



foto. BRPO

Irena Lipowicz  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Na mocy ustawy o wdrożeniu  
niektórych przepisów Unii Europejskiej  
w zakresie równego traktowania,  
Rzecznikowi Praw Obywatelskich  
powierzono wykonywanie zadań  
dotyczących realizacji zasady  
równego traktowania

**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2014, nr 3**

**ŹRÓDŁA**

Red. Nacz. Stanisław Trociuk

**Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich  
w obszarze równego traktowania w roku 2013 oraz o przestrzeganiu zasady  
równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej**

**Opracowanie redakcyjne:**

Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze RPO

Mirosław Wróblewski – dyrektor zespołu

Anna Błaszczak – zastępca dyrektora zespołu

Magdalena Kuruś – naczelnik Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego

Anna Broniszewska

Anna Chabiera

Rafał Gutowski

Krzysztof Kurowski

Anna Mazurczak

Katarzyna Wilkońska-Zurowska

**Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Koncepcja edytorska: Stanisław Ćwik, Jolanta Lipka-Wołoska

Zespół Społeczny BRPO

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Warszawa 2014

**ISSN 0860-7958**

Oddano do składu w kwietniu 2014 r.

Podpisano do druku w maju 2014 r.

Nakład: 500 egz.

**Projekt okładki:**

Stanisław Ćwik

Grażyna Dziubińska

**Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:**

Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczak

[www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)



# INFORMACJA

o działalności

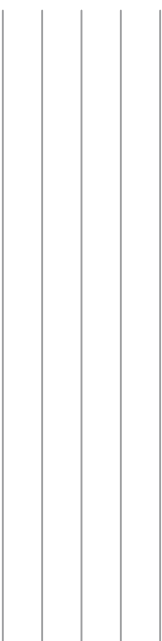
## RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

w obszarze równego traktowania

w roku **2013**

oraz o przestrzeganiu  
zasady równego traktowania  
w Rzeczypospolitej Polskiej

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w tym, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.), o prowadzonej działalności w obszarze równego traktowania oraz jej wynikach, stanie przestrzegania zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, a także o wnioskach oraz rekomendacjach dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania. Ponadto Informacja stanowi wykonanie art. 19 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustanawiającego obowiązek podania jej do wiadomości publicznej.



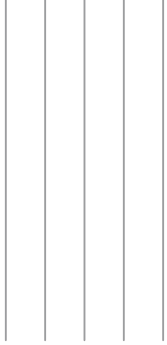
# Spis treści

<b>Wprowadzenie .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania oraz jej wyniki – wystąpienia generalne, wybrane sprawy indywidualne i inne działania .....</b>	<b>11</b>
1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość .....	12
2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek.....	19
3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć.....	26
4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową .....	33
5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd .....	37
<b>II. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.....</b>	<b>41</b>
1. Dostępność (art. 9 KPON).....	42
2. Wolność od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania (art. 15 KPON) .....	45
3. Mobilność (art. 20 KPON) .....	47
4. Edukacja (art. 24 KPON) .....	49
5. Praca i zatrudnienie (art. 27 KPON).....	52
6. Udział w życiu politycznym i publicznym (art. 29 KPON) .....	53
7. Udział w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie (art. 30 KPON) .....	54
8. Wdrożenie i monitorowanie Konwencji na szczeblu krajowym (art. 33 KPON) .....	57
9. Dostępna forma (art. 49 KPON).....	58

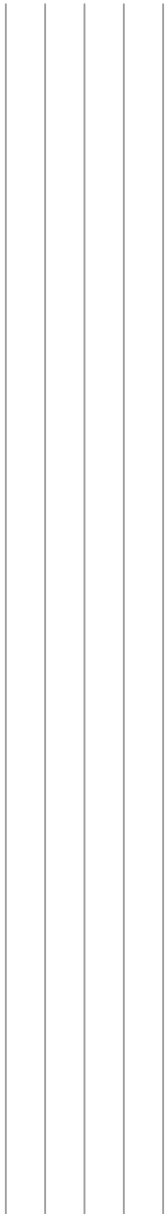


<b>III. Działalność Komisji Ekspertów .....</b>	<b>61</b>
1. Komisja Ekspertów ds. Migrantów .....	62
2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością .....	63
3. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych .....	63
<b>IV. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania .....</b>	<b>65</b>
<b>V. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania .....</b>	<b>69</b>
1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania .....	70
2. Wybrane kontrole, badania i inne działania podejmowane przez organy publiczne w obszarze równego traktowania .....	84
<b>VI. Wnioski oraz zalecenia dotyczące działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania .....</b>	<b>91</b>
1. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz realizacja postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych .....	93
2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość .....	94
3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek .....	95
4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć .....	97
5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową .....	98
6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd .....	99
<b>Załączniki .....</b>	<b>101</b>
Załącznik Nr 1. Prowadzone przez Rzecznik badania i wydane sprawozdania w obszarze równego traktowania w roku 2013 .....	102
Załącznik Nr 2. Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania .....	103
Załącznik Nr 3. Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania w obszarze działalności sądów i prokuratur .....	107





## **Wprowadzenie**





Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>1</sup>. Ustawa ta implementuje do polskiego porządku prawnego tzw. dyrektywy równościowe Unii Europejskiej, w tym trzy dyrektywy nakładające na państwa członkowskie obowiązek powołania lub utrzymania niezależnego organu ds. promowania, analizowania i wspierania równego traktowania – dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Decyzją ustawodawcy od 1 stycznia 2011 r. niezależnym organem do spraw równego traktowania jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

Do podstawowych zadań Rzecznik należy rozpatrywanie kierowanych do niej wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W zakresie realizacji zasady równego traktowania Rzecznik została ponadto zobowiązana do wykonywania szeroko zdefiniowanych nowych zadań. Należą do nich:

- analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób;
- prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji;
- opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją;
- wykonywanie dodatkowych obowiązków informacyjnych, polegających na corocznym informowaniu Sejmu i Senatu o swojej działalności w obszarze równego traktowania i jej wynikach oraz o stanie przestrzegania zasady równego traktowania.

W związku z ratyfikowaniem przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>2</sup>, Rzecznik Praw Obywatelskich został także wyznaczony niezależnym organem do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień tej Konwencji. Warto podkreślić, że do chwili obecnej nowe kompetencje Rzecznika w tym obszarze nie znalazły odzwierciedlenia w nowelizacji przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a powierzone zadania Rzecznik wykonuje wyłącznie na podstawie porozumienia z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej.

Rzecznik realizuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Wnioski w zakresie przestrzegania zasady równego traktowania rozpatrywane są przez zespoły właściwe ze względu na przedmiot wniosku. W strukturze organizacyjnej urzędu

<sup>1</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 254, poz. 1700).

<sup>2</sup> Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).





wyodrębniono ponadto Wydział Prawa Antydyskryminacyjnego umiejscowiony w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego, odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków oraz realizację dodatkowych zadań Rzecznik w zakresie realizacji zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji. Ponadto w ramach pełnienia funkcji niezależnego organu ds. monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych utworzono specjalną Grupę Zadaniową, która ma na celu koordynację działań poszczególnych jednostek Biura Rzecznika w tym obszarze.

W Biurze Rzecznika działają również trzy komisje ekspertów: do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz migrantów. Do zadań komisji należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez zespoły w Biurze Rzecznika, m.in. poprzez proponowanie priorytetowych kierunków aktywności Rzecznika, przygotowywanie analiz oraz monitorowanie realizacji zasady równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, narodowość, pochodzenie etniczne, religię i wyznanie.

W okresie objętym informacją do Biura Rzecznika wpłynęło 845 spraw dotyczących szeroko rozumianej problematyki równego traktowania. Największa grupa spraw dotyczyła odpowiednio: dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność – 305 spraw (36,1%), dyskryminacji ze względu na narodowość – 81 spraw (9,6%), dyskryminacji ze względu na orientację seksualną – 65 spraw (7,7%) oraz dyskryminacji ze względu na wiek – 49 spraw (5,8%).

W roku 2013 Rzecznik podjęła do prowadzenia 82% spraw dotyczących dyskryminacji. Oznacza to, że w przeważającej większości spraw skierowanych do Rzecznik zarzut naruszenia zasady równego traktowania postawiony przez wnioskodawcę był na tyle uprawdopodobniony, że uzasadniało to wszczęcie przez Rzecznik postępowania wyjaśniającego. W 15,3% spraw Rzecznik wskazała wnioskodawcy przysługujące mu środki działania, natomiast jedynie w 2,7% spraw przekazała wniosek według właściwości do innego organu lub w ogóle nie podjęła sprawy. W okresie objętym informacją Rzecznik skierowała do właściwych organów 66 wystąpień problemowych dotyczących realizacji szeroko rozumianej zasady równego traktowania.

Wśród spraw podjętych przez Rzecznik pozytywne dla wnioskodawcy rozwiązanie uzyskano jedynie w 10,2% spraw. W około 13% spraw zarzut stawiany przez wnioskodawcę nie potwierdził się. Natomiast niemal 75% spraw zakończono negatywnie z uwagi na nieuwzględnienie wystąpienia generalnego Rzecznik. Należy jednak mieć na uwadze, że blisko 1000 spraw podjętych przez Rzecznik w roku 2012, a zakończonych w roku 2013 (co stanowiło około 2/3 wszystkich spraw zakończonych przez Rzecznik w roku 2013) dotyczyło problemu niepowołania w skład Polskiej Rady Języka Migowego żadnej osoby głuchej. Działania podjęte przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik tylko częściowo odpowiadały na podnoszone w nim postulaty. Tym samym wszystkie te sprawy Rzecznik odnotowała jako zakończone niepowodzeniem.



Bez względu na to wysoki odsetek spraw zakończonych negatywnie musi budzić uzasadniony niepokój. Rekomendacje i zalecenia Rzecznik dotyczące zasady równego traktowania zbyt rzadko spotykają się ze zrozumieniem ze strony organów i instytucji publicznych, które wciąż nie przywiązują do realizacji tej zasady odpowiedniej wagi. Stanowi to istotny problem w zakresie zapewnienia równego traktowania w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym, co będzie przedmiotem działań Rzecznik w 2014 roku.

W ramach ustawowego obowiązku prowadzenia przez Rzecznik niezależnych badań oraz wydawania sprawozdań i zaleceń dotyczących dyskryminacji w roku 2013 wydano pięć raportów z serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka”:

1. Osoby starsze na rynku usług finansowych. Analiza i zalecenia.
2. Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia.
3. Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką. Inspiracje.
4. Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia.
5. Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji.

Rzecznik zleciła również przeprowadzenie badań antydyskryminacyjnych w zakresie obsługi osób głuchych przez urzędy i instytucje publiczne, dyskryminacji osób z zaburzeniami psychicznymi na rynku pracy oraz dostępu osób nieheteroseksualnych do opieki zdrowotnej. Wyniki tych badań zostaną opublikowane w formie raportów w roku 2014.

W roku 2013 Rzecznik rozpoczęła także prace nad wdrożeniem procedury konsultacji społecznych w zakresie tematów prowadzonych przez siebie badań antydyskryminacyjnych. Celem konsultacji jest m.in. pozyskanie wiedzy na temat potrzeb różnych grup społecznych narażonych na dyskryminację, których problemy nie znajdują odzwierciedlenia w kierowanych do Rzecznik wnioskach ze względu na niską świadomość prawną, brak zaufania do organów publicznych oraz inne obawy, którymi mogą kierować się przedstawiciele tych grup (tzw. *underreporting*). Na podstawie efektów tych konsultacji Rzecznik wybierze tematy badań antydyskryminacyjnych na drugą połowę 2014 roku oraz na rok 2015.

Rzecznik kontynuowała również współpracę międzynarodową w obszarze realizacji zasady równego traktowania, w tym w ramach struktur Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania „EQUINET”, a także prowadząc wspólne projekty z Radą Europy, Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz przedstawicielstwem Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (UNHCR).

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



Poniżej opisano działalność Rzecznik w obszarze równego traktowania ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne, narodowość, wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, religię, wyznanie lub światopogląd. Informacje dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, z uwagi na nowe zadania Rzecznik w zakresie popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zostały wyłączone do odrębnego rozdziału.

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

### a) Przepęstwa z nienawiści

Jednym z priorytetów działalności Rzecznik jest przeciwdziałanie rasizmowi, ksenofobii oraz związanej z nimi nietolerancji. Rzecznik w wydanym w 2012 roku raporcie „Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością”<sup>3</sup> przedstawiła zalecenia, których realizację stale monitoruje.

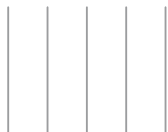
W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>4</sup> Rzecznik postulowała stworzenie jednolitej bazy rejestrującej przępstwa z użyciem przemocy, przeprowadzenie badań przybliżających rzeczywistość skalę zjawiska przemocy na tle rasowym, kontynuowanie szkoleń funkcjonariuszy służb państwowych, w szczególności Policji, w zakresie odpowiedniej reakcji na incydenty o charakterze rasistowskim, a także podjęcie działań upowszechniających wiedzę o przępstwach dyskryminacyjnych. Organy państwa powinny zapewnić wszystkim mieszkańcom kraju, niezależnie od ich narodowości czy pochodzenia etnicznego, przestrzeganie praw człowieka, w tym ochronę przed przemocą. Rzecznik zwróciła się o poinformowanie o działaniach podejmowanych przez Ministerstwo w celu zwalczania przępstw motywowanych rasizmem, ksenofobią i nietolerancją.

Minister Spraw Wewnętrznych<sup>5</sup> poinformował, że podległe mu Ministerstwo aktywnie przeciwdziałają przępstwom z nienawiści. W strukturze Ministerstwa w Departamencie Kontroli, Skarg i Wniosków funkcjonuje Zespół do Spraw Ochrony Praw Człowieka. Zespół prowadzi monitoring spraw dotyczących przępstw z nienawiści, koordynuje działania edukacyjne prowadzone w Policji mające na celu zapewnienie efektywnego zwalczania przępstw z nienawiści, współpracuje z krajowymi i mię-

<sup>3</sup> *Przeciwdziałanie przemocy motywowanej rasą, pochodzeniem etnicznym i narodowością. Analiza i zalecenia, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 2, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 4.*

<sup>4</sup> RPO-707583-I/12 z 14 lutego 2013 r.

<sup>5</sup> Pismo z 14 marca 2013 r.





dzynarodowymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się ochroną praw człowieka oraz zwalczaniem i przeciwdziałaniem przestępstwom z nienawiści, podejmuje działania zmierzające do zapewnienia należytego poziomu ochrony praw człowieka podczas realizacji zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Zespół do Spraw Ochrony Praw Człowieka rozpoczął także prace mające na celu rozszerzenie działań analitycznych w ramach monitoringu przypadków przestępstw z nienawiści, jak również przypadków niewłaściwych zachowań funkcjonariuszy Policji. Ponadto w Ministerstwie toczą się obecnie prace nad zmianami modelu przekazywania informacji skargowych i pozaskargowych przez Policję i Straż Graniczną Rzecznikowi Praw Obywatelskich jako Niezależnej Instytucji Badającej Niewłaściwe Zachowania Policji i Straży Granicznej.

Rzecznik zwróciła się również do Ministra Administracji i Cyfryzacji<sup>6</sup> o wskazanie planowanych na 2013 rok działań mających na celu ograniczenie dyskryminacji rasowej, nietolerancji i ksenofobii. W odpowiedzi, Minister poinformował<sup>7</sup>, że przepisy w zakresie równego traktowania są wdrażane w ramach „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”. Jedną z dziedzin tego Programu obejmuje bezpieczeństwo oraz przeciwdziałanie przestępstwom popełnianym na tle etnicznym. W ramach wspomnianego Programu finansowane są m.in. działania edukacyjne zmierzające do zmiany negatywnego stereotypu Romów, skierowane zwłaszcza do dzieci i młodzieży. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że w dniu 13 lutego 2013 r. Prezes Rady Ministrów podpisał zarządzenie nr 6 w sprawie Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i związanej z nimi Nietolerancji, której przewodniczącym jest minister właściwy do spraw informatyzacji lub wyznaczony przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu<sup>8</sup>.

Rzecznik stale monitoruje także przebieg postępowań karnych w sprawach przestępstw z nienawiści. Z prowadzonej analizy akt postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących brutalnych aktów ksenofobii, antysemityzmu i rasizmu (np. podpalenia drzwi mieszkań cudzoziemców, pobicia na tle ksenofobicznym i rasistowskim) wynika, że w części spraw stosowano nieprawidłową kwalifikację czynu zabronionego (tj. nieprowadzenie postępowania w związku z art. 256 lub 257 Kodeksu karnego), a decyzje o umorzeniu postępowania mogły być podyktowane nieprzeprowadzeniem w całości postępowania dowodowego. W ocenie Rzecznik niezbędne jest wprowadzenie dalszych korekt w zakresie sposobu prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw dyskryminacyjnych. Zagadnienie to pozostawać będzie w centrum zainteresowania Rzecznika.

<sup>6</sup> RPO-666658-I/11 z 3 stycznia 2013 r.

<sup>7</sup> Pismo z 13 marca 2013 r.

<sup>8</sup> Przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r. brali udział w sześciu posiedzeniach Rady przy Ministrze Administracji i Cyfryzacji w charakterze obserwatorów.



## b) Przeciwdziałanie antysemityzmowi

W dniu 5 grudnia 2013 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się publiczna debata pt. „Antysemityzm. Diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej”. Celem spotkania było wypracowanie propozycji zmian legislacyjnych oraz inicjatyw społecznych, które mogłyby skutkować zmianą świadomości obywateli i organów państwa na temat antysemityzmu oraz przestępstw motywowanych nienawiścią. W dyskusji podniesiono problem monitoringu środowisk, które najczęściej identyfikują się z postawami dyskryminacyjnymi wobec innych grup społecznych. Wskazano, że wyroki w sprawach przestępstw z nienawiści często są zależne od pozycji społecznej oskarżonych. Szeroko dyskutowano również o antysemickich wpisach na stronach internetowych oraz o bezczynności organów ścigania wobec takich zachowań. Zaakcentowano fakt niskiej wykrywalności przestępstw z nienawiści. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego poinformował o działaniach mających na celu wyodrębnienie prokuratorów wyspecjalizowanych w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw z nienawiści. Rzecznik krytycznie oceniła dotychczasowe wysiłki Prokuratury Generalnej w tym zakresie.

## c) Ochrona praw mniejszości romskiej

Rzecznik szczególną uwagę poświęca sytuacji, w jakiej znajduje się społeczność romska. Część problemów, z jakimi styka się ta społeczność, od wielu już lat pozostaje nierozwiązana. Romowie, zwłaszcza należący do grupy Bergitka Roma, nadal egzystują w skrajnym ubóstwie, na marginesie życia społecznego i bez realnych możliwości poprawy swojej sytuacji bytowej. Potwierdziły to wizytacje przeprowadzone przez pracowników Biura Rzecznika<sup>9</sup> na terenie osiedli romskich w Koszarach koło Limanowej, Maszkowicach, Ochotnicy Górnej, Krośnicy, Czarnej Górze i Zadziale koło Szaflar. Ustalenia z tych wizytacji przedstawione zostały w osobnym raporcie<sup>10</sup>.

Zdaniem Rzecznik wyniki wspomnianych wizytacji poddały w wątpliwość to, czy jednostki samorządu terytorialnego są w stanie samodzielnie i we własnym zakresie udźwignąć problem poprawy warunków socjalno-bytowych w jakich żyje społeczność romska. Sama możliwość skorzystania przez władze samorządowe ze środków pochodzących z Programu na rzecz społeczności romskiej nie wydaje się wystarczająca w sytuacji, gdy po pierwsze, wysokość tych środków jest ograniczona, a po drugie, wyłącznie od decyzji władz lokalnych zależy, czy wystąpią z wnioskiem o uruchomienie tych środków i jakich prac wniosek taki będzie dotyczył. W ocenie Rzecznik konieczne wydaje się zatem stworzenie osobnego, kompleksowego programu, niezależnego od Programu na rzecz społeczności romskiej, którego celem byłoby wyłącznie zaplanowanie i sfinansowanie procesu poprawy warunków mieszkaniowo-bytowych na osiedlach romskich na terenie całej Polski.

<sup>9</sup> Wizytacje zrealizowano w dniach 21–23 października 2013 r.

<sup>10</sup> RPO-749844-V/13 z 1 października 2013 r.



W dalszym ciągu wyzwaniem pozostaje zapewnienie dzieciom narodowości romskiej należytego i wolnego od dyskryminacji dostępu do edukacji oraz stworzenie im szansy równego startu w nauce. W tym zakresie aktualne pozostają wielokrotnie zgłaszane przez Rzecznik postulaty dotyczące zapewnienia dzieciom dostępu do kształcenia przedszkolnego i pozaszkolnego, realizującego rozszerzony program nauczania języka polskiego. Jednocześnie należy przeciwdziałać wszelkim próbom kwalifikowania dzieci narodowości romskiej do nauczania specjalnego wyłącznie z powodu trudności adaptacyjnych czy niewystarczającej znajomości języka polskiego, jak również planom tworzenia w szkołach klas czy oddziałów przeznaczonych wyłącznie dla Romów.

O tym, że problem klas romskich pozostaje aktualny, świadczyć może m.in. badany przez Rzecznik przypadek Szkoły Podstawowej w Poznaniu. Do Rzecznik dotarły sygnały, że w szkole tej planowane jest utworzenie klasy wyłącznie dla dzieci romskich, którym z powodu wieku lub braku należytej znajomości języka polskiego trudno jest odnaleźć się w klasach ogólnych. Klasa taka, zgodnie z założeniem, działać miała jedynie w roku szkolnym 2013/2014. W piśmie skierowanym do władz oświatowych Rzecznik przedstawiła opinię, że umieszczanie dzieci romskich w odrębnej klasie jest rozwiązaniem dalece nieodpowiednim. Rzecznik przypominała, że obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie dzieciom należytego i równego dostępu do edukacji, a funkcjonowanie klas romskich grozi jedynie pogłębianiem marginalizacji uczniów romskich. W udzielonej Rzecznik odpowiedzi zamiar utworzenia takiej klasy przedstawiony został jako rozwiązanie tymczasowe, mające na celu włączenie grupy uczniów pochodzenia romskiego do systemu powszechnej edukacji. Z takim podejściem trudno się jednak zgodzić. Negatywne doświadczenia związane z klasami romskimi, które istniały jeszcze w roku 2011, wskazują bowiem, że tworzenie takich klas samo w sobie może stygmatyzować dzieci narodowości romskiej i naraża je na dyskryminację<sup>11</sup>.

W dalszym ciągu funkcjonujące w społeczeństwie negatywne stereotypy na temat mniejszości romskiej przejawiają się w aktach wandalizmu czy wręcz czynnej agresji skierowanej przeciwko Romom. Takie przypadki budzą szczególny niepokój Rzecznik. Zgodnie z ugruntowaną już praktyką, niezwłocznie po otrzymaniu sygnału o podobnym zdarzeniu, Rzecznik występuje do władz samorządowych i właściwego komendanta Policji z prośbą o ocenę, w jaki sposób dane zdarzenie wpływa na porządek i bezpieczeństwo publiczne, a w szczególności, jaki ma wpływ na położenie lokalnej społeczności romskiej. Tego typu działania Rzecznik podjęła między innymi w sprawie brutalnej napaści na rodzinę romską, zamieszkujejącą w jednej z łódzkich dzielnic, do której doszło w październiku 2013 roku. Napaści dokonało kilkunastu mężczyzn uzbrojonych w kije bejsbolowe i pochodnie, co świadczyć może o tym, że akcja ta została wcześniej zaplanowana i przygotowana, a grupa sprawców działała

<sup>11</sup> RPO-749519-V/13 z 25 września 2013 r.



w sposób zorganizowany. Podobną interwencję Rzecznik przeprowadziła w sprawie akcji internautów, skierowanej przeciwko Romom z Andrychowa. Akcja ta skupiała się wokół profilu utworzonego na jednym z internetowych portali społecznościowych. Na profilu pojawiały się wpisy sugerujące usunięcie rodzin romskich z centrum Andrychowa, a także nawołujące do aktów agresji przeciwko Romom<sup>12</sup>.

Na tle dotychczasowej działalności Rzecznik na rzecz ochrony praw społeczności romskiej precedensowy charakter miała sprawa dotycząca planowanego przez władze Wrocławia wysiedlenia rumuńskich Romów z dwóch obozowisk na terenie miasta. Oba obozowiska znajdują się na terenie publicznym, należącym do gminy Wrocław, a ich mieszkańcy nie dysponują żadnym tytułem prawnym do tych nieruchomości. W tym przypadku, obok dramatycznej sytuacji socjalno-bytowej, pojawia się dodatkowa kwestia, jaką jest prawo pobytu tych osób, jako cudzoziemców, na terytorium Polski.

W sprawie tej Rzecznik podjęła intensywne działania i dwukrotnie<sup>13</sup> zwracała się do władz miasta. Z inicjatywy Rzecznik odbyła się wizytacja pracowników Biura na terenie koczowisk oraz spotkanie z przedstawicielami lokalnego samorządu dotyczące sytuacji rumuńskich Romów. W trakcie spotkania uzgodniono, że ze względu na złożoność problemu, działania będą kontynuowane w zespołach eksperckich. Przeprowadzono kontrolę koordynacyjną i uzgodnieniową w Biurze Rzecznik. Rzecznik w dalszym ciągu monitoruje sprawę.

#### d) Krytyka sprzedaży na aukcjach internetowych przedmiotów nawiązujących do III Rzeszy

Rzecznik wzięła udział w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie w sprawie naruszenia dóbr osobistych podmiotu prawa handlowego<sup>14</sup>. Sprawa dotyczyła poddania modyfikacji chronionego prawnie znaku graficznego jednego z portali internetowych zajmujących się sprzedażą w ten sposób, że dwie litery z nazwy przerobiono na runy sig (znak nazistowskiej Niemieckiej Młodzieży Narodowej).

Zmodyfikowany znak posłużył do zorganizowania akcji protestacyjnej na ulicach Warszawy w celu zwrócenia uwagi na sprzedaż na aukcjach internetowych powoda przedmiotów nawiązujących do III Rzeszy. Portal aukcyjny wniósł pozew o ochronę dóbr osobistych przeciwko organizatorom akcji. W przedmiotowej sprawie sąd I instancji wskazał, że działania pozwanych nie były skierowane przeciwko ogólnemu problemowi, jakim jest handel gadżetami o symbolice faszystowskiej w Internecie, ale bezpośrednio przeciwko powodowi.

<sup>12</sup> RPO-750554-V/13 z 9 października 2013 r. i RPO-747933-V/13 z 3 września 2013 r.

<sup>13</sup> RPO-729020-V/13 z 8 kwietnia i 15 maja 2013 r.

<sup>14</sup> Sygn. akt I ACa 841/13.





W piśmie procesowym<sup>15</sup> Rzecznik poddała w wątpliwość słuszność kategorię opowiedzenia się przez Sąd za prymatem ochrony dóbr osobistych podmiotu prawa handlowego nad krytyką w imię ochrony interesu społecznego. W ocenie Rzecznik, sąd I instancji nie zbadał w sposób wystarczający okoliczności wskazujących na możliwość istnienia w przedmiotowej sprawie interesu społecznego w postaci konieczności walki z handlem przedmiotami z symboliką faszystowską, w obronie którego mieli działać pozwani. Należałoby zatem zbadać, czy pozwani dopuścili się naruszenia dóbr osobistych, czy też raczej działali w sposób budzący kontrowersje, ale mieszczący się w granicach prawnie chronionej wolności wyrażania opinii. Rzecznik wyraziła ponadto pogląd, iż ochrona dóbr osobistych osób prawnych znacząco różni się od ochrony dóbr osobistych osób fizycznych. Podmioty prawa handlowego korzystają z mniejszej ochrony, w szczególności duże, powszechnie znane przedsiębiorstwa w sposób nieunikniony są narażone na poddawanie ich działań krytycznej ocenie, a granice akceptowalnej krytyki są szersze w przypadku takich podmiotów. W przedmiotowej sprawie sąd I instancji nie uwzględnił w żaden sposób zróżnicowania ochrony dóbr osobistych w zależności od tego, czy o taką ochronę ubiega się osoba fizyczna, czy osoba prawna.

Sąd Apelacyjny w Warszawie przychylił się do stanowiska Rzecznika i oddalił powództwo uznając, że artystyczna krytyka takiej działalności portalu nie jest działaniem bezprawnym i zasługuje na konstytucyjną ochronę<sup>16</sup>.

### e) Zniszczenie dwujęzycznych polsko-litewskich tablic z nazwami miejscowości

Rzecznik podjęła interwencję w sprawie zniszczenia tablic z dwujęzycznymi, polsko-litewskimi nazwami miejscowości w gminie Puńsk<sup>17</sup>. W ocenie Rzecznik tego typu akty wandalizmu są szczególnie niepokojące. Wymierzone są bowiem w konstytucyjnie zagwarantowaną mniejszościom wolność zachowania i używania własnego języka. W tej sytuacji Rzecznik wystąpiła do wójta gminy Puńsk i właściwego komendanta powiatowego Policji z prośbą o informacje na temat podjętych w przedmiotowej sprawie działań. Rzecznik poprosiła także o ocenę, czy akty wandalizmu wpłynęły na porządek publiczny i bezpieczeństwo w gminie Puńsk, zwłaszcza na tle sytuacji zamieszkującej tam mniejszości litewskiej. W odpowiedzi wójt zapewnił, że po oczyszczeniu tablice zostaną ponownie powieszona na swoich miejscach. Komendant powiatowy Policji przedstawił zaś informacje na temat podjętych w sprawie działań o charakterze interwencyjno-prewencyjnym. Sprawa ta pozostaje w sferze zainteresowania Rzecznik.

<sup>15</sup> RPO-727839-I/13 z 5 maja 2013 r.

<sup>16</sup> Wyrok z 9 stycznia 2014 r.

<sup>17</sup> W miejscowościach Trakiszki, Sejwy, Wojtukiemie, Puńsk.



## f) Programy telewizyjne adresowane do społeczności kaszubskiej

Do Rzecznik wpłynęła skarga dotycząca programów emitowanych przez telewizję publiczną, wśród których brak jest obecnie programu realizowanego w języku kaszubskim i poświęconego społeczności posługującej się tym językiem. Rzecznik zwróciła się o wyjaśnienie tej sprawy do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Rzecznik poprosiła przy tym o ocenę, w jaki sposób brak programu skierowanego do jedynej, w świetle ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym<sup>18</sup>, społeczności posługującej się językiem regionalnym wpływa na realizację przez telewizję publiczną zadań wynikających z misji publicznej, związanych z obowiązkiem uwzględniania w ofercie programowej potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz potrzeb wspomnianej społeczności. W odpowiedzi Przewodniczący Rady zapowiedział przeprowadzenie monitoringu wszystkich nadawanych dotychczas audycji, których adresatem była społeczność kaszubska. Obecnie Rzecznik oczekuje na informacje o wynikach tego monitoringu<sup>19</sup>.

## g) Edukacja małoletnich cudzoziemców

Realizacja prawa do edukacji przez małoletnich przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców była tematem raportu Rzecznika z cyklu „Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka”<sup>20</sup>.

Raport zawiera wnioski z przeprowadzonych przez pracowników Biura Rzecznika wizytacji, których celem było sprawdzenie, czy w stosunku do cudzoziemców przebywających na terytorium Polski konstytucyjne prawo do nauki jest w sposób należyty i efektywny realizowane. W raporcie znajdują się informacje o obowiązujących w tym zakresie regulacjach prawnych, ustaleniach faktycznych oraz wnioski i rekomendacje Rzecznika.

Wszystkie wizytowane ośrodki dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy realizowały obowiązek wynikający z art. 71 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup> i zapewniały małoletnim możliwość korzystania z zajęć z języka polskiego. Do podstawowych zaleceń Rzecznik należy natomiast zaliczyć: zapisywanie do szkół dzieci objętych obowiązkiem szkolnym niezwłocznie po przyjęciu do ośrodka, wprowadzenie do wewnętrznych regulaminów szkół jednolitych zasad oceniania uczniów cudzoziemskich z realizacji podstawy programowej, zwiększenie minimalnego wymiaru czasowego zajęć z języka polskiego dla cudzoziemców i objęcie nauczaniem języka

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141, z późn. zm.).

<sup>19</sup> V.816.1.2014.MS (poprzednio RPO-596533-V/08).

<sup>20</sup> *Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka*, nr 12.

<sup>21</sup> Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695, z późn. zm.).



polskiego także prowadzone w ośrodkach przedszkola oraz zatrudnienie asystentów kulturowych we wszystkich szkołach, w których uczą się cudzoziemcy.

Co do ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców Rzecznik podkreśla, że w warunkach detencji prawo cudzoziemców do edukacji nie może być realizowane. Ocena ta dodatkowo uzasadnia wielokrotnie zgłaszany przez Rzecznika postulat wprowadzenia ustawowego zakazu umieszczania osób małoletnich, a także ich opiekunów, w ośrodkach strzeżonych. Bezwzględnym minimum w zakresie realizacji prawa do nauki, które już na obecnym etapie zapewnić powinna Straż Graniczna w porozumieniu z władzami oświatowymi, jest stworzenie małoletnim możliwości korzystania z zajęć prowadzonych przez wykwalifikowanych nauczycieli, w oparciu o istniejące programy nauczania.

## 2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

### a) Polityka senioralna

Od 2010 r. polityka senioralna jest jednym z priorytetów Rzecznik. W ramach kontynuacji projektów przeprowadzonych w 2012 roku, obchodzonym jako Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, Rzecznik podjęła szereg działań w celu wzmocnienia przekazu dotyczącego konieczności prowadzenia przez administrację centralną i samorządową polityk uwzględniających potrzeby i prawa osób starszych.

Rzecznik, przy współudziale Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych, wzięła udział w cyklu regionalnych konferencji<sup>22</sup> poświęconych prezentacji monografii pt. „Strategie działań w starzejącym się społeczeństwie”<sup>23</sup>, rozpowszechnieniu zawartych w niej postulatów oraz pozyskaniu wiedzy o realizowanych lokalnie w tym zakresie zadaniach.

Jednocześnie Rzecznik monitorowała prace związane z tą problematyką na poziomie centralnym. W wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>24</sup> Rzecznik postulowała wpisanie perspektywy starzejącego się społeczeństwa do wszystkich dokumentów realizujących zadania polityki państwa, zarówno na poziomie rządowym, jak i na szczeblu regionalnym i lokalnym. Priorytety dokumentu, a w konsekwencji działania państwa, powinny uwzględnić zmiany systemowe, w tym w szczególności odnoszące się do opieki geriatrycznej poprzez integrację działań służby zdrowia i opieki społecznej. W odpowiedzi Minister Pracy i Polity-

<sup>22</sup> Konferencje odbyły się w Warszawie, Stargardzie Szczecińskim, Katowicach, Augustowie, Krakowie i w Jeleniej Górze.

<sup>23</sup> *Strategie działań w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, nr 5. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 9.

<sup>24</sup> RPO-673128-I/11 z 3 stycznia 2013 r.



ki Społecznej<sup>25</sup> wskazał, że w ramach obchodów Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012 Rada Ministrów przyjęła *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013* (Program ASOS)<sup>26</sup>, tworzący podstawy do budowy polityki senioralnej w Polsce. Minister zapowiedział powołanie Rady ds. Polityki Senioralnej, do udziału w której zaprosił przedstawicieli ministerstw, centralnych urzędów administracji rządowej oraz pozostałych organów władzy państwowej, a także organizacji jednostek samorządu terytorialnego, organizacji trzeciego sektora oraz środowisk naukowych. Przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli w spotkaniach Rady ds. Polityki Senioralnej w charakterze obserwatorów.

W efekcie prac Rady powstał „Projekt założeń długofalowej polityki senioralnej na lata 2014–2020”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 grudnia 2013 r. Rzecznik będzie monitorowała realizację celów wyznaczonych w poszczególnych obszarach określonych w Założeniach.<sup>27</sup>

## b) Przeciwdziałanie negatywnym stereotypom dotyczącym osób starszych poprzez działania na rzecz dialogu międzypokoleniowego

W celu przeciwdziałania dyskryminacji, u której podstaw leżą negatywne stereotypy związane z wzajemnym postrzeganiem osób przynależących do różnych pokoleń, Rzecznik opublikowała raport pt. „Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką”<sup>28</sup>, zbierający doświadczenia z projektu zrealizowanego w 2012 roku. Projekt obejmował badania socjologiczne pt. „Osoby starsze w oczach młodzieży, młodzież w oczach osób starszych”, a także dwa spotkania konferencyjno-warsztatowe, przygotowane we współpracy z Komisją Ekspertów ds. Osób Starszych. Zebrany w raporcie materiał łączy ze sobą wymiar teoretyczny oraz praktyczny. Autorzy wskazują na potrzebę wypracowania płaszczyzn spotkania osób starszych i młodych w przestrzeni publicznej, co ma szczególne znaczenie ze względu na osłabienie rodzinnych więzi międzypokoleniowych wynikających z oddalenia geograficznego członków rodzin. W tym celu potrzebni są animatorzy spotkań międzypokoleniowych, zaangażowani przez organizacje samorządowe lub pozarządowe. Metodą, którą proponują autorzy raportu, jest technika warsztatowa, zakładająca uczenie się wzajemnego słuchania i poznawania. Umożliwia ona również bezpośrednie rozmowy osób przynależących

<sup>25</sup> Pismo z 15 stycznia 2013 r.

<sup>26</sup> Uchwała nr 137 z 24 sierpnia 2012 r.

<sup>27</sup> Uchwała Nr 238 Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 118). Dokument wskazuje następujące obszary działań: zdrowie i samodzielność, aktywność zawodowa osób 50+, aktywność edukacyjna, społeczna i kulturalna osób starszych, srebrna gospodarka, relacje międzypokoleniowe.

<sup>28</sup> *Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, nr 10, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 8.



do różnych pokoleń, które są jednym z najskuteczniejszych sposobów przełamania negatywnych stereotypów.

Rzecznik zwróciła również uwagę na znaczenie sformułowań językowych w podtrzymywaniu negatywnych stereotypów związanych ze starością. W Biurze Rzecznika została zorganizowana debata poświęcona sposobom mówienia o starości. Podstawowym wnioskiem wynikającym z dyskusji, jest występowanie dyskryminacji ukrytej w potocznej warstwie języka oraz w negatywnych znaczeniach jakie nadajemy poszczególnym słowom odnoszącym się do starości i osób starszych, które mogą leżeć u podstaw późniejszego wykluczenia osób starszych w dostępie do różnego rodzaju dóbr i usług.

### c) Osoby starsze na rynku usług finansowych

Jednym z obszarów badanych przez Rzecznik pod kątem dyskryminacji jest dostęp do dóbr i usług. Na podstawie skarg i doniesień medialnych Rzecznik zdecydowała poddać analizie sytuację osób starszych na rynku usług finansowych.

W opublikowanym w 2013 r. raporcie pt. „Osoby starsze na rynku usług finansowych”<sup>29</sup> zostały ujęte wnioski z dotychczasowych działań Rzecznik w tym zakresie. Zostały zlecone badania socjologiczne metodą tajemniczego klienta w wybranych instytucjach finansowych pod kątem zbadania jakości obsługi osób starszych oraz badania jakościowe dotyczące percepcji reklam dotyczących usług finansowych pod kątem ewentualnych manipulacji. Wnioski z przeprowadzonych badań skłaniają do refleksji, że banki dostrzegają wprawdzie grupę klientów powyżej 50 roku życia, jednak nie uwzględniają różnic w potrzebach osób należących do poszczególnych grup wiekowych 65+ i 80+. W sytuacji odmowy udzielenia kredytu osoba starsza może mieć poczucie gorszego traktowania, jeżeli przesłanką dla podjętej decyzji jest wiek klienta, a nie jego faktyczna zdolność kredytowa. Z tego względu Rzecznik, adresując raport do instytucji związanych z rynkiem usług finansowych, tj. Komisji Nadzoru Finansowego i Związku Banków Polskich, zwróciła uwagę na potrzebę poprawy konkretnych praktyk bankowych. Niezwykle ważne jest zatem kompetentne i wyczerpujące udzielanie informacji przez bank co do istoty oferowanego produktu, jego prawnych aspektów oraz ryzyka i korzyści związanych z zawarciem danej umowy, a także podania rzetelnego uzasadnienia w przypadku decyzji odmownej.

Przejawem dyskryminacji pośredniej jest np. stosowanie w drukach bankowych małej czcionki, trudnej do odczytania przez osoby starsze i o słabszym wzroku. Ponadto istotnym utrudnieniem praktycznym dla osób starszych jest często brak dostępu do toalet. Warto odnotować, że kwestia ta była przedmiotem postępowania

<sup>29</sup> *Osoby starsze na rynku usług finansowych*, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, nr 8, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 4.



sądowego<sup>30</sup>, do którego przystąpiła Rzecznik wnosząc skargę kasacyjną<sup>31</sup>. Rzecznik oczekuje na wyrok Sądu Najwyższego, który może mieć istotny wpływ na praktykę banków i innych instytucji świadczących usługi publicznie w tym zakresie.

Rzecznik zwróciła również uwagę na kwestie związane z obowiązkowym ubezpieczeniem towarzyszącym wybranym usługom finansowym, które mogą zawierać ograniczenia związane z osiągnięciem określonego wieku. W przypadku usług ubezpieczeniowych istnieje obecnie ugruntowany pogląd, że ograniczenia ze względu na wiek klienta są uzasadnione występującym dużym ryzykiem ubezpieczeniowym.

W wystąpieniu do Prezesa Związku Banków Polskich w sprawie niewłaściwych praktyk stosowanych przez banki<sup>32</sup> Rzecznik wskazała problemy zgłaszane w skargach przez klientów banków: niedochowanie przez banki odpowiedniego poziomu staranności i rzetelności w zakresie obsługi klienta, zwłaszcza w kontekście produktów ubezpieczeniowych o charakterze inwestycyjnym, brak jednolitej procedury postępowania w przypadku śmierci konsumenta oraz sprzedaż przez banki długów firmom windykacyjnym. Znaczna ilość skarg stanowi prośbę o udzielenie pomocy w uzyskaniu dogodniejszych warunków spłaty zadłużenia, ponieważ samodzielne starania wnioskodawców o zmianę warunków spłaty zadłużenia nie przynoszą rezultatów. Kolejnym problemem jest przywilej egzekucyjny banków, które na wniosek organu egzekucyjnego mają obowiązek dokonać zajęcia zgromadzonych na rachunku bankowym środków. Wskutek wszczynanych egzekucji, często dotyczących niskich kwot, następuje blokada wszystkich posiadanych kont bankowych. Z otrzymywanych skarg wynika również, że każdy bank ma inną procedurę reklamacyjną, o której klienci nie posiadają wystarczającej wiedzy. Zaostrzenie polityki kredytowej w obszarze kredytów konsumenckich spowodowało, że wiele osób korzysta z usług prywatnych firm pożyczkowych. Ich działalność pozostaje poza oddziaływaniem Związku Banków Polskich, który jednak może przyczynić się do stworzenia odpowiednich ram nadzoru oraz zapewnienia nieprofesjonalnym uczestnikom rynku finansowego odpowiedniego poziomu ochrony. Rzecznik zwróciła się o poinformowanie, jakie działania zostaną podjęte w celu rozwiązania zasygnalizowanych problemów.

Komisja Etyki Bankowej przy Związku Banków Polskich<sup>33</sup> zawiadomiła o przyjęciu sygnałów Rzecznik dotyczących praktyk bankowych wobec konsumentów

<sup>30</sup> W sprawie klienta banku w starszym wieku, któremu pracownica banku odmówiła możliwości skorzystania z toalety, Sąd Okręgowy przychylił się do wniosku powoda (wyrok z 6 marca 2012 r., sygn. akt C815/10). Od wyroku Sądu Okręgowego pozwany bank wniósł apelację w części zobowiązującej go do udostępnienia klientom banku toalety w siedzibie oddziału. Sąd Apelacyjny w Warszawie (wyrok z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt VI Ca 961/12) zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że w skarżonym przez bank zakresie powództwo oddalił, co oznaczało, że nie zostało uwzględnione żądanie zobowiązania banku do udostępnienia toalety jego klientom.

<sup>31</sup> RPO-667268-I/12 z 29 sierpnia 2013 r.

<sup>32</sup> RPO-723348-V/13 z 25 kwietnia 2013 r.

<sup>33</sup> RPO-657480-V/10 z 11 września 2013 r.



– osób starszych i ich uwzględnieniu w dalszych działaniach. Rzecznik będzie monitorowała realizację rekomendacji.

#### d) Odwrócona hipoteka

Nierozwiązany pozostaje problem tzw. odwróconej hipoteki, ujęty w projekcie ustawy przygotowywanej przez Ministerstwo Gospodarki. W tej sprawie Rzecznik kontynuowała dyskusję z Ministrem Gospodarki<sup>34</sup> zwracając uwagę na brak uregulowań prawnych w tym zakresie, które powodują dostępność na rynku jedynie modelu sprzedażowego, oznaczającego przeniesienie prawa własności do danego lokalu w zamian za wypłatę renty dożywotniej w ratach. Model ten nie zabezpiecza pełni praw i potrzeb osób starszych. Większe możliwości daje niedostępny na polskim rynku model kredytowy, który pozostawia kredytobiorcy prawo własności do lokalu, jak również prawo do wykupu nieruchomości przez spadkobierców. W odpowiedzi Minister Gospodarki<sup>35</sup> poinformował, że projekt założeń do projektu ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym, obejmujący model kredytowy, został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów i oczekuje na rozpatrzenie przez Radę Ministrów. Rzecznik będzie monitorowała proces legislacyjny w tej sprawie.

#### e) Przemoc wobec kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami

Rzecznik opublikowała raport z badań antydyskryminacyjnych dotyczący przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Omówienie w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć”.

#### f) Opieka długoterminowa – standardy opieki medycznej w Domach Pomocy Społecznej

W ramach prac Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych opracowano ankietę do analizy standardów funkcjonowania Domów Pomocy Społecznej (DPS), w których obserwuje się istotne niedociągnięcia w sprawowaniu opieki zdrowotnej nad osobami starszymi. Uchybienia te mogą mieć swoje źródło również w obowiązujących przepisach. Zarządzenie Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej<sup>36</sup>, nie zawiera formalnej podstawy do zatrudnienia lekarzy w DPS, jak również zatrudnienia pielęgniarek. Zdarza się, że są one zatrudniane na stanowiskach opiekunek lub zatrudniane wbrew obowiązującym przepisom ze względu na zapotrzebowanie na tego rodzaju opiekę wśród pensjonariuszy. Należy zaznaczyć, że istnieje możliwość tworzenia Niepublicznych Zakładów

<sup>34</sup> RPO-717429-V z 28 stycznia 2013 r. oraz z 22 maja 2013 r.

<sup>35</sup> Pismo z 20 września 2013 r.

<sup>36</sup> Zarządzenie Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia Nr 83/2011/DSOZ z 16 listopada 2011 r.





Opieki Zdrowotnej, które mają możliwość zatrudniania lekarzy i pielęgniarek, świadczących swoje usługi dla pensjonariuszy DPS, jak i osób zamieszkujących w domach prywatnych. To rozwiązanie nie zaspokaja jednak wszystkich potrzeb. Brak w ustawie o pomocy społecznej<sup>37</sup> przepisu odnoszącego się do opieki medycznej nad mieszkańcami DPS spowodował eliminację struktur medycznych z sieci placówek pomocy społecznej. Otoczenie prawne ogranicza możliwość zapewnienia właściwych standardów opieki medycznej, wymaganej przez pensjonariuszy niestabilnych zdrowotnie oraz z wielochorobowością.

Rzecznik, przy użyciu opracowanej przez ekspertów szczegółowej ankiety służącej ocenie warunków pobytu w DPS, w tym realizowanych czynności medyczno-opiekuńczych, przeprowadzi kontrole działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji.

Kwestie kontroli ośrodków świadczących usługi opieki długoterminowej Rzecznik podniosła także w piśmie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie placówek, które nie uzyskały zgody wojewody na prowadzenie tego rodzaju działalności<sup>38</sup>. Brak wpisu do odpowiednich rejestrów utrudnia dotarcie do nich oraz przeprowadzenie stosownej kontroli dotyczącej standardów opieki. Rzecznik zwróciła się z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie oraz o informację o ewentualnej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi<sup>39</sup> zgodził się z opinią Rzecznik, że poważnym problemem pozostaje niestosowanie obowiązujących przepisów w zakresie prowadzenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, starszym czy przewlekle chorym, lecz jednocześnie zapewnił, że tego rodzaju podmioty podlegają kontroli wojewody oraz wyznaczonych przez niego służb. Rzecznik będzie kontynuować analizę tej problematyki. W 2014 roku jednym z tematów, nad którym będą pracować Komisje Ekspertów działające przy Rzeczniku, będzie deinstytucjonalizacja opieki długoterminowej i podniesienie jakości tej opieki.

### g) Opieka zdrowotna dla seniorów

Rzecznik kontynuowała działania na rzecz poprawy jakości opieki zdrowotnej dla osób starszych. W piśmie do Ministra Zdrowia<sup>40</sup> wskazała na niewydolność systemu w tym zakresie i brak przygotowania na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne oraz na sytuację, w której starzejący się obywatele, bez realnego dostępu do właściwej opieki zdrowotnej i pomocy, narażeni są na utratę autonomii i godności. Rzecznik zwróciła się z prośbą o poinformowanie o zapowiadanych działaniach i inicjatywach, w tym legislacyjnych, resortu zdrowia oraz terminach ich wdrożenia.

<sup>37</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593).

<sup>38</sup> RPO-728554-III/13 z 14 października 2013 r.

<sup>39</sup> Pismo z 19 listopada 2013 r.

<sup>40</sup> RPO-690730-11/V z 12 kwietnia 2013 r.





W odpowiedzi<sup>41</sup> Minister Zdrowia poinformował, że w ciągu ostatnich lat finansowanie świadczeń geriatrycznych znacząco wzrosło, w konsekwencji poprawiła się także ich dostępność. Systematycznie rosną również nakłady na świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze udzielane w warunkach stacjonarnych (zakładach opiekuńczych) i w warunkach domowych. Ministerstwo Zdrowia stara się także stymulować wzrost liczby specjalistów, m.in. w dziedzinie geriatry, poprzez zwiększenie liczby jednostek uprawnionych do prowadzenia szkolenia specjalizacyjnego oraz liczby posiadanych przez nie miejsc szkoleniowych. Specjalizacja w dziedzinie geriatry została uznana za priorytetową dziedzinę medycyny, co powinno przyczynić się do wzrostu zainteresowania lekarzy podejmowaniem szkolenia specjalizacyjnego w tej dziedzinie. Rzecznik będzie w dalszym ciągu monitorować postęp prac na rzecz zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej dla osób starszych.

### h) Definicja „młodego naukowca”

Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego zasygnalizowała problem związany z dotychczasowym sformułowaniem definicji „młodego naukowca”<sup>42</sup>, umieszczonej w przepisie ustawy o zasadach finansowania nauki<sup>43</sup>. Zgodnie z aktualnymi uregulowaniami, do kategorii młodych naukowców zalicza się osoby prowadzące działalność naukową, które nie ukończyły 35 roku życia. Obowiązująca regulacja może mieć charakter dyskryminujący. Od kwalifikacji do grupy młodych naukowców lub wykluczenia z niej zależy często prowadzenie i postęp badań naukowych. Obecnie decyzja o rozpoczęciu studiów doktoranckich podejmowana jest niejednokrotnie w okresie późniejszym niż bezpośrednio po ukończeniu studiów magisterskich. Stosowanie definicji „młodego naukowca” w aktualnym brzmieniu bywa krzywdzące dla kobiet, które na czas ciąży i opieki nad dzieckiem są zmuszone zawiesić swoją aktywność naukową oraz rodziców, którzy decydują się na skorzystanie z urlopów macierzyńskich, ojcowskich i wychowawczych. Rzecznik zwróciła się z prośbą o rozważenie podjęcia działań zmierzających do przeprowadzenia nowelizacji art. 2 pkt 19 ustawy o zasadach finansowania nauki, w taki sposób, aby miernik wieku został zastąpiony kryterium uwzględniającym okres prowadzenia działalności naukowej, przykładowo określoną liczbą lat, które upłynęły od uzyskania stopnia naukowego doktora.

Minister poinformowała<sup>44</sup>, że zaproponowała zmianę definicji młodego naukowca, mającą polegać na zastąpieniu ograniczenia wieku naukowca okresem, jaki uzyskał od uzyskania stopnia naukowego doktora – 5 lat, przy czym do okresu tego nie byłyby wliczane urlopy macierzyńskie i wychowawcze udzielane na zasadach określonych w Kodeksie pracy. Wysunięta propozycja zmiany przyniosła jednak bardzo rozbież-

<sup>41</sup> Pismo z 17 maja 2013 r.

<sup>42</sup> RPO-718235-I/12 z 27 sierpnia 2013 r.

<sup>43</sup> Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 615, z późn. zm.).

<sup>44</sup> Pismo z 29 października 2013 r.



ne stanowiska partnerów społecznych. Ponadto Minister podniosła, że przedmiotowa nowelizacja oznaczałaby faktyczną likwidację kilku instrumentów wspierających młodych naukowców m.in. stypendiów i programów ministerialnych, w związku z czym nadal będą prowadzone prace nad jej ostatecznym kształtem. Rzecznik nie podzieliła stanowiska Minister w zakresie przeszkód stojących na drodze zmiany definicji młodego naukowca, w związku z czym będzie w dalszym ciągu monitorowała proces zmian legislacyjnych w ustawie o zasadach finansowania nauki.

### i) Limity wieku dla sędziów piłkarskich

Do Rzecznik wpłynęły skargi dotyczące limitów wiekowych dla sędziów piłkarskich. W związku z tym Rzecznik skierowała pisma w tej sprawie do odpowiednich jednostek w Związkach Piłki Nożnej. W piśmie do Pomorskiego Związku Piłki Nożnej<sup>45</sup> Rzecznik zwróciła się o wyjaśnienia w sprawie uchwały Zarządu Związku, zgodnie z którą w każdej klasie rozgrywkowej obowiązuje górna, a w trzeciej lidze także dolna, granica wieku sędziów. W odpowiedzi<sup>46</sup> Prezes Związku stwierdził, iż limity mają uzasadnienie historyczne i mają na celu zapewnienia możliwości rozwoju młodym sędziom, którzy mają szansę na awans do wyższych lig. Zwrócono uwagę, że limity obowiązują także na poziomie krajowym i międzynarodowym.

Z kolei w piśmie do Mazowieckiego Związku Piłki Nożnej<sup>47</sup> Rzecznik zwróciła się z prośbą o wyjaśnienia w sprawie limitu wiekowego – 65 lat dla sędziów obserwatorów w ligach prowadzonych przez Mazowiecki Związek Piłki Nożnej. W odpowiedzi Prezes Mazowieckiego Związku Piłki Nożnej<sup>48</sup> stwierdził, że regulacja ta wynika z przepisów Polskiego Związku Piłki Nożnej oraz federacji międzynarodowych.

Rzecznik będzie prowadziła dalsze postępowanie wyjaśniające w tej sprawie.

## 3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

### a) Wizerunek kobiet w reklamach

W napływających do Rzecznik wnioskach w dalszym ciągu regularnie pojawia się problem dyskryminacyjnych treści zawartych w reklamach. Wizerunek kobiet jest niejednokrotnie traktowany instrumentalnie. Uprzedmiotawianie kobiet niewątpliwie przyczynia się do ich dyskryminacji w sferze zawodowej i publicznej. Rzecznik dostrzegła problem powielania negatywnych stereotypów na temat płci przez media oraz przedstawicieli branży reklamowej podejmując liczne działania przeciw dyskryminacji ze względu na płeć w kampaniach reklamowych.

<sup>45</sup> RPO-747685-I/13 z dnia 12 września 2013 r.

<sup>46</sup> Pismo z 17 grudnia 2013 r.

<sup>47</sup> RPO-748009-I/13 z 21 listopada 2013 r.

<sup>48</sup> Pismo z 5 grudnia 2013 r.



W wystąpieniu do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Rzecznik zwróciła się<sup>49</sup> o rozważenie, czy tego rodzaju kampanie reklamowe, zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>50</sup>, nie naruszają dobrych obyczajów i czy w związku z tym nie uchybiają także godności człowieka, a co za tym idzie są czy-nem nieuczciwej konkurencji. UOKIK w odpowiedzi<sup>51</sup> stwierdził, że w przedmiotowej sprawie naruszenie zbiorowego interesu konsumentów musi być powiązane z naruszeniem aspektów ekonomicznych tego interesu. Naruszenie zakazu reklamy uchybiającej godności człowieka może naruszać interes publiczny, nie może natomiast być identyfikowane z naruszeniem zbiorowego interesu konsumentów. Rzecznik planuje kolejne wystąpienie w tej sprawie do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W roku 2013 Rada Reklamy podjęła decyzję o zmianie swojego regulaminu, który obecnie pozwala jej na rozpatrywanie skarg dotyczących także podmiotów zarejestrowanych za granicą. Brak takiej regulacji uniemożliwiał podejmowanie interwencji np. w stosunku do wielkoformatowych reklam niektórych serwisów internetowych zawierających treści pornograficzne, które były także przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznik<sup>52</sup>.

## b) Zapewnienie zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w zarządach spółek Skarbu Państwa

Brak równowagi w obsadzaniu wyższych stanowisk w przedsiębiorstwach ze względu na płeć jest obecnie wyzwaniem we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. W polskim biznesie liczba kobiet mających wpływ na najpoważniejsze decyzje gospodarcze i finansowe jest znacznie niższa niż mężczyzn. Zaledwie sześciu na stu prezesów polskich firm to kobiety. Według badań Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” w 400 dużych polskich firmach jest zaledwie 6,8 procent kobiet prezesów.

Obowiązek władz publicznych podejmowania działań na rzecz zapewnienia równości płci oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć wynika zarówno z Konstytucji, jak i z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zmiany mające na celu zapewnienie faktycznej równości płci powinny być wprowadzane ewolucyjnie, poprzez promowanie dobrych praktyk. Tam jednak, gdzie takie rozwiązania nie prowadzą do osiągnięcia zamierzonego efektu, konieczne jest zastosowanie narzędzi prawnych. Zdaniem Rzecznik należy rozważyć wprowadzenie ustawowych regulacji dotyczących składu zarządów i rad nadzorczych spółek publicznych. W pierwszej kolejności rozwiązania takie powinny dotyczyć spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz spółek komunalnych.

<sup>49</sup> RPO-716405- I/12 z 14 stycznia 2013 r.

<sup>50</sup> Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, z późn. zm.).

<sup>51</sup> Pismo z 24 stycznia 2013 r.

<sup>52</sup> RPO-730362-I/13 w sprawie kampanii reklamowej serwisu internetowego showup.tv.



Rzecznik kontynuowała swoje działania w tym zakresie i zwróciła się<sup>53</sup> do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o poinformowanie, o działaniach podjętych w powyższej sprawie. Minister poinformował<sup>54</sup>, że zaakceptował dokument „Dobre praktyki w zakresie zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa”, zalecając jego wykorzystanie w procesach naboru do organów spółek z udziałem Skarbu Państwa. Stosowanie zasady zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w toku doboru składu osobowego organów przedsiębiorstw powinno spowodować zapewnienie przynajmniej 30% średniego udziału niedoreprezentowanej płci wśród wszystkich członków rad nadzorczych wybieranych i powoływanych przez Ministra Skarbu Państwa. W spółkach publicznych oraz kluczowych zakłada się osiągnięcie tego wskaźnika do roku 2015. Ponadto, w ramach przedmiotowych działań wydano zarządzenie Nr 6 Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 marca 2013 r., zgodnie z którym dokument „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”, uzupełniono o zapis, który wskazuje, że dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania nadzoru właścicielskiego dobór właściwie przygotowanych członków rad nadzorczych powinien odbywać się z uwzględnieniem zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn.

Rzecznik zwróciła się<sup>55</sup> z prośbą o udzielenie informacji dotyczących implementacji wskazanego zarządzenia Ministra Skarbu Państwa podkreślając, że wdrożenie dobrych praktyk w tym zakresie w podmiotach nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa ułatwi szersze zastosowanie podobnych rozwiązań przez inne podmioty gospodarcze, takie jak spółki komunalne czy giełdowe z prywatnym kapitałem. Sprawa będzie kontynuowana w roku 2014.

### c) Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami

Przemoc wobec kobiet jest naruszeniem prawa do życia i zdrowia, do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz stanowi naruszenie zakazu niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Stanowi ona formę dyskryminacji ze względu na płeć, której przyczyną jest przekonanie sprawców o drugorzędnej roli kobiet. Z uwagi na występowanie zjawiska dyskryminacji wielokrotnej, czyli nierównego traktowania ze względu na więcej niż jedną cechę osobistą, szczególnie narażone na przemoc są kobiety starsze i kobiety z niepełnosprawnościami.

Mając powyższe na uwadze Rzecznik zleciła analizę niniejszego zagadnienia, której wyniki przedstawione zostały w raporcie „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami”<sup>56</sup>. Przygotowując

<sup>53</sup> RPO-712795-I/12 z 23 października 2012 r. oraz z 21 marca 2013 r.

<sup>54</sup> Pismo z 8 kwietnia 2013 r.

<sup>55</sup> Pismo z 30 grudnia 2013 r.

<sup>56</sup> *Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami*, Zasada równego traktowania. Prawo i Praktyka, nr 9, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, nr 7.



powyższy raport wykorzystano wyniki badań ilościowych i jakościowych, które analizowały różne aspekty zjawiska przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami, oraz badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika jako organu do spraw równego traktowania. Przedmiotem badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika było zjawisko przemocy w rodzinie, dotyczące w szczególności kobiet niepełnosprawnych oraz starszych, tj. w wieku powyżej 65 roku życia oraz znajomość rozwiązań prawnych dotyczących pomocy ofiarom przemocy przez członków zespołów interdyscyplinarnych. W skład grupy badanej weszli reprezentanci pięciu określonych ustawowo służb tworzących zespół interdyscyplinarny. Należą do nich jednostki organizacyjne pomocy społecznej, reprezentanci gminnych komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty oraz służby zdrowia.

Jak wynika z badań oraz innych dostępnych źródeł wiedzy o skali przemocy wobec kobiet w Polsce, zjawisko przemocy wobec kobiet starszych i niepełnosprawnych jest niedostrzegane, trudne do wykrycia oraz zbadane w niewielkim tylko obszarze. Opracowanie oraz wskazane w wystąpieniu Rzecznik<sup>57</sup> do Ministra Pracy i Polityki Społecznej wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli na temat skuteczności realizacji zadań administracji publicznej wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie<sup>58</sup> obrazują niewystarczającą wiedzę pracowników służb zajmujących się zapobieganiem i zwalczaniem przemocy wobec kobiet. Ponadto kobiety starsze i kobiety z niepełnosprawnościami, pomimo że znajdują się w grupie szczególnie narażonej na przemoc, w tym przemoc domową, mają utrudniony dostęp, a często brak jakiegokolwiek dostępu do pomocy zarówno prawnej, jak i psychologicznej. Do chwili obecnej nie powstała również spójna polityka państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć, uwzględniająca czynnik wieku i niepełnosprawności.

Minister odnosząc się<sup>59</sup> do uwag zawartych w raporcie NIK zaznaczył, że wdrożenie zmian jest procesem złożonym i długotrwałym. Zauważył, że na ocenę systemu jest za wcześnie, jako że odpowiednie zmiany prawne weszły w życie stosunkowo niedawno, a kontrola NIK obejmowała zaledwie 37 jednostek, co stanowi znikomy procent wszystkich instytucji działających w oparciu o nowe regulacje. Poinformował także o prowadzonych pracach nad opracowaniem kolejnego Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014–2020, którego głównym celem jest zwiększenie skuteczności przeciwdziałania aktom przemocy w rodzinie i zmniejszenie skali tego zjawiska w Polsce.

Rzecznik przygotowuje kolejne wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w tej sprawie oraz będzie monitorowała proces ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej i dostosowanie polskiego prawa do jej standardów.

<sup>57</sup> RPO-747923-III/13 z 23 września 2013 r.

<sup>58</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.).

<sup>59</sup> Pismo z 4 października 2013 r.



## d) Realizacja procedury sprzeciwu od orzeczenia lekarskiego w kontekście wykonania wyroków *Tysiąc przeciwko Polsce i R.R. przeciwko Polsce*

Rzecznik przeprowadziła kontrolę akt sprzeciwów wobec opinii albo orzeczenia lekarza wniesionych do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym w sprawie wykonania przez Polskę wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tysiąc przeciwko Polsce*<sup>60</sup> oraz w sprawie *R.R. przeciwko Polsce*<sup>61</sup>.

Przeprowadzona analiza doprowadziła do wniosku, że procedura wniesienia sprzeciwu jest nieskuteczna, a jej uchwalenie czyni zadość wyłącznie formalnym wymaganiom, jakie postawił Polsce Europejski Trybunał Praw Człowieka. W ocenie Rzecznik wdrożenia tych formalnych wymagań nie można jednak uznać za satysfakcjonujące. Mając na uwadze zalecenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także potrzebę zapewnienia efektywnej ochrony przed naruszeniem standardu ustanowionego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w ocenie Rzecznik niezbędna jest nowelizacja ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>62</sup>. Rzecznik zwróciła się do Ministra Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta<sup>63</sup> z prośbą o przeanalizowanie raportu oraz zajęcie stanowiska w sprawie rekomendacji dotyczących nowelizacji ustawy.

W odpowiedzi, Rzecznik Praw Pacjenta, odnosząc się do zaleceń Rzecznik, poinformowała<sup>64</sup>, że propozycja umożliwienia wniesienia sprzeciwu od opinii lub orzeczenia wyrażonego w formie ustnej nie zasługuje na uwzględnienie. Propozycja skrócenia terminu rozpatrzenia sprzeciwu wobec opinii lub orzeczenia lekarza znalazła się natomiast w założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, przekazanych przez Ministerstwo Zdrowia do uzgodnień międzyresortowych. Projekt założeń zakłada też uproszczenie instytucji sprzeciwu przez odstąpienie od wymogu wskazania przepisu, z którego wynikają prawa lub obowiązki pacjenta.

Minister Zdrowia poinformował<sup>65</sup> o przygotowaniu projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, który znajduje się w uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach społecznych. Nie została w nim uwzględniona możliwość wniesienia sprzeciwu w dowolnej formie, w szczególności przez zgłoszenie telefoniczne. Istotne wątpliwości budzi również dopuszczenie możliwości złożenia sprzeciwu od opinii lub

<sup>60</sup> Wyrok z 20 marca 2007 r., skarga nr 5410/03.

<sup>61</sup> Wyrok z 26 maja 2011 r., skarga nr 27617/04.

<sup>62</sup> Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 159, z późn.zm.).

<sup>63</sup> RPO-578571-I/08 z 16 października 2013 r.

<sup>64</sup> Pismo z 15 listopada 2013 r.

<sup>65</sup> Pismo z 15 listopada 2013 r.



orzeczenia lekarskiego wyrażonego ustnie. Uwzględnienie dodatkowych propozycji zmian będzie możliwe w kolejnych etapach procedury legistycznej.

W ocenie Rzecznik, wyroków *Tysiąc przeciwko Polsce i R.R. przeciwko Polsce* nie można obecnie uznać za wykonane. Rzecznik oczekuje nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, z uwzględnieniem zamieszczonych w analizie zaleceń, która ułatwi faktyczną realizację prawa pacjenta do zgłoszenia sprzeciwu.

### e) Procedury antymobbingowe w Policji

Uwzględniając ustalenia prowadzonego przez Rzecznik postępowania wyjaśniającego w sprawie dotyczącej funkcjonariuszy jednej z Komend Wojewódzkich Policji Rzecznik skierowała<sup>66</sup> wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych, w którym wskazała, iż pragmatyka służbowa funkcjonariuszy Policji nie przewiduje procedur antymobbingowych, umożliwiających m.in. złożenie skargi do niezależnego organu, który mógłby przeprowadzić odpowiednie postępowanie w sprawie. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych poinformował<sup>67</sup>, że w Ministerstwie zostaną podjęte prace mające na celu przeanalizowanie kwestii związanej z możliwością wprowadzenia w pragmatykach służbowych rozwiązań dotyczących mobbingu. Rzecznik będzie monitorowała proces wdrażania procedur antymobbingowych w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

### f) Ustalanie praw stanu cywilnego oraz dyskryminacja ojców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem

Do Rzecznik wpływają skargi ojców małoletnich dzieci dotyczące ustalania praw stanu cywilnego, najczęściej w sprawach o ustalenie pochodzenia dziecka, o zaprzeczenie ojcostwa czy ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (unieważnienie uznania dziecka). Zgłaszający się do Rzecznik pozbawieni są najczęściej możliwości dochodzenia praw na drodze sądowej wskutek upływu terminu do wniesienia powództwa bądź też uprawnienie takie nigdy im nie przysługiwało ze względu na wyłączenie podmiotowe. Dotyczy to w szczególności ojców biologicznych, którzy nie mogą dochodzić swojego ojcostwa prawnego w sytuacji, gdy inny mężczyzna uznał już dziecko za własne.

Zgodnie z art. 86 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>68</sup>, powództwo o ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa może wytoczyć także prokurator, jeżeli wymaga tego dobro dziecka lub ochrona interesu społecznego. Częstym argumentem odmowy podjęcia sprawy przez

<sup>66</sup> RPO-735572-III/13 z 5 sierpnia 2013 r.

<sup>67</sup> Pismo z 23 września 2013 r.

<sup>68</sup> Ustawa z 25 lutego 1964 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 788, z późn. zm.).





prokuratora jest brak niepodważalnych dowodów na biologiczne ojcostwo wnioskodawcy w postaci badań genetycznych. Obowiązujące przepisy nadal ograniczają dostęp obywateli do korzystania z tego środka dowodowego. Wieloletnie interwencje Rzecznik w tej sprawie<sup>69</sup> nie przyniosły rezultatu. Konieczne staje się wypracowanie i wdrożenie w sprawach o prawa stanu cywilnego powszechnej praktyki wspierającej realizację praw jednostki. Rzecznik zwróciła się<sup>70</sup> do Prokuratora Generalnego o poinformowanie, czy w prokuraturze stosowana jest określona procedura dotycząca postępowania z wnioskami w sprawach o ustalenie bądź zaprzeczenie ojcostwa oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, jak również o udostępnienie statystyk spraw prowadzonych przez prokuratorów z art. 86 k.r.o. Do chwili obecnej Rzecznik nie otrzymała pełnych danych w niniejszej sprawie.

### g) Dyskryminujące ojców zapisy regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych

Na podstawie publikacji prasowej Rzecznik podjęła postępowanie wyjaśniające w sprawie dyskryminujących ojców zapisów regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, obowiązujących na jednej z uczelni wyższych. Pracownikowi odmówiono przyznania środków na żłobek lub przedszkole, ponieważ takie dofinansowanie przeznaczone było tylko dla pracujących na uczelni kobiet bądź samotnych ojców. Rzecznik skierowała<sup>71</sup> pismo do Państwowej Inspekcji Pracy z prośbą o zbadanie, czy na uczelni przestrzegane są przepisy ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych<sup>72</sup>. W odpowiedzi poinformowano<sup>73</sup> Rzecznik, iż w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami wydano wystąpienie zobowiązujące do usunięcia z regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych postanowień niezgodnych z przepisami ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz potencjalnie dyskryminującego ze względu na płeć zapisu regulaminu i do przyznawania świadczeń z funduszu wyłącznie w zależności od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania ze świadczeń. W związku z powyższym Rzecznik uznała sprawę za pozytywnie zakończoną.

<sup>69</sup> RPO-383896-IV/01 z 25 lipca 2001 r., z 3 marca 2004 r., z 13 września 2007 r., a także z 23 października 2009 r.

<sup>70</sup> RPO-715092-IV/12 z 21 października 2013 r.

<sup>71</sup> RPO-740267-III/13 z 12 sierpnia 2013 r.

<sup>72</sup> Ustawa z 4 marca 1994 r. (Dz. U. z 2012 r. Nr 592, z późn. zm.).

<sup>73</sup> Pismo z 17 października 2013 r.





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

### a) Przesłanki z nienawiści

Do Rzecznik napływają skargi dotyczące aktów przemocy motywowanych nienawiścią wobec osób nieheteroseksualnych i transpłciowych, m.in. pobicie działacza społecznego i pracownika Muzeum Współczesnego we Wrocławiu ze względu na orientację homoseksualną<sup>74</sup>, zakłócenie przebiegu festiwalu filmów LGBT w Centrum Sztuki Filmowej „Kosmos” w Katowicach<sup>75</sup>, zakłócenie spotkania Stowarzyszenia „Tęcza” w lokalu „Archibar” w Katowicach przez kibiców klubu GKS Katowice oraz członków ugrupowania ONR<sup>76</sup>, znieważenie członków stowarzyszenia „Kampania Przeciw Homofobii” na forum internetowym<sup>77</sup>, zakłócenie zgromadzenia publicznego „Coming Out Day 2013. Zostań bohaterem”<sup>78</sup>. W tego rodzaju sprawach Rzecznik zwracała się do właściwych komendantów Policji o udzielenie informacji o podjętych działaniach, które wielokrotnie przez Rzecznik zostały ocenione pozytywnie.

Jednak szczególnie niepokojące są skargi dotyczące naruszenia godności osób nieheteroseksualnych i transpłciowych przez funkcjonariuszy Policji. Rzecznik podjęła postępowanie w sprawie zatrzymania przez funkcjonariuszy Policji mężczyzny, osoby transpłciowej, z powodu jazdy tramwajem bez biletu i podejrzenia posługiwania się cudzymi dokumentami lub danymi osobowymi innej osoby. Mężczyzna został narażony na drobiazgową kontrolę osobistą i poniżające traktowanie z powodu jego tożsamości płciowej – policjanci dzwonili pod losowo wybrane numery telefonu zatrzymanego mężczyzny, odnosili się do zatrzymanego w obraźliwy sposób szydząc z niego i żądając, żeby się rozebrał. W ocenie Rzecznik zarzut tak rażącego naruszenia podstawowych praw i wolności osoby zatrzymanej wymagał bezzwłocznego podjęcia drobiazgowego, gruntownego i skutecznego postępowania mającego na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy oraz ustalenie odpowiedzialnych funkcjonariuszy Policji<sup>79</sup>. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik Małopolski Komendant Wojewódzki Policji wskazał<sup>80</sup>, że zarzut poniżającego i ośmieszającego traktowania zatrzymanego nie znalazł potwierdzenia w zgodnych oświadczeniach funkcjonariuszy Policji. Doszło natomiast do naruszenia dyscypliny służbowej, ponieważ funkcjonariusze Policji nie sporządzili protokołu zatrzymania. Rzecznik będzie kontynuowała postępowanie w tej sprawie, uznając przedstawione wyjaśnienia za niewystarczające.

<sup>74</sup> RPO-740802-II/13 z 11 lipca 2013 r.

<sup>75</sup> RPO-732482-XVIII/13 z 24 kwietnia 2013 r.

<sup>76</sup> RPO-732483-XVIII/13 z 24 kwietnia 2013 r.

<sup>77</sup> RPO-733878-II/13 z 10 maja 2013 r.

<sup>78</sup> RPO-751179-XVIII/13 z 18 października 2013 r.

<sup>79</sup> RPO-753120-I/13 z 12 listopada 2013 r.

<sup>80</sup> Pismo z 18 grudnia 2013 r.



## b) Znak graficzny naruszający godność osób homoseksualnych

Rzecznik prowadziła postępowanie wyjaśniające w sprawie pojawiania się w przestrzeni publicznej znaków graficznych znieważających określone grupy osób, w tym w szczególności tzw. „zakaz pedałowania”. Rzecznik z własnej inicjatywy podjęła sprawę umieszczenia tego symbolu w jednym z warszawskich klubów. W ocenie Rzecznik działanie to mogło wyczerpywać znamiona czynu określonego w art. 141 Kodeksu wykroczeń<sup>81</sup>. Pogląd, zgodnie z którym symbol „zakaz pedałowania” ma charakter nieprzyzwoitego rysunku, o jakim mowa w art. 141 Kodeksu wykroczeń, wyraził m.in. Prokurator Okręgowy w Warszawie w apelacji w sprawie rejestracji tego symbolu jako symbolu partii politycznej Narodowe Odrodzenie Polski, rozpatrywanej w Sądzie Okręgowym w Warszawie<sup>82</sup>. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznik<sup>83</sup>, Komendant Stołeczny Policji poinformował, że podjął czynności wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy istnieje podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie sprawcy wykroczenia. Rzecznik kontynuuje monitorowanie działań organów ścigania w tej sprawie.

## c) Korekta płci metrykalnej

Rzecznik w dniu 1 sierpnia 2011 r. zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dotyczącej trybu prawnej zmiany płci metrykalnej<sup>84</sup>. Minister podzielił stanowisko Rzecznik<sup>85</sup> stwierdzając, że zachodzi konieczność opracowania i uchwalenia aktu prawnego, który w kompleksowy sposób unormowałby sytuację osób transseksualnych. Zapowiedział także utworzenie międzyresortowego zespołu do spraw opracowania stosownych rozwiązań prawnych. Minister odniósł się natomiast krytycznie do rozwiązania postulowanego przez Rzecznik na wypadek braku możliwości szybkiego uchwalenia kompleksowej ustawy regulującej całość problematyki, polegającego na zmianie trybu postępowania z procesowego na nieprocesowy. Z dalszych wyjaśnień<sup>86</sup> wynikało, że w maju 2012 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o uzgodnieniu płci, w którym przewiduje się m.in. rezygnację z trybu postępowania procesowego w sprawach o zmianę płci i wprowadzenie w tych sprawach trybu nieprocesowego. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że w związku z tym, nie jest zasadne podejmowanie odrębnych działań legislacyjnych. Tymczasem według wiedzy Rzecznik w połowie 2012 roku powstał międzyresortowy zespół do spraw opracowania projektu ustawy dotyczącej korekty płci metrykalnej. Rzecznik zwróciła się o poinformowanie, czy w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto jednak prace legislacyjne dotyczące omawianej problematyki<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> RPO-752585-I/13 z 7 listopada 2013 r.

<sup>82</sup> Pismo z dnia 28 listopada 2011 r., sygn. akt VII Ns Rej Ew Pzm 11/12.

<sup>83</sup> Pismo z 16 grudnia 2013 r.

<sup>84</sup> RPO-660929-I/11 z 1 sierpnia 2011 r.

<sup>85</sup> Pismo z 22 września 2011 r.

<sup>86</sup> Pismo z 15 października 2012 r.

<sup>87</sup> RPO-660929-I/11 z 17 kwietnia 2013 r.



W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>88</sup>, że został przygotowany wstępny projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentyisty oraz niektórych innych ustaw. Przedmiotowy projekt założeń zakłada dwa odrębne postępowania: pierwsze dotyczące wydania orzeczenia lekarskiego stwierdzającego utrwalone występowanie tożsamości płciowej odmiennej od płci metrykalnej oraz postępowanie sądowe w zakresie wniosku o zmianę płci.

Mając na celu zapewnienie uwzględnienia w toku prowadzonych prac legislacyjnych najlepszych, z punktu widzenia ochrony praw człowieka, rozwiązań Rzecznik, we współpracy z Fundacją „Transfuzja” oraz Radą Europy, zorganizowała konferencję pt. „Europejskie standardy i dobre praktyki w zakresie korekty płci metrykalnej”<sup>89</sup>. W dyskusji nad zagadnieniem korekty płci metrykalnej wzięły udział osoby zaangażowane w prace nad zmianą stanu prawnego, tj. przedstawiciele organizacji wyspecjalizowanych w ochronie praw osób transpłciowych, naukowcy oraz przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości. Spotkanie to było okazją do ponownego skonfrontowania obowiązujących i projektowanych rozwiązań z zaleceniami Rzecznika i organizacji międzynarodowych<sup>90</sup>. Obecnie obowiązują bowiem dwa modele regulowania prawnej korekty płci, różniące się podstawowymi założeniami. Jeden można określić mianem modelu medycznego, a drugi modelem praw człowieka. Ten pierwszy wynika z przyjęcia, że transseksualizm jest zaburzeniem, które należy leczyć i koncentruje się na patologizacji i medykalizacji zjawiska. Drugi zwraca uwagę na potrzeby osób transpłciowych, z poszanowaniem ich tożsamości i godności, dąży więc do odmedykalizowania i uproszczenia procedury prawnej korekty płci. Rzecznik oczekuje, że Ministerstwo Sprawiedliwości w toku prac legislacyjnych uwzględni postulaty osób transpłciowych, bliższe modelowi praw człowieka.

#### d) Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w obszarze zatrudnienia

Rzecznik badała sprawę osoby pracującej na podstawie umowy cywilnoprawnej, zwolnionej według skarżącego z uwagi na orientację seksualną. Przepis art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>91</sup> zakazuje nierównego traktowania osób fizycznych m.in. ze względu na orientację seksualną w zakresie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

<sup>88</sup> Pismo z 21 maja 2013 r.

<sup>89</sup> Konferencja odbyła się w Biurze Rzecznika w dniu 5 listopada 2013 r.

<sup>90</sup> Zob. w szczególności Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie środków zwalczania dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej z 31 marca 2010 r., CM/Rec (2010)5.

<sup>91</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700).



W opinii Rzecznik wyrażonej w wystąpieniu do Głównego Inspektora Pracy<sup>92</sup>, przepisy ustawy o równym traktowaniu zakazujące dyskryminacji w obszarze pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w pełni realizują się w zadaniach Państwowej Inspekcji Pracy. Główny Inspektor Pracy podzieliła<sup>93</sup> stanowisko Rzecznik, jednak podkreśliła, że Państwowa Inspekcja Pracy kontroluje przestrzeganie przepisów prawa pracy, a takimi przepisami nie są przepisy ustawy o równym traktowaniu. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej Inspekcja może jedynie badać kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się<sup>94</sup> do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z prośbą o rozważenie zasadności nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>95</sup> tak, aby w podstawie prawnej upoważniającej Państwową Inspekcję Pracy do prowadzenia czynności kontrolnych przestrzegania przepisów prawa pracy znalazło się upoważnienie do kontroli przestrzegania przepisów ustawy o równym traktowaniu zakazujących nierównego traktowania osób fizycznych pracujących na podstawie umowy cywilnoprawnej. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny poinformował<sup>96</sup>, iż poruszony problem będzie przedmiotem dalszych analiz i konsultacji Komisji. Rzecznik będzie monitorowała przebieg prac w przedmiotowej sprawie.

### e) Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w opiece zdrowotnej

Jak wynika z wniosków ze spotkań Rzecznika z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia, Biura Rzecznika Praw Pacjenta i z przedstawicielami organizacji pozarządowych problemy, z którymi spotykają się osoby szczególnie narażone na dyskryminację ze względu na orientację seksualną w obszarze opieki zdrowotnej, związane są głównie z niedostateczną wiedzą lekarzy na temat potrzeb osób nieheteroseksualnych opartą często na stereotypach i uprzedzeniach. Na zlecenie Rzecznika zrealizowano badania antydyskryminacyjne „Równe traktowanie w percepcji osób nieheteroseksualnych w obszarze opieki zdrowotnej”. Celem tego badania było pogłębienie wiedzy na temat przejawów dyskryminacji osób nieheteroseksualnych w opiece zdrowotnej, wpływu tej dyskryminacji na profilaktykę zdrowotną i ograniczanie kontaktu ze służbą zdrowia oraz stanu wiedzy lekarzy na temat kontaktu, diagnostyki i leczenia osób nieheteroseksualnych. W badaniu wzięli udział lekarze oraz pacjenci – osoby nieheteroseksualne. Raport z badań wraz zaleceniami Rzecznika zostanie przedstawiony w 2014 r.

<sup>92</sup> RPO-704986-I/12 z 03 stycznia 2013 r.

<sup>93</sup> Pismo z 12 lutego 2013 r.

<sup>94</sup> RPO-704986-I/12 z 13 czerwca 2013 r.

<sup>95</sup> Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 404, z późn. zm.).

<sup>96</sup> Pismo z 16 grudnia 2013 r.



## 5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

### a) Lekcje religii i etyki w szkołach

Rzecznik nadal monitoruje wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce*<sup>97</sup> dotyczącego realizacji przepisów regulujących organizowanie w szkołach lekcji religii oraz etyki. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów<sup>98</sup> Rzecznik stwierdziła, że mimo upływu trzech lat od wydania tego wyroku systemowe problemy związane z nauczaniem etyki w polskich szkołach nadal nie zostały rozwiązane. Brak zauważalnego postępu powoduje, że standardy Rady Europy w tym obszarze nie są w polskim państwie respektowane. Nie rozwiązano przede wszystkim problemów związanych z organizacją nauczania etyki w szkołach publicznych. Lekcje etyki dla uczniów nieuczęszczających na religię, szczególnie w sytuacji gdy stopień z przedmiotu religia/etyka uwzględniany jest przy obliczaniu średniej wyników w nauce, stanowią istotne uzupełnienie oferty edukacyjnej. W sprawie nauczania w szkołach etyki Rzecznik wielokrotnie występowała do Ministra Edukacji Narodowej. Sygnały napływające do Rzecznik, a także dane przedstawiane przez MEN wskazują, iż faktyczna dostępność nauki etyki w polskich szkołach pozostawia wiele do życzenia. Rzecznik zwróciła się z prośbą o wyjaśnienie przyczyn niepodjęcia konkretnych działań na rzecz systemowego wykonania zaleceń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przedstawienie stanowiska dotyczącego zmiany rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w publicznych przedszkolach i szkołach<sup>99</sup>, a także przedstawienie planu działań mających na celu realizację przedmiotowego wyroku wraz z harmonogramem.

W odpowiedzi, Minister Edukacji Narodowej poinformowała<sup>100</sup>, że w przyjętym planie działań rządu dotyczących realizacji wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce* uznano, że powinny zostać podjęte działania informacyjne o charakterze zapobiegawczym, w szczególności przetłumaczenie i rozpowszechnienie wyroku oraz przekazanie kuratorom oświaty i dyrektorom szkół informacji o zasadach organizowania zajęć z etyki. W wyniku sugestii przedstawicieli Sekcji Wykonywania Wyroków Sekretariatu Rady Europy, Ministerstwo Edukacji Narodowej przyjęło harmonogram działań dotyczący wprowadzenia możliwości nauczania etyki metodą e-learningu w szkołach publicznych, w przypadku, gdy nie jest możliwe zorganizowanie zajęć z etyki w oparciu o dotychczasowe

<sup>97</sup> Wyrok z 15 czerwca 2010 r., skarga nr 7710/02.

<sup>98</sup> RPO-601727-I/08 z 3 lipca 2013 r.

<sup>99</sup> Rozporządzenie z 14 kwietnia 1992 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 155, z późn. zm.).

<sup>100</sup> Pismo z 12 sierpnia 2013 r.



przepisy ze względu na zbyt małą liczbę chętnych. Sprawa pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznik.

Rzecznik otrzymuje również skargi informujące, że w przedszkolach i szkołach zdarzają się przypadki żądania od rodziców pisemnych oświadczeń, że ich dziecko nie będzie uczestniczyło w lekcjach religii. Postępowanie takie jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami, które przewidują oświadczenia o chęci uczestnictwa w zajęciach, i może być odebrane jako forma dyskryminacji ze względu na przekonania religijne lub bezwyznaniowość. Rzecznik zwróciła się do Ministra Edukacji Narodowej<sup>101</sup> z prośbą o rozważenie zwrócenia uwagi kuratorom oświaty, a za ich pośrednictwem dyrektorom placówek oświatowych, na konieczność stosowania obowiązujących we wskazanym zakresie przepisów prawa i powiadomienie Rzecznik o podjętych działaniach.

W odpowiedzi<sup>102</sup> Minister podzielił stanowisko negatywnie oceniające praktykę wymagania pisemnych oświadczeń rodziców w sprawie nieuczestniczenia ucznia w zajęciach z religii, jako niezgodną z obowiązującymi przepisami. Ministerstwo zamierza ponownie podjąć omawiany problem w planowanej informacji dla kuratorów oświaty i dyrektorów szkół, której przekazanie nastąpiłoby przed rozpoczęciem kolejnego roku szkolnego.

## b) Ubój rytualny

Rzecznik otrzymała skargi Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP oraz Europejskiego Związku Żydów, które zawierają wnioski o zbadanie zgodności obowiązujących przepisów w kwestii uboju rytualnego z Konstytucją RP. Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Od tego dnia kwestia uboju rytualnego nie jest regulowana wyłącznie przepisami prawa krajowego, ale również prawa unijnego. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, wymogi dotyczące ogłuszania zwierząt przed ich uśmierceniem nie mają zastosowania, pod warunkiem, że ubój odbywa się w rzeźni. Jednocześnie to Minister Rolnictwa odpowiada za podejmowanie inicjatywy legislacyjnej w omawianym zakresie. Rzecznik zwróciła się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>103</sup> o zajęcie stanowiska w sprawie i poinformowanie, czy Minister planuje podjęcie prac legislacyjnych dotyczących uboju rytualnego.

W odpowiedzi, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>104</sup> wyjaśnił, że w krajowym porządku prawnym, w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>105</sup>, nie

<sup>101</sup> RPO-601727-I/08 z 15 listopada 2013 r.

<sup>102</sup> Pismo z 4 grudnia 2013 r.

<sup>103</sup> RPO-728151-I/13 z 7 listopada 2013 r.

<sup>104</sup> Pismo z 25 listopada 2013 r.

<sup>105</sup> Wyrok z 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12.



obowiązuje już przepis rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z którym nie ogłaszało się zwierząt poddawanych ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych. Minister Rolnictwa poinformował Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Konsumentów o zakazie uboju zwierząt w rzeźni bez ogłoszenia, obowiązującym w Polsce od 1 stycznia 2013 r. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt<sup>106</sup>, zwierzę kręgowce w uboju może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Pytanie prawne o zgodność tego przepisu z Konstytucją skierował do Trybunału Konstytucyjnego jeden z sądów<sup>107</sup>. Rozstrzygnięcie Trybunału będzie miało decydujący wpływ na ocenę obowiązujących przepisów dotyczących uboju zwierząt. Ponadto trwają prace nad przygotowywanym przez Rządowe Centrum Legislacji projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, wykonującej rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009. Rzecznik będzie kontynuowała postępowanie w niniejszej sprawie.

### c) Przepięstwa z nienawiści

Rzecznik stale monitoruje przebieg postępowania karnych w sprawach przestępstw z nienawiści na tle różnic wyznaniowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na odnotowane przez Rzecznik akty skierowane wobec miejsc kultu religijnego czy pochówku, które mogą zostać ocenione jako przestępstwa dyskryminacyjne na tle wyznaniowym, jak próba podpalenia meczetu<sup>108</sup> czy namalowanie napisu NAZI na bramie wejściowej żydowskiego cmentarza<sup>109</sup>.

Rzecznik monitoruje prowadzone postępowania, co umożliwia formułowanie uwag szczegółowych, a także wniosków ogólnych odnośnie do problemów występujących w toku takich postępowania<sup>110</sup>. Szczegółowe działania Rzecznik w sprawie przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści omówiono w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

### d) Przeciwdziałanie antysemityzmowi

W dniu 5 grudnia 2013 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się debata pt. „Antysemityzm. Diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej” – opis seminarium znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

<sup>106</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 856).

<sup>107</sup> Sygn. akt P 34/13.

<sup>108</sup> RPO-751287-I/13.

<sup>109</sup> RPO-716801-I/12.

<sup>110</sup> Zob. uwagi Rzecznika w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”, pkt a) Przepięstwa z nienawiści.



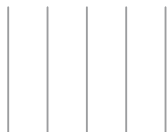


## e) Dyskryminacja ze względu na religię i wyznanie w zakładach karnych

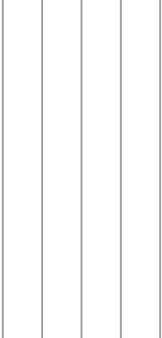
Do Rzecznik napłynęły kolejne skargi związane z nierespektowaniem przez zakłady karne religii i wyznania osadzonych poprzez niedostosowanie pożywienia do wymagań ich religii oraz uniemożliwianie im jej praktykowania. W tego rodzaju sprawach Rzecznik zwracała się do właściwych Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej z prośbą o zbadanie sprawy. Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>111</sup>, naruszeniem Konwencji jest niezapewnienie osadzonemu wyżywienia zgodnego z jego przekonaniami religijnymi. O konieczności zapewnienia więźniom pożywienia uwzględniającego ich religię mowa jest również w Rekomendacji Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych<sup>112</sup>. W wyniku interwencji Rzecznik w zakładach karnych, w których ustalono bezpodstawność odmowy zapewnienia odpowiedniej diety wyznaniowej, umożliwiano osadzonym jej otrzymanie. Nadal wpływają jednak do Biura Rzecznika skargi osadzonych dotyczące tego zagadnienia.

<sup>111</sup> Wyrok z 7 grudnia 2010 r. w sprawie *Jakóbski przeciwko Polsce*, skarga nr 18429/06.

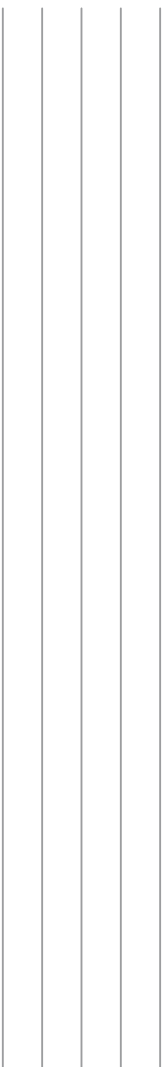
<sup>112</sup> Rekomendacja z 11 stycznia 2006 r., CM/Rec (2006)2.







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





## 1. Dostępność (art. 9 KPON)

### a) Dostępność obiektów budowlanych dla osób z niepełnosprawnościami

Do Rzecznik wpływają wnioski osób z niepełnosprawnością, skarżących się na obowiązujące przepisy, które – ich zdaniem – nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami, w zakresie dostępności przestrzeni publicznej oraz obiektów użyteczności publicznej, a także mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Zarzuty formułowane w skargach obywateli dotyczą bierności i nieefektywności organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w zakresie kontroli realizowania przez inwestorów obowiązków nałożonych ustawą – Prawo budowlane<sup>113</sup> i wydanymi na jej podstawie aktami prawa pochodnego. Sytuacja ta powoduje, iż wiele budynków, zarówno nowych jak i po przebudowach oraz remontach, oddawanych do użytkowania – mimo nałożonego przepisami obowiązku – nie jest dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Tymczasem, ratyfikowanie przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wymusza konieczność zmiany zarówno dotychczasowych praktyk, jak i nieefektywnych przepisów, tak aby zagwarantowany przez Konwencję poziom ochrony osób niepełnosprawnych był przez państwo skutecznie realizowany. Zasadne wydaje się rozważenie wprowadzenia przez ustawodawcę normy prawnej nakładającej na właścicieli i zarządców budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego obowiązku podjęcia – w wyznaczonym terminie – określonych działań, mających na celu likwidację barier w codziennej egzystencji osób niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej<sup>114</sup> z prośbą o wyrażenie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister potwierdził<sup>115</sup>, że w odniesieniu do obiektów użyteczności publicznej, które nie podlegają robotom budowlanym, nie ma podstawy prawnej do żądania ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. W ocenie Ministra alternatywnym sposobem rozwiązania problemu dostępności usług publicznych dla osób z niepełnosprawnością może być np. wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej. W odpowiedzi poinformowano ponadto, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego skierował wystąpienie do wszystkich wojewodów zwracając uwagę na potrzebę szczególnie nadzoru nad przyjmowanymi w projektach budowlanych warunkami dostępności obiektów użyteczności publicznej dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Wystąpił także do wszystkich wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego obligując organy szczebla wojewódzkiego i organy powiatowe do stosowania się do za-

<sup>113</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, tj.).

<sup>114</sup> RPO-728520-IV/13 z 24 lipca 2013 r.

<sup>115</sup> Pismo z 13 września 2013 r.



leceń NIK zawartych w „Informacji o wynikach kontroli NIK – Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim”<sup>116</sup>. Problem dostępności obiektów budowlanych dla osób z niepełnosprawnościami pozostaje jednym z priorytetów Rzecznik.

## b) Dostępność usług bankowych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik z dużym uznaniem przyjęła działania Związku Banków Polskich mające na celu stworzenie zaleceń dla sektora bankowego dotyczących obsługi osób niepełnosprawnych. W ocenie Rzecznik, kształtując procedury regulujące sposób zawierania umów bankowych z osobami z dysfunkcją wzroku, należy mieć na uwadze ochronę tych osób przed nadużyciami. Ochrona ta nie może jednak tworzyć barier w dostępie do usług bankowych. Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Związku Banków Polskich<sup>117</sup> poruszyła kwestię działań na rzecz zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego dostępu do sfery bankowości elektronicznej, obejmującej dostęp do bankomatów. Za wartą przeanalizowania należy uznać propozycję zawartą w projekcie „Rekomendacji w sprawie obsługi osób niepełnosprawnych w bankach”, dotyczącą zapoznania osoby niewidomej z treścią umowy poprzez jej odczytanie przez pracownika. Ważne są jednak postulaty środowiska osób z niepełnosprawnością wzroku dotyczące wprowadzenia zasady nagrywania tej czynności. Osoby z dysfunkcją słuchu powinny natomiast mieć zapewnioną pomoc tłumacza języka migowego. Rzecznik zaznaczyła, że wskazane byłoby podjęcie działań na rzecz uproszczenia języka umów bankowych, nie tylko dla osób niepełnosprawnych, ale także dla pozostałych nieprofesjonalnych uczestników rynku, w tym dla osób starszych. Rzecznik zwróciła się z prośbą o przekazanie informacji o pracach nad projektem „Rekomendacji w sprawie obsługi osób niepełnosprawnych w bankach”, a także o dobrych praktykach wypracowanych przez banki w tej sferze.

Prezes Związku Banków Polskich poinformował<sup>118</sup>, że bankom - Członkom ZBP, zostały przekazane przyjęte przez Zarząd ZBP „Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki”. Celem pierwszej edycji „Dobrych praktyk” jest udzielenie bankom wskazówek, które umożliwią funkcjonalne i efektywne wykorzystywanie oraz udoskonalanie istniejących już mechanizmów, instrumentów i zasobów w oddziałach, uwzględniając przy tym obowiązujące przepisy prawa. W związku z powyższym planuje się cykliczną rozbudowę i aktualizację materiału, tak by w kolejnych edycjach w coraz szerszym zakresie i bardziej szczegółowo odnosił się on do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

<sup>116</sup> <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4642,vp,5982.pdf>

<sup>117</sup> RPO-678032-V/11 z 28 maja 2013 r.

<sup>118</sup> Pismo z 5 czerwca 2013 r.



### c) Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik opublikowała raport pt. „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”<sup>119</sup>. Opracowanie to jest efektem kompleksowego badania dostępności 3000 stron internetowych organów administracji publicznej, przeprowadzonego przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego w ostatnim kwartale 2012 r., a także w lipcu 2013 r. Celem publikacji jest weryfikacja stanu dostępności publicznych serwisów internetowych przed ostatecznym terminem ich dostosowania, który mija z końcem maja 2015 r. oraz wskazanie najważniejszych wyzwań w tym obszarze. Z przeprowadzonego badania wynika, że ani jeden z przebadanych portali nie był w 100% dostępny dla osób z niepełnosprawnościami oraz innych osób narażonych na wykluczenie cyfrowe. Niezbędne jest więc przeprowadzanie systematycznych szkoleń z zakresu tworzenia i publikowania dostępnych publicznych dokumentów i informacji elektronicznej oraz standardu WCAG 2.0 dla osób zajmujących się rozpowszechnianiem tych informacji w jednostkach administracji publicznej oraz odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemów wymiany informacji oraz serwisów internetowych. Konieczne jest również przeprowadzanie regularnych kontroli poziomu dostępności publicznych stron internetowych. Raport w wersji elektronicznej dostępny jest na stronie internetowej Rzecznika w zakładce „Publikacje”.

### d) Obsługa osób głuchych w urzędach i instytucjach publicznych

W 2011 r. została uchwalona ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>120</sup>. Ustawa nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia rozwiązań, których celem jest ułatwienie komunikacji osobom głuchym oraz głuchoniewidomym. Rzecznik otrzymywała sygnały, że nie wszystkie zobowiązane podmioty poprawnie realizują obowiązki wynikające z ustawy. Z tego względu Rzecznik postanowiła zweryfikować stan wykonywania ustawy i zleciła przeprowadzenie badania antydyskryminacyjnego pt. „Wiedza urzędników o obowiązkach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się”. Raport z badania ukaże się w 2014 r.

<sup>119</sup> Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia, Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, nr 11, Biuletyn RPO 2013, nr 9.

<sup>120</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243).



## 2. Wolność od tortur lub okrutnego, niehumanitarnego albo poniżającego traktowania lub karania (art. 15 KPON)

### a) Sytuacja osób z niepełnosprawnością intelektualną w zakładach karnych

W 2013 r. Rzecznik podjęła postępowanie wyjaśniające w sprawie umieszczania osób z niepełnosprawnością intelektualną w jednostkach penitencjarnych i zwróciła się w tej sprawie do Prokuratora Generalnego<sup>121</sup>. Z informacji uzyskanych od Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wynika, że w zakładach karnych i aresztach śledczych przebywa aktualnie ponad 200 osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu znacznym i umiarkowanym. U osób tych występuje upośledzenie wszystkich procesów, tj. procesów orientacyjno-poznawczych (zwłaszcza myślenia, emocji, motywacji) oraz procesów wykonawczych. Dlatego też Służba Więzienna prowadzi wobec nich głównie oddziaływania w zakresie trenowania czynności samoobsługowych i higienicznych, usprawnienia motorycznego, a także czyni starania w celu zapewnienia im bezpieczeństwa osobistego. Rzecznik poinformowała, iż Dyrektor Generalny wskazał, że dużym problemem dla więziennictwa jest zwłaszcza funkcjonowanie osób z niepełnosprawnością intelektualną w okresie tymczasowego aresztowania. Rzecznik poprosiła o poinformowanie jej o działaniach podjętych w tej sprawie przez Prokuratora Generalnego. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

### b) Zapobieganie przypadkom umieszczania osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną w warunkach przeludnienia

Rzecznik otrzymywała skargi od osób niepełnosprawnych przebywających w jednostkach penitencjarnych, dotyczące umieszczania ich w warunkach przeludnienia. Ustawodawca kładzie szczególny nacisk na unikanie zgeneralizowanych oddziaływań wobec skazanych. Niepełnosprawność jest przesłanką do większego zindywidualizowania wykonywania wobec skazanego kary pozbawienia wolności. Zadaniem organów władzy publicznej jest stworzenie właściwych warunków do realizacji programów wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Ich wdrożenie jest również zadaniem Służby Więziennej. Rzecznik zwróciła się<sup>122</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie stosownych działań, które zapobiegą przypadkom umieszczania w warunkach przeludnienia osadzonych z niepełnosprawnością fizyczną, którym należy zapewnić odpowiednią przestrzeń do poruszania się.

<sup>121</sup> RPO-720173-II/12 z 10 grudnia 2013 r.

<sup>122</sup> RPO-727955-II/13 z 21 października 2013 r.



Dyrektor poinformował<sup>123</sup>, że Służba Więzienna na bieżąco prowadzi działania w celu zapewnienia osadzonym ustawowego prawa do 3 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej. Wszyscy osadzeni, w tym niepełnosprawni, zgodnie z obowiązującymi przepisami przy przyjęciu do aresztu śledczego lub zakładu karnego są badani przez lekarza, który wydaje zalecenia w kwestii dalszego postępowania np. umieszczenia w celi przystosowanej dla osób niepełnosprawnych, bezpłatnego zaopatrzenia w niezbędne protezy, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz wydaje inne zalecenia wynikające z ewentualnych ograniczeń stwierdzonych u osadzonego niepełnosprawnego. Pomimo istniejących barier architektonicznych w jednostkach penitencjarnych funkcjonują wyodrębnione cele dla osób niepełnosprawnych. Dyrektor podkreślił, że opisany w wystąpieniu przypadek przejściowego umieszczenia osadzonego w przeludnionej celi miał charakter incydentalny. Sprawa będzie monitorowana w 2014 r. pod kątem występowania dalszych przypadków umieszczania osób niepełnosprawnych ruchowo w jednostkach penitencjarnych, w warunkach przeludnienia.

### c) Przystosowanie jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych

Rzecznik podjęła z urzędu sprawę dotyczącą przystosowania polskich jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych. W obowiązującym systemie prawa zakłady karne i areszty śledcze nie są zobligowane do zapewnienia niepełnosprawnym osadzonym odpowiednich warunków w jednostkach penitencjarnych, co stoi w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Prawo budowlane<sup>124</sup> nie zawiera definicji „objektu użyteczności publicznej”, co uniemożliwia w praktyce jednoznaczne określenie obiektów, do których ma zastosowanie obowiązek dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>125</sup>, wydane na podstawie ustawy – Prawo budowlane, wprowadzają definicję budynku użyteczności publicznej i budynku zamieszkania zbiorowego. Budynki zakwaterowania na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych zostały pozostawione poza zakresem pojęcia „obiekt użyteczności publicznej”. Upoważnienie ustawowe uprawniało jedynie do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie. Nie upoważniało natomiast do określenia kategorii budynków, co do których nie można stosować ustawowych wymagań dotyczących dostosowania budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ponadto przepisy rozporządzenia znacznie ograniczają prawa osób niepełnosprawnych przebywających w jednostkach penitencjarnych. Wprowadzają bowiem wyłączenia, na mocy których osoby niepełnosprawne

<sup>123</sup> Pismo z 14 listopada 2013 r.

<sup>124</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.).

<sup>125</sup> Rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.).



mają utrudniony dostęp do pomieszczeń użytkowych, znajdujących się na innej kondygnacji, a także do placów spacerowych. Unormowania te naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Rzecznik zwróciła się<sup>126</sup> do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o zajęcie stanowiska w sprawie oraz rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi<sup>127</sup> Minister poinformował, iż dostrzegając potrzebę zmiany przepisów, w przedmiotowej kwestii zostaną podjęte działania zmierzające do przygotowania pogłębionej analizy skutków ich wprowadzenia, we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, a wyniki tej analizy zostaną przekazane Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w celu ich ewentualnego uwzględnienia w Kodeksie Urbanistyczno-Budowlanym. Jednocześnie podkreślił, iż aktualnie obowiązujące wyłączenia stosowania przepisów dotyczących osób niepełnosprawnych dotyczą nie tylko zakładów karnych i aresztów śledczych, ale również zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich oraz budynków w zakładach pracy, niebędących zakładami pracy chronionej. Stąd też uchylenie tych przepisów, a tym samym nałożenie na podmioty zarządzające w/w budynkami obowiązku ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych, w przypadku zamiaru dokonania przebudowy lub rozbudowy tych obiektów, wiązać się może ze znacznymi kosztami finansowymi dla jednostek sektora finansów publicznych.

### 3. Mobilność (art. 20 KPON)

#### a) Zapewnienie tłumacza języka migowego podczas egzaminu na prawo jazdy

Ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>128</sup> miała być systemowym uregulowaniem w zakresie poprawy warunków komunikacji osób głuchych i słabosłyszących z otoczeniem. Jednak w ocenie Rzecznik zawężenie przez ustawodawcę kręgu podmiotów zobowiązanych do realizacji przepisów ustawy do kategorii organów administracji publicznej, spowodowało pominięcie innych instytucji wykonujących zadania publiczne, nie mających jednak charakteru organów administracji publicznej. Takim podmiotem jest wojewódzki ośrodek ruchu drogowego. Regulacja zawarta w ustawie o języku migowym i innych środkach komunikowania się zwalnia wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego z obowiązku udostępnienia osobom uprawnionym usługi tłumacza języka migowego. Obowiązek zapewnienia tłumacza języka migowego podczas zdawania państwowego egzaminu sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami został przerzucony na zdających. Po stronie niepełnosprawnego kandydata, oprócz kosztów uzyskania pra-

<sup>126</sup> RPO-744194-II/IV/13 z 11 grudnia 2013 r.

<sup>127</sup> Pismo z 21 stycznia 2014 r.

<sup>128</sup> Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243, z późn. zm.).



wa jazdy generuje to dodatkowe wydatki związane z opłaceniem tłumacza. Rzecznik zwróciła się do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych<sup>129</sup> z prośbą o zajęcie stanowiska w zasygnalizowanej sprawie, a w szczególności o rozważenie podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił<sup>130</sup>, że z prac nad rządowym projektem założeń do ustawy o języku migowym, w którym zakładano, iż podmiotami zobowiązanymi będą m.in. instytucje publiczne, zrezygnowano w związku z podjęciem prac nad poselskim projektem ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się. Niemniej, mając na uwadze dobro wszystkich osób niepełnosprawnych, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wystąpiło do Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej w kwestiach dotyczących egzaminów na prawo jazdy.

W sprawie dostosowania przebiegu egzaminu na prawo jazdy dla osób głuchych Rzecznik skierowała również wystąpienie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej<sup>131</sup>, w którym zasygnalizowała, że obowiązujące zasady egzaminowania osób niepełnosprawnych budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej. Z tego powodu zwróciła uwagę na konieczność rozważenia podjęcia działań zmierzających do zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach<sup>132</sup>, które nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia na potrzeby egzaminu na prawo jazdy obecności tłumacza języka migowego.

Minister stwierdził<sup>133</sup>, że resort nie znajduje uzasadnienia dla wprowadzenia zmian w przepisach w zakresie umożliwienia obecności tłumaczy języka migowego podczas trwania testu części teoretycznej na prawo jazdy. Rzecznik nie podziela tego stanowiska i będzie kontynuowała działania w celu dokonania systemowych zmian w tym zakresie.

## b) Zapewnienie pojazdu dostosowanego do określonego rodzaju niepełnosprawności podczas egzaminu na prawo jazdy

Na tle skarg nadsyłanych do Rzecznik wyłonił się problem nierównego traktowania osób niepełnosprawnych, ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazda-

<sup>129</sup> RPO-723715-V/13 z 5 kwietnia 2013 r.

<sup>130</sup> Pismo z 2 lipca 2013 r.

<sup>131</sup> RPO-723715-V/13 z 5 kwietnia 2013 r.

<sup>132</sup> Rozporządzenie z dnia 13 lipca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 995, z późn. zm.).

<sup>133</sup> Pismo z 15 maja 2013 r.





mi kategorii B. Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, organizując część praktyczną państwowego egzaminu na prawo jazdy, zostały zwolnione z obowiązku zapewnienia pojazdu przystosowanego do egzaminowania osób niepełnosprawnych. To osoby niepełnosprawne zostały zobowiązane do dostarczenia pojazdu na państwowy egzamin praktyczny. Należy podkreślić, że osoba niepełnosprawna odbywa kurs nauki jazdy na pojeździe ośrodka szkolenia kierowców, podmiotu prywatnego, który jest zobowiązany posiadać pojazdy przystosowane do rodzaju niepełnosprawności, jeżeli szkoli osoby niepełnosprawne. Regulacja, w ocenie Rzecznik, narusza konstytucyjną zasadę równości oraz niedyskryminacji osób niepełnosprawnych, jest także sprzeczna z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz nakazem tworzenia przez ustawodawcę takich przepisów, które zapewniają efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Ustawa o kierujących pojazdami<sup>134</sup>, nakładając na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia pojazdu na egzamin, narusza ponadto przepisy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przede wszystkim prawo do mobilności. Przepisy regulujące zasady egzaminowania na kierowców osób niepełnosprawnych ograniczają prawo tych osób do samodzielnego prowadzenia życia i swobodnego przemieszczania się. Stawiają osoby niepełnosprawne w gorszej pozycji na rynku pracy, utrudniając możliwość stałego polepszania warunków życia tych osób oraz ich rodzin. W związku z powyższym Rzecznik skierowała wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie obowiązku zapewnienia przez osoby niepełnosprawne, na potrzeby egzaminu na prawo jazdy, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności<sup>135</sup>. Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

## 4. Edukacja (art. 24 KPO)

### a) Edukacja osób głuchych

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne skargi w sprawie nieuwzględnienia w Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016 działań mających na celu opracowanie i wdrożenie systemu nauczania języka polskiego jako języka obcego oraz Polskiego Języka Migowego głuchych uczniów. Rzecznik zgodziła się z oceną skarżących, że w Polsce nie jest realizowane prawo osób głuchych do edukacji w PJM. Stałym postulatem tego środowiska jest zapewnienie w szkołach dla głuchych uczniów nauczania dwujęzycznego, tj. przede wszystkim nauczania PJM oraz języka polskiego jako języka obcego, a w dalszej kolejności zapewnienie nauczania wszystkich przedmiotów w PJM. W ocenie Ministerstwa

<sup>134</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.).

<sup>135</sup> RPO-658549-V/10 z 14 sierpnia 2013 r. (sygn. akt K 37/13).



Edukacji Narodowej nie ma potrzeby podejmowania na poziomie rządowym dodatkowych działań w kwestii edukacji osób głuchych. Ze stanowiska Ministerstwa wynika, że jedynie od decyzji nauczycieli i dyrektorów szkół zależy, czy w szkole organizowane są dodatkowe lekcje PJM, czy lekcje języka polskiego jako języka obcego. Tymczasem PJM jest najważniejszym środkiem komunikacji osób głuchych, nie jest zatem wystarczające uwzględnienie go w ramach zajęć dodatkowych czy rozwijających zainteresowania uczniów. Niezbędne wydaje się podjęcie działań na poziomie MEN mających na celu opracowanie i wdrożenie systemu nauczania języka polskiego na zasadzie nauczania języka obcego i PJM we wszystkich szkołach dla głuchych. Rzecznik zwróciła się do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z prośbą o wyjaśnienie<sup>136</sup>, czy w Krajowym Programie Działania na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016 zostaną ostatecznie uwzględnione działania mające na celu wdrożenie systemu nauczania dwujęzycznego i tym samym realizację prawa do edukacji głuchych uczniów w języku migowym.

Minister Edukacji Narodowej podtrzymała opinię, że wprowadzenie do Krajowego Programu Działania na rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016 zadań mających na celu opracowanie i wdrożenie systemu nauczania języka polskiego jako języka obcego oraz PJM głuchych uczniów, nie jest konieczne<sup>137</sup>. Rzecznik nie podzieliła stanowiska Minister i będzie kontynuować działania mające na celu upowszechnianie nauczania głuchych uczniów Polskiego Języka Migowego.

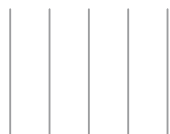
## b) Dotacje dla uczelni wyższych na kształcenie studentów z niepełnosprawnościami

W ostatnim czasie nastąpiło radykalne obniżenie dotacji dla uczelni publicznych przeznaczonych na kształcenie i rehabilitację leczniczą studentów niepełnosprawnych. Zakończona została również realizacja przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych programu pomocy osobom z uszkodzeniem słuchu PITAGORAS 2007, w ramach którego udzielano dofinansowań usług zajęć języka migowego na uczelniach. Nowelizacja ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>138</sup>, obowiązująca od 1 stycznia 2012 r., zmieniła cel dotacji na „zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia” oraz rozszerzyła krąg uprawnionych do jej otrzymania o uczelnie niepubliczne. Niestety, nie zwiększono jednocześnie puli środków przeznaczonych na dotację. Postawiło to pod znakiem zapytania kontynuację przez uczelnie publiczne wielu dotychczas realizowanych form wsparcia studentów z niepełnosprawnościami. Obecny stan rzeczy spowodować może zmniejszenie liczby kandydatów z niepełnosprawnościami na studia wyższe. Konsekwencją tych

<sup>136</sup> RPO-734684-I/13 z 16 czerwca 2013 r.

<sup>137</sup> Pismo z 23 lipca 2013 r.

<sup>138</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, z późn. zm.).





zmian może być znaczące utrudnienie wdrażania w systemie szkolnictwa wyższego postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik zwróciła się do Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego<sup>139</sup> z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

Minister wyjaśniła<sup>140</sup>, że zgodnie z nowym brzmieniem art. 94 ust. 1 pkt 11 Prawa o szkolnictwie wyższym, uczelnia publiczna obligatoryjnie otrzymuje dotacje przeznaczoną na zadania związane ze stwarzaniem studentom i doktorantom, będącym osobami niepełnosprawnymi, warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia. Wysokość dotacji otrzymywanej przez poszczególne uczelnie publiczne zależy od liczby studentów i doktorantów niepełnosprawnych studiujących w formie stacjonarnej i niestacjonarnej, przeliczonej według wag dotyczących określonych grup niepełnosprawności. Dofinansowanie usług tłumacza języka migowego jest zadaniem powiatu. Osoba niepełnosprawna może złożyć wniosek o dofinansowanie ze środków PFRON szkolenia i przekwalifikowania czy usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. Problematyka ochrony praw studentów z niepełnosprawnościami pozostaje w obszarze zainteresowania Rzecznik.

### c) Stypendia specjalne dla studentów z niepełnosprawnościami

Zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym<sup>141</sup> studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługuje pomoc materialna m.in. w postaci stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Rzecznik otrzymywała skargi, z których wynikało, że regulacja ta nie uwzględnia przypadków powstania niepełnosprawności w trakcie albo po skończeniu studiów. Zdarza się, że osoby znajdujące się w opisanej sytuacji nie są w stanie wykonywać wyuczonego zawodu i muszą zdobyć kolejne kwalifikacje. Studentom nie przysługuje wówczas stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, mimo iż nie korzystały z niego na pierwszym kierunku studiów. W obowiązującym stanie prawnym studia na drugim kierunku są płatne. W celu wsparcia osób, które stały się osobami z niepełnosprawnością, bardzo istotna jest pomoc w przekwalifikowaniu się. Umożliwi to tym osobom dalszy rozwój zawodowy i pozwoli na pełnienie określonych ról społecznych. W związku z tym rozsądne wydaje się przyznanie takim osobom prawa do pobierania stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych. Za takim rozwiązaniem przemawia także konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej. Rzecznik zwróciła się<sup>142</sup> do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii.

<sup>139</sup> RPO-717638-I/12/z 12 lutego 2013 r.

<sup>140</sup> Pismo z 22 marca 2013 r.

<sup>141</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.).

<sup>142</sup> RPO-738223-I/13 z 10 września 2013 r.



Minister poinformowała<sup>143</sup>, że w resorcie szkolnictwa wyższego trwają prace legislacyjne nad nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym. Zapewniono, że rozważone zostanie wprowadzenie zmiany, która ureguluje możliwość ubiegania się o stypendium specjalne przez niepełnosprawnych studentów kolejnych kierunków studiów, w przypadku, gdy niepełnosprawność powstała podczas trwania studiów lub po ich ukończeniu.

## 5. Praca i zatrudnienie (art. 27 KPN)

### a) Dostosowanie egzaminów prawniczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami

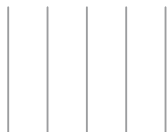
Analiza wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg i obowiązujących aktów prawnych skłania do wniosku, iż konieczne są dalsze zmiany mające na celu dostosowanie warunków zdawania egzaminów wstępnych na aplikacje oraz prawniczych egzaminów zawodowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W ocenie Rzecznik niezbędne jest wprowadzenie i stosowanie następujących udogodnień w tym zakresie: dostosowanie aplikacji komputerowej do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku posługujących się programami odczytu ekranu; uregulowanie trybu zdawania egzaminów przez osoby z niepełnosprawnością wzroku w przypadku awarii komputera; wprowadzenie możliwości podyktowania przez zdającego odpowiedzi osobie wyznaczonej przez komisję egzaminacyjną, w przypadku zdawania egzaminu przez osobę z niepełnosprawnością manualną; wydłużenie czasu egzaminu dla osób z niepełnosprawnością metaboliczną (cukrzycą) o czas przerw związanych z tą niepełnosprawnością. Brak powyższych rozwiązań może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, a także zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu. Rzecznik skierowała do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie, w którym prosi o przedstawienie stanowiska w sprawie i rozważenie dokonania zmian w aktach prawnych, regulujących powyższe kwestie<sup>144</sup>. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

### b) Dyskryminacja osób z zaburzeniami psychicznymi na rynku pracy

Jednym z problemów podejmowanych przez Rzecznik od kilku lat jest ochrona praw osób chorujących psychicznie. Rzecznik wraz z Polskim Towarzystwem Psychiatrycznym zorganizowała konferencję pt. „Osoby chorujące psychicznie – pierwsze ofiary kryzysów”. W sposób szczególny Rzecznik zwróciła uwagę na sytuację osób chorujących psychicznie na rynku pracy oraz na jakość udzielanego

<sup>143</sup> Pismo z 25 września 2013 r.

<sup>144</sup> RPO-707225-I/12 z 12 grudnia 2013 r.





im wsparcia przez jednostki wskazane w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego<sup>145</sup>. Rzecznik zleciła realizację socjologicznego badania jakościowego, którego celem jest pogłębienie wiedzy na temat działań i potrzeb związanych z rehabilitacją społeczno-zawodową, zwłaszcza z działaniami dotyczącymi powrotu i wejścia na rynek pracy osób chorujących psychicznie prowadzonymi na trzech powiązanych ze sobą poziomach: instytucji samorządu wojewódzkiego, organizacji profesjonalnie wspierających osoby chorujące psychicznie, a także samych beneficjentów inicjowanych w tym zakresie programów. Badanie zostało przeprowadzone w sześciu wybranych województwach. Zebrane wnioski i rekomendacje zostaną opublikowane w 2014 r. Na 2014 r. zaplanowane jest również wydanie publikacji przygotowanej w ramach prac Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością dotyczącej stanu realizacji i wyzwań związanych z wdrażaniem Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.

## 6. Udział w życiu politycznym i publicznym (art. 29 KPON)

### a) Odrębne obwody głosowania w referendum lokalnych

Rzecznik w wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej zwróciła uwagę na problematykę funkcjonowania odrębnych obwodów głosowania w kontekście potrzeby wprowadzenia ewentualnych zmian legislacyjnych, mających na celu zapewnienie lepszej ochrony praw człowieka i obywatela<sup>146</sup>. Obwody odrębne mają na celu stworzenie takich warunków organizacyjnych, by krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych był maksymalnie szeroki. Ich funkcjonowanie m.in. w zakładach opieki zdrowotnej, czy też domach pomocy społecznej umożliwia czynny udział w głosowaniu osobom z niepełnosprawnościami, osobom chorym, starszym, często mającym problemy z poruszaniem się. Jest to rozwiązanie stosowane na podstawie Kodeksu wyborczego<sup>147</sup>, w której określono tryb tworzenia obwodów odrębnych w zakładach opieki zdrowotnej, domach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych takich zakładów i aresztów. Ustawa o referendum lokalnym<sup>148</sup> nie zawiera podobnych regulacji prawnych i dlatego w wyborach lokalnych obwody odrębne nie zawsze są ustanawiane. Ustawa ta stanowi jedynie, że referendum przeprowadza się w stałych obwodach głosowania. Stąd też pojawiły się opinie, że tworzenie takich obwodów w przypadku referendum lokalnego nie jest ustawowo

<sup>145</sup> [http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/npoz\\_zdrpub\\_03112011.pdf](http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/npoz_zdrpub_03112011.pdf)

<sup>146</sup> RPO-748842-I/13 z 2 października 2013 r.

<sup>147</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

<sup>148</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 706, tj.).



nakazane. Rzecznik przychyliła się do stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej, która wskazała na konieczność tworzenia obwodów odrębnych w obecnym stanie prawnym oraz wydała odpowiednie zalecenia dla komisarzy wyborczych. W ocenie Rzecznika do ustawy o referendum lokalnym należy wprowadzić przepisy wyraźnie wskazujące, jak ma to miejsce w Kodeksie wyborczym, na konieczność tworzenia obwodów odrębnych.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w pełni podzielił pogląd Rzecznika o konieczności dokonania zmian w ustawie o referendum lokalnym wprowadzających ustawy o obowiązek tworzenia odrębnych obwodów głosowania w referendach lokalnych<sup>149</sup>. Rzecznik zwróciła się w tej sprawie również do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej<sup>150</sup>. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

## 7. Udział w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie (art. 30 KPN)

### a) Dostępność programów telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnościami

Rzecznik niejednokrotnie podkreślała znaczenie rozwiązań prawnych służących eliminowaniu wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnością. Jednym z problemów sygnalizowanych w skargach do Rzecznik jest wykładnia przepisu art. 18a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji<sup>151</sup>, który zobowiązuje nadawców programów telewizyjnych do zapewnienia dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z dysfunkcją narządu wzroku oraz narządu słuchu, przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia. Podczas prac działającej przy KRRiT grupy roboczej ds. monitorowania sposobu wdrażania przepisów ustawy w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością, przedstawiciele nadawców zaproponowali wykładnię tego przepisu ograniczającą dostępność programów dla osób z niepełnosprawnością sensoryczną. Zgodnie z tą propozycją wszelkie udogodnienia (audiodeskrypcja, napisy dla niesłyszących, tłumaczenia na język migowy) muszą stanowić łącznie co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, a proporcje między nimi są pozostawione do decyzji nadawcy. Zdaniem Rzecznik taka wykładnia jest nieprawidłowa, a jej przyjęcie skutkowałoby

<sup>149</sup> Pismo z 8 października 2013 r.

<sup>150</sup> RPO-748842-I/13 z 20 listopada 2013 r.

<sup>151</sup> Ustawa z 29 grudnia 1992 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.).



pogłębieniem zagrożenia wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnością sensoryczną. W opinii Rzecznik udogodnienia wymienione w omawianym przepisie należy traktować osobno. Rzecznik zwróciła się do Przewodniczącego KRRiT<sup>152</sup> z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Przewodniczący KRRiT wyjaśnił<sup>153</sup>, że regulacje ustawy o radiofonii i telewizji są wynikiem kompromisu pomiędzy obecnym stanem rynku mediów elektronicznych a słusznymi oczekiwaniami środowisk osób niepełnosprawnych, przyjętego z założeniem stopniowego zwiększania zobowiązań nadawców. Wątpliwości interpretacyjne może budzić dokładne określenie sposobu, w jaki nadawca ma wypełniać obowiązek zapewnienia minimalnego wymiaru czasu nadawania programu z zapewnioną dostępnością dla osób niepełnosprawnych. Z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, wynika, że projektodawca wprowadzając udogodnienia dla osób niepełnosprawnych odnosił granicę 10% do wszystkich trzech technik łącznie.

W świetle powyższych wyjaśnień niezbędne wydaje się precyzyjne określenie obowiązków nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z niepełnosprawnością wzroku i słuchu. Rzecznik zwróciła się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>154</sup> z prośbą o rozważenie dokonania niezbędnych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Wątpliwości wzbudza m.in. treść przepisu upoważniającego KRRiT do określenia w drodze rozporządzenia niższego niż wymagany w ustawie udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych. Rzecznik nie zanegowała zasadności obniżenia wymogów dla niektórych programów telewizyjnych, jednak w jej ocenie decyzja w tej sprawie nie powinna nosić cech arbitralności. Ponadto regulacja zawarta w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>155</sup> może utrudniać dostosowanie przez stacje telewizyjne programów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami bez uprzedniej zgody twórców. Prawa twórców powinny być należycie respektowane, jednak każdorazowe uzależnianie dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami od zgody twórcy może poważnie utrudnić lub nawet uniemożliwić dostęp tych osób do programów telewizyjnych.

Minister poinformował<sup>156</sup>, że trwa przegląd ustawy o radiofonii i telewizji pod kątem możliwej nowelizacji jej przepisów oraz że uwagi Rzecznika zostaną starannie przeanalizowane. Jeśli praktyka działania nadawców, jak również KRRiT, potwierdzi zawarte w piśmie spostrzeżenia, Ministerstwo będzie starało się wprowadzić niezbędne zmiany legislacyjne, tak aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami

<sup>152</sup> RPO-715848-I/12 z 21 stycznia 2013 r.

<sup>153</sup> Pismo z 19 lutego 2013 r.

<sup>154</sup> RPO-715848-I/12 z 22 lipca 2013 r.

<sup>155</sup> Ustawa z 4 lutego 1994 r. (Dz. U. 2006 r. Nr 90, poz. 631, tj.)

<sup>156</sup> Pismo z 16 sierpnia 2013 r.





jak najlepszy dostęp do programów telewizyjnych. Rozporządzenia KRRiT nie podlegają procedurze konsultacji analogicznej do tej, która obowiązuje odpowiednio ministerstwa. Minister stwierdził ponadto, iż nie ma możliwości wprowadzenia do polskiego prawa regulacji dopuszczającej dozwolony użytek na rzecz osób niepełnosprawnych, obejmujący korzystanie z utworów zależnych w sposób komercyjny bez zgody uprawnionych. Rzecznik rozważa podjęcie dalszych działań w tej sprawie.

## b) Ochrona praw niepełnosprawnych sportowców

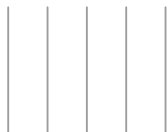
Rzecznik zaniepokoił problem braku odpowiedniej opieki medycznej dla zawodników powyżej 23. roku życia zakwalifikowanych do reprezentowania Polski na olimpiadach specjalnych. Zgodnie z postanowieniami ustawy o sporcie<sup>157</sup>, z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, finansowane są koszty opieki medycznej nad zawodnikami zakwalifikowanymi do kadry narodowej w sportach olimpijskich i paraolimpijskich. Obowiązująca regulacja pomija w omawianym zakresie zawodników reprezentujących Polskę na olimpiadach specjalnych. W przygotowaniach do letnich i zimowych olimpiad specjalnych uczestniczy blisko 300 zawodników. Niewątpliwie jednym z elementów koniecznych do stworzenia tym sportowcom odpowiednich warunków do reprezentowania Polski jest zapewnienie im opieki medycznej. W celu wdrożenia postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych konieczna jest nowelizacja ustawy o sporcie i rozszerzenie przyznanych ustawą uprawnień o tę grupę zawodników. Rzecznik zwróciła się do Ministra Sportu i Turystyki<sup>158</sup> z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśniła<sup>159</sup>, że w jej ocenie obowiązujące przepisy nie dyskryminują zawodników Olimpiad Specjalnych. Preferencje w zakresie finansowania kosztów opieki medycznej z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia, ustawodawca przyznał wyłącznie zawodnikom zakwalifikowanym do kadry narodowej w sportach olimpijskich i paraolimpijskich. Niemniej jednak w Ministerstwie Sportu i Turystyki trwają obecnie prace nad zmianą przepisów ustawy o sporcie, w trakcie których brane są pod uwagę opinie różnych środowisk sportowych, a także postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik będzie monitorowała postęp prac legislacyjnych w tym zakresie.

<sup>157</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.).

<sup>158</sup> RPO-733564-I/13 z 1 lipca 2013 r.

<sup>159</sup> Pismo z 13 sierpnia 2013 r.







## 8. Wdrożenie i monitorowanie Konwencji na szczeblu krajowym (art. 33 KPON)

### a) Mechanizm koordynujący wykonywanie postanowień Konwencji

We wrześniu 2013 r. przypadła pierwsza rocznica ratyfikacji przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>160</sup>. W jednym z jej postanowień państwa-strony zobowiązały się do wskazania co najmniej jednej komórki (punktu kontaktowego) w strukturach rządowych odpowiedzialnej za wdrażanie postanowień tej umowy. Obecnie zadania te wykonuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Konwencja zaleca także ustanowienie lub wyznaczenie w ramach rządu mechanizmu koordynującego, wspierającego projektowanie i wykonywanie działań związanych z wdrażaniem Konwencji. Polska do tej pory nie zdecydowała się na ustanowienie takiego mechanizmu. W opinii Rzecznik mechanizm koordynujący pozwoliłby tymczasem na ujednoczenie działań podejmowanych przez organy państwa, a także mógłby stanowić skuteczne narzędzie do wymiany informacji pomiędzy organami władzy wykonawczej.

Ponadto państwa-strony zostały zobowiązane do wyznaczenia lub ustanowienia organu monitorującego wdrażanie jej postanowień. W uzasadnieniu wniosku o ratyfikację tej umowy zaproponowano, aby niezależną instytucją właściwą do pełnienia zadań w zakresie promowania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji został Rzecznik Praw Obywatelskich. W opinii Rzecznik konieczne jest, aby obowiązki Rzecznika, jako organu monitorującego, zostały wyraźnie zapisane w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>161</sup>. W związku z powyższym Rzecznik zwróciła się z do Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>162</sup> z prośbą o udzielenie informacji, czy i w jakim terminie planowane jest ustanowienie lub wyznaczenie mechanizmu koordynującego, a także o rozważenie przygotowania projektu odpowiedniej nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>163</sup>, że nie planuje obecnie przedłożenia kwestii ustanowienia mechanizmu koordynującego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, co nie oznacza jednak zaniechania wykonywania zadania polegającego na koordynowaniu wdrażania Konwencji przez właściwych ministrów. Poinformowano również, że Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych utrzymuje na bieżąco kontakty z właściwymi resortami w ramach planowanego do powołania zespołu roboczego w celu bezpośredniej wymiany informacji w sprawie wdrażania postanowień Konwencji. Ponadto Minister wyjaśnił, że resort pracy nie planuje obecnie nowelizacji

<sup>160</sup> Konwencja z 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

<sup>161</sup> Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.147, z późn. zm.).

<sup>162</sup> RPO-638035-1/09 z 26 czerwca 2013 r.

<sup>163</sup> Pismo z 26 lipca 2013 r.



ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>164</sup>, przy okazji której mogłaby zostać znowelizowana ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w związku z czym zasugerował, aby przeprowadzić odpowiednią nowelizację tej ustawy z wykorzystaniem inicjatywy poselskiej albo senackiej. Minister zadeklarował gotowość współpracy w tej sprawie. Rzecznik w dalszym ciągu będzie monitorowała sprawę ustanowienia mechanizmu koordynującego w ramach rządu oraz podejmie stosowne kroki w celu przygotowania nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

## b) Działanie mające na celu popieranie wdrażania Konwencji

Rzecznik prowadziła działania na rzecz upowszechnienia wniosków zawartych w monografii „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych”<sup>165</sup>, w której zamieszczone zostały rekomendacje dla instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie Konwencji. Otwarcie dyskusji była konferencja w Warszawie pt. „Rynek pracy dla osób z niepełnosprawnościami”. Celem spotkania było wypracowanie wniosków i rekomendacji dla organów władzy publicznej i organizacji społecznych w świetle wymagań, jakie stawia przed Polską Konwencją. W trakcie dyskusji zgodzono się, że należy wzmacniać aktywność zawodową osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy. Tymczasem obecny kształt przepisów prawa nie wspiera aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Podejmowanie przez nie pracy rodzi ryzyko utraty pomocy państwa, przyznawanej właśnie ze względu na niepełnosprawność. W odczuciu uczestników spotkania niezbędne są zasadnicze zmiany w tym zakresie tak, aby osiągnąć cele zakładane w Konwencji, dzięki którym osoby z niepełnosprawnością będą w pełni korzystać ze swoich praw, w tym prawa do pracy.

## 9. Dostępna forma (art. 49 KPON)

### a) Dostępność tekstu Konwencji

Dnia 25 października 2012 r. w Dzienniku Ustaw została ogłoszona Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji zasygnalizowała<sup>166</sup>, że wbrew postanowieniom tej umowy, których wdrożenie powinno być jednym z celów polityki rządu, treść

<sup>164</sup> Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 72, tj.).

<sup>165</sup> *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 6, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, nr 10.

<sup>166</sup> RPO-724528-I/13 z 22 lutego 2013 r.



tego dokumentu nie jest udostępniona w formie odpowiedniej dla osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik uznała, że brak działań instytucji publicznych polegających na zapewnieniu odpowiednich informacji o prawach przysługujących osobom z niepełnosprawnościami może być przejawem dyskryminacji tych osób w rozumieniu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>167</sup>. W ocenie Rzecznik należy niezwłocznie rozpocząć dostosowywanie do potrzeb osób niepełnosprawnych formatów aktów prawnych publikowanych na stronie internetowej Dzienników Urzędowych, w szczególności tekstu wspomnianej Konwencji. W swoim wystąpieniu Rzecznik zwróciła się z prośbą o przedstawienie stanowiska i poinformowanie o planowanych działaniach w omawianym zakresie.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji wyjaśnił<sup>168</sup>, że w obecnym stanie prawnym umowy międzynarodowe są przekazywane do ogłoszenia w postaci kopii papierowych poświadczonych za zgodność z oryginałem, a następnie zamieszczane w Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim w postaci skanów. Prezes stwierdził, że ewentualna inicjatywa dotycząca zmiany sposobu ogłaszania tekstu umów międzynarodowych w dziennikach urzędowych należy do Ministra Spraw Zagranicznych. Prezes RCL zaznaczył, że tłumaczenie tekstu Konwencji na język polski jest dostępne na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Rzecznik będzie nadal dążyła do wyegzekwowania udostępnienia tekstu Konwencji w formie odpowiedniej dla osób z niepełnosprawnościami.

<sup>167</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

<sup>168</sup> Pismo z 8 kwietnia 2013 r.



### **III. Działalność Komisji Ekspertów**



Przy Rzecznik działają trzy komisje ekspertów: do spraw osób starszych, osób z niepełnosprawnością oraz migrantów, których pracę scala Główny Koordynator ds. Rad Społecznych i Komisji Ekspertów. Są to ciała doradcze, złożone z osób posiadających wielkie doświadczenie akademickie lub praktyczne, najczęściej wynikające z aktywnej działalności w organizacjach pozarządowych cieszących się wielkim szacunkiem społecznym. Do zadań komisji ekspertów należy merytoryczne wsparcie działań podejmowanych przez Rzecznik m.in. poprzez proponowanie priorytetowych kierunków aktywności, przygotowywanie analiz oraz monitorowanie realizacji zasady równego traktowania ze względu na wiek, niepełnosprawność, narodowość, pochodzenie etniczne religię i wyznanie. Działalność komisji ma charakter społeczny, eksperci poświęcają własny czas i energię, co należy szczególnie docenić z uwagi na ograniczenia budżetowe Biura Rzecznik.

W 2013 roku zadaniem wszystkich trzech komisji było m.in. upowszechnienie oraz poddanie publicznej debacie wniosków i rekomendacji zawartych w trzech monografiach: „Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie”, „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych” oraz „Przestrzeganie praw cudzoziemców w Polsce”. Konsultacje społeczne monografii odbyły się w ramach debat zorganizowanych na terenie całego kraju.

## 1. Komisja Ekspertów ds. Migrantów<sup>169</sup>

W trakcie posiedzeń Komisji Ekspertów ds. Migrantów omówiono podstawowe zagadnienia związane z sytuacją cudzoziemców na polskim rynku pracy oraz polityką integracji cudzoziemców w Polsce.

W wyniku prac Komisji przygotowano informator „*Jak korzystać z abolicji*” adresowany do cudzoziemców, którzy skorzystali z ostatniej akcji abolicyjnej.

Ponadto Komisja Ekspertów na zaproszenie Urzędu Miasta we Wrocławiu odbyła także posiedzenie, które poświęcone było sprawie koczowiska rumuńskich Romów. Członkowie Komisji Ekspertów oraz przedstawiciele Rzecznik odwiedzili Romów w miejscu ich pobytu, spotkali się z organizacją NOMADA, starającą się pomagać Romom oraz wzięli udział w spotkaniu z władzami samorządowymi, przedstawicielami instytucji samorządowych, a także Urzędu Wojewódzkiego, Policji oraz Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej we Wrocławiu mediując w konflikcie społecznym i prawnym.

<sup>169</sup> Skład Komisji Ekspertów ds. Migrantów: Krystyna Iglicka (współprzewodnicząca), Barbara Imiołczyk (współprzewodnicząca), Malika Abdoulvakhabova, Maciej Bohosiewicz, Amb. Ksawery Burski, Irena Dawid-Olczyk, Paweł Dąbrowski, Maciej Duszczyk, Grzegorz Dziemidowicz, Justyna Frelak, Katarzyna Gmaj, Aleksandra Grzymała-Kazłowska, Maria M. Kenig-Witkowska, Witold Klaus, Tomasz Knothe, Agnieszka Kunicka, Magdalena Lesińska, Katarzyna Łakoma, Sławomir Łodziński, Katarzyna Przybysławska, Irena Rzeplińska, Tomasz Sieniow, Teresa Sotowska, Marcin Sośniak, Dariusz Supeł, Ton Van Anh.



Omówienie innych działań Komisji Ekspertów do spraw Migrantów znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

## 2. Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością<sup>170</sup>

Członkowie Komisji w roku 2013 zajmowali się przede wszystkim monitorowaniem wdrażania oraz promocją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym prowadzeniem konsultacji społecznych monografii „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych”.

Jednym z istotnych projektów Komisji w roku 2013 było przygotowanie narzędzia – ankiet do oceny poziomu realizacji tej Konwencji na poziomie lokalnym (gmin i powiatów). Komisja uczestniczy również w procesie opracowywania tzw. raportu alternatywnego Rzecznik do 1-go sprawozdania rządowego z realizacji przez Polskę postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W wyniku prac grupy zadaniowej do spraw ochrony zdrowia psychicznego powstał także raport „Ochrona zdrowia psychicznego w Polsce – wyzwania, plany, bariery, dobre praktyki”. Omówienie innych działań Komisji Ekspertów do spraw Osób z Niepełnosprawnościami znajduje się w części „Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność”.

## 3. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych<sup>171</sup>

Obok prowadzenia konsultacji społecznych monografii „Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie” Komisja Ekspertów zajmowała się kwestią zapewnienia

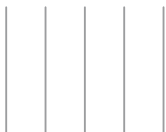
<sup>170</sup> Skład Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością: Monika Zima-Parjaszewska (współprzewodnicząca), Barbara Imiołczyk (współprzewodnicząca), Anna Błaszczak (sekretarz), Barbara Abramowska, Ireneusz Białek, Dominika Buchalska, Mateusza Brząkowski, Piotr Kowalski, Paweł Kubicki, Marta Lempart, Bartosza Marganiec, Dagmara Nowak-Adamczyk, Małgorzata Radziszewska, Katarzyna Roszewska, Elżbieta Sadło, Halina Szpilman, Scholastyka Śniegowska, Michała Urban, Aleksander Waszkielewicz, Paweł Wdówik, Ewa Wojdyr, Marek Wysocki, Jacek Zadrozny, Jarosław Zbieranek, Anna Figurniak, Sylwia Górka, Dorota Siwiec.

<sup>171</sup> Skład Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych: Barbara Szatur-Jaworska (współprzewodnicząca), Barbara Imiołczyk (współprzewodnicząca), Anna Chabiera (sekretarz), Magdalena Kuruś, Dorota Bieniasz, Barbara Bień, Piotr Błędowski, Wiesława Borczyk, Jarosław Derejczyk, Krzysztof Głomb, Stanisława Golinowska, Jerzy Hausner, Waldemar Hoff, Grzegorz Matejczuk, Joanna Mielczarek, Barbara Mikołajczyk, Jarosław Mojsiejuk, Krystyna Rawska, Grażyna Staniszevska, Hanna Szczeblewska, Beata Torcarz-Kamińska, Ewa Tułodziecka-Czapska, Gertruda Uścińska.



właściwej opieki nad osobami starszymi w domach pomocy społecznej, a także monitorowaniem postępu prac nad dokumentem rządowym „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020”.

Ponadto członkowie Komisji zajmowali się kwestią wizerunku osób starszych w społeczeństwie i w mediach, co może stanowić specyficzne źródło dyskryminacji osób starszych. Efektem tych prac była m.in. konferencja „O sposobach mówienia o starości” oraz wydana na tej podstawie publikacja. Omówienie innych działań Komisji Ekspertów do spraw Osób Starszych znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek”.







## **IV. Działalność międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania**





Współpraca międzynarodowa Rzecznik w obszarze równego traktowania koncentrowała się wokół działalności Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania EQUINET, której Rzecznik jest członkiem od 2011 roku. W chwili obecnej Equinet zrzesza 41 niezależnych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji z 31 krajów europejskich. Celem sieci jest wspieranie działań na rzecz równego traktowania, w szczególności przeciwdziałania dyskryminacji motywowanej rasą, pochodzeniem narodowym lub etnicznym, płcią, wiekiem, niepełnosprawnością, religią lub światopoglądem oraz orientacją seksualną.

Przedstawiciele Rzecznik uczestniczyli w szkoleniach i seminariach poświęconych realizacji zasady równego traktowania, a także brali czynny udział w pracach dwóch grup roboczych Equinetu zajmujących się analizą przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich (*Working Group on Equality Law in Practice*) oraz strategią komunikacyjną w obszarze równego traktowania (*Working Group on Communication Strategies and Practices*). Rezultatem tych prac były m.in. dwie publikacje poświęcone przeciwdziałaniu dyskryminacji: *Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination. Cases in Europe* oraz *Tackling the „Known Unknown”. How Equality Bodies can address under-reporting of discrimination through communications*, których współautorami są przedstawiciele Biura Rzecznik. W listopadzie 2013 r. przedstawicielka Rzecznik została także wybrana przez zgromadzenie ogólne do zarządu tej organizacji.

W ramach projektu Rady Europy dotyczącego przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową „LGBT Project” Rzecznik zorganizowała konferencję pn. „Europejskie standardy i dobre praktyki w zakresie korekty płci metrykalnej”. Partnerem konferencji była Rada Europy oraz Fundacja „Trans-fuzja”. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową”.

Współpraca międzynarodowa w obszarze równego traktowania zaowocowała również organizacją dwóch innych ważnych konferencji, których partnerami były organizacje i instytucje międzynarodowe. Rzecznik we współpracy z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) zorganizowała konferencję pn. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet w tym dyskryminacji wielokrotnej. Polska w drodze do ratyfikacji Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”, której celem było m.in. przedstawienie rekomendacji Rzecznik w tym obszarze. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć”.

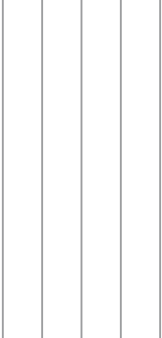
We współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej odbyła się natomiast konferencja pn. „Antysemityzm – diagnoza zjawiska w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej”. Omówienie konferencji znajduje się w części „Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe, etniczne lub narodowość”.

Ponadto przedstawiciele Biura Rzecznik wzięli udział w szeregu międzynarodowych spotkań i konferencji poświęconych realizacji zasady równego traktowania

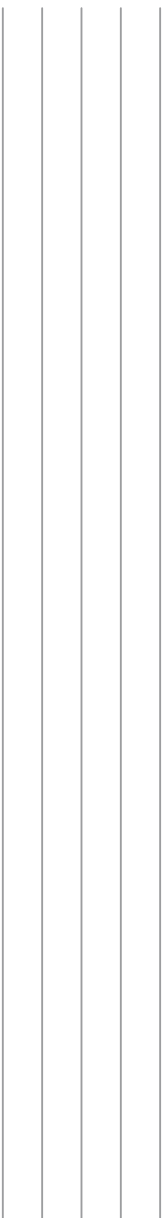


i przeciwdziałania dyskryminacji w tym m.in. w spotkaniu pn. *Equinet Legal Training* (20–21 marzec), seminarium organizowanym przez Europejską Akademię Prawa na temat prawa Unii Europejskiej dotyczącym równego traktowania ze względu na płeć (22–23 kwietnia), spotkaniu pn. *Discussions on the application of the Race Equality Directive and the General Framework Directive* (16 maja 2013 r.), seminarium Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji Rady Europy (ECRI) pn. *Seminar with National Specialized Bodies to Combat Racism and Racial Discrimination* (30–31 maja), seminarium pn. *Gender Equality Training on Equal Pay* (18–19 września 2013 r.), seminarium pn. *Combating Discrimination and Promoting Equality: Engaging and Working with Duty Bearers* (24–25 października 2013 r.), a także w spotkaniu organizowanym przez Agencję Praw Podstawowych UE z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka (7–8 października 2013 r.).





## **V. Działalność innych organów publicznych w obszarze równego traktowania**





# 1. Wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych w obszarze równego traktowania

W związku z tym, że ustawa o Rzeczniku czyni istotnym elementem informacji rocznej Rzecznika informację o przestrzeganiu zasady równego traktowania w Rzeczypospolitej Polskiej, poniżej zostały przedstawione wybrane orzeczenia sądów krajowych i międzynarodowych dotyczące tej materii, również te, które w sposób bezpośredni nie dotyczą Polski. Należy bowiem mieć na uwadze to, że poglądy zaprezentowane w orzeczeniach sądów europejskich w istotny sposób oddziałują na poziom ochrony praw jednostki w Polsce i są ważnym źródłem informacji dla parlamentu.

## A. Wybrane orzeczenia sądów krajowych

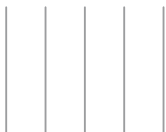
### a) Odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1) a odszkodowanie za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu (art. 183d k.p.)

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2013 r. (sygn. akt III PK 31/12).

*Dochodzenie przez pracownika roszczeń z tytułu wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1 w związku z art. 264 § 1 k.p.) nie jest koniecznym warunkiem dochodzenia odszkodowania z art. 18<sup>3d</sup> k.p. za dyskryminacyjną przyczynę tego wypowiedzenia.*

Kodeks pracy nie zawiera regulacji wprowadzającej zależność między roszczeniem z art. 45 § 1 k.p. a roszczeniem z art. 18<sup>3d</sup> k.p. Są to niezależne i odrębne roszczenia pracownika przysługujące z tytułu odmiennych naruszeń prawa przez pracodawcę.

Roszczenia z art. 45 § 1 k.p. mają na celu sankcjonowanie tylko jednego ściśle określonego zachowania pracodawcy, a ich celem jest zniwelowanie majątkowych skutków bezprawnego wypowiedzenia. W odniesieniu do odszkodowania z art. 18<sup>3d</sup> k.p. skutek naruszenia przez pracodawcę zasady równego traktowania pracowników w zatrudnieniu nie ma znaczenia dla istoty jego odpowiedzialności, gdyż samo to naruszenie jest sankcjonowane prawem pracownika do odszkodowania. Artykuł 18<sup>3d</sup> k.p. nie ogranicza odpowiedzialności pracodawcy do szkody w mieniu pracownika, a więc obejmuje ona także szkodę na osobie i naruszenie dóbr osobistych pracownika, co nie jest objęte roszczeniami z art. 45 § 1 k.p. Odmiennie niż ten przepis, art. 18<sup>3d</sup> k.p. nie przewiduje górnej granicy odszkodowania.





Wypowiedzenie może być uzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p., a mimo to pracodawca może być zobowiązany do zapłaty pracownikowi odszkodowania z art. 18<sup>3d</sup> k.p., który przyznaje pracownikowi prawo do odszkodowania za samą bezprawność działania lub zaniechania pracodawcy. Prawo to przysługuje pracownikowi także w razie braku szkody, a więc odszkodowanie spełnia również funkcję wyrównania uszczerbku w dobrach niemajątkowych (zadośćuczynienia).

### b) Wysokość zadośćuczynienia z tytułu mobbingu

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 czerwca 2013 r. (sygn. III BP 4/12).

*Zadośćuczynienie z tytułu mobbingu powinno być utrzymane w rozsądnych granicach, ukierunkowanych na utrzymanie dotychczasowych warunków i stopy życiowej osoby poszkodowanej i nie może prowadzić do wzbogacenia osoby poszkodowanej. Służy jedynie wyrównaniu krzywdy spowodowanej rozstrojem zdrowia w wyniku mobbingu.*

### c) Warunki odstąpienia od nakazu równego traktowania pracowników

Wyrok Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2013 r. (sygn. I PK 28/13).

*Nie narusza zasady równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu art. 11<sup>2</sup> k.p. wyłączenie ze stażu pracy obliczanego na poczet prawa do nagrody jubileuszowej okresów pracy zakończonych rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę bez wypowiedzenia z winy pracownika (a w odniesieniu do okresów sprzed 2 czerwca 1996 r. także porzuceniem pracy).*

Według Sądu Najwyższego podobieństwo sytuacji pracowników posiadających określony staż pracy wymagany do uzyskania nagrody jubileuszowej nie wyłącza możliwości odstąpienia od nakazu ich równego traktowania, jeżeli: 1) takie odstąpienie następuje z usprawiedliwionych powodów, 2) służy interesowi, któremu należy przyznać pierwszeństwo przed interesem nierówno potraktowanych pracowników; 3) jest uzasadnione dostatecznie istotnymi wartościami.

### d) Środki ochrony przed dyskryminacją dla funkcjonariuszy służby celnej

Wyrok Sądu Najwyższego z 28 maja 2013 r. (sygn. akt I PK 262/12).

*W odniesieniu do funkcjonariuszy służby celnej (przed 1 stycznia 2011 r.) środków ochrony przed dyskryminacją należy poszukiwać w przepisach Kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych, a nie w art. 18<sup>3a</sup> i następujących Kodeksu pracy.*

Sąd Najwyższy uznał, że art. 189 ustawy o Służbie Celnej<sup>172</sup>, który stanowi, że spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 188 ust. 1 ustawy rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy, nie stanowi podstawy do swobodnego sięgania po przepisy materialnoprawne k.p.,

<sup>172</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 2013, poz. 1404).



w tym przepisy o zakazie dyskryminacji. Ochrony w przypadku ewentualnej dyskryminacji funkcjonariusze służby celnej powinni natomiast poszukiwać w przepisach k.c. dotyczących ochrony dóbr osobistych.

### e) Warunki uchylenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2013 r. (sygn. II GSK 391/12).

*Uchylenie zakazu dyskryminacji na podstawie art. 6 dyrektywy 2000/78/WE może wynikać jedynie z wyraźnego postanowienia ustawodawcy w tym zakresie.*

Naczelnny Sąd Administracyjny rozpatrywał skargę kasacyjną od wyroku WSA, który utrzymał w mocy decyzję Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania osoby, która ukończyła 65 lat ze stanowiska komornika sądowego. NSA uznał za zasadne zarzuty dotyczące błędnej wykładni, a w konsekwencji niewłaściwego zastosowania art. 15a ust. 1 pkt 3 ustawy o komornikach i egzekucji<sup>173</sup>, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik ukończył 65 rok życia.<sup>174</sup> Minister Sprawiedliwości i WSA uznali, że powołany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący i nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, by komornik, który ukończył 65 rok życia mógł nadal wykonywać ten zawód.

NSA zauważył, że w dacie wydawania decyzji o odwołaniu ze stanowiska komornika w krajowym porządku prawnym obowiązywała ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Powołaną ustawą implementowano do krajowego porządku prawnego m. in. dyrektywę 2000/78/WE<sup>175</sup>. Ustawodawca poprzestał jednak na przyjęciu nowych rozwiązań prawnych, nie podejmując natomiast czynności związanych z już obowiązującymi aktami prawa krajowego, których dostosowanie było niezbędne do pełnej implementacji wspomnianej dyrektywy. Przepisy ustawy o wdrożeniu nie objęły bowiem wszystkich dziedzin życia, w których mógł wystąpić problem dyskryminacji ze względu na wiek. W ocenie NSA, przepisy ustawy o wdrożeniu nie usuwają wątpliwości, jakie mogą się pojawiać w związku z brakiem przepisów dostosowujących prawo krajowe do potrzeb wynikających z implementacji dyrektywy 2000/78/WE. Skutki zaniechania ustawodawcy w zakresie dostosowania prawa krajowego nie mogą obciążać obywatela.

Wykładnia art. 15a ust. 1 pkt 3 ustawy o komornikach wymagała od Ministra Sprawiedliwości, wobec braku właściwych działań ustawodawczych, bezpośredniego

<sup>173</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, z późn. zm.).

<sup>174</sup> Aktualnie, zgodnie z art. 15a ust. 1 pkt 3a, dodanym przez art. 11 pkt 8 lit. a) tiret drugi ustawy z 13 czerwca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 829), zmieniającej ustawę o komornikach sądowych i egzekucji z 23 sierpnia 2013 r., Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika po ukończeniu 70 roku życia.

<sup>175</sup> Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dziennik Urzędowy L 303, 02/12/2000 P. 0016 – 0022).





stosowania postanowień dyrektywy 2000/78/WE, a zwłaszcza art. 2 ust. 2 dyrektywy. Niewłaściwe było powoływanie się przez Ministra Sprawiedliwości na art. 6 dyrektywy uzasadniający odmienne traktowanie ze względu na wiek. Powołany przepis adresowany jest do państwa członkowskiego i od jego decyzji zależy, czy i w jakim zakresie powołany przepis będzie mógł mieć zastosowanie. Uznanie natomiast przez organ stosujący prawo, że w konkretnym przypadku chodzi o uchylenie zakazu dyskryminacji na podstawie art. 6 dyrektywy 2000/78/WE, bez wyraźnego w tym zakresie postanowienia ustawodawcy było nieprawidłowe. NSA stwierdził przy tym, że Polska nie skorzystała z możliwości uznania, że w przypadku komorników odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji.

### f) Skrócony czas pracy osób niepełnosprawnych

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 13 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 17/11).

*Uzależnienie zastosowania skróconego czasu pracy do osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności od uzyskania zaświadczenia lekarskiego o celowości stosowania skróconej normy czasu pracy bez możliwości odwołania się od odmowy wydania przez lekarza takiego zaświadczenie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 konstytucji.*

Ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>176</sup> zamiast dotychczasowej normy 7 godzin dziennie i 35 tygodniowo wprowadziła dla tych osób normy 8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo. Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z przyjętym przez ustawodawcę założeniem, że pracownicy będący osobami niepełnosprawnymi powinni być co do zasady traktowani tak samo jak pracownicy pełnosprawni. Założenie takie stoi, w opinii Trybunału, w sprzeczności ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej w związku z art. 69, gwarantującym osobom niepełnosprawnym pomoc w przysposobieniu do pracy ze strony państwa.

Trybunał uznał ponadto, że dokonana w 2010 r. zmiana przepisów ustawy nastąpiła bez dostatecznie przekonującego uzasadnienia i z tego względu zaskarżony przepis w zakresie, w jakim odnosi się do osób niepełnosprawnych, które nawiązały stosunek pracy przed jego wejściem w życie, narusza konstytucyjną zasadę lojalności państwa względem obywatela i bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Trybunał zwrócił też uwagę na sprzeczność zaskarżonego przepisu z zasadą poprawnej legislacji: zaskarżona regulacja, ani inne obowiązujące przepisy prawa nie regulują trybu postępowania, ani trybu odwoławczego w sprawie zaświadczeń lekarskich o celowości stosowania wobec pracownika z umiarkowaną lub znaczną niepełnosprawnością skróconej normy czasu pracy, co rodzi wątpliwości i trudności w stosowaniu tego przepisu w praktyce, czyniąc przyznane pracownikowi prawo trudnym, jeżeli nie niemożliwym, do wyegzekwowania.

<sup>176</sup> Ustawa z 29 października 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 226, poz. 1475).



### g) Renta socjalna również dla osób przebywających za granicą

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2013 r. (sygn. P 11/12).

*Warunek przebywania na terytorium RP jako konieczna przesłanka nabycia prawa do renty socjalnej jest ewidentnie sprzeczny z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej, bo wyklucza osoby uprawnione do renty socjalnej z procesu sprawiedliwej dystrybucji świadczeń socjalnych z budżetu państwa wyłącznie na podstawie niemerytorycznego, arbitralnego i współcześnie anachronicznego kryterium.*

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję o wstrzymaniu wypłaty renty socjalnej z powodu wyjazdu osoby uznanej za całkowicie niezdolną do pracy na studia do Wielkiej Brytanii. Sąd Apelacyjny oceniając tę decyzję zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Trybunał Konstytucyjny badał zgodność art. 2 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej<sup>177</sup> w zakresie, w jakim uzależnia przyznanie i realizację prawa do renty socjalnej od wymogu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zasadami demokratycznego państwa prawa, sprawiedliwości społecznej, równości oraz prawem do zabezpieczenia społecznego, wynikającymi z Konstytucji RP. Trybunał uznał, że warunek przebywania na terytorium RP, jako konieczna przesłanka nabycia prawa do renty socjalnej, jest ewidentnie sprzeczny z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej.

### h) Konsekwencje niepełnej implementacji prawa wtórnego Unii Europejskiej, w tym definicji „rodziny rozszerzonej”

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 marca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wa 154/13).

*Implementacja dyrektywy 2004/38/WE<sup>178</sup> przez Polskę nie jest pełna, gdyż nie zawiera tzw. mechanizmów ułatwiających wjazd i pobyt osób nie objętych definicją członków rodziny oraz partnerów, z którymi obywatel Unii Europejskiej pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku.*

*Brak definicji „rodziny rozszerzonej” w prawie polskim nie może powodować z tego powodu dyskryminacji.*

*Straż graniczna i inne organy państwowe powinny powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektyw, które jasno stwierdzają, iż ułatwienia dotyczące wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim dotyczą także „partnera, z którym obywatel Unii pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku”.*

Spór pomiędzy skarżącym a Strażą Graniczną dotyczył możliwości bezpośredniego zastosowania dyrektywy 2004/38/WE, która mówi m. in. o ułatwieniach, zgodnie

<sup>177</sup> Ustawa z 27 czerwca 2003 r. (Dz. U z 2013 r., poz. 982).

<sup>178</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich (Dziennik Urzędowy L 158, 30/04/2004 P. 0077 – 0123).



z ustawodawstwem krajowym, na wjazd i pobyt członków „rodziny rozszerzonej”. Zdaniem Straży Granicznej skarżący nie był jej beneficjentem, gdyż ustawodawstwo polskie nie zna instytucji związków partnerskich, na który to związek z obywatelem polskim powoływał się skarżący.

Sąd orzekł, że możliwe jest powołanie się bezpośrednio na przepisy dyrektywy 2004/38/WE, które jasno stwierdzają, iż ułatwienia dotyczące wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim dotyczą także „partnera, z którym obywatel Unii pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku”.<sup>179</sup> Tym samym Sąd przyznał rację obywatelowi Dominikany.

### i) Żądanie wpisania w akcie urodzenia przypisku o zawarciu cywilnego związku partnerskiego

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2013 r. (sygn. II OSK 475/12).

*Konstytucyjne określenie małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny oraz regulacje prawa materialnego oparte na tej normie nie podlegają wykładni rozszerzającej.*

*Czynności wpisu w aktach stanu cywilnego mają charakter ewidencyjny, nie kształtują praw i wolności życia osobistego, rodzinnego, swobody przemieszczania, są jedynie zapisem zdarzeń, które mają wpływ na stan cywilny.*

*Niezamieszczanie w aktach stanu cywilnego przypisku o zawarciu związku partnerskiego nie narusza przepisów Prawa prywatnego międzynarodowego. Art. 7 tej ustawy, stanowiący, że prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie miałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej nie pozbawia znaczenia prawnego tej ustawy dla dziedziny stosunków publicznoprawnych.*

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał skargę kasacyjną zaskarżającą wyrok WSA w przedmiocie żądania wpisania do aktu urodzenia przypisku o zawarciu związku partnerskiego poza granicami Polski.

Sąd orzekł, że skarga nie była oparta na usprawiedliwionych podstawach. Reguły wykładni art. 47 Konstytucji i art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz obszerne orzecznictwo NSA w tej kwestii nakazują stwierdzić, że konstytucyjne określenie małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny i regulacje prawa materialnego oparte na tej konstytucyjnej normie nie podlegają wykładni rozszerzającej. Niewpisywanie do aktu urodzenia przypisku o zawarciu związku partnerskiego nie stanowi naruszenia przepisów art. 7 ustawy Prawo prywatne międzynarodowe<sup>180</sup>. Artykuł 7 tej ustawy stanowi bowiem, że prawa obcego nie stosuje się, jeżeli jego stosowanie wywołałyby skutki sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku

<sup>179</sup> Podobnie orzekł WSA w Warszawie w wyrokach z 22 czerwca 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wa 2093/13) oraz z 8 sierpnia 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wa 154/13).

<sup>180</sup> Ustawa z 4 lutego 2011 r. (Dz. U. z 2011r. Nr 80, poz. 432).

prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten daje podstawę do wyłączenia dokonywania wpisów w aktach stanu cywilnego, jeżeli jest to sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego.

## j) Odmowa uznania zmiany płci osoby pozostającej w związku małżeńskim

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2013 r. (sygn. akt I CSK 146/13).

*Nie można usankcjonować zmiany płci u osoby pozostającej w związku małżeńskim ponieważ naruszałoby to art. 18 Konstytucji RP określającej małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, a więc osób o odmiennej płci.*

*Przy wyrokowaniu w sprawach o ustalenie płci należy brać pod uwagę interesy małoletnich dzieci.*

Powód wniósł pozew skierowany przeciwko swoim rodzicom o ustalenie, że jest kobietą podając, że jest stanu wolnego i nie ma dzieci. Sąd Okręgowy wydał wyrok, że pozwany jest osobą płci żeńskiej. Prokurator wniósł o wznowienie postępowania z uwagi na to, że uwzględnienie powództwa doprowadziło do usankcjonowania sprzecznego z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym związku małżeńskiego dwóch kobiet. W wyniku tego postępowania powództwo zostało oddalone. Sąd podkreślił, że w sprawie o ustalenie przynależności do określonej płci pozwanymi powinny być wszystkie osoby związane odpowiednimi stosunkami prawnorodzinnymi z powodem.

Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu Sąd wskazał m.in., że płeć determinuje role społeczne, które człowiek może wykonywać. Dla prawa doniosłe są role męża albo żony, ojca albo matki. Prawidłowe ich wypełnienie ma znaczenie nie tylko dla wspólnoty rodzinnej, ale także państwowej. Z tego względu prawo określa pomiędzy jakimi osobami może być zawarte małżeństwo i kreuje instytucje, które mają zagwarantować wypełnienie zadań, które wspólnota państwowa przypisuje wierzniom stworzonym przez złożenie oświadczenia woli o jego zawarciu.

Z orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że regulowanie prawa rodzinnego jest wyłączną kompetencją narodowych prawodawców i ich sądów. Prawo polskie zarówno w Konstytucji (art. 18), jak i w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (art. 1 § 1 k.r.o.) uznaje małżeństwo za związek kobiety i mężczyzny. Wymóg odmiennej płci małżonków dotyczy całego okresu jego trwania. W aktualnym stanie prawnym problemy wynikające z transseksualizmu jednego z małżonków mogą jedynie uzasadniać rozwiązanie małżeństwa przez rozwód (art. 56 k.r.o.). Płeć determinuje status matki i ojca w ich relacjach z dzieckiem, które prawo obejmuje ochroną. Ustalenie przynależności ojca albo matki dziecka do innej płci niż na to wskazuje wypełniana przez tę osobę rola w procesie poczęcia i narodzin ma znaczenie dla dziecka, bo dotyczy osoby, od której przypisze mu się pochodzenie. W sprawach o ustalenie płci należy uwzględniać nie tylko dążenia transseksualisty do uzgodnienia przypisanej mu płci metrykalnej z psychicznym poczuciem płci, ale i okoliczności leżące po stronie dziecka.



W procesie o ustalenie przynależności do określonej płci (art. 23 i 24 k.c. w zw. z art. 189 k.p.c.), wytoczonym przez transseksualistę pozostającego w związku małżeńskim i mającego dzieci, po stronie pozwanej muszą wystąpić nie tylko jego rodzice, ale i nierozwiedziony z nim małżonek oraz dzieci (współuczestnictwo konieczne). Wyrok w takiej sprawie wywołuje skutki *ex nunc*.

## B. Wybrane orzeczenia sądów międzynarodowych

### a) Kwalifikowanie dzieci romskich do szkół specjalnych

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 stycznia 2013 r., skarga nr 11146/11 (sprawa Horvath i Kiss przeciwko Węgrom).

*Na państwie spoczywa obowiązek wyrównywania szans i prowadzenia aktywnej polityki integrującej społeczeństwo, zamiast pogłębiania istniejących w nim podziałów.*

Trybunał uznał argument, że dzieci romskie mają szczególne potrzeby edukacyjne, zaznaczył jednak, że realizacja tych potrzeb nie może odbywać się przez masowe wysyłanie ich do szkół specjalnych. Praktyka taka narusza prawo do nauki, chronione w art. 2 protokołu nr 1 do Konwencji<sup>181</sup>, oraz ma charakter dyskryminacyjny i jest sprzeczna z art. 14 Konwencji. Taka polityka edukacyjna pogłębia segregację dzieci i sprawia, że coraz trudniej będzie im się wyrwać z systemu gorszej edukacji.

### b) Dostęp dzieci romskich do edukacji

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 30 maja 2013 r., skarga nr 7973/10 (Lavida inni przeciwko Grecji).

*Segregacja dzieci w szkole i uniemożliwienie dzieciom romskim uczęszczania do szkoły z dziećmi innej narodowości sprowadza się do dyskryminacji i naruszenia prawa do nauki.*

Szkoła „romska” nie została powołana do życia jako szkoła przeznaczona specjalnie dla tej grupy narodowościowej, nie oferowała żadnych dodatkowych zajęć mających wspomagać asymilację uczniów w społeczeństwie, ani nie udzielała żadnego wsparcia osobom, które chciały uczyć się w innych, „zwykłych” szkołach. Trybunał stwierdził, że niepodjęcie działań mających na celu zwalczanie segregacji naruszało prawo do edukacji dzieci romskich.

### c) Wolność stowarzyszania się

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 lipca 2013r., skarga nr 35943/10 (Vona przeciwko Węgrom).

*Swoboda stowarzyszania się nie obejmuje mowy nienawiści czy nakłaniania do przemocy.*

<sup>181</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm., dalej: Konwencja).



Trybunał uznał, że rolą państwa jest ochrona ustroju demokratycznego i może ono podejmować środki zapobiegawcze nie tylko wówczas, gdy dany ruch rozpoczyna bezpośrednie działania w celu przejęcia władzy w kraju. Rozwiązanie „Straży Węgierskiej”, która była zaangażowana w organizację antyromskich wieców i paramilitarne demonstracje siły w oczywisty sposób miało na celu ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu oraz ochronę praw i wolności innych osób.

#### d) Pojęcie niepełnosprawności

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 kwietnia 2013 r., w sprawach C-335/11 i C-337/11.

*Pojęcie niepełnosprawności należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono stan patologiczny spowodowany chorobą zdiagnozowaną medycznie jako uleczalna lub nieuleczalna, w przypadku gdy choroba ta powoduje ograniczenie wynikające w szczególności z osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać danej osobie pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi pracownikami, i gdy ograniczenie to ma charakter długotrwały.*

TSUE uznał, że zarówno uleczalne, jak i nieuleczalne choroby, pociągające za sobą fizyczne, psychiczne i psychologiczne ograniczenia, mogą być zaklasyfikowane jako niepełnosprawność. TSUE odniósł się także do dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>182</sup> stwierdzając, że wymagane jest od pracodawcy podjęcie odpowiednich i rozsądnych środków przystosowawczych w celu umożliwienia dostępu do pracy osobie niepełnosprawnej. Redukcja wymiaru czasu pracy może być uznana za taki środek, gdy umożliwi osobie kontynuację zatrudnienia.

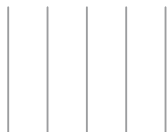
#### e) Racjonalne usprawnienia

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 kwietnia 2013 r., w sprawie C-312/11

*Państwa członkowskie powinny aktywnie i skutecznie zwalczać przejawy dyskryminacji skierowanej przeciwko osobom niepełnosprawnym, umożliwiając im równe korzystanie z prawa do pracy.*

TSUE stwierdził, że państwa członkowskie muszą narzucić na pracodawców obowiązek podjęcia praktycznych i skutecznych działań dających osobom niepełnosprawnym możliwość uczestniczenia w zatrudnieniu. Takie działania obejmują przystosowanie miejsca pracy, sprzętu, odpowiedni rozdział zadań pomiędzy pracowników lub przeprowadzenie treningów lub szkoleń. Nie powinny one jednak stanowić nieproporcjonalnego ciężaru dla pracodawców. TSUE podkreślił,

<sup>182</sup> Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. (Dz. U. UE.L 303 2.12.2000 poz. 0016-0022).





że obowiązek musi dotyczyć wszystkich pracodawców, a jedynie promowanie czy zachęcanie ich do wprowadzania dostosowań jest niewystarczające.

### f) Osoby z niepełnosprawnościami w jednostkach penitencjarnych

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lutego 2013 r., skarga nr 45705/07 (sprawa D.G. przeciwko Polsce).

*Więźniowie powinni mieć dostęp do służby zdrowia bez dyskryminacji ze względu na ich sytuację prawną.*

Nieprzestrzeganie Zaleceń Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych<sup>183</sup>, które stanowią w szczególności, iż władze więzienne zapewniają ochronę wszystkich więźniów znajdujących się pod ich opieką, a więźniowie mają dostęp do służby zdrowia w kraju bez dyskryminacji ze względu na ich sytuację prawną, może prowadzić do zarzutu naruszenia art. 3 Konwencji. Trybunał wskazał, że bariery architektoniczne istniejące w polskich jednostkach penitencjarnych mogą wywołać uczucie cierpienia u niepełnosprawnych osadzonych. Trybunał stwierdził, iż skarżącemu nie zapewniono właściwej opieki medycznej, a wydanych przez władze krajowe decyzji nie uzasadniała okresowa poprawa stanu zdrowia skarżącego.

### g) Dyskryminacja ze względu na płeć w zakresie wynagrodzenia

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 lutego 2013 r., w sprawie C 427/11.

*Różnica w wynagrodzeniu musi być uzasadniona przez obiektywne czynniki, niezwiązane z jakąkolwiek dyskryminacją ze względu na płeć.*

Postanowienie art. 141 TWE<sup>184</sup> (obecnie art. 157 TFUE<sup>185</sup>) i przepisy dyrektywy 75/1171/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet<sup>186</sup> należy interpretować w ten sposób, że:

- pracownicy wykonują taką samą pracę lub pracę o równej wartości, jeżeli, biorąc pod uwagę całokształt czynników, takich jak: charakter pracy, warunki dotyczące wykształcenia i warunki pracy, pracownicy ci mogą zostać uznani za znajdujących się w porównywalnej sytuacji, czego ocena należy do sądu krajowego;
- w ramach dyskryminacji pośredniej w zakresie wynagrodzenia na pracodawcy spoczywa obowiązek przedstawienia obiektywnego uzasadnienia dotyczącego różnicy

<sup>183</sup> Zalecenie Rec(2006)2 z 11 stycznia 2006 r.

<sup>184</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. UE 2006 C 321E).

<sup>185</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

<sup>186</sup> Dyrektywa z 10 lutego 1975 r. (Dz. U. L 45, s. 19).





- w wynagrodzeniu, stwierdzonej pomiędzy pracownikami uważającymi się za dyskryminowanych i pracownikami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji;
- uzasadnienie przez pracodawcę różnicy w wynagrodzeniu, która *prima facie* wydaje się stanowić dyskryminację ze względu na płeć, powinno dotyczyć osób znajdujących się w porównywalnej sytuacji ze względu na okoliczność, iż ich status charakteryzujący mające istotne znaczenie wymierne dane statystyczne, które zostały wzięte pod uwagę przez sąd krajowy na potrzeby stwierdzenia tej różnicy,
  - względy dobrych stosunków z partnerami społecznymi mogą być brane pod uwagę przez sąd krajowy jako jeden z elementów pozwalających na dokonanie oceny, czy różnice pomiędzy wynagrodzeniami dwóch grup pracowników wynikają z czynników obiektywnych, niemających związku z jakąkolwiek dyskryminacją ze względu na płeć oraz zgodnych z zasadą proporcjonalności.

## h) Urlop rodzicielski

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 czerwca 2013 r., w sprawie C-7/12.

*Nie należy oceniać pracownika przebywającego na urlopie rodzicielskim pod jego nieobecność na podstawie zasad i kryteriów oceny, które stawiają go w sytuacji mniej korzystnej niż pracowników nieprzebywających na takim urlopie.*

TSUE uznał, że w sytuacji poddania pracowników ocenie w związku z likwidacją stanowisk urzędniczych ze względu na problemy gospodarcze kraju niedopuszczalne jest, aby pracownika przebywającego na urlopie rodzicielskim oceniano pod jego nieobecność na podstawie zasad i kryteriów oceny, które stawiają go w sytuacji mniej korzystnej niż pracowników nieprzebywających na takim urlopie. W celu sprawdzenia, że taka sytuacja nie ma miejsca sąd krajowy powinien w szczególności upewnić się, że ocenie podlegają wszyscy pracownicy, których może dotyczyć likwidacja stanowiska, że ocena opiera się na kryteriach ściśle identycznych z kryteriami stosowanymi do pracowników czynnych zawodowo, i że zastosowanie tych kryteriów nie wymaga fizycznej obecności pracowników przebywających na urlopie rodzicielskim.

## i) Dyskryminacja ze względu na płeć w zatrudnieniu

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 lutego 2013 r., skarga nr 38285/09 (sprawa García Mateos przeciwko Hiszpanii).

*Brak skrócenia czasu pracy i dostosowania go do obowiązków wynikających z opieki nad małym dzieckiem – do czego uprawnia prawo krajowe – stanowi dyskryminację ze względu na płeć.*

Trybunał uznał, że brak wykonania korzystnego dla skarżącej rozstrzygnięcia sądu krajowego złamał zakaz dyskryminacji ze względu na płeć i naruszył art. 6 ust. 1 w związku z art. 14 Konwencji. System prawa krajowego nie może przyznawać uprawnień iluzorycznych – nie może wyposażać obywatela w teoretycz-





ne gwarancje, a potem nie dawać mu praktycznej możliwości ich egzekwowania. Sprawa dotyczyła braku skutecznej egzekucji uprawnienia, które – chociaż sformułowane w sposób neutralny – w praktyce częściej dotyczyło kobiet.

## j) Przemoc domowa

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 maja 2013r., skarga nr 3564/11 (sprawa X i inni przeciwko Austrii).

*Niezapewnienie kobietom ochrony przed przemocą domową narusza ich prawo do równej ochrony prawnej, nawet jeśli było niezamierzone.*

Zdaniem Trybunału sposób działania władz wskazywał na dyskryminowanie skarżącej ze względu na jej płeć, m. in. poprzez zachęcanie przez policję do wycofania skargi wobec stosującego przemoc; komentarze pracowników socjalnych, którzy lekceważyli sytuację skarżącej oraz uniknięcie odpowiedzialności karnej przez stosującego przemoc. Trybunał podkreślił, że ofiary przemocy domowej są szczególnie narażone na pokrzywdzenie. Dlatego należy oczekiwać aktywnego działania państwa na rzecz ich ochrony.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 lipca 2013 r., skarga nr 74839/10 (Mudric przeciwko Republice Mołdawii).

*Niezdolność państwa do ochrony kobiet przed przemocą w rodzinie narusza ich prawo do równej ochrony prawnej.*

Trybunał stwierdził, że niezdolność państwa do ochrony kobiet przed przemocą w rodzinie narusza ich prawo do równej ochrony prawnej oraz, że nie musi to być celowe działanie. Pomimo istnienia przepisów prawnych umożliwiających władzom wszczęcie postępowania karnego przeciwko stosującemu przemoc podjęcie działań zajęło prawie rok. W opinii Trybunału reakcja władz nie była tylko błędna i spóźniona, ale stanowiła przejaw akceptacji zaistniałej przemocy, co odzwierciedlało dyskryminujący stosunek władz do skarżącej jako kobiety.

## k) Przesłanki ubiegania się o status uchodźcy

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 listopada 2013 r., w sprawach C-199/12, C-200/12 i C-201/12.

*Nie można oczekiwać, że w celu uniknięcia ryzyka prześladowań osoba ubiegająca się o azyl będzie ukrywała swój homoseksualizm w państwie swojego pochodzenia.*

Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2004/83 w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców<sup>187</sup> jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, w związku z art. 9 ust. 2 lit. c) tego aktu, należy interpretować w ten sposób, że karę pozbawienia wolności, która grozi za popełnienie czynu homoseksualnego i jest faktycznie stosowana w państwie pochodzenia należy uznać

<sup>187</sup> Dyrektywa z 29 kwietnia 2004 r. (D.U. L 304 , 30/09/2004 P. 0012 – 0023).



za nieproporcjonalną lub dyskryminującą, a w rezultacie za stanowiącą akt prześladowania. Ponadto osoby ubiegające się o status uchodźcy, które utrzymują, że są prześladowane z uwagi na swoją homoseksualną orientację, mogą stanowić „szczególną grupę społeczną” w rozumieniu prawa Unii. Rozpatrując wniosek o nadanie statusu uchodźcy właściwe organy nie mogą oczekiwać, że w celu uniknięcia ryzyka prześladowań osoba ubiegająca się o azyl będzie ukrywała swój homoseksualizm w państwie swojego pochodzenia lub będzie zachowywać powściągliwość w wyrażaniu swojej orientacji seksualnej.

## I) Związki partnerskie

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 listopada 2013 r., skargi nr 29381/09 i 32684/09 (Vallianatos i Inni przeciwko Grecji)

*Różnicowanie oparte tylko na przesłance orientacji seksualnej jest niedopuszczalne.*

Trybunał przypomniał, że odmienne traktowanie ze względu na orientację seksualną musi mieć szczególnie przekonujące i ważne przyczyny, by nie zostać uznane za zakazaną dyskryminację, a państwo ma w tej materii wąski margines uznania. Niedopuszczalne jest różnicowanie oparte tylko na przesłance orientacji seksualnej. Trybunał wskazał, że jeśli państwo dobrowolnie zdecyduje się na instytucjonalizację związków cywilnych, a zatem ustanowi alternatywę dla małżeństwa, to musi do tej instytucji dopuścić wszystkie osoby, bez względu na orientację seksualną. Na państwie nie ciąży natomiast pozytywny obowiązek instytucjonalizacji takich związków.

## ł) Homofobiczne wypowiedzi i dyskryminacja w zatrudnieniu

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 25 kwietnia 2013 r., w sprawie C-81/12.

*Homofobiczne wypowiedzi przedstawiciela zawodowego klubu piłkarskiego mogą skutkować nałożeniem na ten klub ciężaru dowodu, że nie prowadzi on dyskryminacyjnej polityki zatrudnienia.*

Przedstawiciel zawodowego klubu piłkarskiego oświadczył, że nigdy nie zaangażuje sportowca będącego homoseksualistą, a sam klub nigdy nie zdystansował się od tej wypowiedzi. Rozpatrując sprawę TSUE zauważył, że dyrektywa Rady 2000/78/WE<sup>188</sup> może mieć zastosowanie do sytuacji, które dotyczą oświadczeń odnoszących się do warunków dostępu do zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji. Swoiste cechy rekrutacji piłkarzy zawodowych są bez znaczenia, gdyż uprawianie sportu w charakterze działalności gospodarczej jest przedmiotem prawa Unii.

TSUE podkreślił, że okoliczność, iż kwestionowane oświadczenia nie pochodzą bezpośrednio od określonej strony obwinionej nie stoi na przeszkodzie temu, by moż-

<sup>188</sup> Dyrektywa z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. UE.L 303 2.12.2000 poz. 0016-0022).



na ustalić w odniesieniu do tej strony wystąpienie faktów, które nasuwają przypuszczenie o zaistnieniu dyskryminacji. Obwiniony pracodawca nie może zaprzeczyć istnieniu faktów nasuwających przypuszczenie, że prowadzi dyskryminacyjną politykę zatrudnienia ograniczając się do stwierdzenia, iż oświadczenia sugerujące istnienie homofobicznej polityki zatrudnienia pochodzą od osoby, która choć twierdzi, że odgrywa ważną rolę w kierownictwie tego pracodawcy, i wydaje się odgrywać taką rolę, nie ma pod względem prawnym zdolności do zobowiązania tego pracodawcy w dziedzinie zatrudniania. Zdaniem TSUE okoliczność, że pracodawca ten nie zdystansował się wyraźnie wobec tych oświadczeń może zostać wzięta pod uwagę przy ocenie jego polityki zatrudnienia. Pozorowi dyskryminacji ze względu na orientację seksualną można by zaprzeczyć za pomocą szeregu zbieżnych wskazówek, które mogłyby obejmować wyraźne zdystansowanie się pracodawcy wobec dyskryminujących oświadczeń publicznych oraz istnienie wyraźnych unormowań w ramach polityki zatrudnienia mających na celu zapewnienie poszanowania zasady równego traktowania.

### m) Konflikt przekonań

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 stycznia 2013 r., skargi nr 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10 (sprawa Eweida i inni przeciwko Wielkiej Brytanii).

*Wolność myśli, sumienia i religii jest jednym z fundamentów „społeczeństwa demokratycznego” w rozumieniu Konwencji.*

Sprawy dotyczyły ograniczenia noszenia w sposób widoczny symboli religijnych oraz zwolnienia pracowników z powodu odmowy wykonania niektórych obowiązków, które mogłyby w ich ocenie sugerować, iż oznaczają wspieranie homoseksualizmu.

Trybunał podkreślił, że należy zwracać uwagę na wymaganą, właściwą równowagę między konkurującymi ze sobą interesami jednostki i całej społeczności, pamiętając o granicach przysługującej państwu swobody.

W sprawie Eweidy Trybunał uznał, że w przypadku pracy jako personel naziemny „British Airways” – przy braku dowodu na jakiegokolwiek rzeczywiste wkroczenie w interesy innych osób – władze krajowe zabraniając noszenia krzyżyka w pracy nie zapewniły wystarczającej ochrony jej prawa do manifestowania swojej religii. Natomiast w przypadku Shirely Chaplin powód żądania od niej zdjęcia krzyżyka, a więc ochrona zdrowia i bezpieczeństwa w szpitalu, aby w ten sposób zmniejszyć ryzyko spowodowania obrażeń przy zajmowaniu się pacjentami, był poważniejszy od tego, który wchodził w grę w przypadku Nadii Eweidy. Z tego względu Trybunał uznał, że ingerencja w wolność manifestowania religii przez Panią Chaplin była konieczna w społeczeństwie demokratycznym.

W sprawach Ladele i McFarlane Trybunał nie uznał, że władze krajowe, które wszczęły postępowanie dyscyplinarne z powodu odmowy wykonywania przez skarżących swoich obowiązków z uwagi na ich przekonania religijne, a również



sądy, które oddaliły pozew skarżących o dyskryminację, przekroczyły granice posiadanej swobody. Trybunał przypomniał, że różnice traktowania wynikające z orientacji seksualnej wymagają szczególnie poważnych, usprawiedliwiających powodów. Trybunał stwierdził, że najważniejsze było to, czy działanie pracodawcy miało na celu implementację polityki zapewnienia usług bez dyskryminacji.

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

### a) Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania<sup>189</sup>

Pełnomocnik w 2013 roku m.in. zakończyła prace nad Krajowym Programem Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 grudnia 2013 r.; realizowała projekt „Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia”, w ramach którego przeszkolono 500 urzędników; podjęła działania mające na celu przygotowanie do ratyfikacji Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>190</sup> i zorganizowała 16 regionalnych konferencji poświęconych lokalnej polityce antyprzemocowej, przybliżających tematykę stereotypów ze względu na płeć, jako źródła przemocy wobec kobiet.

### b) Komenda Główna Policji<sup>191</sup>

W ramach prowadzonego programu „MOC – tak, PRZEMOC – nie!”, mającego na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinach policyjnych, uzupełniono program szkolenia podstawowego dla policjantów oraz kursów menedżerskich o treści dotyczące przemocy w rodzinie. Opracowany został również kwestionariusz ankiety do badania postaw policjantów rozpoczynających naukę na kursach podstawowych wobec problemu przemocy w rodzinie. W oparciu o materiał zawarty w programie przygotowano projekt poradników dla policjantów podejmujących interwencje w sytuacji przemocy w rodzinie policyjnej. Przygotowano szczegółowe zestawienie kadry kierowniczej Policji, psychologów z KWP/KSP oraz koordynatorów programu „MOC–tak, PRZEMOC–nie!” do przeszkolenia przez Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”.

<sup>189</sup> <http://www.rownetraktowanie.gov.pl>.

<sup>190</sup> Konwencja Rady Europy z 11 maja 2011 r., podpisana przez Polskę 18 grudnia 2012 r.

<sup>191</sup> Pismo z 24 października 2012r., ozn.: Gpc-952/12.



Pogotowie „Niebieska Linia”, przy współpracy z Wydziałem Profilaktyki Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, opracowało wniosek aplikacyjny dla Programu PL 14 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”. Projekt ma na celu uzupełnienie procesu realizacji programu „MOC–tak, PRZEMOC–nie!”, którego głównym zadaniem jest kształtowanie właściwej postawy przełożonych decydujących o sposobie i zasadach reagowania w sytuacji ujawnienia przemocy w rodzinie policyjnej.

W KGP opracowano także narzędzia szacowania ryzyka zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie oraz algorytmy postępowania policjantów w takich sytuacjach.<sup>192</sup> Przygotowano dwa narzędzia służące do szacowania ryzyka zagrożenia życia i zdrowia w związku z przemocą w rodzinie: część A – przemoc wobec osób dorosłych oraz część B – przemoc wobec dzieci oraz „Praktyczny podręcznik dla policjantów. Szacowanie ryzyka związanego z indywidualnymi przypadkami przemocy w rodzinie”.

Poradnik antydyskryminacyjny dla funkcjonariuszy Policji, opracowany wspólnie z Biurem Rzecznik<sup>193</sup>, został rozdystrybuowany w jednostkach Policji w liczbie 4000 egzemplarzy oraz zamieszczony na policyjnych stronach internetowych z możliwością pobrania pliku.

Jako przykład dobrej praktyki wskazano także przyjęcie w KWP w Gorzowie Wielkopolskim formalnej „Polityki Równego Traktowania”.

### c) Główny Inspektorat Pracy<sup>194</sup>

Przestrzeganie zasady niedyskryminacji badano w trakcie 107 kontroli agencji zatrudnienia, w tym 32 kontrole prowadzone były na podstawie skarg i wniosków osób, dla których agencja poszukiwała pracy<sup>195</sup>. Naruszenia ujawniono w 10 agencjach, w tym w 1 potwierdzono zasadność zgłoszonej skargi. W 8 agencjach stwierdzono nieprzestrzeganie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, a w 2 agencjach ze względu na wiek. Nieprawidłowości polegały w większości przypadków na zamieszczaniu w treści ogłoszeń kierowanych do klientów agencji ofert pracy dla osób określonej płci lub w określonym wieku. W związku ze stwierdzeniem wykroczeń z art. 121 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy<sup>196</sup>, skierowano do sądów 6 wniosków o ukaranie.

W ramach prowadzonych kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, inspektorzy badali przestrzeganie zasady równego traktowania cudzoziemców w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia. W okresie od stycznia do czerwca zagadnienie to zbadano podczas 287 kontroli i dotyczyły one 1687 cudzoziemców. W 2 kontrolowanych pod-

<sup>192</sup> Z inicjatywy Ministra Spraw Wewnętrznych, we współpracy z Fundacją Dzieci Niczyje oraz Pogotowiem „Niebieska Linia”.

<sup>193</sup> K. Łaskiewicz (red.), „Po pierwsze człowiek. Działania antydyskryminacyjne w jednostkach Policji. Praktyczny poradnik”, Warszawa 2013.

<sup>194</sup> Pismo z 23 września 2013 r., ozn. GNP-306-0799-16-3/13.

<sup>195</sup> Kontrole zrealizowane w okresie styczeń–czerwiec 2013 r.

<sup>196</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 674).



miotach stwierdzono naruszenia polegające na stosowaniu mniej korzystnych umów oraz ustalania niższych stawek wynagrodzeń za tę samą pracę.

W pierwszym półroczu 2013 roku PIP przeprowadziła także 123 kontrole w przypadku uzyskania informacji o odmowie zatrudnienia z uwagi na kierowanie się w procesie rekrutacji kryterium o charakterze dyskryminacyjnym, w tym 75 kontrole na podstawie skarg i wniosków osób ubiegających się o zatrudnienie. Różnego rodzaju uchybienia ujawniono w 18 podmiotach, w tym w 5 potwierdzono zasadność zgłoszonych skarg. W 14 podmiotach stwierdzono nieprzestrzeżenie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, w 3 – ze względu na wiek, a w 1 – ze względu na niepełnosprawność. W 1 przypadku skierowano wniosek do sądu o ukaranie osoby, która w ocenie inspektora pracy dopuściła się popełnienia wykroczenia.

W 2013 roku PIP kontynuowała również realizację działań charakterze prewencyjno-informacyjnym w zakresie równego traktowania i niedyskryminacji na rynku pracy.

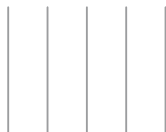
#### d) Urząd Komunikacji Elektronicznej<sup>197</sup>

W ramach corocznie przeprowadzanej kontroli UKE losowo wytypowało placówki pocztowe w celu skontrolowania stopnia zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do świadczonych przez nie usług. W maju 2013 r. pracownicy Delegatur UKE skontrolowali 481 placówek Poczty Polskiej S.A., co stanowiło 5,7% liczby wszystkich placówek. W podsumowaniu kontroli UKE wyraziło opinię, że poziom przystosowania kontrolowanych placówek do obsługi osób niepełnosprawnych nie poprawił się znacząco w stosunku do lat ubiegłych i może być w dalszym ciągu uznany za niewystarczający.

Pod patronatem UKE ukazał się także *Podręcznik Dobrych Praktyk – WCAG 2.0*, opracowany przez Fundację Widzialni, wyjaśniający w jaki sposób należy przygotować serwisy internetowe, aby były dostępne dla jak największej liczby użytkowników wykluczonych cyfrowo.

Prezes UKE prowadzi też Program certyfikacji, kierując się potrzebą wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w dostępie do usług telekomunikacyjnych. Program ma za zadanie zwiększenie aktywności osób niepełnosprawnych na rynku usług telekomunikacyjnych. Głównym jego celem jest stworzenie specjalnej obsługi, w tym oferty handlowej, dla tych grup osób oraz poprawa kwalifikacji, umiejętności i efektywności funkcjonowania osób niepełnosprawnych na rynku usług telekomunikacyjnych, dzięki czemu będą mogli korzystać z nowych technologii oraz nowych i tańszych form komunikacji. Program zakłada promocję działań przedsiębiorców telekomunikacyjnych spełniających określone warunki poprzez przyznanie Certyfikatu Prezesa UKE w kategorii *Bez Barrier*. Program ma również za zadanie zainteresowanie niepełnosprawnych ofertą kierowaną specjalnie do nich.

<sup>197</sup> Pismo z 12 lutego 2014 r., ozn.: BDG-WOK-0746-1/14(2).





### e) Główny Urząd Statystyczny<sup>198</sup>

Informacji o wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn dostarcza badanie realizowane co 2 lata – *Struktura wynagrodzeń*. Wyniki tego badania będą dostępne w publikacji *Struktura wynagrodzeń według zawodów za październik 2012 r.* (przewidywany termin wydania luty 2014 r.).

Badania *Transport kolejowy i Transport drogowy* – dane o taborze kolejowym i taborze komunikacji miejskiej przystosowanym do przewozu osób niepełnosprawnych opublikowane zostały w 2013 r. pn. *Transport – wyniki działalności w 2012 r.* (w 2012 r. 122 dworce były przystosowane do obsługi osób niepełnosprawnych, tj. 38% ogólnej liczby dworców, w 2011 r. – 35%).

W 2013 r. opublikowane zostały wyniki badania stałego *Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne*.<sup>199</sup> W ramach badania za 2012 rok zebrano także dane dotyczące przypadków nierównego traktowania ze względu na narodowość lub pochodzenie etniczne, zgłoszonych do stowarzyszeń zrzeszających przedstawicieli mniejszości. Spośród 133 stowarzyszeń, które wzięły udział w badaniu 24 jednostki (18%) wykazały, że zgłosiły się do nich osoby, które doświadczyły nierównego traktowania ze względu na swoją przynależność narodową lub etniczną.

### f) Urząd Komisji Nadzoru Finansowego<sup>200</sup>

KNF była jednym ze współorganizatorów akcji „Zanim podpiszesz” adresowanej m.in. do osób starszych. Jej celem jest zwrócenie uwagi na ryzyko związane z zawieraniem umów finansowych, w tym przede wszystkim z zaciąganiem wysokooprocentowanych, krótkoterminowych pożyczek (tzw. chwilówek) oraz z korzystaniem z usług finansowych, które nie podlegają szczególnemu nadzorowi państwa<sup>201</sup>.

### g) Najwyższa Izba Kontroli<sup>202</sup>

NIK zakończyła w 2013 roku kontrole, których ustalenia wprost dotyczyły problemu stanu przestrzegania zasady równego traktowania: *Zapewnienie prawa do jednokowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym; Aktywizacja zawo-*

<sup>198</sup> Pismo z 6 lutego 2014 r., ozn.: GP-09-0652-1/2014.

<sup>199</sup> Podstawowe wyniki badania dotyczącego stowarzyszeń narodowościowych i etnicznych o liczbie powyżej 250 członków publikowane są corocznie w Roczniku Statystycznym RP, w dziale *Ludność. Wyznania religijne*. Dane za rok 2012 można znaleźć w tabl. 33, s. 217-218. Pełne wyniki badania *Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne* za lata 2009-2011 dostępne są w publikacji pt. *Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009-2011*, s. 183-398.

<sup>200</sup> Pismo z 11 lutego 2014 r., ozn.: L.dz.DOK/WPR/0735/4/2/2014/DB.

<sup>201</sup> Kampania społeczna „Nie daj się nabrać. Sprawdź, zanim podpiszesz” jest współorganizowana przez: Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Komisję Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, Narodowy Bank Polski, Policję oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – więcej [http://www.knf.gov.pl/o\\_nas/komunikaty/kampania\\_spoeczna.html](http://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty/kampania_spoeczna.html).

<sup>202</sup> Pismo z 5 lutego 2014 r., ozn.: KST/KSP-462-001/2014.





*dowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia oraz Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.*

Przeprowadzone na zlecenie NIK statystyczne badania wynagrodzeń ponad 120 tysięcy osób zatrudnionych na umowę o pracę w jednostkach sektora publicznego, w tym około połowy kobiet, w grupach porównywalnych stanowisk wykazały, że mężczyźni zarabiają więcej niż kobiety. To zjawisko potwierdziło się w większości badanych przez NIK jednostkach administracji publicznej oraz spółek komunalnych i spółek Skarbu Państwa.

Zdaniem NIK, jednoznaczna ocena przestrzegania zasady równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn jest bardzo trudna, ponieważ nie wypracowano w Polsce narzędzia umożliwiającego monitorowanie poziomu zróżnicowania płac, a także zobiektywizowanych mierników, pozwalających ustalić wpływ poszczególnych czynników na wysokość wynagrodzenia. W ocenie NIK dokonywanie przeglądu systemu wynagrodzeń, także w aspekcie równego wynagradzania kobiet i mężczyzn, pozwala pracodawcy na skuteczne wdrażanie tej zasady, co może mieć także wpływ na lepszą efektywność pracy i motywację pracowników.

Kontrola pn. *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób 50+* objęła lata 2010–2012. Z ustaleń NIK wynika, że w latach tych systematycznie wzrosła liczba bezrobotnych 50+, a dynamika tego wzrostu była wyższa niż dla innych grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Kontrola wykazała zbyt małą skuteczność działań aktywizujących, mierzoną uzyskaniem stałego zatrudnienia.

W informacji z kontroli dotyczącej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym NIK zwróciła uwagę na niezbyt wysoką skuteczność w realizacji zadań zatrudnienia socjalnego, mierzoną odsetkiem uczestników usamodzielnionych ekonomicznie w relacji do pozytywnie kończących zajęcia. W opinii NIK ustawa o zatrudnieniu socjalnym<sup>203</sup> powinna zostać znowelizowana.

## h) Straż Graniczna<sup>204</sup>

Pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej ds. Ochrony Praw Człowieka i Równego Traktowania przygotowała m.in. statystyki dotyczące sytuacji zawodowej kobiet i mężczyzn w służbie oraz podjęła współpracę z Pełnomocnikiem Ministra Spraw Wewnętrznych ds. równego Traktowania. Niezależnie powołano również Pełnomocnika Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej do spraw równego traktowania. Ponadto w niektórych jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej opracowano procedury antymobbingowe i przeprowadzono serię szkoleń dotyczących przeciwdziałania mobbingowi oraz dyskryminacji.

<sup>203</sup> Ustawa z 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225).

<sup>204</sup> Pismo z 12 września 2013 r. oraz 10 lutego 2014r., ozn.: KG-NK-117/III/14.





Komendant Nadwiślańskiego OSG polecił zespołowi psychologów przeprowadzenie anonimowego badania ankietowego w jednostkach i komórkach organizacyjnych Nadwiślańskiego OSG w celu zdiagnozowania problemu mobbingu, Badaniem zostanie objętych 250 funkcjonariuszy i pracowników do końca I kwartału 2014 r. Od wyniku badania uzależnione są ewentualne dalsze działania mające na celu przeciwdziałanie zjawisku mobbingu w służbie.

### i) Urząd do Spraw Cudzoziemców<sup>205</sup>

Urząd do Spraw Cudzoziemców kontynuował w 2013 r. działania wynikające z Porozumienia w sprawie standardowych procedur postępowania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania oraz reagowania na przypadki przemocy seksualnej lub przemocy związanej z płcią wobec cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. W ramach realizacji Porozumienia w 2013 roku odbyło się 76 Spotkań Lokalnych Zespołów Współdziałania. Stwierdzono 22 przypadki przemocy. Ofiarom zdarzeń zapewniono stosowną pomoc i opiekę.

Urząd uczestniczy ponadto w sześciu projektach partnerskich wspierających proces integracji cudzoziemców<sup>206</sup>. Od połowy 2013 roku, we współpracy z Międzynarodową Organizacją do Spraw Migracji, realizuje też projekt „Zwiększanie efektywności zarządzania migracjami”. W jego ramach przewiduje się organizację szkoleń z zarządzania różnorodnością m. in. dla pracowników ośrodków dla cudzoziemców, urzędów obsługujących cudzoziemców, ośrodków pomocy społecznej, nauczycieli, przedstawicieli oświaty, służby zdrowia oraz policji.

### j) Rzecznik Praw Dziecka<sup>207</sup>

Ze skarg kierowanych do RPD wynika, że małoletni cudzoziemcy przebywający w strzeżonych ośrodkach nie realizują obowiązku szkolnego, bowiem nie mogą uczęszczać na zajęcia szkolne poza ośrodkiem, zaś władze ośrodka nie organizują tego typu zajęć na terenie placówek. Kolejnym problemem był brak zapewniania małoletnim cudzoziemcom przebywającym w Polsce nielegalnie bezpłatnych świadczeń zdrowotnych. RPD zwrócił się w tej sprawie do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych.

<sup>205</sup> Pismo z 6 lutego 2014 r., ozn.: BSZ- 073-307/2014/RW.

<sup>206</sup> M.in.: „Uchodźcy – moi sąsiedzi” (2012 do 30 czerwca 2013 r.); „Daj im szansę! Wsparcie prawne i informacyjne osób szczególnej troski poszukujących ochrony w Polsce i przeciwdziałanie przemocy seksualnej ze względu na płeć w ośrodkach dla osób ubiegających się o status uchodźcy” (2012 do 30 czerwca 2015 r.); „OBCY? Zbliżenia” (do 30 czerwca 2014 r.); „Integracja i akceptacja. Uchodźcy w społeczeństwie polskim” (do 30 czerwca 2014 r.) oraz stały program „Młodość w Działaniu”.

<sup>207</sup> Pismo z 16 września 2013 r., ozn.: ZSM/074/1/2013/AJ.



**VI. Wnioski oraz zalecenia dotyczące  
działań, które należy podjąć w celu  
zapewnienia przestrzegania zasady  
równego traktowania**



Zasadniczym celem uchwalenia ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>208</sup> było określenie sposobów przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Po trzech latach od wejścia ustawy w życie niezbędne jest przeprowadzenie postlegislacyjnej analizy skutków jej obowiązywania.

Już na etapie projektowania ustawa budziła kontrowersje. Główne zastrzeżenia dotyczyły przyjęcia enumeratywnego katalogu przesłanek dyskryminacyjnych oraz nierównej ochrony przed dyskryminacją poprzez wskazanie obszarów, w których ustawa ta przyznaje ochronę prawną ofiarom dyskryminacji ze względu na niektóre tylko kryteria. W toku prac legislacyjnych przyjęto także, że w przypadku naruszenia zasady równego traktowania poszkodowanemu przysługiwać będzie jedynie odszkodowanie za poniesioną szkodę, zrezygnowano natomiast z możliwości dochodzenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę<sup>209</sup>. W efekcie, do chwili obecnej sądy powszechne tylko w jednostkowych sprawach orzekały w oparciu o przepisy przywołanej powyżej ustawy. W roku 2013 łączna suma odszkodowania zasądzona w Polsce z tego tytułu wyniosła tysiąc dwieście złotych<sup>210</sup>. Tymczasem sankcje za naruszenie zasady równego traktowania – stosownie do regulacji unijnych – powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Tym samym w celu skutecznego przeciwdziałania dyskryminacji w Polsce niezbędna jest pilna interwencja ustawodawcy w odniesieniu do wskazanych zagadnień.

W kontekście realizacji ustawy o równym traktowaniu nie sposób nie wspomnieć o uchwalonym w grudniu 2013 roku *Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016*. Efektywna realizacja Programu niewątpliwie przyczyni się do poprawy stanu przestrzegania zasady równego traktowania w Polsce. Należy jednak zauważyć, że Program ten przyjęto ze znacznym opóźnieniem<sup>211</sup>, a w toku prac nad jego przygotowaniem nie uwzględniono wielu postulatów organizacji pozarządowych, a także Rzecznika Praw Obywatelskich. Wydaje się, że niektóre urzędy i instytucje publiczne wciąż nie przywiązują należytej wagi do realizacji zasady równego traktowania, co znalazło wyraz w stopniu ich zaangażowania w prace nad Programem.

Do chwili obecnej Polska nie ratyfikowała Protokołu nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>212</sup>, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji. Ratyfikacja tego Protokołu pozwoliłaby tymczasem na zasadnicze wzmocnienie ochrony przed dyskryminacją w Polsce.

<sup>208</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz. U. z Nr 254, poz. 1700, z późn. zm.).

<sup>209</sup> Art. 13 ustawy o równym traktowaniu.

<sup>210</sup> Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości: Prawomocnie zasądzone odszkodowania i zadośćuczynienia w sprawach cywilnych dotyczące naruszenia zasady równego traktowania w sądach powszechnych w roku 2013.

<sup>211</sup> Pierwszy raport z realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania, zgodnie z art. 32 ustawy o równym traktowaniu, miał zostać przedstawiony do 31 marca 2013 r.

<sup>212</sup> Konwencja z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).



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

We wrześniu 2013 roku upłynął rok od ratyfikowania przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Ten okres daje podstawy do sformułowania pierwszych wniosków i rekomendacji dotyczących skutecznego wdrożenia w życie jej postanowień. Do najważniejszych zastrzeżeń **należy brak długofalowej strategii** na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a także **niepowołanie rządowego organu koordynującego**, którego zadaniem – stosownie do treści art. 33 ust. 1 Konwencji – byłoby ułatwianie działań związanych z wdrażaniem Konwencji w różnych sektorach i na różnych szczeblach. Funkcji tej, wbrew powszechnemu przekonaniu, nie sprawuje Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, którego zadania koncentrują się wyłącznie wokół zakresu przedmiotowego ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>213</sup> z pominięciem innych obszarów życia publicznego, społecznego lub gospodarczego.

W ocenie Rzecznik jednym z priorytetowych problemów, wymagających pilnej interwencji ustawodawcy, jest **zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia** w jej obecnym kształcie i zastąpienie jej systemem wspomaganego podejmowania decyzji, który szanując wolę i preferencje osób z niepełnosprawnościami zapewni im jednocześnie ochronę przed wyzyskiem i nadużyciami, bez odbierania zdolności do czynności prawnych. Z problemem ubezwłasnowolnienia łączy się także kwestia regulacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który dyskryminuje osoby z niepełnosprawnościami w ich prawie do zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny. Stosowne zmiany w tych obszarach powinny pozwolić na wycofanie złożonych przez Polskę zastrzeżeń i oświadczenia interpretacyjnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz **upowszechnienia edukacji włączającej** tak, aby jak największa grupa uczniów z niepełnosprawnościami kształciła się w szkołach ogólnodostępnych możliwie blisko ich miejsca zamieszkania. Nie należy przy tym zapominać o dzieciach i młodzieży wymagającej stosowania specjalnej organizacji nauki, treści, metod i warunków pracy. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się dzieci głuche, którym należy zapewnić powszechną możliwość nauki Polskiego Języka Migowego oraz języka polskiego jako języka dodatkowego.

Nie mniej istotnym problemem pozostaje **dostępność dla osób z niepełnosprawnościami tzw. środowiska zabudowanego**. Rzecznik od wielu lat postuluje wprowadzenie definicji „projektowania uniwersalnego” do przepisów ustawy – Prawo budowlane<sup>214</sup>, a także upowszechnienie wiedzy na ten temat w programach nauczania

<sup>213</sup> Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, z późn. zm.).

<sup>214</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409).



wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego. Postulaty te odnoszą się także do dostępności informacji, a tym samym dostosowania serwisów internetowych instytucji publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Przeprowadzone na ten temat badania wyraźnie wskazują, że kierunek zmian w tym zakresie jest pozytywny, lecz ich tempo zdecydowanie niewystarczające.

Niezbędne jest wreszcie **zdwojenie wysiłków na rzecz promocji zatrudniania osób z niepełnosprawnościami na otwartym i niedyskryminującym rynku pracy**. Wiąże się to także z ułatwianiem tym osobom prowadzenia działalności zawodowej lub gospodarczej na własny rachunek. Krokiem w dobrym kierunku mogłoby być pełne dostosowanie egzaminów wstępnych na aplikacje prawnicze oraz egzaminów zawodowych do potrzeb osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami.

## 2. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość

Rzecznik stale monitoruje przebieg postępowań karnych w sprawach przestępstw z nienawiści. Z prowadzonej analizy akt postępowań przygotowawczych w sprawach dotyczących aktów ksenofobii, antysemityzmu i rasizmu wynika, że w części spraw stosowano nieprawidłową kwalifikację czynu zabronionego (tj. nieprowadzenie postępowania w związku z art. 119, 256 lub 257 Kodeksu karnego), a decyzje o umorzeniu postępowania mogły być podyktowane nieprzeprowadzeniem w całości postępowania dowodowego. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika natomiast, że w dalszym ciągu **tylko nieliczni sprawcy przestępstw z nienawiści zostają prawomocnie skazani wyrokiem sądu**. W roku 2012 dotyczyło to łącznie jedynie 47 osób na terenie całego kraju (przy łącznej liczbie skazanych wynoszącej 408 107 osób)<sup>215</sup>.

W ocenie Rzecznik niezbędne jest więc wprowadzenie dalszych korekt w zakresie sposobu prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw dyskryminacyjnych.

Nie mniej istotna pozostaje kwestia równego dostępu do nauki cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych. Wymaga podkreślenia, że w warunkach detencji prawo cudzoziemców do edukacji nie może być realizowane na odpowiednim poziomie. Ocena ta dodatkowo uzasadnia wielokrotnie zgłaszany przez Rzecznik postulat wprowadzenia **ustawowego zakazu umieszczania osób małoletnich, a także ich opiekunów, w ośrodkach strzeżonych**. Bez względu na minimum w zakresie realizacji prawa do nauki, które już na obecnym etapie zapewnić powinna Straż Graniczna w porozumieniu z władzami oświatowymi, jest stworzenie małoletnim możliwości korzystania z zajęć prowadzonych przez wykwalifikowanych nauczycieli, w oparciu o istniejące programy nauczania.

<sup>215</sup> Według danych przekazanych przez Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i Deregulacji Ministerstwa Sprawiedliwości.



Sytuacja grupy rumuńskich Romów koczujących na terenie Wrocławia obnażyła także słabość konkretnych organów państwa w zakresie polityki integracyjnej skierowanej do tej grupy społecznej. Nie ulega wątpliwości, że **problem zapewnienia odpowiedniej pomocy i wsparcia dla Romów** nie jest wyłącznie problemem lokalnym i wymaga podjęcia działań na szczeblu centralnym oraz ich koordynacji. Niezbędne jest wypracowanie rozwiązań, które pozwolą na objęcie Romów, a także innych migrantów znajdujących się w podobnej sytuacji, przygotowanym specjalnie w tym celu rządowym programem pomocowym. Krytycznie należy ocenić także formalistyczną postawę władz Wrocławia i ich zamknięcie na propozycje poprawy dramatycznej sytuacji migrantów.

### 3. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

W grudniu 2013 roku Rada Ministrów przyjęła dokument pn. *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*<sup>216</sup>, co jest istotnym krokiem na drodze do zapewnienia osobom starszym godnych warunków życia, zagospodarowania ich potencjału oraz zachowania ich dobrostanu psychicznego i fizycznego, jak i aktywności zawodowej, społecznej oraz niezależności i samodzielności. Przyjęcie Założeń należy odnotować z satysfakcją, brakuje jednak dokumentu o charakterze wykonawczym, określającym tryb wdrożenia przyjętych Założeń. Działania podejmowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odnoszą się jedynie do części projektowanych zmian. Niezbędne jest zatem określenie na poziomie rządowym odpowiedzialności pozostałych resortów w tym zakresie oraz intensyfikacja prac.

Jak istotne jest niezwłoczne podjęcie działań mających na celu poprawę sytuacji osób starszych w Polsce wskazują opublikowane w 2013 roku Indeksy: Global AgeWatch Index<sup>217</sup> i Active Ageing Index<sup>218</sup>. Celem ich opracowania jest do-

<sup>216</sup> Uchwała Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (M.P. z 2013 r. poz. 118).

<sup>217</sup> Indeks został przygotowany przez HelpAge International z uwzględnieniem danych pochodzących z ONZ, Banku Światowego, WHO, MOP (Int. Labour Org), UNESCO, światowych badań Gallupa, przy pomocy panelu ponad 40 ekspertów z zakresu starzenia się, zdrowia, zabezpieczenia społecznego i rozwoju społecznego. Indeks tworzą dane odnoszące się do 4 obszarów, z uwzględnieniem wskaźników szczegółowych, tj.: bezpieczeństwo dochodowe, zdrowie, edukacja i zatrudnienie, włączające otoczenie/środowisko. Polska zajmuje 62 miejsce (na 91 badanych państw), w kategorii ochrona zdrowia dopiero 87 miejsce Więcej: <http://www.helpage.org/global-agewatch/>.

<sup>218</sup> Wskaźnik AAI jest efektem prac Komisji Europejskiej, Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (UNECE) oraz Europejskiego Centrum Polityki Socjalnej i Badań (European Centre for Social Welfare Policy and Research) w Wiedniu. Pokazuje pozycję kraju w zakresie realizacji polityki aktywnego starzenia z uwzględnieniem czterech obszarów: zatrudnienie; aktywność społeczna; niezależność, zdrowie, bezpieczne warunki życia oraz zdolność i przygotowanie otoczenia do wykorzystania potencjału starzejącego się społeczeństwa. Więcej: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>



starczenie porównywalnych danych, które powinny być wykorzystywane w procesie kreowania i wdrażania polityk publicznych mających na celu zapewnienie optymalnych warunków życia starzejących się społeczeństw oraz monitorowania zmian. **Według obydwu Indeksów Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród państw członkowskich Unii Europejskiej.** Wskazane badania porównawcze będą kontynuowane.

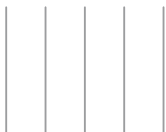
Istotną kwestią jest także rozpowszechniony w społeczeństwie negatywny, stereotypowy wizerunek osób starszych i przyjęte sposoby publicznego mówienia o starości, co może być źródłem dyskryminacji osób starszych w społeczeństwie. Konieczne jest zatem prowadzenie dialogu międzypokoleniowego oraz kampanii społecznych zrywających ze stereotypowym i negatywnym obrazem seniorów, promujących włączenie społeczne osób w każdym wieku.

Nierozwiązany wciąż pozostaje także niezwykle ważny dla seniorów **problem tzw. odwróconej hipoteki.** Obecnie dostępny jest bowiem jedynie model sprzedaży, oznaczający przeniesienie prawa własności do danego lokalu w zamian za wypłatę renty dożywotniej w ratach. Model ten nie zabezpiecza w pełni praw i potrzeb osób starszych. Większe możliwości oferuje niedostępny na polskim rynku model kredytowy, który pozostawia kredytobiorcy prawo własności do lokalu, jak również prawo do wykupu nieruchomości przez spadkobierców. Kwestia ta wymaga pilnej interwencji ustawodawcy.

Alarmujące sygnały docierają także z niektórych domów pomocy społecznej, w których obserwuje się istotne niedociągnięcia w sprawowaniu opieki zdrowotnej nad osobami starszymi. Niezbędne jest pilne wypracowanie **standardów opieki nad seniorami**, nie tylko w tego typu placówkach, oraz zintensyfikowanie kontroli i działań prewencyjnych **w kierunku deinstytucjonalizacji.**

Kontynuowane powinny być również działania na rzecz poprawy jakości opieki zdrowotnej dla osób starszych, w tym systematyczne zwiększenie nakładów na świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze udzielane w warunkach stacjonarnych i w warunkach domowych oraz zwiększenie liczby specjalistów w dziedzinie geriatry.

Rzecznik w dalszym ciągu odnotowuje ograniczenia związane z zatrudnianiem na określonych funkcjach lub w określonych zawodach osób, które przekroczyły ustalony limit wieku. Należy zwrócić szczególną uwagę, że każde tego rodzaju ograniczenie musi być racjonalne uzasadnione i nie może opierać się na arbitralnych kryteriach. Z tego powodu niezbędna jest **analiza aktów prawnych pod kątem konieczności utrzymywania w polskim systemie prawnym niektórych regulacji uniemożliwiających dalsze zatrudnienie lub pełnienie funkcji w związku z osiągnięciem określonego wieku.**







## 4. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

W związku z procedurą ratyfikacji Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej należy zintensyfikować działania na rzecz dostosowania przepisów i praktyki krajowej do standardów wyznaczonych przez tę Konwencję. W obowiązujących aktach prawnych i innych dokumentach programowych dotyczących zapobiegania i zwalczania przemocy, a także w procesie gromadzenia i analizowania danych oraz prowadzenia badań, należy **uwzględnić specyfikę przemocy ze względu na płeć, w tym szczególną sytuację kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami**. Niezbędne jest zapewnienie prawnych środków ochrony również w przypadku stosowania przemocy na uczelniach, w szkołach czy w działalności sportowej kobiet i dziewcząt, a także w sytuacjach, w których dochodzi do mobbingu lub molestowania seksualnego.

Z uwagi na niewystarczającą wiedzę przedstawicieli służb zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy ze względu na płeć niezwykle istotne jest kontynuowanie szkoleń, uwzględniających informacje na temat mechanizmu stosowania przemocy i stereotypów, środków prawnych i dostępnych form pomocy dla kobiet. Ważne jest również prowadzenie kampanii społecznych i edukacyjnych dotyczących nierównego traktowania i pogwałcenia podstawowych praw człowieka, zwracając także każdorazowo uwagę na specyficzne problemy kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami.

Niedostateczny jest udział kobiet w życiu publicznym i w procesach decyzyjnych. Widoczna jest **niewystarczająca obecność kobiet w organach władzy publicznej na każdym szczeblu**. Nadchodzące wybory zweryfikują skuteczność przyjętego w Kodeksie wyborczym rozwiązania dotyczącego tworzenia list kandydatów<sup>219</sup>. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak na potrzebę nie tylko wzmocnienia mechanizmów prawnych, poprzez uzupełnienie systemu kwotowego obowiązkiem naprzemiennego umieszczania na listach wyborczych kandydatów różnej płci, ale przede wszystkim prowadzenia szerokich działań informacyjno-edukacyjnych skierowanych do różnych grup społecznych.

Wyraźny jest też brak równowagi płci na wyższych stanowiskach w przedsiębiorstwach. Liczba kobiet mających wpływ na najpoważniejsze decyzje gospodarcze i finansowe jest wciąż znacznie niższa niż mężczyzn. Doceniając wprowadzane zalecenia, należy rozważyć jednak przyjęcie ustawowych regulacji dotyczących wymogu równowagi płci w składzie zarządów i rad nadzorczych spółek. W pierwszej kolejności rozwiązania takie powinny dotyczyć spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz spółek komunalnych.

Niewykonane pozostają wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Tysiiąc przeciwko Polsce* i *R.R. przeciwko Polsce*. Przeprowadzona analiza akt

<sup>219</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.).



sprzeciwów wobec opinii albo orzeczeń lekarskich, wniesionych do Komisji Lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta, skłania do wniosku, że procedura ta jest nieskuteczna, a jej uchwalenie czyni zadość wyłącznie formalnym wymaganiom, jakie postawił Polsce Trybunał. Niezbędne jest zasadnicze skrócenie i uproszczenie procedury, odstąpienie od restrykcyjnych warunków formalnych oraz dopuszczenie sprzeciwów od orzeczeń wydanych w formie ustnej.

Narastającym problem, który wymaga pilnego rozwiązania, jest także dyskryminacja ojców w zakresie ustalania praw stanu cywilnego, najczęściej w sprawach o ustalenie pochodzenia dziecka, o zaprzeczenie ojcostwa czy ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, a także w zakresie sprawowania opieki nad dzieckiem. Obowiązujące przepisy nadal ograniczają dostęp obywateli do korzystania z badań genetycznych jako środka dowodowego. Wieloletnie interwencje Rzecznik w celu uregulowania procedury badań DNA do chwili obecnej nie przyniosły rezultatu. Konieczne jest także wypracowanie i wdrożenie mechanizmów pozwalających na zapewnienie równego prawa do opieki nad dziećmi obojgu rodzicom.

## 5. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Wyjątkowo drastyczną formą dyskryminacji są akty przemocy motywowane nienawiścią wobec osób nieheteroseksualnych i transpłciowych. Szczególnie niepokojące są także skargi dotyczące naruszenia godności osób nieheteroseksualnych i transpłciowych przez funkcjonariuszy Policji. Wszystkie tego rodzaju akty wymagają zdecydowanej reakcji przełożonych i organów ścigania. Należy również kontynuować działania ukierunkowane na zwiększenie wiedzy i świadomości funkcjonariuszy Policji w zakresie przestępstw motywowanych nienawiścią, w tym specyfiki przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Nierozwiązanym dotąd problemem pozostaje kwestia korekty płci metrykalnej osób transpłciowych. W ocenie Rzecznik konieczne jest uchwalenie kompleksowego aktu prawnego w tym zakresie, określającego możliwie szybką, przejrzystą i przystępną procedurę. W szczególności warto rozważyć rezygnację ze stosowanego obecnie w sprawach o zmianę płci trybu postępowania procesowego, bolesnego zwłaszcza dla członków rodzin i wprowadzenie w to miejsce trybu nieprocesowego.

Na tle prowadzonego przez Rzecznik postępowania wyjaśniającego dotyczącego przypadku rozwiązania umowy cywilnoprawnej z uwagi na orientację seksualną zleceniobiorcy, ujawnił się problem zakresu kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy. W chwili obecnej Inspekcja upoważniona jest jedynie do kontrolowania przestrzegania przepisów prawa pracy. Nie należą do nich przepisy ustawy o równym traktowaniu. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej



Inspekcja może jedynie badać kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. W ocenie Rzecznik niezbędne jest zatem poszerzenie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, co pozwoli na skuteczne przeciwdziałanie dyskryminacji także w zakresie innych przesłanek wymienionych w ustawie o równym traktowaniu.

## 6. Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd

W celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Grzelak przeciwko Polsce* Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowało projekt rozporządzenia zmieniającego zasady organizowania lekcji etyki w polskich szkołach, zgodny z wytycznymi Trybunału. Do Rzecznik trafiają jednak skargi uczniów, które wskazują, że problem ten wymaga kontynuacji działań nadzorczych ze strony kuratoriów oświaty, a także zintensyfikowania działań w zakresie **szkolenia nauczycieli mogących prowadzić zajęcia z etyki oraz przygotowania i doskonalenia podręczników i innych materiałów dydaktycznych** w tym formie e-learningu.

Do Rzecznik napływają także skargi związane z nierespektowaniem przez zakłady karne religii i wyznania osadzonych poprzez niedostosowanie pożywienia do wymagań ich religii oraz uniemożliwianie im jej praktykowania. Należy więc zwrócić szczególną uwagę funkcjonariuszy służby więziennej na standardy wynikające w tym zakresie z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz innych dokumentów międzynarodowych.

Ponadto istotne wątpliwości konstytucyjne budzi **brak możliwości prowadzenia tzw. uboju rytualnego przez kościoły i związki wyznaniowe**, co może stanowić przejaw dyskryminacji ze względu na religię i wyznanie. Sprawa jest obecnie analizowana po konsultacjach z przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych.



--	--	--	--	--

## Załączniki

--	--	--	--	--



## Załącznik Nr 1

### Prowadzone przez Rzecznik badania i wydane sprawozdania w obszarze równego traktowania w roku 2013

W 2013 r. Rzecznik opublikowała pięć niezależnych sprawozdań wraz z zaleceniami odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

W serii „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka” ukazały się następujące publikacje<sup>220</sup>:

1. „Osoby starsze na rynku usług finansowych. Analiza i zalecenia”;
2. „Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet, w tym kobiet starszych i kobiet z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”;
3. „Dialog międzypokoleniowy. Między ideą a praktyką. Inspiracje”;
4. „Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”;
5. „Realizacja prawa małoletnich cudzoziemców do edukacji. Raport RPO”.

W ramach realizacji zadania dotyczącego prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji w roku 2013 zlecono następujące badania:

1. *Wiedza urzędników o obowiązkach wynikających z ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się.* Badanie koncentrowało się na sprawdzeniu wiedzy urzędników o obowiązkach nałożonych na organy administracji publicznej ustawą o języku migowym i innych środkach komunikowania się oraz jakości obsługi osób uprawnionych przez organy administracji publicznej. Osobami uprawnionymi do skorzystania z udogodnień są osoby głuche i osoby głuchoniewidome.
2. *Równe traktowanie osób chorujących psychicznie na rynku pracy.* Celem badania było określenie, w jaki sposób przebiega rehabilitacja i aktywizacja społeczno-zawodowa osób chorujących psychicznie, a także opis wybranych praktyk w tym zakresie na terenie Polski, ze szczególnym uwzględnieniem powrotu i wejścia na rynek pracy.
3. *Równe traktowanie w obszarze opieki zdrowotnej w percepcji osób nieheteroseksualnych.* Badanie miało na celu pogłębienie wiedzy na temat traktowania osób nieheteroseksualnych przez przedstawicieli służby zdrowia, zebranie zróżnicowanych doświadczeń badanych w tym obszarze oraz zidentyfikowanie najważniejszych problemów wymagających uwagi ze strony instytucji publicznych.

Wyniki badań przeprowadzonych w roku 2013 zostaną opublikowane w roku 2014 w formie raportu z serii „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka”.

<sup>220</sup> Wszystkie publikacje są dostępne na stronie <http://rpo.gov.pl>.



## Załącznik Nr 2

### Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania

#### 1. Wpływ spraw z zakresu problematyki równego traktowania i zakazu dyskryminacji

W 2013 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 845 spraw dotyczących problematyki równego traktowania.

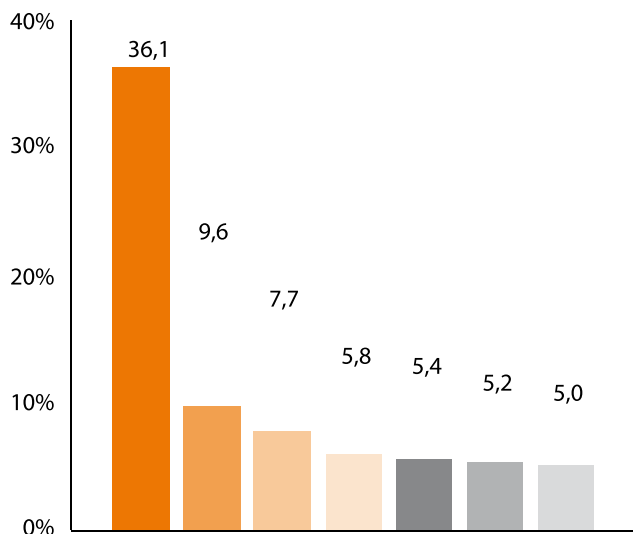
#### 2. Przedmiot nowych spraw (wniosków) skierowanych do Rzecznika z powyższą problematyką (według rodzaju dyskryminacji)

Lp.	Rodzaj dyskryminacji		Liczba	%
1.	4	zasada równości wobec prawa	44	5,2
2.	4.1	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	27	3,2
3.	4.1.3	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	39	4,6
4.	4.1.4	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	42	5,0
5.	4.1.5	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	65	7,7
6.	4.1.6	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	49	5,8
7.	4.1.7	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość, rasę	81	9,6
8.	4.1.8	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	305	36,1
9.	4.1.9	zakaz nierównego traktowania/ dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	7	0,8
10.	4.1.10	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji podatkowej	6	0,7
11.	4.1.11	zakaz nierównego traktowania/zakaz dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	5	0,6
12.	4.1.13	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	18	2,1
13.	4.1.14	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	1	0,1
14.	4.1.15	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne	2	0,2



15.	4.1.16	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	20	2,4
16.	4.1.17	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na sytuację materialną i prawną	46	5,4
17.	4.1.18	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	9	1,1
18.	4.1.20	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	79	9,4
<b>Razem</b>			<b>845</b>	<b>100</b>

### Problematyki wiodące z zakresu równego traktowania



- 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 sytuację materialną i prawną
- zasada równości wobec prawa
- zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie

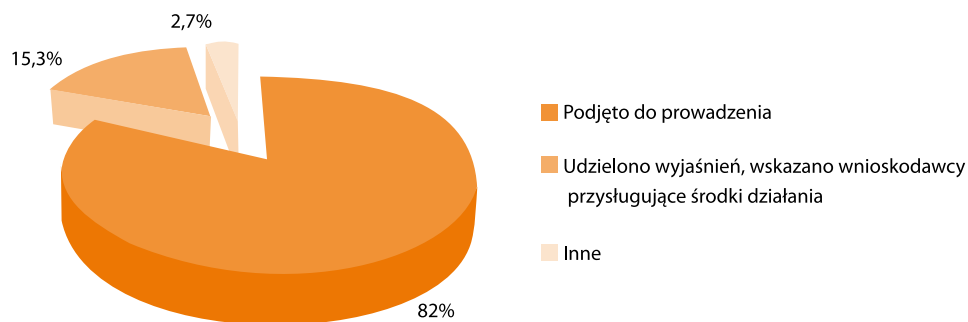




## 3. Sprawy rozpatrzone (wpłynęły w 2013 r. i wcześniej)

1	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>1 653</b>	<b>82,0</b>
	2	podjęto do prowadzenia	483	23,9
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1 170	58,1
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem (5)</b>	<b>308</b>	<b>15,3</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	308	15,3
Inne	6	<b>Razem (7+9)</b>	<b>54</b>	<b>2,7</b>
	7	przekazano wnioski wg. właściwości	20	1,0
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	10	0,5
	9	nie podjęto	24	1,2
<b>Razem</b>			<b>2 015</b>	<b>100</b>

## Sposób rozpatrzenia spraw



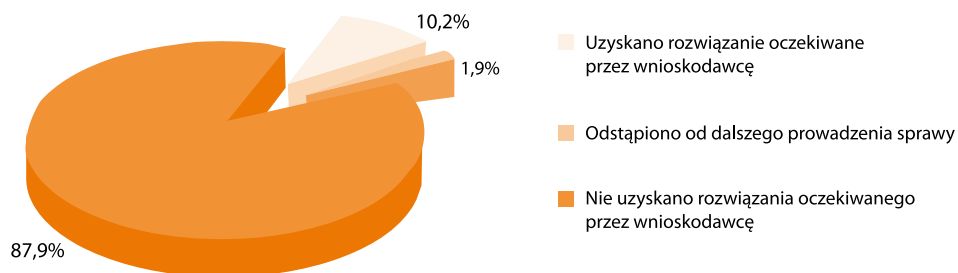


## 4. Zakończenie postępowań w sprawach podjętych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>160</b>	<b>10,2</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	94	6,0
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	66	4,2
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>30</b>	<b>1,9</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	10	0,6
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	20	1,3
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>1 373</b>	<b>87,9</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	201	12,9
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1 169*	74,8
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	3	0,2
<b>Razem</b>		<b>1 563</b>	<b>100</b>	

\* blisko 1000 spraw dotyczyło tego samego problemu (zob. Wprowadzenie str. 9).

## Zakończenie spraw podjętych





## Załącznik Nr 3

### Dane informacyjno-statystyczne z zakresu problematyki równego traktowania w obszarze działalności sądów i prokuratur

W 2013 roku do sądów okręgowych i rejonowych wpłynęło łącznie 11 spraw oraz jedna do sądu apelacyjnego o przyznanie odszkodowania za naruszenie dóbr osobistych na podstawie art. 448 k.c., w tym z uwagi na naruszenie zasady równego traktowania na podstawie art. 13 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Sądy załatwiły 12 spraw, w tym 3 sprawy oddalono, 2 sprawy zwrócono i 1 umorzono. 6 spraw pozostało do załatwienia w roku 2014.

Ponadto w 2013 r. w sądach rejonowych i okręgowych rozpatrzono 172 powództwa wniesione przez kobiety o odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn na podstawie art. 18<sup>3d</sup> Kodeksu pracy<sup>221</sup>, w tym 31 uwzględniono w całości lub w części, a 71 oddalono. Natomiast wśród powództw wniesionych przez mężczyzn, rozpatrzonych zostało 255, w tym 41 uwzględniono w całości lub w części, a 65 oddalono.

W sprawach o odszkodowanie w związku z molestowaniem seksualnym, jako jednej z form dyskryminacji w miejscu pracy (art. 18<sup>3a</sup> § 6 k.p. w związku z art. 18<sup>3d</sup> k.p.), rozpatrzone zostało 1 powództwo wniesione przez kobietę. W sprawach, w których powództwo wnieśli mężczyźni, rozpatrzono 3 sprawy, w tym 2 oddalono.

W sprawach o odszkodowanie i zadośćuczynienie w związku z mobbingiem (art. 94<sup>3</sup> § 3-4 k.p.) rozpatrzono 192 sprawy, w których powództwo wniosły kobiety, w tym 17 powództw uwzględniono w całości lub w części, a 73 oddalono. Natomiast wśród powództw wniesionych przez mężczyzn rozpatrzonych zostało 138 spraw, w tym 12 uwzględniono w całości lub w części, a oddalono 42.

W sprawach z zakresu dyskryminacji w zatrudnieniu (art. 11<sup>3</sup> k.p.) rozpatrzono 63 spraw (bez rozróżnienia na płeć), w tym 6 uwzględniono w całości lub w części, a oddalono 26.

Z danych Komendy Głównej Policji<sup>222</sup> wynika ponadto, że w roku 2013 stwierdzono 61 przestępstw z art. 119 k.k. (przemoc lub groźby bezprawne na tle dyskryminacyjnym), 267 przestępstw z art. 256 k.k. (propagowanie faszyzmu i totalitaryzmu) oraz 146 przestępstw z art. 257 k.k. (znieważenie grupy lub osoby na tle dyskryminacyjnym).

<sup>221</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).

<sup>222</sup> Pismo z 7 lutego 2014 r., ozn.: Lok.Gpc-181/148/14.

