

## IV. Informacja o realizacji wybranych praw ustanowionych w Konwencji

### Artykuł 5 - Równość i niedyskryminacja

#### 1. Wprowadzenie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W ocenie Rzecznika pozytywnie ocenić należy także niektóre regulacje prawne dotyczące równego traktowania i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. W szczególności na aprobatę zasługują gwarancje równego traktowania ze względu na niepełnosprawność przewidziane w Kodeksie pracy, które przewidują ochronę m.in. w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, ukształtowania wynagrodzenia za

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

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

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

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

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

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

Rzecznik krytycznie ocenia także skuteczność środków przewidzianych do ochrony i przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania osób z niepełnosprawnościami. Jak wyżej wskazano, zgodnie z ustawą o równym traktowaniu, osoba z niepełnosprawnością, korzystająca z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania może ubiegać się o odszkodowanie. W polskim systemie prawnym odszkodowanie, co do zasady, odnosi się do zrekompensowania szkody majątkowej z pominięciem krzywdy moralnej. Tymczasem w zdecydowanej większości spraw

o naruszenie zasady równego traktowania ze względu na niepełnosprawność, przedmiotem ochrony jest nie tyle prawo majątkowe osoby z niepełnosprawnością, co jej godność. Tym samym, w przypadku, w którym osoba z niepełnosprawnością stała się wprawdzie ofiarą dyskryminacji, jednak nie poniosła szkody majątkowej, nie przysługuje jej roszczenie przewidziane w ustawie o równym traktowaniu.

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

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

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

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

W roku 2013 do sądów powszechnych trafiło jedynie 12 spraw o przyznanie odszkodowania z tytułu naruszenia zasady równego traktowania (uwzględniając wszystkie przesłanki dyskryminacji). Łączna suma odszkodowania zasądzona z tego tytułu w Polsce w roku 2013 wyniosła 1.200 złotych (około 300 euro).

Nie jest znana liczba spraw rozpatrywanych przez sądy pracy z zakresu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Rzecznik dysponuje jedynie zbiorczymi danymi dotyczącymi wszystkich spraw z obszaru równego traktowania w zatrudnieniu (uwzględniające wszystkie przesłanki dyskryminacji). W sprawach z zakresu dyskryminacji w zatrudnieniu, na podstawie przepisu art. 11<sup>3</sup> Kodeksu pracy, w roku 2013 rozpatrzono łącznie 63 sprawy w tym jedynie 6 uwzględniono w całości. Na podstawie przepisu art. 18<sup>3d</sup> Kodeksu pracy rozpatrzono natomiast 427 takich spraw (172 powództwa wniesione przez kobiety i 255 powództw wniesionych przez mężczyzn) z czego uwzględniono w całości lub

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

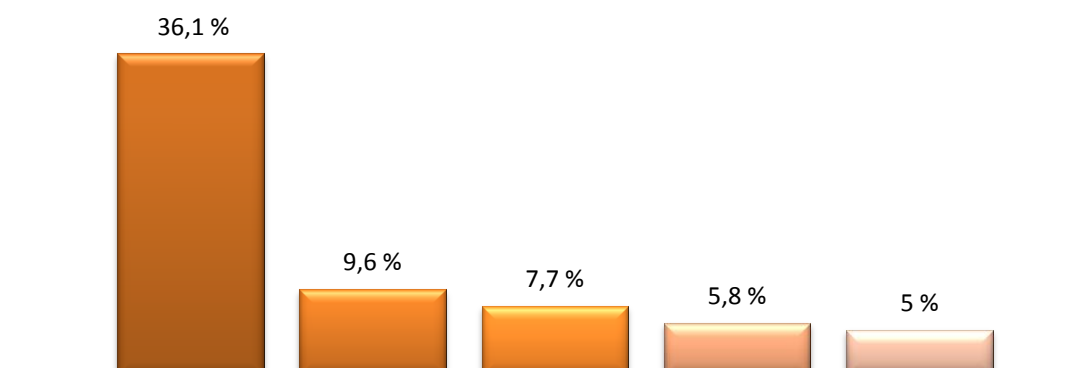
w części 72 powództwa (31 powództw wniesionych przez kobiety i 41 powództw wniesionych przez mężczyzn).

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

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

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

- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie



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

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

## **5. Rekomendacje kierunkowe**

W ocenie Rzecznika, koniecznym jest zapewnienie skutecznych środków przewidzianych dla ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją poprzez poszerzenie zakazu dyskryminacji w ustawie o równym traktowaniu oraz umożliwieniu dochodzenia rekompensaty pieniężnej (zadośćuczynienia) także za krzywdy o charakterze moralnym oraz naruszenie godności osoby z niepełnosprawnością.

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

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

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Istotne zastrzeżenia należy także sformułować pod adresem inspekcji nadzoru budowlanego, do której ustawowych zadań należy m.in. kontrola dostosowania nowowybudowanych obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Problem ten oddają przedstawione poniżej dane dotyczące poziomu dostępności obiektów użyteczności publicznej w jednym z polskich województw.

### 4. Wyniki dostępnych badań i dane statystyczne

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

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

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

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

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



przeprowadziła kontrolę dostępności obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim.

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

## 5. Najważniejsze rekomendacje

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

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

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

- konieczne jest wprowadzenie do standardów nauczania na kierunkach związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego przedmiotów poświęconych zasadom uniwersalnego projektowania.

PROJEKT

## Artykuł 12 - Równość wobec prawa

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

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

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

Polski Kodeks cywilny przewiduje dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia: całkowite i częściowe. Różnica pomiędzy jednym a drugim rodzajem tej instytucji dotyczy zasadniczo stopnia występowania przesłanek wymaganych do ubezwłasnowolnienia osoby fizycznej oraz skutków, jakie wiążą się z każdym z nich. Zgodnie z dyspozycją art. 13 § 1 K.c. osoba, która ukończyła lat trzynaście może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem. Skutkiem całkowitego ubezwłasnowolnienia jest utrata zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego (chyba że pozostaje ona jeszcze pod władzą rodzicielską). W myśl art. 16 § 1 K.c. ubezwłasnowolnienie częściowe może być orzeczone tylko wobec osoby pełnoletniej, a więc mającej ukończonych lat osiemnaście (oraz kobiety, która uzyskała pełnoletniość przez zawarcie małżeństwa), która ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy lub inne zaburzenia psychiczne, w szczególności pijaństwo i narkomanię, potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Orzeczenie częściowego ubezwłasnowolnienia skutkuje ograniczeniem zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowieniem dla niej kuratora<sup>63</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Obowiązujące w Polsce przepisy regulujące instytucję ubezwłasnowolnienia stanowią typowy przykład modelu zastępczego podejmowania decyzji i jako takie nie spełniają

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

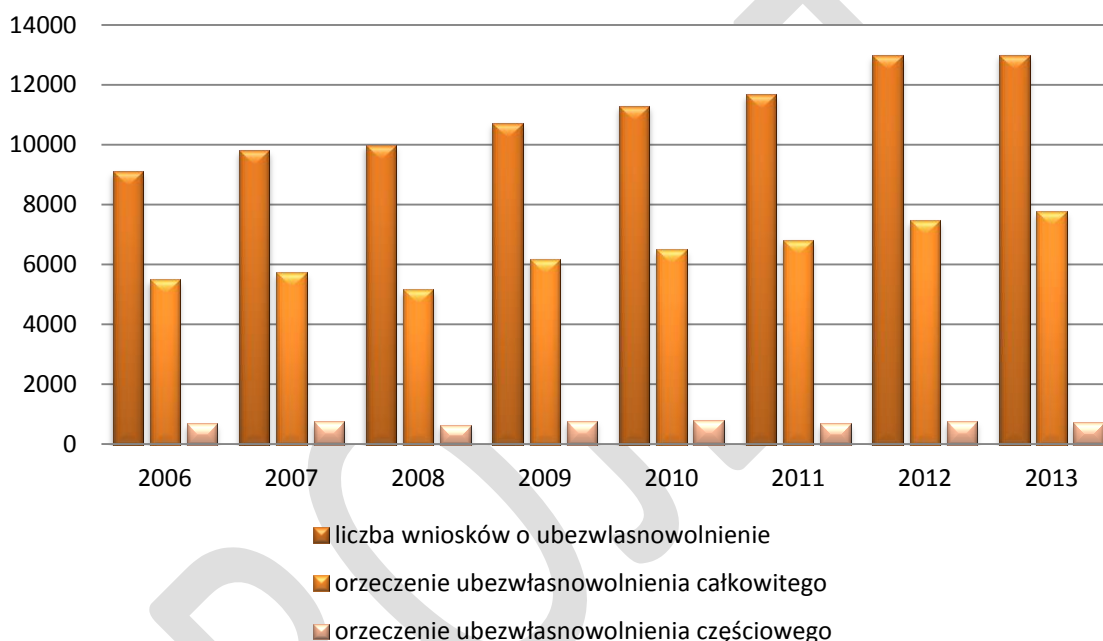
<sup>75</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 139 poz. 993 tekst jednolity.

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

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

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

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



Oprac.: BRPO na podstawie danych udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości

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

Na dzień 31 grudnia 2013 r. liczba osób ubezwłasnowolnionych znajdujących się pod opieką (ubezwłasnowolnienie całkowite) wynosiła 65 981, natomiast liczba osób ubezwłasnowolnionych znajdujących się pod kuratelą (ubezwłasnowolnienie częściowe) to 11 658. **Łączna liczba osób ubezwłasnowolnionych wynosiła więc w Polsce 77 639**

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

(siedemdziesiąt siedem tysięcy sześćset trzydzieści dziewięć osób)<sup>79</sup>. Mając na uwadze przesłanki orzeczenia ubezwłasnowolnienia (zarówno całkowitego, jak i częściowego) należy założyć, że w przeważającej większości są to osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.

## 5. Najważniejsze rekomendacje

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

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

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

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



## Artykuł 20 - Mobilność

### 1. Wprowadzenie – krótka charakterystyka

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

Ponadto w polskim systemie prawnym, co do zasady, bezpośrednie zastosowanie mają akty prawa unijnego, w tym: rozporządzenie 181/2011 dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym<sup>146</sup>, rozporządzenie 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym<sup>147</sup>, rozporządzenie 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą<sup>148</sup> oraz rozporządzenie 1177/2010 o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową<sup>149</sup>, które w szerokim zakresie odnoszą się do praw pasażerów z niepełnosprawnościami.

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

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

Dla zapewnienia mobilności osób z niepełnosprawnościami poruszającym się własnymi samochodami niezbędne jest odpowiednie dostosowanie dróg i miejsc parkingowych. Ważną zmianą w tym zakresie było umożliwienie nałożenia sankcji karnej na osoby, które naruszyły zakaz parkowania w miejscach przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami, nawet w przypadku miejsc parkingowych znajdujących się na

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

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

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

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

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

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

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

terenie, który jest prywatną własnością (np. na parkingach w centrach handlowych). Odpowiednia nowelizacja przepisów weszła w życie w 2010 r.<sup>150</sup>

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

Obecnie, lotniska znajdujące się w największych miastach w Polsce zostały dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Warto przy tym zwrócić uwagę na przygotowany *Kodeks Dobrego Postępowania Przy Obsłudze Naziemnej Osób Niepełnosprawnych oraz Osób z Ograniczoną Sprawnością Ruchową na Lotnisku Chopina w Warszawie*<sup>151</sup>. Mimo nazwy, sugerującej dokument skierowany do pracowników lotniska, Kodeks zawiera wskazówki dla osób niepełnosprawnych co do sposobu poruszania się po lotnisku i zamawiania usługi asysty. Podobny dokument, którego odbiorcami są pracownicy lotniska, został także przygotowany przez port lotniczy Kraków-Balice<sup>152</sup> oraz inne porty lotnicze.

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

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

#### **A. Transport miejski**

Wciąż nie obowiązują regulacje prawne, które nakazywałyby przewoźnikom zapewniać pojazdy i usługi dostępne dla niepełnosprawnych. Obowiązująca od 2010 r. ustawa o transporcie zbiorowym<sup>153</sup> nie przewiduje żadnych obowiązków, które wprost poprawiłyby dostępność transportu zbiorowego dla potrzeb osób z różnymi rodzajami

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

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

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

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

niepełnosprawności. Ustawa nakłada wprawdzie konieczność stworzenia *planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego* dla określonego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego i określonego transportu, w którym należy uwzględnić potrzeby osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Ustawodawca wprowadził tę ogólną klauzulę, jednakże nie określił, jakie dokładnie rozwiązania powinien zawierać prawidłowo sporządzony plan. Z tego względu, powyższa regulacja pozostaje wyłącznie postulatem, z którego nie wynikają konkretne prawa dla osób niepełnosprawnych.

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

## **B. Transport samochodowy**

Ważnym elementem umożliwiającym osobom z niepełnosprawnościami samodzielne poruszanie się oraz wykonywanie niektórych zawodów jest możliwość uzyskania prawa jazdy. Część osób niepełnosprawnych ma możliwość prowadzenia samochodu, ale wyłącznie w odpowiednio dostosowanych pojazdach. Taki pojazd jest także niezbędny osobie niepełnosprawnej w trakcie zdawania egzaminu na prawo jazdy. Zgodnie z ustawą o kierujących pojazdami<sup>154</sup>, obowiązek dostarczenia dostosowanego samochodu na część praktyczną egzaminu został nałożony na osobę egzaminowaną. W ocenie Rzecznika, taka regulacja stawia osoby niepełnosprawne w gorszej sytuacji niż pozostałych zdających, którym pojazd zapewnia ośrodek egzaminujący. Nieuzasadnione jest bowiem zwolnienie podmiotów realizujących zadania publiczne w postaci egzaminowania kierowców i otrzymujących na ten cel środki pieniężne z obowiązku zapewnienia odpowiedniego pojazdu określonej grupie osób – wymagających udogodnień technicznych w prowadzonych samochodach – i przerzucenie obowiązku i związanych z tym niedogodności na osobę niepełnosprawną. Zdaniem Rzecznika, przyjęte rozwiązanie prowadzi do naruszenia wynikającej z Konstytucji zasady równości, a także narusza obowiązek urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten narusza także art. 20 Konwencji. Z tego

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

względu, Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego<sup>155</sup> o uznanie regulacji za niezgodną z Konstytucją oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych.

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

Ponadto osoby głuche nie mają obecnie możliwości uzyskania innej kategorii prawa jazdy niż A i B (uprawniające do kierowania motocyklem i samochodem osobowym), nie mogą więc uzyskać prawa do kierowania samochodami ciężarowymi. Wynika to z przepisów wewnętrznych, które regulują, jaki ubytek słuchu uprawnia do prowadzenia samochodu ciężarowego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców<sup>157</sup> ubytek słuchu nie może przekraczać 35 dB. Takie ograniczenie uniemożliwia osobom głuchym wykonywanie zawodu kierowcy, mimo że wiele państw członkowskich Unii Europejskiej dopuszcza taką możliwość. W ocenie Rzecznika, z punktu widzenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym takie ograniczenie nie jest uzasadnione, tym bardziej, że osoby głuche mają możliwość uzyskania prawa do kierowania motocyklem oraz samochodem osobowym.

### **C. Transport kolejowy**

W Polsce drugim najczęściej wybieranym środkiem transportu, po transporcie drogowym, jest komunikacja kolejowa – w 2012 r. skorzystało z niej ok. 270 mln pasażerów,

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

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

<sup>157</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2013 r. poz. 133).

co stanowi 35% wszystkich pasażerów (63% transport samochodowy; następny w kolejności transport lotniczy to jedynie 0,9% wszystkich pasażerów)<sup>158</sup>.

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

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

W następstwie omówionych powyżej regulacji szczególnie niski jest poziom dostępności infrastruktury taboru kolejowego oraz dworców dla osób z niepełnosprawnościami. Z badań przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w roku 2007<sup>160</sup> (a więc po podpisaniu Konwencji przez Polskę, ale przed jej ratyfikacją) wynika, że tylko 2 dworce z 223 czynnych obiektów w Polsce była w pełni dostosowana do obsługi osób z niepełnosprawnościami. Dworce nie posiadały dostosowanych toalet i parkingów, sprawnych wind i podnośników, dostosowanych kas (wzmacniacze głosu, obniżone pulpity). Jedynie 2,3% eksploatowanego taboru kolejowego było dostosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych. Najczęściej występującymi barierami były: wąskie drzwi, niedostosowane toalety, nadmierna odległość pomiędzy wagonem a krawędzią peronu. Od czasu ostatniej tak kompleksowej kontroli infrastruktury kolejowej wiele budynków dworców zostało poddanych gruntownej przebudowie, a tabor kolejowy jest sukcesywnie modernizowany. Jak wynika jednak z kontroli doraźnych prowadzonych przez pracowników

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

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

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

Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacje pozarządowe, część spośród przebudowanych obiektów pozostaje niedostępna dla osób z niepełnosprawnościami.

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

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

## 5. Najważniejsze rekomendacje

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

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

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

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

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

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

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

- określenie odpowiednich ram czasowych dla zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej oraz innych środków transportu oraz bieżące monitorowanie postępów w tym zakresie;
- uchylenie regulacji dyskryminujących osoby z niepełnosprawnościami, w tym osoby głuche w zakresie możliwości uzyskania prawa jazdy.

PROJEKT