełnosprawnościami przed przemocą w Polsce wymaga wprowadzenia precyzyjnych regulacji prawnych i skutecznego dostosowania istniejących mechanizmów interwencji. Przede wszystkim procedura Niebieskich Kart powinna zostać doprecyzowana tak, aby w jej ramach automatycznie identyfikowano i dokumentowano specyfikę przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami. Warto też umożliwić zgłaszanie przemocy za pomocą asystentów osobistych, a także przeszkolić asystentów osobistych w zakresie rozpoznawania sytuacji przemocy i reagowania na nią.

W zakresie wsparcia konieczne jest ustanowienie wymogów dotyczących dostępności schronisk i innych placówek interwencyjnych. Regulacje powinny określać obowiązek zapewnienia miejsc dostępnych architektonicznie, dostępności tłumaczy migowego, a materiały dotyczące szukania wsparcia powinny być dostępne w języku łatwym do czytania i zrozumienia. Kwestie te powinny być wyraźnie określone w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o pomocy społecznej oraz w aktach wykonawczych do Konwencji Stambulskiej.

Kolejnym istotnym obszarem jest edukacja i szkolenia specjalistyczne dla służb publicznych – policji, ośrodków pomocy społecznej, sądów i placówek ochrony zdrowia. Szkolenia te powinny obejmować kwestie interseksjonalności przemocy, czyli nakładania się jej form ze względu na płeć i niepełnosprawność, z naciskiem na rozpoznawanie przemocy w relacjach zależności opiekuńczej. Niezbędna jest także edukacja samych

kobiet z niepełnosprawnościami w zakresie rozpoznawania sytuacji przemocy i reagowania na nią.

Na poziomie polityki publicznej rekomenduje się zintegrowanie zapisów Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 z Rządowym Programem Przeciwdziałania Przemocy Domowej 2024–2030. Integracja powinna gwarantować wymogi partycypacji kobiet z niepełnosprawnościami w opracowywaniu programów, a także ustanawiać konkretne wskaźniki efektywności realizacji usług asystenckich, mieszkań wspomaganych i interwencji kryzysowych dostosowanych do ich potrzeb.

Wreszcie, systemy rejestracji i monitoringu przemocy muszą zostać rozbudowane o kategorie dotyczące płci i niepełnosprawności, tak aby dane statystyczne umożliwiały realną ocenę sytuacji kobiet z niepełnosprawnościami oraz skuteczność podejmowanych działań.

Tak skonstruowane przepisy i mechanizmy będą sprzyjać rzeczywistej ochronie kobiet z niepełnosprawnościami przed przemocą oraz wspierać ich prawo do życia w niezależności i bezpieczeństwie.

Szkoła wyższa jako realizator zasady równego traktowania w świetle Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami

*dr Małgorzata Franczak, Stowarzyszenie „Twoje Nowe Możliwości”
Anna Warda, Stowarzyszenie „Twoje Nowe Możliwości”*

Wprowadzenie

Ratyfikacja przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami stała się formalnym przesunięciem perspektywy niepełnosprawności z modelu medycznego (postrzegającego niepełnosprawność jako indywidualny defekt wymagający rehabilitacji) na model prawnoczułowieczy i społeczny.

Model prawnoczułowieczy lokuje niepełnosprawność na styku jednostki i społeczeństwa, upatrując jej źródeł w barierach architektonicznych, komunikacyjno-informacyjnych, cyfrowych oraz świadomościowych. Usuwanie tych barier i promowanie inkluzji w edukacji wyższej staje się obowiązkiem państwa, realizowanym m.in. poprzez szkoły wyższe jako podmioty oferujące usługi publiczne.

Państwa-Strony KPON zobowiązały się do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu „do powszechnego szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i możliwości uczenia się przez całe życie, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami” (art. 24).

Obowiązek ten obejmuje wszystkie uczelnie – publiczne i niepubliczne, niezależnie od ich typu czy specjalizacji – na wszystkich etapach: od rekrutacji, przez kształcenie, badania naukowe, obowiązkowe praktyki i staże, po pracę i udział w innych obszarach życia akademickiego. Zadania związane z wyrównywaniem szans znajdują odzwierciedlenie w przepisach regulujących szkolnictwo wyższe oraz wewnętrznych aktach prawnych i procedurach uczelni.

Artykuł podejmuje temat realizacji zasady równego traktowania w polskim szkolnictwie wyższym w świetle KPON, identyfikując luki i niekonsekwencje między normami prawnymi a praktyką instytucjonalną, dobre praktyki oraz formułując rekomendacje.

Temat był podejmowany w literaturze przedmiotu z perspektywy prawnej, pedagogicznej czy politologicznej¹⁹¹, jednak publikacje te dotyczyły początkowych etapów wdrażania art. 24 KPON w polskim szkolnictwie wyższym obejmując dorobek sprzed roku 2019. Po tym okresie zostały przeprowadzone nieliczne badania¹⁹². Tymczasem począwszy od roku 2018 uczelnie realizowały i nadal realizują znaczące projekty w ramach programu „Dostępna Uczelnia” Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), co doprowadziło do poprawy dostępności architektonicznej, cyfrowej, informacyjno-komunikacyjnej oraz organizacyjnej w ponad 200 uczelniach. W 2019 r. weszły w życie ustawy o zapewnieniu dostępności

¹⁹¹ A. Wróblewska, Dostępność polskich uczelni: wdrażanie art. 24 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych (KPON) w obszarze szkolnictwa wyższego, *Studia z Polityki Publicznej*, 2018, Tom 5 nr 4(20), s. 45-65, DOI: 10.33119/KSzPP.2018.4.3; D. Kukła, W. Duda, M. Czerw-Bajer, Niepełnosprawni w szkolnictwie wyższym – stan obecny i perspektywy, *Szkoła – Zawód – Praca*, 2019, nr 18, 150-159. <https://doi.org/10.34767/SZP.2019.02.09>; M. Zaorska: Postulaty Konwencji ONZ dotyczące praw osób niepełnosprawnych w wymiarze edukacja jako wyznacznik przygotowania dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością do życia samodzielnego, godnego, wartościowego w dorosłości, „Przegląd Pedagogiczny”, 2017, nr 1, s. 54-73, DOI: 10.34767/PP.2017.01.04.

¹⁹² S. Butkiewicz, Zasady i przebieg wsparcia studentów z niepełnosprawnościami na polskich uczelniach wyższych, *Niepełnosprawność. Zagadnienia, problemy, rozwiązania*, 2024, nr 53, s. 46-65, <https://doi.org/10.61531/642yai>; K. Paluszek: Dostępność wydarzeń naukowych organizowanych przez polskie uczelnie w perspektywie udziału osób niepełnosprawnych oraz innych osób ze szczególnymi potrzebami, *Forum Polityki Kryminalnej*, vol. 2 (6), s. 1–28.

osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz. U. z 2024, poz. 1411) oraz o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (t.j. Dz.U. z 2023, poz. 1440), nakładająca na uczelnie obowiązek uwzględniania szczególnych potrzeb w planowanej i prowadzonej działalności edukacyjnej.

Działania te wprowadzie stały się przedmiotem raportu NCBiR¹⁹³, ale brak aktualnych szerszych analiz uzasadnia podjęcie tematu na nowo, by ocenić skalę wdrożenia art. 24 KPiO na poziomie szkolnictwa wyższego oraz zdiagnozować aktualne bariery inkluzji w tym obszarze.

Autorki, wykorzystując metodologię raportu, na początku zarysowują aktualny stan prawny i społeczny, odwołując się przy tym do kluczowych w modelu prawnocłowieczym zasad dostępności, tj. uniwersalnego projektowania i racjonalnych dostosowań. W części dotyczącej realizacji zasady równego traktowania w praktyce szkół wyższych artykuł koncentruje się na dwóch kluczowych, w przekonaniu autorek, elementach kompleksowego systemu wsparcia i dostępności: regulaminach i procedurach wewnętrznych oraz strukturze organizacyjnej.

Rozważania opierają się w dużej części na doświadczeniach Stowarzyszenia „Twoje Nowe Możliwości” oraz raportach i sprawozdaniach instytucji publicznych oraz danych z uczelni. Od roku 2019 stowarzyszenie współpracowało lub nadal współpracuje z min. 49 szkołami wyższymi. Są w tej grupie uniwersytety, politechniki, ale również, uczelnie ekonomiczne, medyczne, przyrodnicze, mundurowe oraz zawodowe.

W kontekście tematu artykułu pojęcia „szkoła wyższa” i „uczelnia” traktujemy jako synonimy i będą w dalszej części stosowane zamiennie.

Aktualny stan prawny społeczny

Ramy prawne w Polsce

Model prawnocłowieczy sytuuje niepełnosprawność na styku jednostki i społeczeństwa, bazując na podejściu społecznym oraz upatrując jej

¹⁹³ Raport końcowy z ewaluacji: Ocena realizacji i pierwszych efektów konkursów PO WER. Działania 3.5 „Uczelnia dostępna” oraz „Centrum wiedzy o dostępności”, <https://www.gov.pl/web/ncbr/wzrastadostepnosc-uczelnia> [dostęp: 29.11.2025 r.].

źródeł w barierach architektonicznych, komunikacyjno-informacyjnych, cyfrowych i świadomościowych (społecznych) istniejących poza jednostką. Bariery te uniemożliwiają osobie z niepełnosprawnością pełne i skuteczne uczestnictwo w różnych obszarach życia społecznego na równi z innymi osobami. Usuwanie tych barier i wspieranie procesu inkluzji osób z niepełnosprawnościami, także w obszarze edukacji wyższej, jest obowiązkiem państwa.

Podejście prawnoczwolnicze znalazło odzwierciedlenie w polskim systemie prawnym. W obszarze edukacji publicznej na poziomie szkolnictwa wyższego jego ramy tworzą w szczególności:

- a) **Konstytucja RP** gwarantująca każdej osobie równość wobec prawa i prawo do nauki¹⁹⁴;
- b) **Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**¹⁹⁵, która wśród podstawowych obowiązków uczelni sytuje „stwarzanie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na uczelnię, kształcenia, prowadzenia działalności naukowej” (art. 11, ust. 1, pkt 6);
- c) **Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami**¹⁹⁶ określająca minimalne standardy dostępności architektonicznej, cyfrowej i komunikacyjnej podmiotów publicznych zasady wnioskowania o dostępność oraz procedurę skargową;
- d) **Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych**¹⁹⁷ nakłada obowiązek zapewnienia dostępności cyfrowej dla wszystkich, w tym dla osób z różnorodnymi trudnościami funkcjonalnym.

Szkoły wyższe są zobowiązane do wdrożenia rozwiązań i mechanizmów niedyskryminacji, zagwarantowania równości szans edukacyjnych osób z niepełnosprawnościami nie tylko na poziomie studiów pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia, ale również na studiach podyplomowych, w innych formach kształcenia zawodowego oraz w kształceniu ustawicznym. Obowiązek ten dotyczy wszystkich uczelni bez względu na formę własności

¹⁹⁴ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm., art. 70.

¹⁹⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1571 ze zm.

¹⁹⁶ T.j. Dz. U. z 2024, poz. 1411; dalej jako: „ustawa o zapewnianiu dostępności”.

¹⁹⁷ T.j. Dz.U. z 2023, poz. 1440.

(uczelnie publiczne i niepubliczne), czy jej typ (uniwersytety, uczelnie techniczne, medyczne, artystyczne, przyrodnicze czy ekonomiczne oraz te działające w ramach resortów, np. obrony narodowej, spraw wewnętrznych).

Mechanizm wyrównywania szans edukacyjnych musi gwarantować równe prawa począwszy od etapu przyjmowania (rekrutacji) na kształcenie poprzez proces kształcenia realizowanego w formie stacjonarnej, zdalnej czy hybrydowej, uwzględniając także obowiązkowe praktyki i staże zawodowe oraz badania naukowe. Powinien obejmować również aktywność w kołach naukowych lub organizacjach studenckich, udział w życiu kulturalnym i sportowym społeczności akademickiej.

Przeciwdziałając nierównemu traktowaniu uczelnia powinna kierować się wzajemnie uzupełniającymi się zasadami uniwersalnego projektowania i racjonalnych dostosowań.

Uniwersalne projektowanie w edukacji (Universal Design for Learning – UDL) oznacza tworzenie środowiska włączającego osoby z różnorodnymi potrzebami (np. cudzoziemców, użytkowników komunikacji alternatywnej(AAC), osoby ze specyficznymi trudnościami w uczeniu się, rodziców małych dzieci, osoby w ciąży, osoby z niepełnosprawnościami). Środowisko to jest dostępne kompleksowo i w sposób ciągły. Zastosowaniem zasady uniwersalnego projektowania są np. dostępne architektonicznie sale audytoryjne i dydaktyczne wyposażone w systemy wspomagające słyszenie, strony internetowe i platformy do kształcenia na odległość spełniające standardy WCAG¹⁹⁸, materiały dydaktyczne w różnorodnych formach (tekst, audio, wideo), czy toalety bez barier.

Inkluzyjne środowisko minimalizuje potrzebę indywidualnych dostosowań, ale ich nie wyklucza. **Zasada racjonalnych dostosowań**, funkcjonująca

¹⁹⁸ WCAG (ang. Web Content Accessibility Guidelines) zbiór międzynarodowych wytycznych określających, jak projektować strony www i aplikacje, by były dostępne dla wszystkich, w tym dla osób z niepełnosprawnościami.

w systemie prawnym jako „racjonalne usprawnienia”¹⁹⁹, oznacza konieczność adaptacji toku kształcenia do indywidualnych potrzeb konkretnej osoby z niepełnosprawnością na wniosek tej osoby. Adaptacje nie mogą jednak nakładać na uczelnię nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia rozumianego nie tylko w kategoriach finansowych, ale również organizacyjnych, czasowych i osobowych. Katalog racjonalnych dostosowań obejmuje m.in. adaptację materiałów dydaktycznych, dostosowanie miejsc oraz form weryfikacji wiedzy, czy wsparcie tłumacza języka migowego dla doktoranta prowadzącego badania naukowe.

Zastosowanie racjonalnych dostosowań nie może oznaczać obniżenia poziomu kształcenia czy zmniejszenia wymagań w zakresie efektów uczenia się obowiązujących na danym kierunku studiów. Student z niepełnosprawnością posiada te same prawa, ale i te same obowiązki, jakie mają pozostałe osoby studiujące.

Na działania wspierające proces kształcenia i prowadzenia badań naukowych osób z niepełnosprawnościami uczelnie otrzymują środki w postaci dotacji celowej tworzącej uczelniany Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych²⁰⁰.

Aktualny stan społeczny – liczby i tendencje

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego z 2024 r. w Polsce było 3,9 mln osób z ważnym orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Stanowi to 10,5% ogółu ludności²⁰¹.

¹⁹⁹ W polskim tłumaczeniu KPON „racjonalne usprawnienie („reasonable accommodation”) oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nie nakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami” (KPON, art. 2). Autorki artykułu podzielają opinię, że pojęcie „racjonalnych usprawnień” jest elementem modelu medycznego zakładającego, że osoba z niepełnosprawnością wymaga „naprawy”, „dostosowania do standardu”, podczas kiedy „racjonalne dostosowania” oznaczają działania na rzecz zmiany w otoczeniu czy sytuacji osoby z niepełnosprawnością celem zapewnienia równości z innymi osobami przy aktywnym udziale tej osoby.

²⁰⁰ Przykładowy katalog wydatków z dotacji na wsparcie procesu kształcenia i prowadzenia badań osób z niepełnosprawnościami, <https://www.gov.pl/web/nauka/przykladowy-katalog-wydatkow-z-dotacji-na-wsparcie-procesu-kształcenia-i-prowadzenia-badan-osob-z-niepełnosprawnościami> [dostęp: 10.11.2025 r.].

²⁰¹ Osoby niepełnosprawne w 2024 r. Informacje sygnałowe, GUS, 13.10.2025 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/osoby-niepełnosprawne-w-2024-r-,26,7.html> [dostęp: 29.11.2025 r.].

Raport końcowy z badania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce szacuje, że w 2022 r. odsetek osób z wykształceniem wyższym wśród osób z niepełnosprawnościami wynosił 10,9% a wśród ogółu ludności było to 25,8%²⁰². W 2024 r. w Polsce kształciło się 23,5 tys. studentów z niepełnosprawnościami, co stanowiło 1,9% ogółu wszystkich studentów. Dyplomy uzyskało 5,3 tys. absolwentów z niepełnosprawnościami. Osoby z niepełnosprawnościami stanowią 2,3% ogółu doktorantów, czyli ok. 0,5 tys. osób²⁰³.

Analizując dane z lat ubiegłych, możemy zauważyć kilka tendencji. Liczba osób z orzeczoną niepełnosprawnością utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi ok. 4 mln osób. Liczba studiujących osób z niepełnosprawnościami systematycznie rośnie, pomimo spadku ogólnej liczby studentów. Na przestrzeni ostatnich 25 lat, był to wzrost dziesięciokrotny. W 1999 r. w Polsce studiowało poniżej 2 tys. osób z orzeczoną niepełnosprawnością. Liczba ta systematycznie zwiększała się i od 10 lat utrzymuje się na poziomie powyżej 20 tysięcy²⁰⁴.

Kluczową rolę we wzroście liczby osób z niepełnosprawnościami w środowisku akademickim odegrało wprowadzenie ustawy o zapewnianiu dostępności, która nakładała na uczelnie obowiązki w tym zakresie. Do rozwoju przyczyniły się również konkursy realizowane z programów unijnych dedykowane wyrównywaniu szans i rozwijaniu dostępności w szkolnictwie wyższym.

O ile jesteśmy w stanie wskazać ilość studentów z orzeczoną niepełnosprawnością, o tyle oszacowanie faktycznej liczby beneficjentów rozwiązań pro równościowych i dostępnościowych jest trudne, jeśli nie niemożliwe. Adresując działania do osób ze szczególnymi potrzebami, w tym z niepełnosprawnościami mamy na myśli osoby z czasową

²⁰² Raport końcowy, badania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce, <https://www.pfron.org.pl/institucje/badania-i-analazy-naukowe/raport-koncowy-z-badania-potrzeb-osob-niepelnosprawnych-w-polsce-2024-r/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

²⁰³ Osoby niepełnosprawne w 2024 r. Informacje sygnałowe, GUS, 13.10.2025 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/osoby-niepelnosprawne-w-2024-r-,26,7.html> [dostęp: 29.11.2025 r.].

²⁰⁴ Polskie uczelnie coraz lepiej dostosowane do potrzeb studentów z niepełnosprawnościami, <https://pi-on.pl/polskie-uczelnie-coraz-lepiej-dostosowane-do-potrzeb-studentow-z-niepelnosprawnościami/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

niepełnosprawnością, w kryzysie zdrowia psychicznego, osoby neuroróżnorodne, rodziców małych dzieci czy osoby, dla których język polski jest językiem obcym. Uczelniane biura prowadzą rejestr świadczonego wsparcia, ale tam, gdzie nie ma jednej przejrzystej ścieżki ubiegania się o nie, student może uzyskać wsparcie również poza biurem, np. decyzją dziekana, rektora, lidera dostępności przez co nie figuruje w rejestrach biura.

Drugą grupą, która wymyka się statystyce są osoby ze szczególnymi potrzebami, w tym z niepełnosprawnościami, pracujące na uczelniach. Te osoby również są adresatami działań dostępnościowych: zarówno pracownicy administracyjni, jak i kadra naukowo-dydaktyczna. Temat wsparcia pracowniczego, w tym w prowadzeniu badań naukowych jest coraz częściej podnoszony²⁰⁵, nie udało się jednak zebrać danych statystycznych mówiących o tym, jaki odsetek pracowników tego wsparcia potrzebuje.

Autorki artykułu skłaniają się ku tezie, że faktyczne oszacowanie liczby odbiorców wsparcia będzie możliwe dopiero pod powszechnym ustrukturyzowaniu się jednostek ds. wsparcia osób ze szczególnymi potrzebami oraz przyjęciu jednolitych jasnych torów ubiegania się o wsparcie.

Realizacja zasady równego traktowania w praktyce szkół wyższych

Niewątpliwie „coraz więcej polskich uczelni zwraca uwagę na zwiększanie dostępności”²⁰⁶, ale jakość usług na rzecz edukacji równych szans na poziomie wyższym jest bardzo nierówna, nadal niewystarczająco różnorodna, a skala realizacji ograniczona.

Choć katalogi usług wspierających są zazwyczaj otwarte, wiele placówek poprzestaje na standardowych działaniach takich jak: zapewnienie dostępnych warunków uczestnictwa w zajęciach, dostosowanie form weryfikacji wiedzy (niekoniecznie jednak egzaminów dyplomowych), digitalizacja i adaptacja materiałów dydaktycznych, wsparcie tłumacza języka migowego i asystenta dydaktycznego (lecz już nie asystenta osobistego),

²⁰⁵ RPO o większym wsparciu naukowców z niepełnosprawnościami. Odpowiedź MEiN, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-naukowcy-niepelnosprawnosci-wsparcie-mein-odpowiedz> [dostęp: 1.12.2025 r.].

²⁰⁶ M. Bełza-Gajdzica, Uczelnia w dobie ustawy o dostępności – dobre praktyki w Uniwersytecie Śląskim, *Pedagogical Contexts*, 2022, No. 2(19), s. 112.

wsparcie psychologiczne. Coraz częściej są wykorzystywane tzw. pokoje/ miejsca wyciszeń oraz wsparcie psychiatryczne. Do rzadkości natomiast należy tzw. wsparcie rówieśnicze (programy typu „Asystent na start”²⁰⁷, Buddy Support²⁰⁸). Niewystarczające jest również wsparcie pracowników z niepełnosprawnością, w tym młodych naukowców²⁰⁹ oraz słuchaczy studiów podyplomowych i innych form kształcenia ustawicznego.

Działania na rzecz wyrównywania szans i dostępności nie zawsze mają należyte umocowanie w procedurach wewnętrznych i praktyce uczelni. Szkoły wyższe ograniczają się do opracowania regulaminów wsparcia osób z niepełnosprawnościami bez szerszego odniesienia do regulaminów dotyczących całej społeczności akademickiej. Innym problemem jest to, że działania te nie zawsze są respektowane przez nauczycieli akademickich i kadre nieakademicką.

Za próbę przeciwdziałania takiemu stanowi rzeczy należy uznać wytyczne do kolejnych edycji konkursów dotyczących dostępności szkolnictwa wyższego (2018-2025), finansowanych ze środków unijnych. Realizacja projektów ma na celu niwelowanie barier w dostępie do edukacji na poziomie wyższym wśród podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, w tym „wzrost szeroko rozumianej dostępności uczelni dla osób ze szczególnymi potrzebami wynikającymi ze stanu zdrowia (w tym osób z niepełnosprawnościami), studiujących, pracujących, współpracujących lub korzystających z oferty uczelni”²¹⁰.

Dotacje mogły być przyznawane na kompleksowe działania pozostające w zgodzie w szczególności z KPON, ustawą o zapewnianiu dostępności

²⁰⁷ Asystent na Start, <https://amu.edu.pl/studenci/studenci-z-niepelnosprawnosciami-archiwum/asystent-na-start> [dostęp: 10.11.2025 r.].

²⁰⁸ Program Buddy, <https://www.dsw.edu.pl/strefa-studenta/dzial-wspolpracy-miedzynarodowej-i-welcome-center> [dostęp: 10.11.2025 r.].

²⁰⁹ RPO o większym wsparciu naukowców z niepełnosprawnościami. Odpowiedź MEiN, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-naukowcy-niepelnosprawnosci-wsparcie-mein-odpowiedz> [dostęp: 29.11.2025 r.].

²¹⁰ Dostępność podmiotów szkolnictwa wyższego, <https://www.gov.pl/web/ncbr/dostepnosc-podmiotow-szkolnictwa-wyzszego>; Uczelnie coraz bardziej dostępne, <https://www.gov.pl/web/ncbr/uczelnie-coraz-bardziej-dostepne> [dostęp: 10.11.2025 r.].

oraz siedmioma zasadami wsparcia edukacyjnego sformułowanymi przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół w Polsce (KRASP²¹¹).

Procedury wewnętrzne

Wiele uczelni posiada już wewnętrzne procedury wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami w toku studiów, zawierające w szczególności zasadę niedyskryminacji oraz określające adresatów, tryb przyznawania, zakres i formy wsparcia. Coraz lepiej jest uregulowana kwestia zarządzania dostępnością w kontekście obowiązków wynikających z ustaw obejmujących zagadnienia dotyczące dostępności.

Nadal jednak w części uczelni:

- uzyskanie wsparcia jest uzależnione od posiadania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności lub dokumentu równoważnego, co nie jest zgodne z KPON;
- zakres i forma usług wspierających są pochodną „rodzaju i stopnia niepełnosprawności”, a nie indywidualnych potrzeb i możliwości osoby wnioskującej o wsparcie;
- wyrównywanie szans z tytułu niepełnosprawności ogranicza się do studentów pierwszego i drugiego stopnia oraz doktorantów, pomijając słuchaczy studiów podyplomowych, osoby biorące udział w innych formach kształcenia ustawicznego oraz nauczycieli akademickich i kadrę nieakademicką;
- udzielenie wsparcia jest uwarunkowane przez szkołę wyższą udziałem w projektach czasowych bądź „posiadaniem dostępnych środków”, „o ile to możliwe”, co sprawia, że dostosowania często zależą od dobrej woli uczelni;
- wdrażanie działań na rzecz równych szans jest uzależnianie od posiadania przez uczelnię środków wyłącznie z Funduszu Wsparcia Osób

²¹¹ Uchwała Prezydium KRASP z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie wyrównywania szans edukacyjnych studentów z niepełnosprawnościami w dostępie do kształcenia w szkołach wyższych, Dokument nr 52/VI KRASP:

<https://sip.lex.pl/akty-prawne/akty-korporacyjne/wyrownywanie-szans-edukacyjnych-studentow-z-niepelnosprawnosciami-w-286764233> [dostęp: 10.11.2025 r.].

Niepełnosprawnych, bez uwzględnienia innych potencjalnych źródeł finansowania;

- słabo dostrzegane są szczególne potrzeby w zakresie badań naukowych, zarówno w kontekście realizacji tych badań przez i z udziałem osób z niepełnosprawnościami, jak i publikowania ich wyników w formie dostępnej²¹²;
- brakuje regulacji w zakresie dostosowania infrastruktury dydaktycznej i badawczej dla pracowników z niepełnosprawnościami;
- niedostatecznie są uwzględnione potrzeby pracowników z niepełnosprawnościami (nauczycieli akademickich i kadry nieakademickiej)²¹³;
- ograniczany jest udział osób z niepełnosprawnościami w procesach decyzyjnych, które ich dotyczą.

Uczelnie realizujące projekty z konkursu „Dostępna uczelnia” zostały zobligowane do dokonania przeglądu własnych regulacji prawnych pod kątem zapewnienia wdrożenia wymagań konwencyjnych i ustawowych. Jeżeli dla wdrożenia tych wymagań niezbędne jest rozszerzenie lub opracowanie nowych wewnętrznych regulacji uczelni, w projekcie należy zaplanować takie działania przewidując przygotowanie, uzgodnienie, wdrożenie, upowszechnienie oraz ewaluację zmian. Przyjęto również, że wszystkie działania w projekcie „powinny być realizowane zgodnie z koncepcją projektowania uniwersalnego”. Za niedopuszczalne uznano „aby jakiegokolwiek usługi lub produkty finansowane w ramach projektu nie spełniały wymagań w zakresie dostępności”²¹⁴.

Uczelnie realizujące zadania finansowane w ramach ww. konkursów powinny uwzględnić zasady niedyskryminacji i wyrównywania szans studentów z niepełnosprawnościami przynajmniej w statucie, regulaminach: studiów, szkoły doktorskiej, świadczeń, rekrutacji, organizacyjnym, pracy i ochrony przeciwpożarowej oraz zasadach udzielania zamówień publicznych i w strategii uczelni. Działania należy zaplanować w sposób adekwatny,

²¹² RPO o większym wsparciu naukowców z niepełnosprawnościami. Odpowiedź MEiN <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-naukowcy-niepelnosprawnoscowsparcie-mein-odpowiedz> [dostęp 29.11.2025 r.].

²¹³ Tamże.

²¹⁴ Opis ścieżek dla naboru dostępność podmiotów szkolnictwa wyższego, <https://www.gov.pl/attachment/243b5fea-9a76-4495-ba88-34f54deaad6e> [dostęp: 10.11.2025 r.].

mając na uwadze zarówno przygotowanie, uzgodnienie, wdrożenie, upowszechnienie oraz ewaluację zmian²¹⁵.

Biorąc pod uwagę liczbę szkół wyższych, które przystąpiły do kolejnych edycji konkursów²¹⁶ i jednolite szczegółowe wymagania konkursowe, można przypuszczać, że realizacja projektów przyczyni się do systemowego wzmocnienia ram proceduralnych uczelni w zakresie dostępności, standardów równego traktowania oraz integracji zasad uniwersalnego projektowania.

Struktura organizacyjna

Standardem w szkołach wyższych jest wyznaczenie w strukturze ponad wydziałowej uczelni osób lub jednostek, których zadaniem jest szeroko rozumiane wspieranie studentów z niepełnosprawnościami w realizacji toku studiów. W wielu szkołach wyższych powołani zostali pełnomocnicy rektorów, biura (działy) ds. osób (studentów) z niepełnosprawnościami lub przynajmniej wskazane zostały inne osoby do zajmowania się sprawami studentów z niepełnosprawnościami (np. samodzielni specjaliści, doradcy edukacyjni).

Duży impuls do rozwijania struktur wsparcia dały kolejne zmiany ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (2007, 2011 i 2018) oraz tzw. ustawy dostępnościowe rozszerzające zakres zadań uczelni i obowiązków w zakresie dostępności architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej. Jednocześnie uczelnie zyskały możliwość finansowania tych zadań ze środków europejskich (szczególnie w ramach wspomnianych wyżej 4 edycji konkursów Dostępna uczelnia). W dużych uczelniach publicznych dotychczasowe biura zyskały dodatkowe zadania, ale też rozrosły się osobowo. W dotychczasowych biurach pojawili się koordynatorzy dostępności.

²¹⁵ Tamże.

²¹⁶ Listy rankingowe konkursów zawierają w sumie prawie 350 podmiotów, z tym, że część szkół uzyskała dofinansowanie na kontynuowanie działań równościowych, dlatego pojawiają się na tych listach więcej niż jeden raz. Pełno(s)prawne studiowanie. Zmienianie rzeczywistości na uczelniach, <https://naszsprawy.eu/aktualnosci/pelnosprawne-studiowanie-zmienianie-rzeczywistosci-na-uczelniach/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

Sytuacja społeczna związana m.in. z pandemią, a następnie wojną w Ukrainie sprawiła, że w środowisku akademickim wzrosło zapotrzebowanie na wsparcie psychologiczne, a nawet psychiatryczne.

Wszystko to sprawiło, że w dużych uczelniach dotychczasowe biura ds. osób z niepełnosprawnościami zaczęły się przekształcać w centra dostępności i wsparcia (takie rozwiązanie zastosowała np. Politechnika Opolska, Politechnika Wrocławska, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie) oferujące rozbudowane wsparcia dla całej społeczności akademickiej, w tym dla osób z niepełnosprawnościami. W Politechnice Poznańskiej powstał dział ds. równości, który w ramach wyrównywania szans studentów w procesie kształcenia, organizuje szkolenia i warsztaty przeciwdziałające mobbingowi, molestowaniu i dyskryminacji²¹⁷.

Ciekawym rozwiązaniem wdrażanym na uczelniach jest powołanie wydziałowych liderów (koordynatorów, ambasadorów) dostępności. Liderzy często społecznie wspierają osoby z różnorodnymi potrzebami, propagują dostępność, wymieniają się doświadczeniami, prowadzą szkolenia dla wykładowców i studentów. Pionierem w tym działaniu jest Politechnika Wrocławska²¹⁸, gdzie każdy wydział i komórka organizacyjna uczelni ma min. 1 lidera dostępności. Aktualnie grupa liczy 70 osób, które mogą liczyć na profesjonalne wsparcie swoich działań w postaci specjalistycznych szkoleń, czy superwizji. Własnych liderów dostępności ma również Politechnika Opolska²¹⁹. Wydaje się, że takie rozwiązanie sprzyja dekoncentracji wsparcia, rozwija kulturę inkluzji i promuje postawy antydyskryminacyjne.

Podsumowanie

Realizacja zasady równego traktowania w stosunku do osób z niepełnosprawnościami w szkolnictwie wyższym w Polsce jest procesem zaawansowanym, lecz nie ma charakteru kompleksowego. Widoczne

²¹⁷ Dział ds. Równości, <https://put.poznan.pl/dzial-rownosci> [dostęp: 10.11.2025 r.].

²¹⁸ Informacje o Liderkach i Liderach Dostępności, <https://dzd.pwr.edu.pl/pl/liderzy-dostepnosci/informacje-o-liderach-dostepnosci> [dostęp: 10.11.2025 r.]; A. Borkowska, K. Jach, J. Mrzygłocka–Chojnacka, Politechnika Nowych Szans. Uczelnia dostępna dla osób ze szczególnymi potrzebami, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, Podręcznik dobrych praktyk, <https://dostepnosc.pwr.edu.pl/baza-wiedzy/podreczniki-pns> [dostęp: 10.11.2025 r.].

²¹⁹ Centrum Dostępności i Wsparcia Osób ze Szczególnymi Potrzebami, <https://cdw.po.edu.pl/> [dostęp: 10.11.2025 r.].

są również znaczne różnice między uczelniami w poziomie tego zaawansowania.

Dzięki dużym środkom finansowym z UE, szkolnictwo wyższe poczyniło postępy w infrastrukturze uczelni oraz rozwijaniu wiedzy i świadomości kadry akademickiej. Zauważalne są również postępy w obszarze regulacji wewnątrzuczelnianych, które coraz częściej zawierają nie tylko klauzule antydyskryminacyjne, ale również konkretyzują uprawnienia osób z niepełnosprawnościami.

Podstawowymi wyzwaniami, z jakimi aktualnie boryka się szkolnictwo wyższe w kontekście skuteczności wdrażania zasad wyrównywania szans są: brak jednorodnych dla wszystkich uczelni minimalnych standardów w zakresie działań wspierających, brak ciągłego i stabilnego finansowania oraz ograniczanie partycypacji osób z niepełnosprawnościami w podejmowaniu decyzji dotyczących wsparcia i dostępności.

Rekomendacje na przyszłość

Dla skutecznego wdrażania zasady równego traktowania w szkolnictwie wyższym należałoby na poziomie ustawowym przyjąć jednakowe standardy wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami. Standardy te powinny być, obowiązkowe dla wszystkich uczelni, bez względu na formę własności i specjalizację. Szczególną uwagę należy zwrócić na skuteczne systemowe mechanizmy egzekwowania i monitorowania wdrażania (cykliczne badania i publikacja raportów z wynikami tych badań, rekomendacje działań poprawczych i monitorowanie wdrażania zaleceń). Konieczne jest również zapewnienie stałego wieloletniego funduszu celowego na finansowanie wsparcia i dostępności, w tym również działań szkoleniowych i infrastrukturalnych.

Każda uczelnia powinna opracować i opublikować w dostępnej formie szczegółowe i zrozumiałe dla osób kształcących się zasady, tryb i kryteria przyznawania racjonalnych dostosowań, przyjąć mechanizm zgłaszania naruszeń równego traktowania, rozpatrywania skarg oraz gwarancje ochrony osób zgłaszających przypadki nierównego traktowania przed ewentualną retorsją. Uczelnie powinny mieć obowiązek uwzględniania zadań z zakresu

niedyskryminacji i równego traktowania osób z niepełnosprawnościami w okresowych planach równościowych i sprawozdaniach z ich realizacji.

W planowaniu długookresowym uczelnia powinna mieć na uwadze działania na rzecz usuwania barier architektonicznych, informacyjno-komunikacyjnych, cyfrowych oraz uniwersalnego projektowania nowych inwestycji, remontów i modernizacji.

Konieczne jest również stałe podnoszenie świadomości całej społeczności akademickiej w zakresie potrzeb i możliwości osób z niepełnosprawnościami, w tym długoterminowy plan szkoleń dla nauczycieli akademickich i kadry nieakademickiej.

Na poziomie organizacyjnym konieczne jest stałe wzmacnianie struktur uczelni odpowiedzialnych za koordynację wdrażania i realizację działań na rzecz równych szans. W tym obszarze należy w szczególności zadbać o rozbudowę infrastruktury biur/działów/centrów dostępności i wsparcia oraz rozwijanie kadry (wydzielone stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej, kompetentni pracownicy etatowi, a nie dodatkowe zadania w ramach innych dotychczasowych obowiązków; obowiązkowo zatrudnieni konsultanci edukacyjni, specjaliści ds. dostępności, mediatorzy oraz psycholodzy). Wzmocnienie struktur koordynujących wsparcie na uczelni to również nadanie im prawa do inicjowania zmian w infrastrukturze i procedurach uczelni, zapewnienie im realnego sprawstwa w procesach decyzyjnych oraz wspieranie międzyuczelnianej i międzysektorowej wymiany wiedzy i doświadczeń z udziałem personelu jednostek odpowiedzialnych za organizację i koordynację wsparcia oraz dostępności.

Rynek pracy osób z niepełnosprawnościami w Polsce w świetle standardów Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami

adw. dr Robert Trzaskowski, Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Zarys aktualnego stanu rynku pracy osób z niepełnosprawnościami w Polsce

Zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami stanowi jeden z kluczowych wskaźników inkluzji społecznej²²⁰, a z drugiej strony jest kluczowe dla możliwości utrzymania przez osoby z niepełnosprawnościami godnego standardu życia oraz stanowi ważny czynnik wpływający na ich możliwości pełnego uczestnictwa w społeczeństwie²²¹. Pomimo licznych programów aktywizacji oraz wsparcia instytucjonalnego, sytuacja na polskim rynku pracy

²²⁰ D. Kobus-Ostrowska, M. Agnieszka Paszkowicz, Inkluzja osób z niepełnosprawnością – dobre praktyki w Polsce po przystąpieniu do UE, Łódź 2024, s. 69.

²²¹ The Right Of Persons With Disabilities To Work, publikacja ONZ dostępna pod adresem: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2022/01/Employment-English.pdf>, s. 8; D. Sozańska: Osoby niepełnosprawne na rynku pracy, [w:] Labor et Educatio nr 1/2013, s. 154.

nadal ujawnia znaczący deficyt inkluzyjności i integracji zawodowej grupy osób z niepełnosprawnościami²²².

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec 2024 roku w Polsce żyło około 3,9 miliona osób posiadających orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub dokument równoważny²²³. Tymczasem, wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia wśród osób z niepełnosprawnościami pozostają relatywnie niskie. W 2016 roku współczynnik aktywności zawodowej wynosił 26,8%, zaś odsetek zatrudnionych – 23,7%²²⁴. Nowsze opracowania statystyczne wskazują na stopniową poprawę: w trzecim kwartale 2023 roku aktywność zawodowa osiągnęła około 30,2%, natomiast wskaźnik zatrudnienia 28,2%²²⁵.

W niniejszym artykule dla realizacji tematu wykorzystałem w przeważającej mierze metodę formalno-dogmatyczną, najbardziej charakterystyczną dla nauk prawnych. Jednakże podjęte w niniejszym artykule zagadnienie wymagało spojrzenia na nie z wykorzystaniem metod socjologicznej i statystycznej.

Aktualny stan prawny w zakresie rehabilitacji zawodowej oraz zatrudniania osób z niepełnosprawnościami

Regulacja prawna świadczenia pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami²²⁶ w dużej mierze ujęta jest w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dalej

²²² Setki tysięcy osób z niepełnosprawnościami mimo kompetencji i gotowości do działania, wciąż stoją pod drzwiami firm. Dlaczego pracodawcy nie dostrzegają ich potencjału?, artykuł z 25 listopada 2025, dostępny na: www.forsal.pl; E. Turska, Osoby niepełnosprawne na rynku pracy. Sytuacja kobiet i mężczyzn pozostających bez pracy, *Chowanna*, 1 (28), 54; E. Giermanowska, Niepełnosprawni. Ukryty segment polskiego rynku pracy, *Prakseologia* nr 158, t. 1, Warszawa, 2016, s. 280.

²²³ Osoby niepełnosprawne w 2024 roku, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2024, s. 1.

²²⁴ Rynek pracy osób niepełnosprawnych w 2016 roku, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Warszawa, 2017.

²²⁵ Informacja o sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Warszawa, 2023.

²²⁶ Konsekwentnie będę posługiwał się określeniem osoba z niepełnosprawnością lub osoby z niepełnosprawnościami – pojęciem pozostającym w zgodności z duchem i tekstem Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, pomimo że w Dziennik Ustaw RP doszło do opublikowania nieprawidłowego tłumaczenia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Wyjątkowo tylko posługiwać się będę pojęciami osoba niepełnosprawna/osoby niepełnosprawne w sytuacji cytowania konkretnych przepisów lub tytułu aktów prawnych, w których posłużono się takim pojęciem.

również jako u.r.z.s.o.n.)²²⁷. Są to m.in. istotne modyfikacje i odstępstwa od ogólnego modelu zatrudnienia i kształtowania stosunku pracy zawartego w Kodeksie pracy²²⁸. Dotyczy to przede wszystkim szczególnych uprawnień osób z niepełnosprawnościami w czasie zatrudnienia, a także szczególnych obowiązków i uprawnień pracodawców związanych z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami. Ponadto ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych zawiera unormowanie podstaw i sposobu funkcjonowania segmentu zamkniętego rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami, a także unormowania instrumentów rehabilitacji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami w postaci warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej, i w ograniczonym zakresie, spółdzielni socjalnych. W ustawie powyższej podstawowym pojęciem jest rehabilitacja zawodowa, choć nie otrzymała ona definicji legalnej. Celem stawianym w ustawie przed rehabilitacją zawodową jest „ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy” (art. 8 ust. 1 u.r.z.o.n.). Ustawodawca nie sprecyzował, co należy rozumieć pod pojęciem „odpowiednie zatrudnienie”, w szczególności czy chodzi o zatrudnienie odpowiednie do stanu zdrowia i stopnia niepełnosprawności, czy też odpowiednie do kwalifikacji i doświadczenia²²⁹.

W jaki sposób ten cel ma być osiągnięty, wskazano w ustępie drugim artykułu 8 ww. ustawy, wymieniając przy tym kilka działań, dla których wyjściowym punktem jest ocena zdolności do pracy, będąca przede wszystkim diagnozą o charakterze medycznym, na którą składa się przeprowadzenie badań lekarskich i psychologicznych umożliwiających określenie sprawności fizycznej, psychicznej i umysłowej do wykonywania zawodu oraz ocena możliwości zwiększenia tej sprawności, ale także wskazuje się ustalenie kwalifikacji, doświadczeń zawodowych, uzdolnień i zainteresowań.

²²⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tj. z dnia 26 czerwca 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 913; dalej jako: „u.r.z.o.n.”)

²²⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tj. z dnia 14 lutego 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 277).

²²⁹ P. Szudejko, Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz, Legalis, wyd. 1, 2023.

Właściwie przeprowadzona ocena zdolności osoby z niepełnosprawnością jest podstawą do stosowania następczych działań rehabilitacyjnych obejmujących poradnictwo zawodowe, przygotowanie zawodowe, dobór i przystosowanie miejsca pracy, a także określenie środków technicznych umożliwiających lub ułatwiających wykonywanie pracy.

Gwarancję równego traktowania osób z niepełnosprawnościami stanowi również, obowiązujący od 1 stycznia 2011 roku²³⁰, art. 23a u.r.z.o.n., który przewiduje niezbędne racjonalne usprawnienia dla osoby z niepełnosprawnością w środowisku pracowniczym²³¹. Zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu: Niezbędne racjonalne usprawnienia polegają na przeprowadzeniu koniecznych w konkretnej sytuacji zmian lub dostosowań do szczególnych, zgłoszonych pracodawcy potrzeb wynikających z niepełnosprawności danej osoby, o ile przeprowadzenie takich zmian lub dostosowań nie skutkowałoby nałożeniem na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń. Ustawa stanowi o tym, że obciążenia nie są nieproporcjonalne, jeżeli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków publicznych. Niedokonanie niezbędnych racjonalnych usprawnień uważa się za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że racjonalnym usprawnieniem jest podejmowanie działań umożliwiających pracownikowi z niepełnosprawnością dalszego zajmowania swojego stanowiska, nie zaś utworzenie nowego stanowiska dla tego pracownika²³². Obowiązek pracodawcy powstaje z chwilą powzięcia przez pracodawcę wiadomości o zaistnieniu potrzeby po stronie pracownika²³³.

Istotną część regulacji ustawowej obejmuje regulację zamkniętego rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie z pierwotnymi założeniami ma on na celu zwiększenie możliwości aktywizacji zawodowej osób mających szczególne trudności w podjęciu pracy na otwartym

²³⁰ Stanowi on implementację Dyrektywy Rady nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy [za:] K. Roszewska: The Implementation of the Rights of Persons with Disabilities to Employment on the Basis of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Białostockie Studia Prawnicze, 2019 vol. 24 nr 2, s. 97.

²³¹ J. Drożdż, Racjonalne usprawnienia jako główny instrument w przeciwdziałaniu dyskryminacji za względu na niepełnosprawność w zatrudnieniu, [w:] M. Paluszkiwicz, E. Staszewska (red.): Zjawiska niepożądane z perspektywy prawa pracy – wybrane zagadnienia, Łódź, 2023, s. 74.

²³² Wyrok Sądu Najwyższego Izby Pracy z 7 grudnia 2017 r., Legalis, I PK 334/16.

²³³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9 listopada 2017 r., Legalis, II SA/Go 536/17.

ryнку. Model ten opiera się na **zakładach pracy chronionej (ZPCh)**. Aby uzyskać taki status, pracodawca musi spełnić wymogi związane m.in. z odpowiednim wskaźnikiem zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, w tym określonego udziału osób o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. ZPCh otrzymuje określone formy pomocy publicznej, takie jak dofinansowania do wynagrodzeń, ulgi podatkowe czy zwolnienia z niektórych opłat lokalnych.

Mimo swojej roli ochronnej, model zamkniętego rynku pracy podlega słusznej krytyce²³⁴, zwłaszcza w kontekście integracji społecznej i przechodzenia osób z niepełnosprawnościami do zatrudnienia na rynku otwartym. Badania potwierdzają, że zakłady pracy chronionej rzadko tworzą warunki sprzyjające mobilności zawodowej²³⁵.

Ocena zgodności aktualnych rozwiązań z Konwencją o prawach osób z niepełnosprawnościami

Zderzając system zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce ze standardem Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami zacząć należy od odwołania się do najbardziej właściwego w tym zakresie przepisu Konwencji, a mianowicie jej art. 27. Wskazuje on, że Państwa będące stroną Konwencji uznają prawo osób z niepełnosprawnościami do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami. Prawo to obejmuje prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy.

W Konwencji zaznaczono, że: Państwa Strony będą chronić i popierać realizację prawa do pracy, również tych osób, które staną się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, poprzez podjęcie odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej, między innymi w celu:

- zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do wszelkich kwestii dotyczących wszystkich form zatrudnienia, w tym

²³⁴ A. Politaż, Zakłady Aktywności Zawodowej oraz Zakłady Pracy Chronionej jako pracodawcy osób niepełnosprawnych w Polsce, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 2016, nr 450, s. 448.

²³⁵ Badanie Zakładów Pracy Chronionej. Raport Końcowy – Pełne Opracowanie, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), Warszawa, 2020, s. 135.

warunków rekrutacji, przyjmowania do pracy i zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy;

- ochrony praw osób niepełnosprawnych, na zasadzie równości z innymi osobami, do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do równych szans i jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, włączając w to ochronę przed molestowaniem i zadośćuczynienie za doznane krzywdy;
- zapewnienia, by osoby niepełnosprawne korzystały z praw pracowniczych i prawa do organizowania się w związki zawodowe, na zasadzie równości z innymi osobami;
- umożliwienia osobom niepełnosprawnym skutecznego dostępu do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego;
- popierania możliwości zatrudnienia i rozwoju zawodowego osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz pomocy w znalezieniu, uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia oraz powrocie do zatrudnienia;
- popierania możliwości samozatrudnienia, przedsiębiorczości, tworzenia spółdzielni i zakładania własnych przedsiębiorstw;
- zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym;
- popierania zatrudniania osób niepełnosprawnych w sektorze prywatnym, poprzez odpowiednią politykę i środki, które mogą obejmować programy działań pozytywnych, zachęty i inne działania;
- zapewnienia wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy;
- popierania zdobywania przez osoby niepełnosprawne doświadczenia zawodowego na otwartym rynku pracy;
- popierania programów rehabilitacji zawodowej, utrzymania pracy i powrotu do pracy, adresowanych do osób niepełnosprawnych.

Ponadto, w ustępie drugim artykułu 27 Konwencji zostało określone, że Państwa Strony zagwarantują, iż osoby niepełnosprawne nie będą utrzymywane w stanie niewolnictwa lub poddaństwa i będą chronione,

na zasadzie równości z innymi osobami, przed pracą przymusową lub obowiązkową.

W aktualnym stanie prawnym Polska nadal jest daleka od realizacji standardu Konwencji w zakresie podmiotowego prawa do pracy gwarantowanego osobom z niepełnosprawnościami na gruncie art. 27 Konwencji. Nie zrealizowano w tym zakresie **zaleceń Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dla Polski, które zostały Polsce przesłane** po przedstawieniu I sprawozdania z wykonywania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w roku 2018²³⁶.

Zaniepokojenie Komitetu wzbudził efekty funkcjonowania całego systemu w postaci niskiej stopy zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, nieosiągnięcia 6% stopy zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w sektorze administracji publicznej, oraz osiąganiem przez osoby z niepełnosprawnościami niższych dochodów niż inni, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

Odnosząc się do niezgodnych z Konwencją elementów systemu oraz regulacji prawnych, Komitet wypunktował promowanie zakładów pracy chronionej, oferowanie osobom z niepełnosprawnościami pracy o niskim statusie, brak szczególnych zachęt dla pracodawców, by zatrudniali osoby z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy, a także niską dostępność programów aktywizacji zawodowej i ofert pracy dla osób z niepełnosprawnościami.

Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami w swoich zaleceniach wskazał, aby państwo-strona opracowało przepisy i rozwiązania adresujące poszczególne problemy i wyzwania wskazane powyżej, pozostawiając Polsce swobodę w zakresie osiągnięcia tych celów.

Działania ukierunkowane na zmiany regulacji rynku pracy i zatrudniania osób z niepełnosprawnościami

Zalecenia Komitetu ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami znalazły odzwierciedlenie w kierunkach polityki państwa, co miało w szczególności

²³⁶ Zalecenia Komitetu ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych dla Polski po przedstawieniu I sprawozdania z wykonywania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 29 października 2018 r., CRPD/C/POL/CO/1, dostępne są na stronie pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych: <https://niepełnosprawni.gov.pl/download/6573/?tmstv=1765376858> [dostęp: 30.11.2025 r.].

przełożenie na Strategię na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021–2030. Do zagadnień rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami odnosi się ona już w celu głównym, a także w priorytecie czwartym zatytułowanym „Praca”. W ramach kierunku rozwoju wskazuje się Strategię, że polityka państwa w obszarze zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami powinna być ukierunkowana na maksymalne umożliwienie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy. Podkreśla się również konieczność poprawy funkcjonowania instrumentów rehabilitacji zawodowej, poprawy efektywności działania warsztatów terapii zajęciowej, jak również systemowe wprowadzenie zatrudnienia wspomaganego²³⁷.

Dokumenty powyższe ze swej istoty mają charakter programowy. Nie sposób jednak nie dostrzec, że sukcesywnie podjęto próbę kompleksowego wdrożenia na poziomie ustawowym zarówno zaleceń Komitetu ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami, jak i założeń strategicznych ujętych w Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021–2030, dokonując przy tym uprzedniej wnikliwej analizy faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami oraz funkcjonujących rozwiązań prawnych. Próba ta została podjęta w ramach projektu współfinansowanego ze środków europejskich pn. „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”, którego partnerem było Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Efektem działalności zespołu zajmującego się wypracowaniem rozwiązań w obszarze wspierania zatrudnienia i utrzymania się na rynku pracy było przedstawienie konkretnych instrumentów prawnych, skonstruowanych tak, aby osiągnąć założone cele. Instrumenty te nie miały jedynie charakteru deskryptywnego, lecz również przyjęły postać konkretnych przepisów ustawowych wkomponowanych w system polskiego

²³⁷ Konieczność aktywnej roli państwa w tym obszarze wyrażona została również w innych dokumentach strategicznych, to jest Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku, w której przewidziano wdrożenie Narodowego Programu Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych, jak również w Strategii Rozwoju Usług Społecznych, polityce publicznej do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) oraz Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku, gdzie zaakcentowano aktywizacją zawodową osób z niepełnosprawnościami.

prawa, łącznie z aktami wykonawczymi do nich²³⁸. Projekt ustawy nigdy nie trafił na właściwą drogę legislacyjną.

Niewdrożenie rozwiązań mających na celu realizację standardu prawa do pracy gwarantowanego osobom z niepełnosprawnościami w art. 27 KPN

Wiele rozwiązań legislacyjnych mających swoje zakorzenienie w Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami i mocno popieranym przez środowisko osób z niepełnosprawnościami nie zostało dotychczas zrealizowanych w ogóle albo nastąpiło to tylko częściowo. Poniżej będę wielokrotnie odwoływał się do dorobku zespołu (A. Drabarz, M. Kocejko, A. Wołowicz) odpowiedzialnego za wypracowanie instrumentów wspierających zatrudnienie i utrzymanie się na rynku pracy osób z niepełnosprawnościami, które nie zostały wdrożone.

Po pierwsze zauważyć należy, że utrzymującym się przejawem segregacyjnego podejścia do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami jest istnienie odrębnej regulacji prawnej tego zagadnienia w miejsce unormowania go w głównym nurcie regulacyjnym. Toteż postulowano, aby przenieść uregulowania dotyczące zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²³⁹. Obejmowałyby to uprawnienia osób z niepełnosprawnościami w tej sferze, szczególnych obowiązków i uprawnień pracodawców w związku z zatrudnianiem, regulację dot. zakładów aktywności zawodowej oraz szkoleń osób z niepełnosprawnościami.

Doskonałą okazją do wdrożenia powyższego postulatu w życie była duża reforma w tym obszarze, której efektem było uchwalenie nowej ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z dnia 20 marca 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 620)²⁴⁰. Celem reformy była kompleksowa modernizacja instytucji polskiego rynku pracy poprzez udoskonalenie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia oraz form aktywizacji zawodowej i podnoszenia

²³⁸ Pełny projekt ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami dostępny jest na stronie: <https://wyrównywanieszans.mriips.gov.pl/materialy-do-pobrania/>

²³⁹ A. Drabarz, M. Kocejko, A. Wołowicz, Przygotowane instrumenty wspierające zatrudnienie i utrzymanie się na rynku pracy osób niepełnosprawnych, Warszawa, 2023, s. 26.

²⁴⁰ Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia z dnia 20 marca 2025 r., Dz.U. z 2025 r. poz. 620.

umiejętności kadr gospodarki²⁴¹, co ma być odpowiedzią na dynamiczne zmiany na rynku pracy. Nie zrealizowano jednak postulatu zintegrowania systemu różnych form wspierania osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu i na etapie poprzedzającym z podstawową regulacją prawną w tej dziedzinie. Nieuwzględnienie tego postulatu przy tak dużej reformie daje podstawy do przypuszczenia, że możliwość ta została zaprzepaszczona na wiele lat.

W ramach neutrzymania szczególnych obszarów regulacyjnych dla osób z niepełnosprawnościami istotne byłoby również przeniesienie do Kodeksu pracy przepisów u.r.z.o.n. dotyczących wymiaru czasu pracy, przerwy w pracy, dodatkowego urlopu oraz zwolnień od pracy, przysługujących pracownikom posiadającymi orzeczenia o znacznym albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności²⁴². Przepisy te nie wymagają fundamentalnych przeobrażeń, ale i w tym przypadku potrzebne są pewne zmiany. Istotną rzeczą będzie wyeliminowanie automatyzmu związanego ze skróconym wymiarem czasu pracy i dodatkowym urlopem dla osób posiadających orzeczenie o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Te szczególne uprawnienia, kwalifikowane jako uprzywilejowanie pracowników z niepełnosprawnościami, bywa czynnikiem dyskryminującym z uwagi na obniżenie atrakcyjności takich pracowników na rynku pracy. Może też prowadzić do ograniczania możliwości pracy w godzinach nadliczbowych osobom tym zainteresowanym. Nie powinno być też tak, że jest ono uzależnione wyłącznie od oceny lekarza specjalisty bez uwzględnienia woli samego zainteresowanego. Ponadto pracownikom z niepełnosprawnościami należałoby przyznać większą elastyczność w zakresie organizacji pracy przez zapewnienie możliwości wykonywania pracy w formie pracy zdalnej.

Poza tym rozwinięcia wymaga regulacja racjonalnych usprawnień w zatrudnieniu przez wskazanie na obowiązek wyznaczenia pracowników pomagających pracownikowi z niepełnosprawnością na jego wniosek. Asysta w tym przypadku obejmowałaby komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwe lub trudne do samodzielnego wykonania

²⁴¹ Uzasadnienie do projektu Ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami z dnia 29 listopada 2023, (Zadanie 4 – Produkt 2), Warszawa 2023, s. 1.

²⁴² A. Drabarz, M. Kocejko, A. Wołowicz, Przygotowane instrumenty (...) s. 26.

przez pracownika z niepełnosprawnością na stanowisku pracy²⁴³.

Cała zmodyfikowana regulacja powinna znaleźć się w Kodeksie pracy. Uzupełniająco w ramach regulacji kodeksowej powinien zostać unormowany obowiązek pracodawcy zezwalania na wstęp asystenta osobistego pracownika z niepełnosprawnością na teren pracodawcy/zakładu pracy z wyjątkami określonym ustawowo.

Przy wspieraniu na etapie przed zatrudnieniem i w trakcie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami powinna nastąpić zmiana paradygmatu ukierunkowana na realizację podejścia skoncentrowanego na osobie, wyrażającego się w rozpoznaniu podmiotowości i indywidualnych potrzeb każdej osoby²⁴⁴ i dostosowania środowiska, w którym funkcjonuje do jej zidentyfikowanych potrzeb. Istotne jest też włączenie decyzyjne tej osoby w cały proces zatrudnienia.

Mechanizm pokrywania ze środków PFRON kosztów zakupu niezbędnych przedmiotów, dostosowań i usług związanych z pracą, których potrzeba wynika z niepełnosprawności, powinien przewidywać możliwość uzyskania wsparcia finansowego w tym obszarze przez samą osobę z niepełnosprawnością oraz możliwość korzystania z takich zakupów wspomagających w różnych miejscach pracy. Taka opcja w przepisach obejmujących dofinansowanie zakupu sprzętu ze środków PFRON nie została przewidziana. Ponadto osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewniony dostęp do aktywnych instrumentów rynku pracy na takich samych zasadach, jak osoby bez niepełnosprawności. Środki pochodzące z PFRON powinny mieć charakter uzupełniający i być wykorzystywane tylko wtedy, gdy potrzeby wynikające z niepełnosprawności generują dodatkowe koszty.

Zapewnienie osobie z niepełnosprawnością prawa do godnego wynagrodzenia, awansu i pracy wysokiej jakości zgodnej ze swoimi kompetencjami i wykształceniem wymaga przede wszystkim likwidacji pułapki świadczeniowej, która nadal funkcjonuje w systemie świadczeń,

²⁴³ Uzasadnienie do projektu Ustawy (...), s. 156.

²⁴⁴ Uzasadnienie do projektu Ustawy (...), s. 151; D. Ostapowicz, A. Sakowicz-Boboryko, M. Bilewicz, D. Wyrzykowska-Koda, *Autonomia osób z niepełnosprawnością*, Białystok, 2016, s. 86-87.

pomimo powszechnego przekonania o tym, że powinna ona zostać usunięta z systemu²⁴⁵.

Ponadto istnieje potrzeba kompleksowego, ustawowego uregulowania zatrudnienia wspomaganego. KPON nie wprowadza bezwzględnego skorzystania z konkretnych instrumentów, w tym także zatrudnienia wspomaganego. Jednakże wprowadzenie zatrudnienia wspomaganego służyłoby osiągnięciu celów określonych jako elementy prawa do pracy osób z niepełnosprawnościami, wyrażonego w art. 27 Konwencji. Model zatrudnienia wspomaganego opiera się na indywidualnym wsparciu osoby z niepełnosprawnością w całym procesie zatrudnienia – od przygotowania do pracy, poprzez wejście na rynek, aż po utrzymanie zatrudnienia²⁴⁶. Kluczową rolę pełni w tym przypadku **trener pracy**, którego zadaniem jest udzielanie dostosowanej pomocy, zarówno pracownikowi, jak i pracodawcy²⁴⁷. Model ten bazuje na zasadach: indywidualizacji wsparcia, pracy w środowisku naturalnym, ciągłości pomocy oraz nastawieniu na godne i stabilne zatrudnienie²⁴⁸. Pomimo prób dotychczas nie udało się uregulować ustawowo zatrudnienia wspomaganego.

Punktem wyjścia dla wszelkich reform rynku pracy osób z niepełnosprawnościami powinno być założenie, że domyślnym rynkiem pracy osób z niepełnosprawnościami powinien być rynek otwarty²⁴⁹. Nastawienie na zysk podmiotów prowadzących zakłady pracy chronionej, które przekłada się negatywnie na jakość wsparcia otrzymywanego w miejscu pracy przez pracowników z niepełnosprawnościami, stoi za postulatem zmiany segmentu rynku chronionego w taki sposób, by zakłady pracy chronionej mogły być prowadzone jedynie przez podmioty sektora publicznego i organizacje społeczne. Zgodnie z projektem ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej mógłby uzyskać pracodawca

²⁴⁵ Artykuł pt. „Koniec pułapki. »Kara za pracowitość« do likwidacji” z dnia 9 czerwca 2025 roku [w:] www.rynekzdrowia.pl [dostęp: 28.11.2025 r.].

²⁴⁶ L. Domańska, Zatrudnienie wspomaganie szansą dla osób niepełnosprawnych, [w:] *Opuscula sociologica*, nr 2 [16], Szczecin, 2016, s. 91-94.

²⁴⁷ E. Wiater, M. Przewoźnik, Zatrudnienie wspomaganie stan obecny – perspektywy, [w:] B. Trochimiał, M. Wolan-Nowakowska (red.) *Zatrudnienie wspomaganie szansą na samodzielność osób z niepełnosprawnością*, Warszawa, 2017, s. 26.

²⁴⁸ *European Supported Employment Toolkit*, Brussels 2010.

²⁴⁹ Uzasadnienie do projektu Ustawy (...), s. 151.

będący podmiotem publicznym w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²⁵⁰, przedsiębiorstwem społecznym w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o ekonomii społecznej²⁵¹, organizacją pozarządową lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁵², spełniający obowiązujące dotąd warunki dla podmiotów ubiegających się o status zakładu pracy chronionej. Zmiana ta jednak miała być dopiero wstępem do dogłębnej reformy rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami, mającej na celu odchodzenie od formuły zakładów pracy chronionej na rzecz wzmocnienia pozycji zakładów aktywności zawodowej, których sposób funkcjonowania daje większą gwarancję indywidualnej odpowiedzi na potrzeby pracowników, także w zakresie przygotowania do zatrudnienia i do wejścia na otwarty rynek pracy.

Również warsztaty terapii zajęciowej (WTZ) wymagają przeobrażeń. Obecne przepisy powodują, że choć osoba z niepełnosprawnością opuszczająca WTZ w celu podjęcia zatrudnienia ma pierwszeństwo w ponownym przyjęciu do niego, to w praktyce zmuszona jest czekać wiele miesięcy na możliwość powrotu do WTZ z powodu braku wolnych miejsc²⁵³. Może to stanowić przyczynę utraty umiejętności nabytych wcześniej w ramach prowadzonej przez warsztat rehabilitacji społecznej i zawodowej, co w konsekwencji wpływa negatywnie na szanse na włączenie osoby z niepełnosprawnością w główny nurt życia społecznego i zawodowego. Toteż zasadne jest poszukanie i wprowadzenie rozwiązań umożliwiających uczestnikowi WTZ zachowanie swojego statusu przez określony czas od momentu podjęcia zatrudnienia celem korzystania ze wsparcia WTZ w celu utrzymania tego zatrudnienia, lub ewentualnego płynnego powrotu do regularnej terapii zajęciowej w razie utraty zatrudnienia. Zapewniałoby to większe bezpieczeństwo uczestnikom WTZ. Podobnym w swoim celu rozwiązaniem byłaby możliwość czasowego zachowania statusu uczestnika

²⁵⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

²⁵¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 806).

²⁵² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338).

²⁵³ Artykuł: Warsztaty terapii zajęciowej nie spełniają swojej roli – alarmuje NIK, <https://niepelnosprawni.pl/zdrowie/warsztaty-terapii-zajeciowej--efekty-spoeczne-byly-ale-zatrudnienia-brak> [dostęp: 29.11.2025 r.].

WTZ przy jednoczesnym podjęciu odpłatnej aktywności, co nie jest możliwe aktualnie²⁵⁴.

Wśród zmian ustawowych, które zasługują na pozytywną ocenę, wskazać trzeba zmiany tylko pośrednio dotyczące omawianej w niniejszym artykule materii. Są to zmiany w zakresie zapewniania dostępności podmiotów publicznych. Na mocy ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jednostki sektora finansów publicznych, ale również państwowe i samorządowe osoby prawne zobowiązane są wdrażać wymagania dostępności architektonicznej, informacyjno-komunikacyjnej i cyfrowej. Wprawdzie nie jest to podstawowy skutek, jaki mają one wywołać, to jednak należy uznać, że długofalowo uniwersalne projektowanie przestrzeni, produktów i usług w podmiotach publicznych przyczyni się do możliwości wzrostu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w sferze publicznej.

Uwagi podsumowujące

Pełne wdrożenie art. 27 KPON w polskim systemie prawnym wymaga jeszcze bardzo wielu starań i konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Nie można też z góry założyć, że przyjęte rozwiązania będą w przyszłości jednoznacznie pozytywnie ocenione przez Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami. Toteż przed Polską jeszcze długa droga do stworzenia rynku pracy przyjaznego osobom z niepełnosprawnościami, na którym będą one traktowane na równi z innymi i bez dyskryminacji. Niemniej jednak, aktualnie do polskiego systemu prawnego mogłyby zostać niezwłocznie wdrożone instrumenty prawne, opisane w niniejszym artykule, a szczegółowo opracowane w projekcie ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, które *en bloc* należy ocenić bardzo pozytywnie.

Kamieniami milowym zmian polskiego rynku pracy osób z niepełnosprawnościami byłoby wprowadzenie ustawowej regulacji zatrudnienia wspomaganego oraz odejście od zatrudniania osób z niepełnosprawnościami w zakładach pracy chronionej na rzecz istotnego wzmocnienia pozycji osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy. Te dwa cele powinny być wyznacznikami dalszych reform rynku pracy osób z niepełnosprawnościami w Polsce w kolejnych latach.

²⁵⁴ Uzasadnienie do projektu Ustawy (...), s. 154-155.

„Nic o nas bez nas”. Czy na pewno?

Tomasz Przybysz-Przybyszewski, sekretarz Zarządu Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami

„Kto reprezentuje osoby z niepełnosprawnościami? Kto mówi w ich imieniu? Co możemy zrobić, by głos samych osób z niepełnosprawnościami był wiodący w sprawach, które ich dotyczą? Konkretnie wskazówki daje nam Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami...”. Tak zaczyna się krótki, zaledwie pięciominutowy materiał wideo²⁵⁵, który powstał pod koniec 2023 roku. Jego tytuł brzmi: „Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami, czyli nic o nas bez nas” i była to próba opowiedzenia syntetycznie i w prosty sposób, czym jest ta organizacja i jak jest osadzona w konwencyjnej koncepcji samoreprezentacji osób z niepełnosprawnościami. Niniejszy artykuł stanowi przyczynek do analizy tej kwestii, bazując na swego rodzaju obserwacji uczestniczącej autora.

²⁵⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=GhBgnfc0pNk> [dostęp: 29.11.2025 r.].

Razem możemy lepiej

Scenariusz filmiku stworzył Zarząd Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami (dalej: PFON), jednak kluczową postacią była w tym procesie dr Anna Drabarz. Niewątpliwie, realizacja w praktyce zasad nakreślonych przez twórców Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami (dalej: Konwencja), była jej bardzo bliska. To w końcu inicjatorka powstania w 2016 roku Podlaskiego Sejmiku Osób z Niepełnosprawnościami (dalej: PSON), którego liderką pozostała do końca życia. Sejmik zrzesza dziś 19 organizacji pozarządowych statutowo działających w obszarach wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Celem jest integracja i wspieranie podmiotów działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami w województwie podlaskim w ramach sieci skoordynowanej współpracy²⁵⁶. Hasłem PSON jest „Razem możemy lepiej”, co znakomicie oddaje filozofię i możliwości, jakie daje tego rodzaju federalizacja.

– Przede wszystkim zależy nam na wspieraniu organizacji pozarządowych, które działają na rzecz osób z niepełnosprawnościami – i to zarówno w aspekcie i merytorycznym, i organizacyjnym. To też jest wspomóżenie polityk publicznych, które są tworzone na rzecz takich osób. To też podejmowanie takich inicjatyw, które integrują środowisko, które mają za zadanie ochronę praw osób z niepełnosprawnościami²⁵⁷ – mówiła dr Anna Drabarz w wywiadzie udzielonym w dniu spotkania założycielskiego PSON.

Nie trzeba było długo czekać, by przeniosła to myślenie na poziom ogólnokrajowy. W marcu 2019 r. weszła do Zarządu PFON, razem z pozostałymi jego członkami podejmując się trudnej misji ratowania chwiejącej się organizacji parasolowej. Misją PFON jest „jednoczenie sił społecznych i instytucjonalnych do tworzenia warunków wyrównywania szans, równoprawnego uczestnictwa w głównym nurcie życia społecznego oraz walki z wszelkimi przejawami dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami, aby mogły żyć godnie i w pełni korzystać z wolności i praw człowieka”²⁵⁸. Celami PFON są natomiast m.in.

²⁵⁶ <https://podlaskisejmikon.pl/o-nas/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

²⁵⁷ A. Sawczenko, Dr Anna Drabarz, Każdy może być niepełnosprawny. To zależy od podejścia, „Kurier Poranny”, <https://plus.poranny.pl/dr-anna-drabarz-kazdy-moze-byc-niepelnosprawny-to-zalez-y-od-podejscia/ar/10787260> [dostęp: 29.11.2025 r.].

²⁵⁸ Statut Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami. Tekst jednolity przyjęty na XXIV Kongresie Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych w dniu 15 kwietnia 2025 r., § 11.

„tworzenie płaszczyzny współpracy i jednolitej reprezentacji osób z niepełnosprawnościami, w tym stowarzyszeń i związków stowarzyszeń osób z niepełnosprawnościami oraz rodzin i osób najbliższych osób z niepełnosprawnościami, potrzebujących wsparcia w reprezentacji, a także stowarzyszeń, fundacji oraz związków stowarzyszeń działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami”²⁵⁹, a także „działania na rzecz pełnego wdrożenia Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami z dnia 13 grudnia 2006 r.”²⁶⁰

Elementem wyróżniającym PFON jest zapisane w statucie dążenie do bycia organizacją parasolową osób z niepełnosprawnościami. Ma to odzwierciedlenie w uprawnieniach członków, czyli organizacji pozarządowych, tym większych, im ważniejsze role w ich strukturze pełnią osoby z niepełnosprawnościami lub osoby najbliższe osób z niepełnosprawnościami potrzebujących wsparcia w reprezentacji. Dlatego członkiem pełnym, dysponującym możliwością desygnowania trzech delegatów na Kongres PFON (będący najwyższą władzą PFON) z czynnym i biernym prawem wyborczym²⁶¹, może być wyłącznie stowarzyszenie lub związek stowarzyszeń, w którym (prócz innych warunków) „ponad 50% członków stowarzyszenia lub organizacji członkowskich związku stowarzyszeń jest osobami z niepełnosprawnościami lub rodzicami / prawnymi opiekunami lub osobami najbliższymi osób z niepełnosprawnościami potrzebujących wsparcia w reprezentacji, a ich władze składają się w ponad 50% z osób z niepełnosprawnościami lub z rodziców / prawnych opiekunów lub osób najbliższych osób z niepełnosprawnościami potrzebujących wsparcia w reprezentacji”²⁶². Fundacja i mniejsze stowarzyszenie, których „władze składają się w ponad 50% z osób z niepełnosprawnościami lub z rodziców / prawnych opiekunów lub osób najbliższych osób z niepełnosprawnościami potrzebujących wsparcia w reprezentacji”²⁶³, może być jedynie członkiem zwyczajnym, wciąż dysponuje jednak możliwością desygnowania jednego delegata na Kongres

²⁵⁹ Tamże, § 12 pkt 1.

²⁶⁰ Tamże, § 12 pkt 2.

²⁶¹ Tamże, § 17 ust. 1 lit. a.

²⁶² Statut Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami. Tekst jednolity przyjęty na XXIV Kongresie Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych w dniu 15 kwietnia 2025 r., § 15 ust. 2.

²⁶³ Tamże, § 15 ust. 3.

PFON, który ma zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze²⁶⁴. Natomiast organizacja pozarządowa, działająca na rzecz osób z niepełnosprawnościami, która nie spełnia m.in. wymogu odpowiedniego, wyrażonego procentowo, udziału we władzach osób z niepełnosprawnościami, może być najwyżej członkiem stowarzyszonym²⁶⁵. Ten zaś ma prawo desygnować jednego delegata na Kongres PFON, wyłącznie jednak z czynnym prawem wyborczym²⁶⁶.

Takie podejście jest zgodne zarówno z Konwencją, jak i wytycznymi Europejskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami (European Disability Forum; dalej: EDF), organizacji parasolowej osób z niepełnosprawnościami szczebla europejskiego, której PFON jest jedynym polskim pełnym członkiem. By stać się nim, musi wypełniać wyśrubowane standardy dotyczące reprezentacji osób z niepełnosprawnościami. Należy do nich wyrażony w statucie EDF wymóg co najmniej „51% większości wśród członków i organów zarządzających organizacji osób z niepełnosprawnościami i rodziców osób z niepełnosprawnościami, które nie są w stanie reprezentować samych siebie”²⁶⁷. Dodatkowo, 3/4 członków organu zarządzającego musi być osobami z niepełnosprawnościami lub rodzicami osób z niepełnosprawnościami, które nie są w stanie reprezentować samych siebie²⁶⁸. Pełni członkowie mają pełne prawo głosu, a także prawo do kandydowania w wyborach do struktur EDF. Skorzystała z niego dr Anna Drabarz, która w czerwcu 2022 roku została członkinią Zarządu European Disability Forum.

Co jest w Konwencji? Co mówi Komitet?

To również dr Anna Drabarz była autorką rozdziału poświęconego artykułowi 4 Konwencji w dokumencie zatytułowanym „Analiza wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami,

²⁶⁴ Tamże, § 17 ust. 2 lit. a.

²⁶⁵ Tamże, § 15 ust. 4.

²⁶⁶ Tamże, § 17 ust. 3 lit. a.

²⁶⁷ Statut Europejskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne EDF dnia 15 maja 2004 r. w Warszawie (Polska), zrewidowany przez Zgromadzenie Ogólne dnia 5 października 2007 r. w Brukseli (Belgia), zrewidowany przez Zgromadzenie Ogólne dnia 28 maja 2011 r. w Budapeszcie (Węgry), zrewidowany przez Zgromadzenie Ogólne dnia 25 czerwca 2022 r. w Atenach (Grecja), art. 13.1, tłum. własne.

²⁶⁸ Tamże, art. 13.1.

w tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”. Dokument ten powstał na przełomie lat 2021–2022 w ramach projektu pt. „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób z niepełnosprawnościami o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą” (nr projektu: POWR.02.06.00-00-0066/21), który miał na celu przygotowanie przepisów, dzięki którym można byłoby w pełni wdrożyć w Polsce Konwencję.

Już w artykule 4, opisującym obowiązki ogólne, twórcy Konwencji zawarli ust. 3, który brzmi: „Przy tworzeniu i wdrażaniu ustawodawstwa i polityki celem wprowadzenia w życie niniejszej konwencji, a także w toku podejmowania decyzji w zakresie spraw dotyczących osób z niepełnosprawnościami Państwa Strony będą ściśle konsultować się z osobami z niepełnosprawnościami, a także angażować te osoby, w tym dzieci z niepełnosprawnościami, w te procesy, za pośrednictwem reprezentujących je organizacji”²⁶⁹.

W tym kontekście należy także przywołać artykuł 29 Konwencji (Udział w życiu politycznym i publicznym), w którym czytamy: „Państwa Strony zagwarantują osobom z niepełnosprawnościami prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz zobowiązują się do (...) (b) aktywnego promowania środowiska, w którym osoby z niepełnosprawnościami będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w kierowaniu sprawami publicznymi, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami, oraz zachęcania ich do udziału w sprawach publicznych, w tym do: (...) (ii) tworzenia organizacji osób z niepełnosprawnościami w celu reprezentowania osób z niepełnosprawnościami na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz przystępowania do takich organizacji”²⁷⁰.

Niezmiernie istotny jest w końcu artykuł 33 Konwencji (Wdrażanie i monitorowanie na szczeblu krajowym), który w ust. 3 stanowi: „Społeczeństwo obywatelskie, w szczególności osoby z

²⁶⁹ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.

²⁷⁰ Tamże.

niepełnosprawnościami i reprezentujące je organizacje, będzie włączone w proces monitorowania i będą w pełni w nim uczestniczyć²⁷¹.

Ten konwencyjny model myślenia o działalności organizacji osób z niepełnosprawnościami (zwanymi z języka angielskiego OPD, czyli Organisations of Persons with Disabilities), tłumaczy w Komentarzu ogólnym nr 7, opublikowanym w 2018 roku, Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami (dalej: Komitet). Już w punkcie 4 wprowadzenia czytamy, że często nie konsultuje się z osobami z niepełnosprawnościami spraw dotyczących ich życia lub mających na nie wpływ, a decyzje nadal podejmowane są w ich imieniu. Komitet jest zdania, że za organizacje osób z niepełnosprawnościami (OPD) uznać można „wyłącznie organizacje, które są prowadzone, kierowane i zarządzane przez osoby z niepełnosprawnościami. Zdecydowana większość ich członków powinna rekrutować się spośród samych osób z niepełnosprawnościami²⁷². Wśród rodzajów takich organizacji Komitet wymienia organizacje parasolowe.

Komitet nie ma wątpliwości, że „Aby wywiązać się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 4 ust. 3, Państwa Strony powinny uwzględnić obowiązek ścisłego konsultowania z osobami z niepełnosprawnościami i aktywnego angażowania ich, za pośrednictwem ich organizacji, w ramy prawne i regulacyjne oraz procedury na wszystkich szczeblach i w różnych gałęziach władzy. Państwa Strony powinny również uznać konsultacje z osobami z niepełnosprawnościami i ich angażowanie za obowiązkowy krok przed zatwierdzeniem przepisów, regulacji i polityk, zarówno powszechnych, jak i dotyczących osób z niepełnosprawnościami²⁷³. Komitet przestrzega jednak przed fasadowością działań, zwracając uwagę, że „Poglądy osób z niepełnosprawnościami, wyrażane za pośrednictwem ich organizacji przedstawicielskich, powinny być traktowane z należytą uwagą. Państwa Strony powinny zagwarantować, że nie będą one brane pod uwagę jedynie

²⁷¹ Tamże.

²⁷² Komentarz ogólny nr 7 (2018) w sprawie udziału osób z niepełnosprawnościami, w tym dzieci z niepełnosprawnościami, za pośrednictwem ich organizacji przedstawicielskich, we wdrażaniu i monitorowaniu Konwencji przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XX sesji (27 sierpnia – 21 września 2018 r.), znak CRPD/C/GC/7, dostęp w języku angielskim pod adresem: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRPD/Draft_GC7.docx, tłum. własne [dostęp: 28.11.2025 r.] (nie ma oficjalnego tłumaczenia na język polski, co poniekąd świadczy o stosunku naszego kraju do tej problematyki).

²⁷³ Tamże, pkt. 15.

jako czysta formalność lub symboliczne podejście do konsultacji. Państwa Strony powinny uwzględniać wyniki takich konsultacji i uwzględniać je w podejmowanych decyzjach, poprzez należyte informowanie uczestników o wynikach procesu²⁷⁴.

Samo konsultowanie to jednak nie wszystko. Komitet odnosi się także do praktycznego wymiaru wspierania działalności rzeczniczej organizacji osób z niepełnosprawnościami, podnosząc: „Artykuł 33 ust. 3 oznacza, że Państwa Strony powinny wspierać i finansować wzmacnianie potencjału społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności organizacji osób z niepełnosprawnościami, w celu zapewnienia ich efektywnego udziału w procesach niezależnych ram monitorowania. Organizacje osób z niepełnosprawnościami powinny dysponować odpowiednimi zasobami, w tym wsparciem w postaci niezależnego i samodzielnie zarządzanego finansowania, aby móc uczestniczyć w niezależnych ramach monitorowania (...)”²⁷⁵. W dalszej części Komitet jest zdania, że priorytetowo w kontekście przekazywania środków powinno się traktować te organizacje osób z niepełnosprawnościami, które koncentrują się głównie na rzecznictwie praw osób z niepełnosprawnościami. Zaleca także rozróżnienie finansowania działalności organizacji osób z niepełnosprawnościami od realizowanych przez nie projektów.

Tyle Komitet. Wypełnianie przez Polskę tych zobowiązań i zaleceń jest jednak dalekie od ideału.

Wszystko aktualne

Już w 2015 roku środowisko osób z niepełnosprawnościami alarmowało w „Społecznym Raporcie Alternatywnym z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce”, że konwencyjna zasada „nic o nas bez nas” w naszym kraju się nie przyjęła.

W raporcie czytamy m.in.: „W systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej brak jest instrumentów mogących służyć promowaniu zaangażowania osób z niepełnosprawnościami we wdrażanie KPON. W szczególności należy zauważyć, że w przewidzianych w Ustawie o rehabilitacji

²⁷⁴ Tamże, pkt. 48.

²⁷⁵ Tamże, pkt. 39.

krajowej, wojewódzkich i powiatowych radach konsultacyjnych ds. osób niepełnosprawnych oraz Radzie Nadzorczej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nie wprowadzono regulacji gwarantujących uczestnictwo w nich osób z niepełnosprawnościami. Brak również działań w tym zakresie podejmowanych przez organy mające wdrażać KPON²⁷⁶.

Brak sukcesów w obszarze skutecznego włączania organizacji osób z niepełnosprawnościami w kształtowanie polityki odnotował także Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami. W październiku 2018 roku w „Uwagach końcowych dotyczących wstępnego sprawozdania Polski” napisał: „Komitet jest zaniepokojony (...) wybiórczym i ograniczonym zaangażowaniem organizacji osób niepełnosprawnych oraz brakiem konstruktywnych konsultacji z tymi organizacjami w toku kształtowania polityki²⁷⁷ i zalecił, by nasze państwo „zapewniło aktywne i pełne zaangażowanie organizacji osób niepełnosprawnych oraz konstruktywne konsultacje z różnymi organizacjami tych osób, w tym, między innymi, ale nie wyłącznie, reprezentującymi kobiety, dzieci, uchodźców i osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy, lesbijki, homoseksualistów, biseksualistów, transseksualistów, osoby niepełnosprawne psychospołecznie i/lub intelektualnie, osoby mające uszkodzony wzrok lub słuch, osoby mieszkające na obszarach wiejskich oraz osoby wymagające znacznego poziomu wsparcia, w toku wypracowywania nowych przepisów i strategii, by zapewnić, że ustawodawstwo będzie zgodne z konwencją, a także w toku wdrażania, monitorowania i sprawozdawania w zakresie celów zrównoważonego rozwoju²⁷⁸. Po 7 latach słowa te są niestety wciąż aktualne. „Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce” jest też krytyczny w stosunku do realizacji w Polsce art. 29 Konwencji. Czytamy m.in.: „Nie istnieją żadne rozwiązania wspierające osoby z niepełnosprawnościami w tworzeniu i utrzymaniu organizacji je reprezentującej na szczeblu lokalnym, regionalnym lub

²⁷⁶ Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa, 2015, https://monitoringobywatelski.firr.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/Spo%C5%82eczny-Raport-Alternatywny_ostateczny.pdf, s. 13 [dostęp: 30.11.2025 r.].

²⁷⁷ Uwagi końcowe Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, dotyczące wstępnego sprawozdania Polski, 29 października 2018 r., pkt 5d.

²⁷⁸ Tamże, pkt 6d.

krajowym. Organizacje takie są traktowane dokładnie tak samo, jak każda inna organizacja pozarządowa. PFRON finansujący rehabilitację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnością nastawiony jest na realizację usług i niechętnie finansuje utrzymywanie samych organizacji²⁷⁹. Dekadę później trzeba stwierdzić, że znaczących zmian nie odnotowano.

Podobnie jest w przypadku art. 33 ust. 3 Konwencji. W Uwagach końcowych Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, dotyczących wstępnego sprawozdania Polski czytamy, że „Komitet jest zaniepokojony brakiem: (...) znaczącego zaangażowania reprezentatywnych organizacji osób niepełnosprawnych w monitorowanie realizacji konwencji”²⁸⁰ i zaleca, by nasze państwo „zapewniło kompleksowe i skuteczne zaangażowanie organizacji osób niepełnosprawnych w monitorowanie realizacji konwencji oraz zapewniło im niezbędne środki finansowe na ten cel”²⁸¹.

Niechciana reprezentacja

Minęły lata od wydania „Społecznego Raportu Alternatywnego z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce” i ogłoszenia Uwag końcowych Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, dotyczących wstępnego sprawozdania Polski. Niestety, sprawy nie poszły do przodu tak, jak by się tego chciało. Owszem, trzeba podkreślić, że w 2016 roku do 20 zwiększono liczbę reprezentantów organizacji pozarządowych w składzie Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych. „Ustawa o rehabilitacji nie precyzuje jednak rodzaju tych organizacji, w szczególności nie odnosi się do pojęcia „organizacji reprezentatywnych” w rozumieniu przyjętym przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Nie ustanawia też wymogu uczestnictwa w Radzie samych osób z niepełnosprawnościami lub choćby osób reprezentujących wszystkie rodzaje niepełnosprawności” – podkreśla Anna Błaszczak-Banasiak w rozdziale dotyczącym artykułu 33 „Analizy wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w

²⁷⁹ Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa, 2015, s. 52 [dostęp: 30.11.2025 r.].

²⁸⁰ Uwagi końcowe Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, op. cit., pkt 55c.

²⁸¹ Tamże, pkt 56c.

tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”²⁸².

To samo tyczy się wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych. Dodatkowo, w każdym przypadku członków rad powołują odpowiednio: minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego na wniosek Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, marszałek województwa oraz starosta²⁸³. Nie jest to więc do końca przejrzysty proces, który umożliwi faktyczny udział osobom z niepełnosprawnościami, zwłaszcza reprezentującym szersze środowisko. Anna Błaszczak-Banasiak dodaje: „Zarówno w przypadku Krajowej Rady Konsultacyjnej, jak i rad regionalnych ustawodawca nie zdecydował się na przyznanie tym instytucjom kompetencji o charakterze decyzyjnym. Zaniechanie procesu konsultacji z radą nie rodzi też żadnych skutków w procesie stanowienia prawa lub opracowywania programów i polityk wobec osób z niepełnosprawnościami”²⁸⁴.

Jeszcze słabsza jest reprezentacja organizacji osób z niepełnosprawnościami w Radzie Nadzorczej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). W przepisach nie ma nawet słowa o tym, by przedstawiciele (tylko dwóch) organizacji pozarządowych mieli mieć jakikolwiek związek z problematyką osób z niepełnosprawnościami²⁸⁵. Próżno także szukać regulacji, która pozwalałaby mieć pewność, że osoby z niepełnosprawnościami zasiadają w Radzie Dostępności, będącej organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego²⁸⁶. Nieco lepiej, choć daleko od ideału, jest w przypadku Polskiej Rady Języka Migowego, której przewodniczący musi znać polski język migowy (PJM), a członkiem może być „osoba znająca PJM, SJM lub

²⁸² A. Błaszczak-Banasiak, „Artykuł 33” w: Analiza wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa, 2022, s. 470.

²⁸³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913, 1301), art. 43, 44a, 44b, 44c.

²⁸⁴ A. Błaszczak-Banasiak, „Artykuł 33” w: Analiza wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa, 2022 s. 471.

²⁸⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 913, 1301), art. 50.

²⁸⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1411), art. 13.

SKOGN lub zajmująca się zawodowo tą problematyką²⁸⁷ (choć z obowiązku tego zwolniono reprezentantów Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, którzy także wchodzi w skład Rady). „Podobnie jak w przypadku KRK oraz rad regionalnych rola Polskiej Rady Języka Migowego ma charakter wyłącznie opiniodawczy, a zaniechanie konsultacji z tym organem nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych”²⁸⁸ – podsumowuje Anna Błaszczak-Banasiak.

Na tym tle ciekawą inicjatywą jest Rada osób z niepełnosprawnościami, powołana w 2024 roku przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

W momencie jej tworzenia, wśród 33 członków aż 31 to były osoby z niepełnosprawnościami. Rada pełni funkcję opiniodawczo-doradczą w zakresie praw osób z niepełnosprawnościami i zapewnia Rzecznikowi wsparcie w realizacji zadań w zakresie monitorowania wdrażania postanowień Konwencji. Warto podkreślić, że jest to rada samorzeczników, a nie organizacji pozarządowych. Warto też odnotować nazwę – nie jest to rada „do spraw” osób z niepełnosprawnościami, lecz rada samych osób z niepełnosprawnościami²⁸⁹.

Interesująca była też koncepcja Rady ds. komunikacji wspomagającej i alternatywnej oraz tekstu łatwego do czytania i zrozumienia (Rada ds. AAC i ETR), powstałej w ramach projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”. Prócz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, przedstawicieli partnerów projektu, naukowców oraz specjalistów, wśród jej członków zarezerwowano także miejsce dla „1 użytkownika wspomagających i alternatywnych metod komunikacji (AAC)” i „1 użytkownika tekstu łatwego do czytania i zrozumienia (ETR)”²⁹⁰. Niestety, Rada przestała istnieć wraz z zakończeniem projektu, czyli pod koniec 2023 roku.

²⁸⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 20), art. 20-21.

²⁸⁸ A. Błaszczak-Banasiak: „Artykuł 33” w: Analiza wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa, 2022, s. 472.

²⁸⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-powolanie-rada-osob-z-niepelnosprawnoszcziami> [dostęp: 29.11.2025 r.].

²⁹⁰ <https://www.gov.pl/web/rodzina/pelnomocnik-rzadu-ds-osob-niepelnosprawnych-oglasza-nabor-do-rady-ds-komunikacji-wspomagajacej-i-alternatywnej-oraz-tekstu-latwego-do-czytania-i-zrozumienia> [dostęp: 29.11.2025 r.].

Anna Błaszczak-Banasiak podsumowuje w swojej analizie: „Polskie przepisy w obszarze monitorowania realizacji przepisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie spełniają standardów ustanowionych w drodze art. 33 KPON”²⁹¹, a odnosząc się do ust. 3 precyzuje: „Niewystarczające są również prawne gwarancje włączania społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności osób z niepełnosprawnościami i reprezentujących je organizacji w proces monitorowania realizacji postanowień Konwencji. (...) Realizacja wytycznych płynących z Komentarza Nr 7 wymagałaby całkowitej weryfikacji aktualnej praktyki w zakresie konsultacji działań i polityki publicznej dotyczącej osób z niepełnosprawnościami. Komitet zwrócił uwagę m.in. na kwestię „reprezentatywności” organizacji społecznych, podkreślając, że w proces konsultacji powinny być włączone przede wszystkim te organizacje, które rzeczywiście reprezentują w sposób bezpośredni osoby z niepełnosprawnościami, tzn. są na przykład zarządzane przez osoby z niepełnosprawnościami lub je zatrudniają. To założenie jest kluczowe, żeby osoby z niepełnosprawnościami były faktycznie włączane w proces podejmowania decyzji na ich temat”²⁹².

Anna Błaszczak-Banasiak podkreśla też, że według Komitetu konsultacje społeczne mają mieć charakter transparentny, a ich rezultaty należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznych decyzji. „Co więcej, Komitet przewiduje, że zaniedbanie procesu konsultacji powinno nieść za sobą odpowiednie skutki prawne. Regulacje krajowe w takim przypadku powinny przewidywać m.in.: zawieszenie procedury podejmowania decyzji, powrót do poprzednich etapów procesu podejmowania decyzji tak, aby uzupełnić pominięte konsultacje, wstrzymanie wdrożenia decyzji podjętych bez odpowiednich konsultacji, a nawet możliwość ich kwestionowania w części, w której nie zostały skonsultowane z osobami z niepełnosprawnościami. Polskie rozwiązania prawne w obszarze konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w oczywisty sposób nie spełniają tych standardów”²⁹³ – konkluduje Anna Błaszczak-Banasiak w swojej analizie.

²⁹¹ A. Błaszczak-Banasiak: „Artykuł 33” w: Analiza wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa, 2022, s. 472.

²⁹² Tamże, s. 473.

²⁹³ Tamże, s. 474.

Gorzka partycypacja

Praktyka brania pod uwagę głosu organizacji osób z niepełnosprawnościami bywa bardzo różna. Warto podkreślić, że w ramach unijnej perspektywy finansowej 2014-2020 Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej realizowało wraz z partnerami społecznymi trzy tzw. projekty systemowe: „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”²⁹⁴ (POWR.02.06.00-00-0064/19-01; wspólnie z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Polskim Stowarzyszeniem na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną (PSONI) i Fundacją im. Królowej Polski św. Jadwigi), „Włączenie wyłączonych – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”²⁹⁵ (POWR.02.06.00-00-0065/19; razem z Polskim Związkiem Głuchych, Polską Organizacją Pracodawców Osób Niepełnosprawnych oraz ze Stowarzyszeniem Czas, Przestrzeń, Tożsamość), a także wspomniany już „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”²⁹⁶ (POWR.02.06.00-00-0066-21; wspólnie z Polskim Forum Osób z Niepełnosprawnościami, Fundacją Instytut Rozwoju Regionalnego, Uniwersytetem Warszawskim, Szkołą Główną Handlową w Warszawie oraz Fundacją Naukową Instytut Badań Strukturalnych).

Co z wykorzystaniem rezultatów projektów? Przykładem niech będzie projekt „Aktywni Niepełnosprawni”, w ramach którego strona społeczna (we współpracy z liderem) przygotowała, skonsultowała i przetestowała szereg

²⁹⁴ <https://niepelnosprawni.gov.pl/projekty/projekty-po-wer/projekt-aktywni-niepelnosprawni-narzedzia-wsparcia-samodzielnosci-osob-niepelnosprawnych/> [dostęp: 29.11. 2025 r.].

²⁹⁵ Projekt nr POWR.02.06.00-00-0065/19; razem z Polskim Związkiem Głuchych, Polską Organizacją Pracodawców Osób Niepełnosprawnych oraz ze Stowarzyszeniem Czas, Przestrzeń, Tożsamość, dostęp pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/projekty/projekty-po-wer/projekt-wlaczenie-wylaczonych-aktywne-instrumenty-wsparcia-osob-niepelnosprawnych-na-ryнку-pracy/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

²⁹⁶ Społeczny projekt ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, powstały w ramach POWR.02.06.00-00-0066-21; wspólnie z Polskim Forum Osób z Niepełnosprawnościami, Fundacją Instytut Rozwoju Regionalnego, Uniwersytetem Warszawskim, Szkołą Główną Handlową w Warszawie oraz Fundacją Naukową Instytut Badań Strukturalnych, dostęp pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/projekty/projekty-po-wer/opracowanie-projektu-ustawy-wdrazajacej-konwencji-o-prawach-osob-niepelnosprawnych-o-proponowanej-nazwie-ustawa-o-wyrownywaniu-szans-osob-z-niepelnosprawnościami/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

instrumentów, a na koniec opracowała gotowe projekty przepisów, które dotyczyły takich rozwiązań, jak Mobilny Doradca Włączenia Społecznego, fundusze wsparcia czy asysta prawna. Wypracowano także m.in. standard asystencji osobistej osoby z niepełnosprawnością. Z kolei w ramach projektu „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję...” stworzono projekt ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami (wraz z uzasadnieniem, rozporządzeniami i oceną skutków regulacji). Powstały więc propozycje gotowe do wdrożenia do systemu prawnego, zdecydowana większość z nich utknęła jednak w ministerialnych szufladach. Urobek projektów wykorzystano do tej pory w zasadzie jedynie w projekcie ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji oraz rządowym projekcie ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami.

Warto podkreślić, że praca nad obydwoma projektami ustaw stanowi pozytywny przykład współpracy ze środowiskiem osób z niepełnosprawnościami. W 2024 roku reprezentanci organizacji pozarządowych (w tym PFON i PSONI) regularnie uczestniczyli w Ministerstwie Sprawiedliwości w posiedzeniach Zespołu do spraw opracowania propozycji rozwiązań normatywnych w zakresie zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji²⁹⁷. Z kolei ww. standard asystencji osobistej został wykorzystany w pracach nad rządową ustawą o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami, dodatkowo projekt tej ustawy był później bardzo szeroko konsultowany. Konsultacje publiczne trwały ponad miesiąc, przy czym zadbano również o tekst łatwy do czytania i zrozumienia (ETR) oraz polski język migowy (PJM). Odkonstultowano siedem spotkań konsultacyjnych (na żywo w różnych miastach, online oraz hybrydowo) dla osób z niepełnosprawnościami, ich bliskich oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych i samorządów. Dzięki temu z możliwości wysłuchania informacji przedstawianych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wzięcia udziału w spotkaniach czy zgłoszenia swoich uwag

²⁹⁷ Więcej informacji na temat prac zespołu pod adresem: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/posiedzenie-zespołu-do-spraw-modelu-wspieranego-podejmowania-decyzji-pod-przewodnictwem-ministry-zuzanny-rudzinskiej-bluszcz> [dostęp: 29.11.2025 r.].

skorzystało ponad tysiąc osób²⁹⁸. Żałować można jedynie, że już po zakończeniu konsultacji i wdrożeniu części uwag projekt uległ niekorzystnym zmianom.

Obszerny proces konsultacji przeszedł też projekt „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030”, opublikowanej w lutym 2021 r. „Opracowanie i przyjęcie Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami stanowi wypełnienie jednego z podstawowych warunków horyzontalnych finansowania polityki spójności UE w latach 2021–2027, jakim jest implementacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych poprzez ustanowienie ram całościowej polityki krajowej na rzecz osób niepełnosprawnych. Opracowanie Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 wynika również z zapisów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2021 (z perspektywą do 2030 r.), przyjętej uchwałą Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. Celem głównym Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami jest włączenie osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami w życie społeczne i zawodowe, a tym samym zagwarantowanie im praw określonych w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”²⁹⁹ – pisała dr Anna Drabarz w „Analizie wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”.

W Strategii zaplanowano m.in. kompleksową zmianę funkcjonowania Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych (KRK), a także rad wojewódzkich i powiatowych. Dla przykładu, członków KRK „będzie wybierać szereg podmiotów, aby zagwarantować jej pluralizm, niezależność oraz jak największą reprezentatywność środowiska osób z niepełnosprawnościami”³⁰⁰. Ponad 70 proc. członków Rady miałyby być przedstawicielami m.in. organizacji osób z niepełnosprawnościami lub działających na ich rzecz, a ponad 60 proc. to będą osoby

²⁹⁸ Informacja o sposobie prowadzenia konsultacji publicznych dostępna na stronie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/projekt-ustawy-o-asystencji-osobistej-przekazany-do-dalszych-prac/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

²⁹⁹ A. Drabarz, „Artykuł 4” w: Analiza wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Warszawa, 2022, s. 42.

³⁰⁰ Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 roku w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030”, op. cit., poz. 218, s. 264.

z niepełnosprawnościami, w tym ze wszystkimi głównymi jej rodzajami. Cóż z tego, skoro realizację powyższych działań zaplanowano do końca 2025 roku, tymczasem próżno szukać jakiegokolwiek aktywności w tym zakresie, a cała Strategia w zdecydowanej większości nie jest wdrażana³⁰¹.

Warto podkreślić, że w części działań administracja publiczna sięga po ekspertów strony społecznej. Dla przykładu, dr Anna Drabarz „w latach 2020-2023 była związana zawodowo z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej. Jako współautorka Polskiego Aktu o Dostępności wniosła ważny wkład w przygotowanie ustawy na rzecz budowania dostępnego, otwartego na potrzeby osób z niepełnosprawnościami społeczeństwa”³⁰². Z kolei środowisko rodziców osób z niepełnosprawnościami, wymagających wysokiego poziomu wsparcia, tworzyło koncepcję Wspomaganych Społeczności Mieszkaniowych (WSM), wdrażaną obecnie przez PFRON³⁰³. Częściej zdarza się jednak, że partycypacja kończy się gorzko. Tak było w przypadku „Strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce”, którą – na zaproszenie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej – wypracowało blisko 100 reprezentantów strony społecznej, by wkrótce dowiedzieć się, że resort nie zdecyduje się na tak odważne zmiany i przygotowuje o wiele bardziej zachowawczą „Strategię rozwoju usług społecznych”³⁰⁴. Nie jest też szczególnie zachęcające dla środowiska osób z niepełnosprawnościami odrzucenie zdecydowanej większości poprawek do procedowanej w parlamencie ustawy o świadczeniu wspierającym, stworzonych przez szeroką koalicję strony społecznej³⁰⁵. Także dostępność dla osób z różnymi niepełnosprawnościami procesów konsultacji np. projektów aktów prawnych pozostawia wiele do życzenia.

³⁰¹ <https://www.strategiaozn.pl/index.html> [dostęp: 29.11.2025 r.].

³⁰² <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/odeszla-dr-anna-drabarz> [dostęp: 29.11.2025 r.].

³⁰³ <https://www.pfron.org.pl/osoby-niepelnosprawne/programy-pfron-i-zadania-ustawowe/wspomagane-spoleczności-mieszkaniowe/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

³⁰⁴ <https://publicystyka.ngo.pl/podpisz-apel-w-sprawie-strategii-deinstytucjonalizacji> [dostęp: 29.11.2025 r.].

³⁰⁵ <https://naszrzecznik.pl/wspolne-propozycje-poprawek-strony-spolecznej-do-ustawy-o-swiadczeniu-wspierajacym/> [dostęp: 29.11.2025 r.].

Rekomendacje

Rekomendacje pochodzą z „Analizy w zakresie faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i rozwiązań prawnych z zakresu ich wsparcia”, powstałej w ramach projektu pt. „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję...”. Po kilku latach nie straciły niestety na aktualności:

- Stałe monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami z udziałem osób z niepełnosprawnościami oraz organizacji osób z niepełnosprawnościami.
- Coroczne określanie priorytetów polityki na rzecz realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w konsultacji z osobami z niepełnosprawnościami oraz z organizacjami osób z niepełnosprawnościami.
- Opracowanie i wdrożenie wytycznych w zakresie legislacji zgodnej z Konwencją o prawach osób z niepełnosprawnościami³⁰⁶.
- Przegląd istniejących rozwiązań i ewentualne opracowanie mechanizmów wspierających osoby z niepełnosprawnościami w tworzeniu i utrzymaniu organizacji reprezentującej ich interesy na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym³⁰⁷.
- Nowe regulacje w obszarze składu, sposobu wybierania członków i członkiń, a także zakresu kompetencji Krajowej Rady Konsultacyjnej oraz rad regionalnych tak, aby zapewnić odpowiednią reprezentację osobom z niepełnosprawnościami oraz rodzicom lub osobom wspierającym osoby z niepełnosprawnościami, które nie mogą się samodzielnie reprezentować. W miarę możliwości ustawa powinna również nawiązywać do standardów omówionych w Komentarzu ogólnym nr 7, w tym do pojęcia „organizacji reprezentatywnej”. Wskazane jest rozważenie wprowadzenia obligatoryjnego charakteru konsultacji wraz z odpowiednimi konsekwencjami prawnymi w przypadku zaniechania tego obowiązku³⁰⁸.

³⁰⁶ A. Drabarz, „Artykuł 4” w: Analiza w zakresie faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i rozwiązań prawnych z zakresu ich wsparcia, Warszawa, 2022, s. 66.

³⁰⁷ J. Zbieranek, „Artykuł 29” w: Analiza w zakresie faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i rozwiązań prawnych z zakresu ich wsparcia, Warszawa, 2022, s. 751.

³⁰⁸ A. Błaszczak-Banasiak, „Artykuł 33” w: Analiza w zakresie faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i rozwiązań prawnych z zakresu ich wsparcia, Warszawa, 2022, s. 812.

Przywołane wyżej rekomendacje nabierają szczególnego znaczenia na przełomie lat 2025 i 2026, gdy – mimo Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 – trudno dostrzec skoordynowane działania, mające na celu pełne wdrożenie w Polsce Konwencji. Cieszy oczywiście, że trwają prace nad projektami ustaw o asystencji osobistej czy instrumentach wspieranego podejmowania decyzji. To przełomowe przepisy w kontekście możliwości prowadzenia niezależnego życia. Nie da się jednak nie zauważyć, że do spójnej, zgodnej z Konwencją polityki wobec osób z niepełnosprawnościami wciąż daleko. Trudno, by trzymanie przez rządzących na dystans organizacji osób z niepełnosprawnościami do tego celu nasz kraj zbliżało.

Nikt nigdy nie obiecywał, że rzecznictwo praw osób z niepełnosprawnościami będzie proste w realizacji. Doświadczenie pokazuje jednak, że nasz kraj, mimo zasad wyrażonych w Konwencji i dookreślonych przez Komitet, zadania tego nie ułatwia. Należy założyć, że jest tak nie tylko w zakresie problematyki praw osób z niepełnosprawnościami. Może to dlatego tylko 28 proc. organizacji pozarządowych bierze udział w debatach z administracją publiczną, konsultacjach społecznych, podpisywaniu petycji itp., a zaledwie 11 proc. działa w obszarze rzecznictwa w celu zmian prawnych i systemowych³⁰⁹? Z drugiej strony aż 82 proc. młodych osób z niepełnosprawnościami wskazuje chęć wpływu na sytuację osób z niepełnosprawnościami jako motywację do zaangażowania się w działania organizacji pozarządowej³¹⁰.

Niestety jednak, zasada „nic o nas bez nas” zbyt często zamienia się w „o nas bez nas”. Można powiedzieć, że to i tak lepiej niż samo „nic o nas” lub „wszystko o nas bez nas”, ale do ideału daleko.

³⁰⁹ Kondycja organizacji pozarządowych 2024, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, 2025, s. 39.

³¹⁰ A. Drabarz, M. Kocejko, A. Greniuk, Młodzi własnym głosem. Reprezentacja i zaangażowanie młodych osób z niepełnosprawnościami w organizacjach pozarządowych w Polsce, Białystok, 2024, s. 21.