



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA

po ratyfikacji przez Polskę
KONWENCJI ONZ
o Prawach Osób
Niepełnosprawnych

Warszawa 2012



BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2012, nr 10
ŹRÓDŁA

Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, nr 6
Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę
Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych

Redaktor Naczelny:

Stanisław Trociuk

Publikacja powstała w ramach prac Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich

Redaktor tomu:

Anna Błaszczak – zastępca dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego
i Międzynarodowego BRPO

Autorzy:

Dr Paweł Kubicki
Dr Krzysztof Kurowski
Dr Katarzyna Roszewska
Dr Małgorzata Szeroczyńska
Aleksander Waszkielewicz
Dr hab. inż. arch. Marek Wysocki
Jacek Zadrożny
Dr Jarosław Zbieranek
Dr Monika Zima-Parjaszewska

Wydawca:

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

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Warszawa 2012
Skrót do cytowania

Biuletyn RPO. Źródła 2012, nr 10

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w listopadzie 2012 r.
Podpisano do druku w listopadzie 2012 r.
Nakład: 1500 egz.

Projekt okładki: Grażyna Dziubińska
Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk
www.grzeg.com.pl



Spis treści

Prof. Irena Lipowicz Wprowadzenie	5
Dr Krzysztof Kurowski Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności	8
Dr Monika Zima-Parjaszewska Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa – sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych.....	16
Dr hab. inż. arch. Marek Wysocki Projektowanie uniwersalne – równość praw poprzez dostępność.....	26
Dr Paweł Kubicki Równy dostęp do edukacji osób z niepełnosprawnościami	34
Jacek Zadrożny Cyfrowe włączenie osób z niepełnosprawnościami	41
Dr Katarzyna Roszewska Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami	49
Aleksander Waszkielewicz Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych.....	56
Dr Jarosław Zbieranek Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach	68
Dr Małgorzata Szeroczyńska Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości.....	81
Streszczenie.....	90
Summary	94
Bibliografia	98
Członkowie i współpracownicy Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością	100

Wprowadzenie

Ochrona praw osób z niepełnosprawnościami to ważne wyzwanie dla współczesnego społeczeństwa i państwa polskiego. Oznacza zmianę perspektywy – zamiast wyłączności tradycyjnej pieczy administracyjnej w formie pomocy lub wcześniej opieki społecznej, wciąż ważnej i potrzebnej, wybieramy perspektywę osoby z niepełnosprawnością z poszanowaniem jej godności, potencjału i woli realizacji własnych praw, takich jak prawo do pracy, edukacji czy prawo wyborcze. Specyficzna sytuacja osób z niepełnosprawnością sprawia, że często na pierwszy plan (w sposób zrozumiały przesłaniając subiektywnie wszystko inne) wysuwa się prawo do leczenia, uzyskania środków pomocniczych czy terapii, jednakże coraz częściej rośnie świadomość nierównego traktowania w innych dziedzinach – od edukacji po prawa polityczne. Wzrostowi tej indywidualnej świadomości nie towarzyszą wystarczająco szybkie zmiany w działaniu państwa.

Niniejszy zbiór artykułów pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i ekspertów współpracujących z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, którym serdecznie dziękuję za trud, aktywność i zaangażowanie, jest zbiorem nietypowym. Mimo wysokiej rangi naukowej wielu autorów, struktura tekstów jest charakterystyczna dla raportu. Kończą je zwykle, w moim przekonaniu obecnie najbardziej potrzebne, rekomendacje dla parlamentu i administracji publicznej oraz podmiotów społecznych. Sytuacja obecna jest pełna sprzeczności: z jednej strony opinia publiczna zalewana informacjami o licznych – głównie pozarządowych – inicjatywach na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz działaniu PFRON ma często fałszywe poczucie stałego postępu, z drugiej – samo urodzenie się dziecka z niepełnosprawnością wciąż wtrąca zwykle jego rodzinę w ubóstwo, a doświadczenia takich osób i rodzin to często izolacja lub segregacja społeczna – jak wskazuje Monika Zima-Parjaszewska. Analizę tych konsekwencji i wniosków znajdziemy w opracowaniu Pawła Kubickiego dotyczącym edukacji dzieci z niepełnosprawnością.

W dalszym ciągu potencjał osób z niepełnosprawnością jest marnowany lub niedoświadczany, a na to nie możemy sobie w naszym kraju – również ze względów ekonomicznych – dłużej pozwolić. Osoba z niepełnosprawnością jest traktowana nawet jako podmiot, który nie pobiera zasiłku dla bezrobotnych – jest bowiem odrębną kategorią ustawową o innym zaopatrzeniu społecznym, co sprzyja wykluczeniu, zamiast być przywilejem. Deklaracjom otwarcia towarzyszy często ukryta lub jawna dyskryminacja. Renta jest często postrzegana jako forma „ucieczki” przed bezrobociem, a osoba niepełnosprawna wręcz jako swoisty „beneficjent państwa” żyjący z wysiłku pracujących członków społeczeństwa. Administracja publiczna – jak wskazują Autorzy – nie daje również dobrego przykładu w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnością, zamiast być wzorem dla innych. To samo dotyczy sądownictwa, w którym absolutnym wyjątkiem (np. sąd praski) są niewidomi protokolanci.

Niniejszy zbiór (Aleksander Waszkielewicz) analizuje tę „pułapkę świadczeniową”, która równocześnie w przekonaniu wielu podmiotów publicznych usprawiedliwia praktyczne



eliminowanie osób niepełnosprawnych z rynku pracy. Wielkim walorem opracowania Katarzyny Roszewskiej jest ukazanie, że dotychczasowe starania o miejsca pracy dla niepełnosprawnych miały zbyt izolowany, „resortowy” charakter. Tymczasem to dopiero zbieg działań w zakresie edukacji, infrastruktury i otoczenia społecznego prowadzi do zmiany sytuacji. Takiego zbiegu działań wciąż nie ma. Istnieje wręcz niebezpieczeństwo, że ratyfikacja Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych zostanie potraktowana jako zabieg „magiczny” zastępujący konkretne działania. Działania, które wymagają konkretnych środków finansowych i miejsca w strukturze państwa. O ile rzezione miejsce zostało ustalone i będzie nim m.in. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, o tyle niepewne są źródła finansowania.

Opracowanie monograficzne ukazuje nie tylko najważniejsze luki w legislacji, ale także główne dysfunkcje stosowania prawa, gromadząc i porządkując rekomendacje z poszczególnych obszarów funkcjonowania osób z niepełnosprawnością. Są wśród nich problemy wynikające z wieloletnich zaniedbań, są też takie, które powstały stosunkowo niedawno, jak choćby wykluczenie cyfrowe (omówienie w opracowaniu Jacka Zadroznygo). Rekomendacje tworzą więc swoistą mapę niezbędnych działań władzy publicznej, szczególnie aktualną w związku z przyjęciem przed laty, a obecnie ratyfikowaniem, Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnością. Szczególnie jaskrawe są przykładowo omówione zaniedbania w obszarze wymiaru sprawiedliwości – od dostosowania budynków po archaiczne przepisy dotyczące składania oświadczeń woli przez osoby z niepełnosprawnością.

Są także w naszym opracowaniu rekomendacje, które – choć doniosłe – w obecnych warunkach budżetowych nie zostaną zapewne w całości zrealizowane od razu, jak np. obowiązek ustanowienia pełnomocnika prawnego dla osób z niepełnosprawnością, niezależnie od poziomu ich zarobków. Inne kwestie wymagają stosunkowo niedużych nakładów finansowych, ale za to radykalnej zmiany nastawienia władzy publicznej. Chodzi tu zarówno o zmianę sytuacji prawnej osób ubezwłasnowolnionych, zgodnie ze współczesnymi standardami, jak i o zapewnienie realnej możliwości udziału osób z niepełnosprawnością w wyborach czy też o bezwzględną akceptację projektowania uniwersalnego. Są wreszcie rekomendacje, które wymagają pewnego wysiłku finansowego, ale również zmiany nastawienia. To głównie kwestia równego dostępu do edukacji i problem wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami. Odrębną grupę stanowią dwa kluczowe dla zmiany sytuacji w skali makro zagadnienia: zatrudnienie i zabezpieczenie społeczne. To tu najsilniej dostrzegamy konsekwencje przestarzałego definiowania niepełnosprawności w Polsce, pomijającego zarówno potencjał danej osoby, jak i kwestie interakcji z barierami istniejącymi w środowisku, na co zwraca uwagę Krzysztof Kurowski. W odniesieniu do barier w zatrudnieniu, o których pisze Katarzyna Roszewska, mamy wręcz do czynienia z nieprawidłową alokacją środków kierowanych głównie do pracodawców, co umacnia ich ekonomiczną przewagę nad niepełnosprawnymi.

Spostrzeżeniem wielkiej wagi zawartym w rekomendacjach kierowanych do parlamentu i administracji państwowej jest stwierdzenie, że: *bariery w sferze regulacji zatrudnienia nie mają charakteru incydentalnych, wadliwych rozwiązań, lecz charakter systemowy*. To dramatyczna konstatacja, która wymaga wyciągnięcia konsekwencji – skoro, jak wykazuje analiza standardów międzynarodowych ratyfikowanej właśnie konwencji oraz diagnoza polskiej rzeczywistości, zbudowaliśmy niewłaściwy model zatrudnienia, należy jak najszybciej dokonać „korekty kursu”. Powinien być za to odpowiedzialny Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Parlament RP. Częścią tego wykluczenia jest wykluczenie cyfrowe, które – jak podkreśla Jacek Zadrozny – zastąpić należy włączeniem cyfrowym wzmacnia-



jącym szanse zatrudnienia. Wyraźne jest przy tym, że – jak wskazano w pracy – model dofinansowania do wynagrodzeń preferujący zakłady pracy chronionej stoi w sprzeczności ze społecznym modelem niepełnosprawności, choć pozytywne jest samo istnienie przepisów antydyskryminacyjnych.

Niezwykle ważny, a dotychczas praktycznie pomijany w analizach, jest równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości – polecam Państwu artykuł Małgorzaty Seroczyńskiej, w którym Autorka punktuje podstawowe zaniedbania. Urząd RPO zaangażował się intensywnie w realizację praw wyborczych osób z niepełnosprawnością. Wagę problemu i metody działania ukazuje Jarosław Zbieranek. Ważny przy tym dla osób z niepełnosprawnością jest nie tylko sam akt wyborczy – to także pokazanie społeczeństwu, że mają prawo tu być, mają prawa polityczne, które muszą być respektowane. Zmiana podejścia poprzez społeczne, a nie medyczne rozumienie pojęcia niepełnosprawności, modernizację ustawodawstwa oraz egzekwowanie prawa przez sądy i administrację – to najpilniejsze wyzwania.

Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności

Pierwszym zagadnieniem przy rozpatrywaniu ochrony praw osób niepełnosprawnych jest kwestia tego, jaką osobę uznajemy za niepełnosprawną. Powstało wiele definicji niepełnosprawności skonstruowanych przez przedstawicieli różnych nauk: pedagogiki, psychologii, socjologii, medycyny. Można więc spotkać szereg propozycji poszczególnych przedstawicieli tych dziedzin wiedzy.

W definiowaniu niepełnosprawności wyróżnia się model medyczny i społeczny. Model medyczny uznaje niepełnosprawność za bezpośrednią konsekwencję choroby czy uszkodzenia, natomiast zgodnie z modelem społecznym niepełnosprawność powstaje wskutek ograniczeń, których doświadczają osoby nią dotknięte, takich jak indywidualne uprzedzenia, utrudniony dostęp do budynków użyteczności publicznej, niedostosowany system transportu, segregacyjna edukacja, rozwiązania na rynku pracy wykluczające z niego osoby niepełnosprawne¹. W modelu społecznym *przyczyn niepełnosprawności nie szuka się w jednostce, wskazuje się na ograniczające środowisko i bariery społeczne, ekonomiczne i fizyczne. Nie postrzega się niepełnosprawności jako zjawiska kategoryzującego ludzi, ale jako uniwersalne ludzkie doświadczenie. Pozwala to dostrzec, że osoby te nie stanowią grupy mniejszościowej*².

I. Standardy międzynarodowe

W publikacjach angielskojęzycznych zamiennie stosowane są terminy *handicap* i *disability*. W tłumaczeniach na język polski oba terminy zastępuje się słowami 'niepełnosprawność' lub 'upośledzenie', co bywa przyczyną wielu nieporozumień. W 1971 r. brytyjscy socjologowie medycyny Susser i Watson dokonali rozróżnienia w odniesieniu do trzech najczęściej w tej dziedzinie stosowanych terminów, do których należą: *impairment* – 'uszkodzenie', *disability* – 'upośledzenie', *handicap* – 'niepełnosprawność'. Pierwszy z tych terminów *impairment* – 'uszkodzenie' – zawiera komponent organiczny o statycznym charakterze. Analogicznym terminem medycznym może być *disease* – 'schorzenie'. Ograniczenie jakiejś funkcji odnosi się do terminu 'upośledzenie' i zamiennym określeniem może być *illness* – 'brak zdrowia'.

¹ C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008, s. 7-27.

² B. Szluz, *Osoby niepełnosprawne w Unii Europejskiej – sytuacja i perspektywy* [w:] „Seminare – poszukiwanie naukowe” 2007, nr 24, s. 327.



Wreszcie *handicap*, czyli 'niepełnosprawność' ma wymiar społeczny. Odnosi się bowiem do relacji i ról, jakie jednostka może pełnić w społeczeństwie³.

W ostatnich dziesięcioleciach na świecie nastąpiło odejście od medycznego modelu postrzegania niepełnosprawności na rzecz modelu społecznego. Widać to bardzo dobrze w aktach Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).

W definicjach zawartych w Międzynarodowej klasyfikacji uszkodzeń, niepełnosprawności i upośledzeń uchwalonej przez WHO w 1980 r. przeważał model medyczny. Według nich:

- uszkodzenie (*impairment*) – oznacza wszelki brak lub anormalność anatomicznej struktury narządów oraz brak lub zaburzenie funkcji psychicznych lub fizjologicznych organizmu na skutek określonej wady wrodzonej, choroby lub urazu;
- niepełnosprawność funkcjonalna (*disability*) – oznacza wszelkie ograniczenie lub brak, wynikający z uszkodzenia zdolności wykonywania czynności w sposób i w zakresie uważanym za normalny dla człowieka;
- upośledzenie lub niepełnosprawność społeczna (*handicap*) – oznacza mniej uprzywilejowaną lub mniej korzystną sytuację danej osoby, wynikającą z uszkodzenia i niepełnosprawności funkcjonalnej, która ogranicza lub uniemożliwia jej wypełnianie ról związanych z jej wiekiem, płcią, oraz sytuacją społeczną i kulturową.

Definicje te z jednej strony zdobyły uznanie badaczy z obszaru nauk społecznych, z drugiej były krytkowane przez organizacje osób niepełnosprawnych. W krytyce tych definicji przywoływano trzy argumenty. Pierwszym jest bazowanie na definicjach medycznych oraz stosowania biofizjologicznych kategorii „normalności”. Zarzucano nieuwzględnienie wpływu społecznych kryteriów „normalności” i „patologii” przy ocenie wagi, kształtu ciała, dolegliwości psychicznych czy funkcji kognitywnych. W definicji upośledzenia społecznego (*handicap*) nie wzięto pod uwagę relatywizmu społecznego i kulturowego w przyporządkowaniu ról społecznych.

Drugi argument dotyczył tego, iż przez to, że uszkodzenie określono jako przyczynę niepełnosprawności funkcjonalnej oraz upośledzenia społecznego, uprzywilejowano medycynę oraz nauki z nią spokrewnione w ocenie niekorzystnych dla osób niepełnosprawnych warunków społecznych i ekonomicznych. Prowadzi to do dominacji personelu medycznego w życiu osób niepełnosprawnych. Krytycy powyższych definicji twierdzili natomiast, że niepełnosprawność nie jest problemem zdrowotnym lecz społecznym, co za tym idzie – profesjonaliści zajmujący się zdrowiem nie powinni orzekać o tym, jakiej pomocy potrzebuje osoba niepełnosprawna. Trzecim argumentem było postrzeganie środowiska jako naturalnego i niebranie pod uwagę stopnia, w jakim bariery społeczne, kulturowe i ekonomiczne decydują o społecznym wykluczeniu osób niepełnosprawnych. Podsumowując krytykę, należy stwierdzić, że jej podstawą było oparcie się w definiowaniu niepełnosprawności na aspektach medycznych, pomijając kwestie wykluczenia społecznego⁴.

Potrzebę zmiany modelu niepełnosprawności zauważono m.in. we wstępie do Standardowych zasad wyrównywania szans osób niepełnosprawnych⁵. Wskutek krytyki WHO 22

³ T. Gałkowski, *Wokół definicji pojęcia „osoba niepełnosprawna” – doświadczenia europejskie*, „Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej” 1997, nr 3, s. 29-30.

⁴ C. Barnes, G. Mercer, dz. cyt., s. 23-24.

⁵ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 25 grudnia 1993 r. 48/96 Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych.



maja 2001 r. podczas 54. Światowego Zgromadzenia na rzecz Zdrowia zmieniła brzmienie definicji, wydając Międzynarodową klasyfikację funkcjonowania, niepełnosprawności i zdrowia, według której:

- uszkodzenie (*impairment*) – oznacza wszelki ubytek lub odstępstwo od normy psychologicznej, fizjologicznej lub anatomicznej struktury czy funkcji organizmu w skutek określonej wady wrodzonej, choroby, względnie urazu;
- niepełnosprawność funkcjonalna (*disability*) – oznacza każde ograniczenie lub brak (wynikający z uszkodzenia) zdolności do wykonywania czynności w sposób lub w zakresie uznawanym za normalny dla istoty ludzkiej; jest to dysfunkcja na poziomie zadań;
- upośledzenie lub niepełnosprawność społeczna (*handicap*) – oznacza niekorzystną sytuację danej osoby, wynikającą z uszkodzenia lub niepełnosprawności, która ogranicza lub uniemożliwia wypełnianie jej ról, a więc zadań i zachowań w sytuacjach społecznych, biorąc pod uwagę wiek, płeć oraz czynniki kulturowe i społeczne, czyli formy działań i zachowań przyjętych i akceptowanych w danym środowisku kulturowym i społecznym.

W Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (dalej Konwencja) przyjęto społeczny model niepełnosprawności. W preambule uznano, że *niepełnosprawność jest koncepcją ewoluującą, i że jest wynikiem interakcji pomiędzy osobami z dysfunkcjami a barierami środowiskowymi i wynikającymi z postaw ludzkich, będącej przeszkodą dla pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi obywatelami*⁶. Natomiast art. 1 zalicza do osób niepełnosprawnych *osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami*.

II. Stan obecny

W polskim prawie nie przyjęto do tej pory jednej powszechnie obowiązującej definicji niepełnosprawności. Istnieją także dwa odrębne systemy orzecznictwa: 1. o stopniu niepełnosprawności; 2. o niezdolności do pracy.

Orzecznictwo o stopniu niepełnosprawności regulują przepisy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z 27 sierpnia 1997 r.⁷ Oparte są one na modelu medycznym i posiadają wiele wad: są wewnętrznie sprzeczne, używają niejasnych, a także pejoratywnych określeń, a przede wszystkim przy ich pomocy nie da się prawidłowo przyporządkować osoby niepełnosprawnej do odpowiedniego stopnia.

Według art. 2 te same ustawy *niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy*. Natomiast art. 3 ustanawia trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, lekki i umiarkowany. Ich definicje zawarte są w ust. 1-3 art. 4, według nich:

⁶ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 13 grudnia 2006 r. rezolucją A/RES/61/106 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123 poz. 776 ze zm.).



- do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji;
- do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych;
- do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mającą ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

Warto zauważyć, iż w definicji znacznego stopnia niepełnosprawności ustawodawca użył sformułowania *niezdolność do samodzielnej egzystencji*, definiując je jako *naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację*. Sformułowania te mają charakter pejoratywny i są przy tym bardzo nieprecyzyjne.

Zarówno definicja niepełnosprawności, jak i definicje stopni niepełnosprawności pomijają kwestie interakcji osób niepełnosprawnych z barierami znajdującymi się w środowisku. Polski system koncentruje się na dysfunkcjach danej osoby, całkowicie pomijając jej potencjał, stosując przy tym nieusprawiedliwione uproszczenia. Ponadto definicja niepełnosprawności, wykluczająca możliwość wykonywania przez osoby niepełnosprawne ról społecznych, nie występuje w żadnym akcie międzynarodowym. Trzeba również zauważyć wzajemne zaprzeczanie definicji niepełnosprawności i definicji stopni niepełnosprawności. Ustawodawca definiuje niepełnosprawność jako niezdolność do wypełniania ról społecznych, jednak według definicji stopni niepełnosprawności nawet osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności mogą pełnić role społeczne. To jednak nie jedyna sprzeczność zawarta w ustawie, bowiem zgodnie z art. 3 ust. 5 zaliczenie do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie wyklucza możliwości zatrudnienia takiej osoby u pracodawcy niezapewniającego warunków pracy chronionej⁸.

Warto też podkreślić, iż celem rehabilitacji społecznej i zawodowej jest możliwość pełnienia przez osoby niepełnosprawne ról społecznych i podjęcia przez nie pracy – więc ustawodawca sam podważa sens przyjętej przez siebie ustawy. Należy przy tym zauważyć, iż dzięki rozwojowi nowych technologii, ale także zmianie podejścia społeczeństwa do kwestii niepełnosprawności, osoby z różnymi rodzajami i stopniami niepełnosprawności wypełniają obecnie role społeczne, które kiedyś wydawały się dla nich nieosiągalne. Ustawodawca nie

⁸ W takim przypadku konieczne jest przystosowanie przez pracodawcę stanowiska pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej. Kontrole tego przystosowania przeprowadza Państwowa Inspekcja Pracy. Kontroli takiej nie przeprowadza się przy zatrudnieniu w formie telepracy. Do dnia 31 marca 2010 r. przed zatrudnieniem osoby z niepełnosprawnością przez pracodawcę niezapewniającego warunków pracy chronionej konieczne było uzyskania zgody Państwowej Inspekcji Pracy, wymóg ten nie dotyczył zatrudnienia w formie telepracy.



tylko powinien zauważyć ten fakt, ale także dążyć do ciągłego poszerzania możliwości wypełniania przez osoby niepełnosprawne różnorodnych ról społecznych.

Według definicji znacznego stopnia niepełnosprawności, osoby posiadające ten stopień mają naruszoną sprawność organizmu w taki sposób, iż nie są w stanie funkcjonować samodzielnie. Ustawodawca nie wziął pod uwagę, że nie tylko naruszenie sprawności organizmu wpływa na to, czy dana osoba będzie w stanie funkcjonować samodzielnie. Wpływ na taki stan rzeczy ma również proces rehabilitacji, likwidacja barier w otoczeniu. To, w jakim stopniu dana osoba będzie samodzielna, w dużej mierze zależy od barier znajdujących się w jej otoczeniu i może się zmieniać na skutek ich usuwania. Teoretycznie można by stwierdzić, że jeśli wskutek tych czynników dana osoba jest w stanie samodzielnie funkcjonować, to należy jej stopień zmienić na umiarkowany. Problem polega jednak na tym, iż znaczny stopień niepełnosprawności wiąże się z większym wsparciem ze strony państwa, niż w przypadku umiarkowanego stopnia – co często również przyczynia się do zwiększenia niezależności osób niepełnosprawnych.

Te paradoksy bardzo dobrze pokazują słabość polskiego systemu orzekania o niepełnosprawności. Czytając definicje stopni niepełnosprawności, można by dojść do absurdalnego wniosku, iż niekiedy (np. osoby bez nóg) powinny mieć orzeczony lekki stopień niepełnosprawności. A system wsparcia osób niepełnosprawnych, jeśli jest oparty na błędnych założeniach, nie może funkcjonować dobrze. Należy zadać pytanie, po co ustawodawca tworzy definicje, wiedząc, że są nieprawdziwe?

Krytycznie również należy ocenić terminologię obowiązującą w systemie rentowym. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 17 grudnia 1998 r. uznaje za niezdolną do pracy osobę, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Dokonano też rozróżnienia na osoby całkowicie i częściowo niezdolne do pracy:

- całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy;
- częściowo niezdolną do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji⁹.

Posługiwanie się przez ustawę pojęciem *niezdolność do pracy* trzeba ocenić zdecydowanie negatywnie, ponieważ jest to pojęcie bardzo nieprecyzyjne. Orzeczenia o całkowitej niezdolności do pracy nie oznaczają zakazu pracy, a wiele z osób je posiadających pracuje. Trzeba stwierdzić, iż używanie takiego określenia może wprowadzać w błąd i powodować u niektórych pracodawców obawy przed zatrudnieniem osoby je posiadającej.

Należy też zadać pytanie, czy zawsze jest możliwe precyzyjne określenie zdolności do pracy? Moim zdaniem w wielu przypadkach taka ocena będzie bardzo trudna, a czasem wręcz niemożliwa. Trzeba bowiem zauważyć, iż rozwój techniki sprawia, że osoby, które kilkanaście lat temu nie mogłyby wykonywać żadnej pracy, są obecnie w stanie podjąć zajęcia zarobkowe. Niestety pojęciem *niezdolność do pracy* posługuje się również Konstytucja RP¹⁰, tak więc zmiany w tym zakresie wymagają nowelizacji ustawy zasadniczej. Według nowego brzmienia art. 67 Konstytucji RP powinien gwarantować osobom z odpowiednim stopniem

⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, art. 12 ust. 1 (Dz. U. Nr 162 poz. 1118).

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 67 (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).



niepełnosprawności prawo do zabezpieczenie społeczne, które powinno być skonstruowane w taki sposób, żeby wspierało maksymalne wykorzystanie potencjału do pracy danej osoby. Największe zabezpieczenie społeczne konstytucyjnie zagwarantowane powinny mieć osoby z głęboką niepełnosprawnością¹¹.

Dodatkową komplikacją polskiego systemu orzekania o niepełnosprawności jest fakt istnienia osobnego orzecznictwa o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym¹² oraz regulacji dotyczących służb mundurowych¹³.

Można także postawić pytanie o zgodność obecnych regulacji z zasadą godności ludzkiej wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP, a także w art. 3 Konwencji. Wydaje się bowiem, że z zasadą godności sprzeczne jest niedostrzeżenie potencjału danej osoby i stworzenie w systemie prawnym siatki pojęciowej powodującej niemożność orzeczenia prawidłowego stopnia niepełnosprawności bez używania pejoratywnych i często nieprawdziwych określeń. Obecny system powoduje duży dyskomfort u wielu osób niepełnosprawnych, bowiem niejednokrotnie, żeby uzyskać potrzebne wsparcie muszą godzić się z koniecznością posiadania orzeczenia z nieprawdziwymi i pejoratywnymi określeniami.

W polskim porządku prawnym obowiązują też ustawy odsyłające do przepisów definiujących stopnie niepełnosprawności i niezdolności do pracy z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz z ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁴.

Blіszszą Konwencji definicję, choć też nieuwzględniającą interakcji z barierami znajdującymi się w środowisku, przyjęto w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 sierpnia 1997 r. – Karta praw osób niepełnosprawnych. Według niej: *niepełnosprawnymi są osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajami*¹⁵.

Natomiast na definicji z Konwencji oparto regulację Kodeksu wyborczego, który definiuje wyborcę niepełnosprawnego jako *wyborcę o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach*¹⁶.

¹¹ Szerzej na ten temat: K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób niepełnosprawnych*, rozprawa doktorska napisana w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem prof. dr. hab. M. Domagały, Łódź 2012, s. 204-208, praca dostępna w Bibliotece Uniwersytetu Łódzkiego.

¹² Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 21 (Dz. U. z 2008 r. Nr 50 poz. 29 ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, art. 6-10, art. 30-32, art. 57 ust. 2 (Dz. U. z 2010 r. Nr 101 poz. 648 ze zm.); Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, art. 19-21 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 66 ze zm.); Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, art. 19-21 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 67 ze zm.).

¹⁴ Np. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 461); Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440 ze zm.); Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.).

¹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta praw osób niepełnosprawnych, art. 1 (M. P. z 1997 r. Nr 50 poz. 475.).

¹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, art. 5 pkt. 11 (Dz. U. z 2011 r. Nr 21 poz. 112), dodany przez art. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 147 poz. 881).



Są także ustawy, które posługują się pojęciem *niepełnosprawność*, nie definiując go, ani nie odsyłając do innych aktów zawierających takie definicje¹⁷. Trzeba przy tym zauważyć, iż podczas Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2002 r. liczba osób niepełnosprawnych w sensie biologicznym wynosiła blisko 5,5 miliona, z czego ok. 4,5 miliona posiadało prawne potwierdzenie tego faktu, tak więc blisko 20% wszystkich osób niepełnosprawnych w sensie biologicznym nie posiadało odpowiedniego orzeczenia¹⁸. Powstaje zatem pytanie: czy wyżej wymienione przepisy stosować wyłącznie do osób niepełnosprawnych w sensie prawnym, czy też do tych, które są niepełnosprawne tylko w sensie biologicznym. Ustawodawca powinien jasno uregulować te kwestie¹⁹.

Polskie prawo w kwestii definiowania i orzekania o niepełnosprawności opiera się więc na modelu medycznym. Brak w tych kwestiach kompleksowej regulacji, przepisy są niespójne, panuje w nich chaos, zdarzają się również przypadki posiadania przez osoby niepełnosprawne sprzecznych orzeczeń.

III. Rekomendacje

Należy wprowadzić zmiany w polskim prawie w kwestii definiowania i orzekania o niepełnosprawności, powodujące odejście od medycznego modelu niepełnosprawności na rzecz modelu społecznego.

Pierwszą z nich powinno być przyjęcie powszechnie obowiązującej definicji niepełnosprawności. Z uwagi na hierarchię aktów prawnych, po ratyfikacji Konwencji, naturalnym rozwiązaniem byłoby uznanie za taką definicji w niej zawartej. Kolejną kwestią jest system orzekania o niepełnosprawności. W tym względzie należy się wzorować na Wielkiej Brytanii, w której w 2007 r. wprowadzono system koncentrujący się nie na stopniu dysfunkcji danej osoby i na tym, jakie one ograniczenia powodują, ale na tym, jakie dana osoba ma możliwości i jakie wsparcie umożliwi jej ich najpełniejsze wykorzystanie²⁰. System orzecznictwa powinien również identyfikować ograniczenie, jaka dana osoba ma w niezależnym funkcjonowaniu oraz formy pomocy, mogące je niwelować.

W związku ze zmianą modelu z medycznego na społeczny o niepełnosprawności orzecząca powinien zespół składający się nie tylko z lekarzy, ale także ze specjalistów z dziedzin właściwych dla rodzaju niepełnosprawności i problemów osoby, w stosunku do której ma być wydane orzeczenie.

Ponieważ zakres niezbędnych zmian jest bardzo szeroki, konieczne jest zastąpienie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

¹⁷ Np. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.); Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.); Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.); Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647); Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.).

¹⁸ Strona internetowa Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych [dostęp: 24.05.2012 r.]: <<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dane-statystyczne/dane-demograficzne/>>.

¹⁹ M. Szeroczyńska, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna* [w:] „Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”, pod red. A. M. Waszkielewicz, Kraków 2008, s. 15-16.

²⁰ *Wyrównywanie szans i wspieranie aktywności osób niepełnosprawnych – rekomendacje dla Polski*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez senackie Komisje Rodziny i Polityki Społecznej oraz Komisję Zdrowia pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borsewiczka 1 grudnia 2006 r., Kancelaria Senatu, Warszawa 2007, s. 58, 191.



nową ustawą, opartą o społeczny model niepełnosprawności. Należy stworzyć jeden system orzecznictwa, w którym rozpatrywano by, jakiego konkretnego wsparcia potrzebuje dana osoba w różnych obszarach (np. zatrudnienia, zaopatrzenia w sprzęt ortopedyczny i pomocniczy, rehabilitacji, edukacji, pomocy społecznej, uzyskiwanych uprawnień, świadczeń społecznych itp.). Konieczne są także zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego, w którym należy zrezygnować z orzekania o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy.

Proponowane zmiany spowodowałyby rewolucję w podejściu polskiego prawa do kwestii niepełnosprawności. Dzięki temu, po pierwsze – z systemu prawnego zostałyby wyeliminowane krzywdzące i nieprawdziwe sformułowania; po drugie – już na etapie orzekania można byłoby określić, jaka pomoc zapewni osobie niepełnosprawnej jak najbardziej niezależne życie, możliwości jak najpełniejszego uczestnictwa w życiu społecznym oraz jak największe szanse podjęcia pracy.

Bez wątpienia jest grupa osób niepełnosprawnych, które nigdy nie podejmą pracy i potrzebują stałej opieki innych – i to one powinny otrzymywać największą, zapewniającą godne życie pomoc ze strony państwa. Nie ulega także wątpliwości, iż im większy stopień naruszenia organizmu, tym większe wsparcie dana osoba powinna dostawać. Przy przyznawaniu tego wsparcia należy jednak promować aktywność, a nie bierność. Nie ma też przy tym potrzeby przyklejania danej osobie „łatek” jednostki niezdolnej do samodzielnej egzystencji.

System orzecznictwa powinien motywować osoby niepełnosprawne do wykorzystywania swojego potencjału i określać, jakie formy pomocy ze strony instytucji publicznych byłyby w tym przydatne. Elastyczny system orzecznictwa dawałby zdecydowanie większe gwarancje przestrzegania wobec osób niepełnosprawnych praw człowieka. System taki byłby zgodny z filozofią zaprezentowaną w Konwencji.

Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa – sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych

Prawa człowieka – relatywnie uniwersalne?²¹

Równość, obok godności i wolności, jest jedną z przewodnich zasad określających status jednostki w państwie²². Przyjęta 13 grudnia 2006 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Konwencja praw osób niepełnosprawnych (dalej Konwencja) potwierdza w art. 5, iż *wszyscy ludzie są równi wobec prawa i są uprawnieni, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, do jednakowej ochrony prawnej i jednakowych korzyści wynikających z prawa*. Jednocześnie, w celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji, nakłada na państwa *obowiązek podejmowania wszelkich odpowiednich kroków celem zapewnienia racjonalnych usprawnień* (art. 5 pkt. 4). Nikt nie poddaje w wątpliwość, iż ludzie są równi wobec prawa, a wynikający z zasady równości zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność nie wywołuje obecnie tak dużych kontrowersji, jak np. zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową czy też stan cywilny. Jednak istnieją sfery życia, w których równość osób z niepełnosprawnościami zarówno wobec prawa, jak i w prawie bywa kwestionowana²³. Dotyczy to w szczególności prawa do życia prywatnego i autonomii decyzyjnej, czyli sfery praw osobistych każdego człowieka, w której często uważa się np. osoby z niepełnosprawnością intelektualną czy też psychiczną za niekompetentne. Emanacją równości osób z niepełnosprawnością wobec prawa jest możliwość korzystania ze wszyst-

²¹ Pojęcie „relatywnie uniwersalnych praw człowieka” [za:] J. Donelly, tezy z referatu wygłoszonego podczas konferencji „Sixty Years of the Universal Declaration of Human Rights: Achievements and Challenges” w dniu 18 listopada 2008 r.

²² Na gruncie art. 32 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. można mówić o równości w znaczeniu materialnym – wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną, mają być traktowane tak samo. Z zasady tej wynika również podmiotowe prawo do równego traktowania, jednak prawo to ma wymiar ograniczony. Zgodnie ze stanowiskiem TK wyrażonym w postanowieniu z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01: *ma ono charakter niejako prawa 'drugiego stopnia' ('metaprawa'), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie*.

²³ Niepełnosprawność, jako cecha prawnie chroniona, pojawiła się w międzynarodowych katalogach przesłanek dyskryminacji stosunkowo niedawno. Nie zawierają jej klauzule antydyskryminacyjne Powszechnej deklaracji praw człowieka i obywatela z 1948 r., Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (EKPC), Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka z 1966 r. (MPPOI, MPPGSiK). Niepełnosprawność pojawiła się w Europejskiej karcie społecznej z 18 października 1961 r., w której osobom z niepełnosprawnościami przyznano prawo do rehabilitacji zawodowej i społecznej, a także w znowelizowanej w 1996 r., w której zagwarantowano prawo do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty.



kich wolności i praw człowieka, a nie jedynie możliwość bycia ich podmiotem. Tymczasem – analizując takie instytucje prawne, jak ubezwłasnowolnienie, nieważność czynności prawnej, zakaz zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną oraz psychiczną – można odnieść wrażenie, iż prawa człowieka są dziś z jednej strony powszechne, z drugiej zaś relatywne – zależne od szeregu czynników, np. kulturowych, ekonomicznych, społecznych czy też politycznych.

I. Standardy międzynarodowe. Ubezwłasnowolnienie w świetle Konwencji i prawa międzynarodowego. Co z tą zdolnością?

Konwencja stanowi najpełniejszą i najbardziej precyzyjną próbę odejścia od systemu zastępczego podejmowania decyzji (*substitute decision making*) wobec osób z niepełnosprawnością, a tym samym eliminacji ubezwłasnowolnienia polegającego na pozbawieniu zdolności do czynności prawnych i wprowadzenia do ustawodawstw członków ONZ systemu opartego na wspieranym podejmowaniu decyzji (*supported decision making*)²⁴. Trzeba jednak dostrzec, że ubezwłasnowolnienie od dawna wzbudzało zainteresowanie społeczności międzynarodowej, która postrzegala tę instytucję w szerokim kontekście zapewnienia wsparcia prawnego dla osób, które ze względu na swój stan zdrowia i inne okoliczności tego wymagają. Zarówno ONZ²⁵, Rada Europy²⁶,

²⁴ *Supported decision making* – zgodnie z tą koncepcją proces podejmowania decyzji składa się z kilku etapów: 1. najpierw osoba musi zrozumieć dostępne informacje na dany temat; 2. następnie musi być w stanie ocenić skutki swoich działań; 3. na bazie informacji o sytuacji i skutkach ewentualnych decyzji musi być w stanie podjąć swobodną decyzję; 4. i w końcu musi być w stanie przekazać swoją wolę innym, a więc swoją decyzję zakomunikować w zrozumiały dla innych sposób. Oczywiście, wsparcie może nastąpić na każdym z etapów podejmowania decyzji i może przybierać różnorodne formy, zarówno osobowe, jak i techniczne, por. M. Szeroczyńska: *Ubezwłasnowolnienie i alternatywne formy pomocy w realizowaniu zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością intelektualną, w regulacjach międzynarodowych oraz w prawie obcym, na przykładzie Estonii, Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Kanady (Stanu Manitoba)* [w:]: *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie to co? Alternatywne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną*, Warszawa 2012.

²⁵ Warto wymienić Konwencję haską z dnia 17 lipca 1905 r. w sprawie ubezwłasnowolnienia i analogicznych środków ochrony prawnej („zarządzeń opiekuńczych”) zastąpioną następnie Konwencją haską o międzynarodowej ochronie dorosłych z dnia 13 stycznia 2000 r. Polska podpisała ją w dniu 18 września 2008 r., niestety do tej pory jej nie ratyfikowała. Przełomowy jak na lata 70. wydaje się być postulat Deklaracji praw osób upośledzonych umysłowo oraz Deklaracji praw osób niepełnosprawnych (uchwalonych w 1971 oraz 1975 r. przez ONZ) zapewnienia osobie niepełnosprawnej intelektualnie wsparcia osobowego, asysty osobistej. Zasady ochrony osób chorych psychicznie oraz polepszenia psychiatrycznej opieki zdrowotnej z 1991 r. wskazują na potrzebę rzetelnej i obiektywnej procedury ubezwłasnowolnienia osób chorych psychicznie. Standardowe Zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych przyjęte przez ONZ w dniu 20 grudnia 1993 r. nakładają z kolei na państwo obowiązek zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami opieki w pełnym zakresie służb wspierających, włącznie ze wszelkimi urządzeniami pomocniczymi w celu pomocy w podnoszeniu poziomu niezależności w życiu codziennym oraz w egzekwowaniu przysługujących im praw.

²⁶ Rekomendacja Rady Europy z 23 lutego 1999 r. w sprawie zasad dotyczących prawnej ochrony niekompetentnych osób dorosłych oraz Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 5 kwietnia 2006 r., nr Rec(2006)5 w sprawie Planu działania Rady Europy na lata 2006–2015 dotyczącego promowania praw oraz pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym: poprawa jakości życia osób z niepełnosprawnościami w Europie, wprowadzają postulat, by zastosowane środki wobec osoby niezdolnej do samodzielnego podejmowania decyzji w jak najmniejszym stopniu ograniczały jej autonomię oraz nie odbierały jej zdolności do czynności prawnych. Potwierdzeniem tego stanowiska jest Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z dnia 26 stycznia 2009 r., Rezolucja 1642(2009): Dostęp do praw osób niepełnosprawnych oraz ich pełna i aktywna partycypacja w życiu społecznym.

jak i Unia Europejska²⁷ od wielu lat postulują, by środki ochrony prawnej osób, które mają trudności w samodzielnym podejmowaniu decyzji, były dostosowane do indywidualnych potrzeb danej osoby, stopnia jej niepełnosprawności, a także do sytuacji, w której akurat się znajduje. Szczególne znaczenie ma w tym względzie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz)²⁸, który mimo braku jednoznacznego uznania ubezwłasnowolnienia za instytucję naruszającą prawo do życia prywatnego (Trybunał podejmował często analizę procedury ubezwłasnowolnienia, w tym brak jego czasowego ograniczenia i możliwości jego zniesienia na wniosek ubezwłasnowolnionego), wielokrotnie sugerował, iż ubezwłasnowolnienie nie spełnia swoich celów ochronnych wobec osób, które wymagają prawnego wsparcia.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 pkt. 1 Konwencji²⁹: *Państwa-strony potwierdzają, że osoby z niepełnosprawnością mają prawo do uznania ich za podmioty prawa oraz mają zdolność do czynności prawnych, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia*³⁰. Artykuł 12 odnosi się do wszystkich osób z niepełnosprawnościami, jednak największe

²⁷ UE ratyfikowała Konwencję w dniu 26 listopada 2009 r. (decyzja 210/48/EC weszła w życie wobec Unii w dniu 22 stycznia 2011 r.), a ponadto wezwała do jej ratyfikacji państwa członkowskie. Ponadto Komisja Europejska ogłosiła Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Spraw Ekonomicznych i Socjalnych oraz Komitetu Regionów – Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier (COM(2010) 636 final). Strategia zawiera zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia regulacji dotyczących zdolności do czynności prawnych zgodnie z ideą zawartą w art. 12 Konwencji ONZ.

²⁸ W wyrokach: z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie Shtukaturov przeciwko Rosji (skarga nr 44009/05), z dnia 13 października 2009 r. w sprawie Salontaji-Drobnjak przeciwko Serbii (skarga nr 36500/05), z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie Kiss przeciwko Węgrom (skarga nr 38832/06), z dnia 3 listopada 2011 r., w sprawie X i Y przeciwko Chorwacji (skarga nr 5193/09), z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie Stanev przeciwko Bułgarii (skarga nr 36760/06), Trybunał konsekwentnie przyjmował, iż niektóre aspekty procedury ubezwłasnowolnienia stanowią często zbyt daleko idącą ingerencję w życie jednostki i ograniczają jej wolność.

²⁹ Zgodnie z brzmieniem angielskojęzycznym: Article 12 – Equal recognition before the law 1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law. 2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life. 3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity. 4. States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person's circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person's rights and interests. 5. Subject to the provisions of this article, States Parties shall take all appropriate and effective measures to ensure the equal right of persons with disabilities to own or inherit property, to control their own financial affairs and to have equal access to bank loans, mortgages and other forms of financial credit, and shall ensure that persons with disabilities are not arbitrarily deprived of their property.

³⁰ *Legal capacity* w ujęciu Konwencji rozumiana jest jako ewoluująca zdolność do korzystania z równych praw oraz zawiera w sobie zdolność do czynności prawnych. Rozróżnienie pojęć „zdolności prawnej” i „zdolności do czynności prawnych” ma fundamentalne znaczenie dla autonomicznego funkcjonowania osób z niepełnosprawnością intelektualną. Zdolność prawna, zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 ze zm.), przysługuje każdemu człowiekowi od chwili urodzenia. To właściwość polegająca na zdolności do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Zdolność prawna jest atrybutem przysługującym każdemu człowiekowi. Nie można się jej zrzec ani też jej ograniczyć lub przenieść na inną osobę w drodze czynności prawnej. Zdolność prawna powstaje i wygasa z mocy samego prawa. Osoba z niepełnosprawnością jest podmiotem praw i obowiązków jak każda inna osoba fizyczna. Natomiast zdolność do czynności prawnych to możność nabywania praw i obowiązków własnym działaniem (we własnym imieniu), zgodnie z własną wolą.



znaczenie ma w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz psychiczną. Jego dyspozycja zobowiązuje bowiem w pkt. 2 do podjęcia takich środków, które *zapewnią osobom z niepełnosprawnościami dostęp do wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych*. Konwencja wyraźnie wskazuje w art. 12 pkt 3, że wszystkie środki związane z korzystaniem ze zdolności do czynności prawnych mają obejmować *odpowiednie i skuteczne zabezpieczenia w celu zapobiegania nadużyciom, zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka*. Konwencja stawia wiele warunków, by środki wspierające osobę z niepełnosprawnością przy korzystaniu z jej zdolności do czynności prawnych mogły zostać uznane za realizację art. 12. Po pierwsze, środki te powinny respektować prawa, wolę i preferencje osoby z niepełnosprawnością; po drugie, powinny być wolne od konfliktu interesów i bezprawnych nacisków; po trzecie, powinny być proporcjonalne i dostosowane do sytuacji danej osoby; po czwarte, powinny być stosowane przez możliwie najkrótszy czas, a po piąte, powinny podlegać stałemu przeglądowi przez właściwe, niezależne i bezstronne władze lub organ sądowy. Ponadto, zabezpieczenia powinny być proporcjonalne do stopnia, w jakim środki wpływają na prawa i interesy danej osoby. Artykuł 12 zwraca również uwagę na konieczność zagwarantowania równego prawa osób z niepełnosprawnościami do posiadania i dziedziczenia własności, kontroli własnych spraw finansowych oraz do jednakowego dostępu do pożyczek bankowych, hipotecznych i innych form kredytów oraz, że osoby z niepełnosprawnościami nie będą samowolnie pozbawiane własności. Co istotne, art. 12 Konwencji nie może być analizowany w oderwaniu od celu Konwencji oraz podstawowych jej zasad³¹. Mając na uwadze cel Konwencji – *zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby z niepełnosprawnością*, właściwie nie powinno budzić wątpliwości, iż art. 12 Konwencji zobowiązuje do wprowadzenia do ustawodawstwa szeregu form wsparcia w korzystaniu przez osoby z niepełnosprawnością ze zdolności do czynności prawnych, a formy te nie powinny być oparte na nieograniczonym w czasie pozbawianiu zdolności do czynności prawnych we wszystkich aspektach życia i powierzeniu decydowania o życiu osoby z niepełnosprawnością jej opiekunowi/substytutowi. Tymczasem doświadczenia Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych (dalej Komitet)³², a także – niestety – Polski³³, wskazują iż termin *legal capacity* nie zawsze jest utożsamiany ze zdolnością do czynności prawnych, a co za tym idzie, art. 12 Konwencji nie zawsze rozumiany jest jako jednoznaczne odejście od instytucji ubezwłasnowolnienia w jej popularnym w wielu krajach kształcie. Aby zapobiec uznaniowym interpretacjom postanowień art. 12 Konwencji, Komitet w opracowanych w 2009 r. wytycznych dotyczących zasad przygotowania przez państwa-strony raportu na podsta-

³¹ Preambuła Konwencji podkreśla *równe i niezbywalne prawa wszystkich* oraz, że *każdy ma prawo do korzystania ze wszystkich praw i wolności (...) bez jakiegokolwiek rozróżnienia, a dyskryminacja kogokolwiek ze względu na niepełnosprawności jest pogwałceniem przyrodzonej godności i wartości osoby ludzkiej*.

³² Rozpatrując sprawozdanie Hiszpanii z realizacji postanowień Konwencji, Komitet w swoich końcowych uwagach wyraził zaniepokojenie faktem, iż Hiszpania nie podjęła żadnych kroków zmierzających do zastąpienia *substitute decision-making* przez *supported decision-making*. Komitet zarekomendował Hiszpanii wprowadzenie zmian w zakresie opieki i kurateli zmierzających do usunięcia środków odbierających lub ograniczających osobom z niepełnosprawnościami zdolność do czynności prawnych oraz mających na celu wprowadzenie środków prawnych pozwalających na zapewnienie im wsparcia w podejmowaniu decyzji przy pełnym poszanowaniu autonomii i preferencji życiowych. *Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention, Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, Spain. Dostępny w Internecie: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Session6.aspx>>.

³³ Szerzej na ten temat w kolejnym podrozdziale.



wie art. 35 ust. 1 Konwencji (CRPD/C/2/3)³⁴ wyraźnie wskazał, iż raport krajowy powinien zawierać m.in. opis środków podejmowanych przez państwo dla zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami korzystania ze zdolności do czynności prawnych np. w sprawach poszanowania integralności fizycznej i psychicznej oraz pełnego udziału w życiu obywatelskim, a ponadto wskazywać przepisy ograniczające pełną zdolność do czynności prawnych z powodu niepełnosprawności, w szczególności działania podejmowane dla zapewnienia zgodności tych przepisów z art. 12 Konwencji. Państwo powinno przedstawić formy wsparcia udzielanego osobom z niepełnosprawnościami w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych oraz prowadzeniu spraw finansowych, a także gwarancje zapobiegające nadużyciom w modelu *substitute decision-making*.

II. Ubezważnowolnienie – polska rzeczywistość

Kodeks cywilny z 1964 r.³⁵ (dalej: k.c.) przewiduje dwa rodzaje ubeważnowolnienia: całkowite i częściowe. Te dwa rodzaje ubeważnowolnienia nie różnią się w zasadzie co do przesłanek, lecz co do intensywności ich występowania oraz co do skutków, jakie ustawodawca wiąże z każdym z nich. Zgodnie z dyspozycją art. 13 § 1 k.c. osoba, która ukończyła lat trzynaście może być ubeważnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem. Skutkiem całkowitego ubeważnowolnienia jest utrata zdolności do czynności prawnych osoby ubeważnowolnionej oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego (chyba że pozostaje ona jeszcze pod władzą rodzicielską). W myśl z art. 16 § 1 k.c. ubeważnowolnienie częściowe może być orzeczone tylko wobec osoby pełnoletniej, a więc mającej ukończonych lat osiemnaście (oraz kobiety, która uzyskała pełnoletniość przez zawarcie małżeństwa), która ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy lub inne zaburzenia psychiczne, w szczególności pijaństwo i narkomanię, potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Orzeczenie częściowego ubeważnowolnienia skutkuje ograniczeniem zdolności do czynności prawnych osoby ubeważnowolnionej oraz ustanowieniem dla niej kuratora.

Tocząca się zaledwie od kilku lat w Polsce dyskusja na temat ubeważnowolnienia³⁶, prowadzi do wniosku, iż ubeważnowolnienie nie jest środkiem służącym ochronie praw-

³⁴ *Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Dostępny w Internecie: <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/CRPD-C-2-3.pdf>>.

³⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 ze zm.).

³⁶ *Jeśli nie ubeważnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną*, Warszawa 2012; M. Zima, *Ubeważnowolnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną w świetle Konstytucji RP oraz Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych* [w:] *Studium nad potrzebą ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, Łódź 2010; A. Bodnar, *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz – glosa do wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos Kiss v Węgry*, „Europejski Przegląd Sądowy” październik 2010; U. Ernst, *Ubeważnowolnienie*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2010, nr 4; M. Tomaszewska, *Charakter prawny decyzji o ubeważnowolnienie w sądowym stosowaniu prawa*, Toruń 2008; A. Górski, J. P. Górski: *Zmiany w postępowaniu o ubeważnowolnienie*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 11-12; I. Kleniewska, *Postępowanie w sprawach o ubeważnowolnienie w praktyce sądowej* [w:] *Prawo w działaniu*, t. 1, Warszawa 2006; A. Firkowska-Mankiewicz, J. Parczewski, M. Szeroczyńska: *Praktyka ubeważnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach – raport z badań*, „Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo” 2005, nr 2.



nej osób z niepełnosprawnością. Przesłanki ubezwłasnowolnienia, praktyka jego orzekania, a także sytuacja osób ubezwłasnowolnionych w Polsce budzą poważne wątpliwości w świetle omówionych wyżej postanowień art. 12 Konwencji. Po pierwsze, wymieniając przesłanki medyczne ubezwłasnowolnienia, Kodeks cywilny posługuje się pejoratywnymi, od lat nieużywanymi powszechnie w literaturze medycznej, pedagogicznej i socjologicznej, terminami³⁷. Po drugie, ustawodawca nie daje odpowiedzi, jak rozumieć najważniejsze przesłanki ubezwłasnowolnienia, tj. niemożność kierowania swoim postępowaniem³⁸ oraz pomoc w prowadzeniu swoich spraw³⁹. Niestety, praktyka orzekania o ubezwłasnowolnieniu prowadzi do wniosku, iż orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie nie stanowi zabezpieczenia w interpretacji tych postanowień. Po trzecie, jak pokazują ostatnie badania⁴⁰, to właśnie praktyka sądowa, mimo wielu znaczących zmian postępowania o ubezwłasnowolnienie ustawą z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁴¹ (w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05⁴², na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich), narusza interesy osób z niepełnosprawnością. Po czwarte, szczegółowa analiza skutków ubezwłasnowolnienia przekonuje, iż jest to środek rażąco nieproporcjonalny do założonego celu. Najpoważniejszym skutkiem ubezwłasnowolnienia jest utrata lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych, orzekane w sposób nieograniczony w czasie oraz nieograniczony do konkretnych zakresów czy też rodzajów spraw. Zdolność do czynności prawnych jest warunkiem autonomii decyzyjnej w wielu dziedzinach życia, dlatego skutek ten ma doniosłe znaczenie praktyczne. Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie korzysta z praw wyborczych (art. 62 ust. 2 Konstytucji), co w świetle wyroku ETPCZ z dnia 20 maja 2010 r., zgodnie z którym automatyczne pozbawianie praw wyborczych osoby ubezwłasnowolnionej jest środkiem dysproporcjonalnym i stanowi naruszenie art. 3 Pierwszego protokołu do Konwencji, budzi ogromne wątpliwości. Nie może brać udziału w wyborach, referendum, podpisać inicjatywy obywatelskiej, nie może zakładać stowarzyszeń ani być ich członkiem (art. 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁴³), nie może być także członkiem partii politycznych (art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych)⁴⁴ ani organizo-

³⁷ Na przykład ustawodawca posługuje się terminem niedorozwój umysłowy, zamiast niepełnosprawność intelektualna, pijaństwo, zamiast choroba alkoholowa.

³⁸ Ustalenie, iż jednostka nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem powinno obejmować analizę procesów poznawczych, stanu emocjonalnego, dojrzałości społecznej, zdolności zrozumienia sensu działania, przewidywania skutków, motywacji. Z pewnością dla rozstrzygnięcia, czy osoba, co do której złożono wniosek o ubezwłasnowolnienie, jest w stanie samodzielnie kierować swoim postępowaniem, konieczne jest poznanie nie tylko jej zachowania, ale przede wszystkim zakresu spraw wymagających jej decyzji.

³⁹ Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego prowadzenie spraw obejmuje nie tylko podjęcie czynności prawnych, lecz także załatwianie czynności faktycznych dotyczących danej osoby, wykonywanie obowiązków społecznych, Postanowienie SN z dnia 14 maja 1973 r., I CR 207/73, niepublikowane. Szczególnego podkreślenia wymaga również fakt, iż ustawodawca wyraźnie zaznaczył do jakich spraw potrzebna jest pomoc. Muszą to być sprawy osoby, której dotyczy ubezwłasnowolnienie, a nie innych osób, na przykład rodziny. Konsekwencją zaś uznania, że chodzi o sprawy tej konkretnej osoby jest konieczność umiejętnego rozróżnienia spraw w ogóle, hipotetycznie mogących dotyczyć danej osoby, od spraw, które faktycznie jej dotyczą i są z nią związane.

⁴⁰ R. Grzejszczak, M. Szerocyńska, *Ubezwłasnowolnienie i inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce – teoria i praktyka* [w:] Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co?, dz. cyt.

⁴¹ Dz. U. Nr 121 poz. 831.

⁴² Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU 2007, nr 7A, poz. 75.

⁴³ Dz. U. Nr 20 poz. 54 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 79 poz. 857 ze zm.



wać zgromadzeń (art. 3 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach⁴⁵). Ubezważsownienie całkowite powoduje wyłączenie możliwości samodzielnego zawierania umów cywilnoprawnych (art. 14 k.c.)⁴⁶, bycia prokurentem (art. 1092 § 2 k.c.) i pełnomocnikiem. Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może zawrzeć małżeństwa (art. 11 § 1 k.r.o.)⁴⁷, a jeśli w trakcie trwania małżeństwa okaże się, że zawarła je osoba ubezwłasnowolniona całkowicie, to współmałżonek może żądać unieważnienia małżeństwa (art. 11 § 2 k.r.o.). Natomiast jeśli ubezwłasnowolnienie nastąpiło w trakcie trwania związku małżeńskiego, to skutkuje ono zniesieniem z mocy prawa majątkowej wspólności małżeńskiej (art. 53 k.r.o.). Poza tym, mężczyzna, co do którego istnieją podstawy do całkowitego ubezwłasnowolnienia, nie może uznać dziecka pozamałżeńskiego (art. 77 k.r.o.), mężczyzna oraz kobieta całkowicie ubezwłasnowolnieni nie mogą wytoczyć powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może pełnić władzy rodzicielskiej nad swoimi dziećmi, dla których sąd ustanowi innego opiekuna, nie może także przysposobić dziecka, nie może być opiekunem ani kuratorem. Osoba ubezwłasnowolniona (choćby częściowo) nie może ani sporządzić testamentu, ani go odwołać (art. 944 k.c.). Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może podejmować pracy (art. 22 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁴⁸), a także nie ma dostępu do niektórych zawodów lub funkcji, na przykład sędziego sądu powszechnego (art. 61 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁹, lekarza (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁵⁰), urzędnika państwowego (art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁵¹), maklera lub doradcy inwestycyjnego (art. 127 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁵²) czy redaktora naczelnego dziennika lub czasopisma (art. 25 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe⁵³). Ubezważsownienie powoduje również ograniczenie zdolności do czynności prawnych w sferze postępowania administracyjnego (art. 30 § 1 k.p.a.) i podatkowego (art. 135 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁴). Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może się samodzielnie zameldować (art. 9a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁵⁵) czy też być krwiodawcą (art. 15 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi⁵⁶).

⁴⁵ Dz. U. Nr 51 poz. 297 ze zm.

⁴⁶ Uwzględniając potrzeby życia codziennego, ustawodawca przewidział w § 2 tego artykułu wyjątek, polegający na możliwości uznania za ważną umowy zawartej przez taką osobę, jeżeli spełnione są następujące przesłanki: po pierwsze, będzie to umowa zaliczana do powszechnie zawieranych w *drobnych bieżących sprawach życia codziennego*; po drugie, zostanie wykonana; po trzecie, nie pociągnie za sobą rażącego pokrzywdzenia *osoby niezdolnej do czynności prawnych*.

⁴⁷ Warto wskazać, że małżeństwa nie może zawrzeć również osoba z niedorozwojem umysłowym, nawet jeśli nie została ona ubezwłasnowolniona. Niemniej jednak, sąd może jej zezwolić na zawarcie małżeństwa, jeśli jej stan umysłowy nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa (art. 12 k.r.o.). Małżeństwo zawarte przez taką osobę bez zgody sądu jest ważne, ale może zostać unieważnione przez sąd na żądanie każdego z małżonków.

⁴⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94 ze zm.

⁴⁹ Dz. U. Nr 98 poz. 1070 ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 136 poz. 857 tekst jednolity.

⁵¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 86 poz. 953 tekst jednolity.

⁵² Dz. U. z 2005 r. Nr 183 poz. 1538 ze zm.

⁵³ Dz. U. Nr 5 poz. 24 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 8 poz. 60 tekst jednolity.

⁵⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 139 poz. 993 tekst jednolity.

⁵⁶ Dz. U. Nr 106 poz. 681 ze zm.



Osoba ubezwłasnowolniona częściowo⁵⁷ może nawiązać samodzielnie stosunek pracy, rozporządzać swoim zarobkiem, chyba że sąd opiekuńczy z ważnych powodów inaczej postanowi. Osoba częściowo ubezwłasnowolniona może być, zgodnie z art. 100 k.c., pełnomocnikiem. Osoba ubezwłasnowolniona częściowo nie może sporządzić testamentu, nie korzysta z praw wyborczych, nie może podpisać projektu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, nie może być powołana na stanowisko sędziego, prokuratora, adwokata, pracownika państwowego, nie może być notariuszem. Osoba ubezwłasnowolniona częściowo nie może założyć stowarzyszenia. Osoba ubezwłasnowolniona częściowo może zawrzeć związek małżeński, jeśli uzyska zgodę sądu opiekuńczego. Jednocześnie jednak osoba taka nie ma władzy rodzicielskiej nad swoimi dziećmi, nie może także przysposobić dziecka, nie może być opiekunem, kuratorem.

Na uwagę zasługują też nieprawidłowości dostrzeżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do sprawowania opieki i kurateli nad osobami ubezwłasnowolnionymi⁵⁸ (brak chętnych do objęcia tych funkcji, przedłużające się postępowania o wyznaczenie opiekunów i kuratorów, konflikty i brak dbałości o interesy osób ubezwłasnowolnionych).

Kształt instytucji ubezwłasnowolnienia w Polsce pozostaje w sprzeczności z założeniami art. 12 Konwencji. Po pierwsze, ubezwłasnowolnienie nie jest środkiem, który zapewnia wsparcie przy korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, bowiem prowadzi ono do pozbawienia lub ograniczenia tej zdolności. Oparte jest na modelu zastępowania i działania za kogoś, a nie wspierania osoby w jej działaniu. Po drugie, jak przekonują powołane w opracowaniu badania, nawet nowelizacja przepisów o postępowaniu w sprawach o ubezwłasnowolnienie w 2007 r., mimo jej pozytywnej oceny, nie stanowi skutecznego zabezpieczenia przed nadużywaniem tej instytucji. Po trzecie, mimo przepisów o obowiązku wysłuchania przez opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej przed podjęciem decyzji w ważniejszych sprawach (odwołanie do przepisów o władzy rodzicielskiej), wola i preferencje osoby z niepełnosprawnością nie są brane pod uwagę w kwestiach dla niej najistotniejszych, np. decyzji dotyczącej miejsca zamieszkania. Po czwarte, ubezwłasnowolnienie jest środkiem nieproporcjonalnym, najczęściej niedostosowanym do sytuacji danej osoby, nie uwzględnia różnorodnych potrzeb osób potrzebujących wsparcia prawnego oraz odnosi się niemal do wszystkich sfer życia, bez względu na sposób funkcjonowania konkretnej osoby w konkretnych sytuacjach. Po piąte, orzekane jest bezterminowo, a powinno być stosowane przez możliwie najkrótszy czas. Po szóste, nadzór nad sprawowaniem opieki i kurateli prowadzony jest

⁵⁷ Zgodnie z art. 17 k.c., z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem, potrzebna jest zgoda jej przedstawiciela ustawowego. Zgoda kuratora osoby częściowo ubezwłasnowolnionej dotyczy zarówno czynności prawnych jednostronnych, jak i dwustronnych zobowiązujących, czyli umów. Odnośnie do reprezentacji ubezwłasnowolnionego i do zarządu jego majątkiem należy wskazać, że zgodnie z art. 181 § 1 k.r.o. kurator osoby ubezwłasnowolnionej częściowo jest do tego upoważniony tylko wtedy, gdy sąd opiekuńczy wyraźnie tak postanowi. Przepis ten budzi wiele wątpliwości, zarówno na gruncie prawa cywilnego materialnego, jak i procesowego, zwłaszcza w wypadku, gdy postanowienie o ustanowieniu kuratora nie zawiera upoważnienia do reprezentowania osoby częściowo ubezwłasnowolnionej i do zarządu jej majątkiem. Orzecznictwo Sądu Najwyższego – niestety – konsekwentnie stoi na stanowisku, że brak takiego upoważnienia po stronie kuratora nie wyłącza ani jego uprawnienia do wyrażania zgody na zaciąganie przez częściowo ubezwłasnowolnionego zobowiązań lub rozporządzania jego prawem, ani też do działania w procesie co do spraw wynikających z czynności, których osoba taka nie może dokonać całkowicie samodzielnie, por. w szczególności postanowienie SN z dnia 30 września 1977 r., III CRN 132/77, OSNCP 1978, nr 11, poz. 204; a także postanowienie z dnia 8 września 1970 r., II CZ 115/70, OSNCP 1971, nr 6, poz. 104.

⁵⁸ Wystąpienie Generalne do Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 2012 r., RPO-685058-IV/11/MK.



właściwie jedynie poprzez zatwierdzanie przez sąd rodzinny i opiekuńczy sprawozdań z ich wykonywania składanych nie rzadziej, niż raz na rok. Ubezważnowolnienie uniemożliwia również korzystanie – na równi z innymi – z prawa do posiadania i dziedziczenia własności, kontroli własnych spraw finansowych oraz dostępu do pożyczek bankowych, hipotecznych i innych form kredytów.

Skutki ubezwłasnowolnienia prowadzą do prawnego i społecznego wykluczenia osób ubezwłasnowolnionych. Działanie przedstawicieli ustawowych osób ubezwłasnowolnionych nie jest tożsame ani z prawnego, ani tym bardziej z psychologicznego punktu widzenia z działaniem samej zainteresowanej osoby. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku K 28/05, między inspirowaniem do podjęcia decyzji a samodzielnym jej podejmowaniem istnieje z punktu widzenia prawa do wolności zasadnicza różnica jakościowa – pierwsze jest tylko „wtórnym” odbiciem tego prawa, a drugie stanowi zaś jego istotę”. Osoba ubezwłasnowolniona powoli traci nabyte umiejętności społeczne i najczęściej nie podejmuje prób rozwoju innych. Wynika to z powszechnego przeświadczenia, że skoro ktoś został ubezwłasnowolniony, to znaczy, że „nie nadaje się do prawdziwego życia”, nie może podejmować samodzielnie decyzji i ponosić za nie odpowiedzialności. Wpływa to na mniejsze możliwości ekonomiczne i niższą pozycję ekonomiczną. Ponadto, osoba ubezwłasnowolniona jest społecznie napiętnowana nie tylko ze względu np. na swoją niepełnosprawność, ale także ze względu na fakt ubezwłasnowolnienia. Wpływ osoby ubezwłasnowolnionej na instytucje, od których zależy poziom i jakość ich życia jest ograniczony lub w ogóle takiego wpływu nie ma. Ubezważnowolnienie doprowadza do pogłębiającej się stygmatyzacji, a to zawsze stanowi atak na dobre imię i tożsamość osoby niepełnosprawnej intelektualnie. Ubezważnowolnienie uniemożliwia transformację świadomości społecznej w kierunku poszanowania autonomii osoby z niepełnosprawnością jej osobistego prawa do budowania własnego życia zgodnie z indywidualnymi preferencjami i wyborami.

Niestety, niewątpliwą barierą w zmianach ubezwłasnowolnienia jest stanowisko polskiego rządu w związku z procesem ratyfikacji Konwencji. Termin *legal capacity* z art. 12 został przetłumaczony jako ‘zdolność prawna’, a ponadto Polska złożyła przy ratyfikacji oświadczenie interpretacyjne, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie wewnętrznym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem*. Rząd Polski, przedstawiając Sejmowi wniosek ratyfikacyjny oraz projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Konwencji, wprost stwierdził, iż wobec oświadczenia *Polska nie będzie mogła być zobowiązana przez Komitet do przeprowadzenia zmian ustawodawstwa krajowego w określony sposób i w określonym terminie*⁵⁹. Oświadczenie interpretacyjne, przyjęte bez ram czasowych i deklaracji zmiany przepisów w przyszłości, a także oficjalne stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego zakładające likwidację częściowego ubezwłasnowolnienia⁶⁰ (mimo

⁵⁹ Dostępny w Internecie: <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A25E942EAA7F8651C1257A0100356633/%24File/408.pdf>>.

⁶⁰ Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, Księga pierwsza Kodeksu cywilnego. Projekt z uzasadnieniem, Warszawa 2008. Dostępny w Internecie: <www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/kkpc/ksiega.rtf>.



przedstawionych ostatnio zapewnień nowych prac nad ubezwłasnowolnieniem⁶¹), prowadzi do wniosku, iż Polska nie podejmie w najbliższym czasie odważnych działań w kierunku likwidacji ubezwłasnowolnienia i wdrożenia w życie art. 12 Konwencji.

III. Rekomendacje. Wspierane podejmowanie decyzji w Polsce? – postulaty *de lege ferenda*⁶²

1. Polska powinna jak najszybciej odstąpić od oświadczenia interpretacyjnego dotyczącego art. 12 Konwencji, ewentualnie sformułować w tym zakresie zastrzeżenie, zakreślając czasowe ramy jego obowiązywania.
2. Ustawodawstwo powinno wyraźnie oddzielać kwestię prawnego wsparcia, tj. wsparcia w podejmowaniu czynności prawnych, od pomocy w codziennych czynnościach faktycznych.
3. Polska powinna uchylić przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące ubezwłasnowolnienia i wprowadzić różnorodne formy prawnego wsparcia zgodnie z modelem wspieranego podejmowania decyzji, na kształt instytucji kuratora dla osoby niepełnosprawnej z art. 183 k.r.o. Formy te powinny być oparte na poszanowaniu autonomii i samodzielności osób potrzebujących wsparcia oraz nie powinny w sposób automatyczny ingerować w zdolność do czynności prawnych. Warto rozważyć zmiany terminologiczne i wprowadzić instytucję asysty i asystenta prawnego.
4. Jakakolwiek forma prawnego wsparcia powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb i preferencji konkretnej osoby.
5. Formy prawnego wsparcia powinny być orzekane na określony czas, ze wskazaniem zakresu spraw, których dotyczą.

⁶¹ Stanowisko Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z dnia 5 lipca 2012 r. Tekst dostępny w Internecie: <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/odpowiedz_KKPC.pdf>.

⁶² Szczegółowo: I. Kleniewska, M. Szeroczyńska, *Założenia uregulowania w polskim prawie instytucji asystenta prawnego osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną* [w:] *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co?*, dz. cyt.

Projektowanie uniwersalne – równość praw poprzez dostępność

Aktywność osób niepełnosprawnych w przestrzeni społecznej warunkowana jest wieloma czynnikami – z jednej strony zależna jest od indywidualnych predyspozycji psychofizycznych danej osoby, jej wykształcenia, otwartości i komunikatywności, a z drugiej strony tolerancji społecznej na różnorodność innych osób i wynikających z tego ograniczeń, przepisów prawnych ułatwiających osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu społecznym oraz dostępnego środowiska fizycznego (patrz ryc. 1). Trudno jednoznacznie określić, który z wymienionych czynników ma szczególne znaczenie dla samodzielności osoby niepełnosprawnej i jej aktywności w życiu społecznym. Ważnym elementem zwiększającym aktywność osób z niepełnosprawnością jest na pewno prawidłowo prowadzona rehabilitacja, która wzmacnia psychicznie osobę niepełnosprawną i usprawnia jej możliwości fizyczne. Tak więc należyty dostęp do ochrony zdrowia i rehabilitacji jest jednym z tych elementów życia, który może gwarantować samodzielne funkcjonowanie osoby niepełnosprawnej w społeczeństwie. Ważnym wsparciem rozwoju aktywności osoby niepełnosprawnej jest nieskrępowany i wolny od dyskryminacji dostęp do edukacji uwzględniający indywidualne uwarunkowania psychofizyczne poszczególnych jednostek. Istotne jest, aby osoba niepełnosprawna mogła rozwijać swoje indywidualne zainteresowania i umiejętności, zwiększając tym samym swoją wartość w kontaktach z innymi sprawnymi członkami społeczności. Odpowiednie działania edukacyjne stoją również po stronie ogółu społeczeństwa, które powinno mieć możliwość zdobycia wiedzy na temat niepełnosprawności, tolerancji, a w przypadku projektantów, również standardów i zasad tworzenia dostępnej przestrzeni⁶³. Czynnikiem dostępności jest więc kluczowym elementem mającym wpływ na aktywność osób niepełnosprawnych i ich integrację, na co wskazuje również Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych w art. 3: Zasady ogólne.

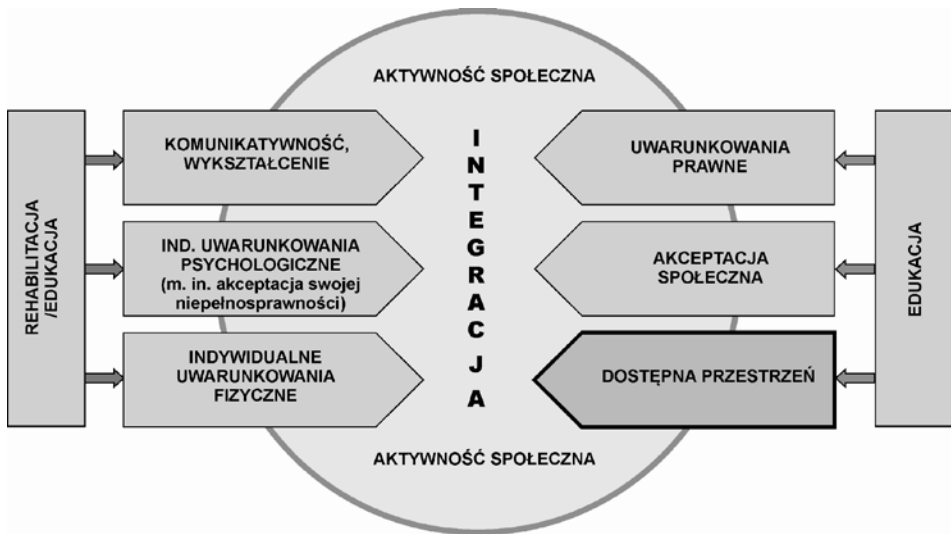
I. Dostęp do środowiska zabudowanego w standardach międzynarodowych i konstytucyjnych

Powszechny dostęp do przestrzeni publicznej gwarantuje równoprawne korzystanie przez osoby niepełnosprawne ze swoich praw obywatelskich. Konstytucja RP wskazuje bowiem, że *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub*

⁶³ M. Wysocki, *Projektowanie otoczenia dla osób niewidomych. Pozawzrokowa percepcja przestrzeni*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2010, s. 19-20.

gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 pkt 2 Konstytucji RP). Zapis ten odnosi się do całego zakresu funkcjonowania obywateli w społeczeństwie, bez względu na swoją odmienną polityczną, społeczną czy – w przypadku osób niepełnosprawnych – na różnice wynikające z ich ograniczeń w mobilności i percepcji. Dostępne środowisko zurbanizowane odgrywa tutaj kluczową rolę, jako przestrzeń do integracji społecznej i arena działań służących budowie społeczeństwa obywatelskiego opartego na poszanowaniu praw jednostki. W praktyce często jednak jest tak, że to właśnie z powodu barier przestrzennych osoby z ograniczeniami mobilności i percepcji są często ograniczani lub całkowicie wykluczeni z lokalnych środowisk.

Ryc. 1. Czynniki wpływające na aktywność społeczną osób niepełnosprawnych



Źródło: Wysocki 2010, s. 20.

Ratyfikowana przez Polskę Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych w art. 9 Dostępność odnosi się do zapewnienia osobom niepełnosprawnym na równi z innymi obywatelami samodzielnego dostępu do środowiska zabudowanego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej. Dostępność warunkuje udział osób zagrożonych wykluczeniem w całym aspekcie życia społecznego, jak i odrębnej samodzielnej jednostki.

Duże znaczenie dla upowszechnienia idei dostępności środowiska zabudowanego miało przyjęcie 20 grudnia 1993 roku podczas 48. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Standardowych zasad wyrównywania szans osób niepełnosprawnych (ang. *The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*; rezolucja ONZ nr 48/96, 1993), które zostały opracowane na podstawie doświadczeń zdobytych w trakcie Dekady Osób Niepełnosprawnych (1983–92), zorganizowanej pod egidą Narodów Zjednoczonych⁶⁴. Fundamentem Standardowych zasad jest zbiór ustaw o prawach człowieka, w skład które-

⁶⁴ Dekada Osób Niepełnosprawnych zainicjowana została Rezolucją ONZ 37/52 *Program działania na rzecz osób niepełnosprawnych* (ang. World Programme of Action Concerning Disabled Persons), proklamowaną przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 3 grudnia 1982.



go wchodzą: Powszechna deklaracja praw człowieka (rezolucja ONZ 217A, 1947), Międzynarodowy pakt praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych i Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (rezolucja ONZ 2200A, 1966)⁶⁵, Konwencja praw dziecka (rezolucja 34/80, 1989)⁶⁶ oraz Konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (rezolucja ONZ 34/180, 1979)⁶⁷, Światowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych (rezolucja 37/53, 1982).

Standardowe zasady (1993) odnoszą się do podstawowych działań, jakie powinny podjąć poszczególne państwa w celu poprawy życia i aktywności osób z niepełnosprawnością. Głównym założeniem dokumentu jest równość szans jako podstawowe prawo człowieka, wskazując jednocześnie, że osoby z niepełnosprawnością potrzebują niekiedy więcej wsparcia ze strony społeczeństwa, aby móc osiągnąć te same cele w swoim życiu, co osoby w pełni sprawne. Z tego też powodu dodatkowe wsparcie osób niepełnosprawnych nie powinno być odbierane jako przywilej, ale jako przysługujące człowiekowi prawo. Dokument stał się więc podstawą do tworzenia lokalnej polityki prowadzonej wobec niepełnosprawności.

Standardowe zasady składają się z 22 punktów (zasad)⁶⁸, które formułują wytyczne w zakresie polityki dotyczącej niepełnosprawności oraz propozycje konkretnych działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami. W rezolucji wskazano obszary o decydującym znaczeniu dla jakości życia i osiągnięcia pełnego uczestnictwa i równości osób z niepełnosprawnością. W grupie kluczowych obszarów równego traktowania⁶⁹ zawarta jest Zasada 5. dotycząca dostępności środowiska fizycznego. Wskazuje ona, że *Państwa powinny zdawać sobie sprawę z ogromnego znaczenia problemu dostępności w procesie wyrównywania szans we wszystkich sferach życia społecznego. Wobec osób dotkniętych jakąkolwiek formą niepełnosprawności, państwa powinny: (a) inicjować programy działania zmierzające do udostępnienia im środowiska fizycznego; i (b) wprowadzić rozwiązania ułatwiające dostęp do informacji i środków komunikacji międzyludzkiej* (rezolucja ONZ nr 48/96, 1993, art. 1).

Zasada 5. wskazuje, że dostępność, to nie tylko dostępność fizyczna środowiska zabudowanego, ale również dostęp do informacji oraz możliwość porozumienia się z innymi, pomimo swoich ograniczeń. Dostępna informacja i komunikacja na poziomie personalnym i fizycznym (transport) zwiększa zakres dostępności przestrzeni publicznej, a co za tym idzie stwarza lepsze warunki do angażowania się osób niepełnosprawnych w życie lokalnych społeczności.

⁶⁵ Obydwa Pakty weszły w życie w 1976, kiedy to uzyskały wymaganą liczbę 35 ratyfikacji, Polska ratyfikowała je w 1977 roku.

⁶⁶ Tekst Konwencji o prawach dziecka opublikowany wraz z załącznikiem zawierającym zastrzeżenia i deklaracje strony polskiej (Dz. U. z 1991 r. Nr 120 poz. 526), Polska ratyfikowała Konwencję 7 lipca 1991 r.

⁶⁷ Podpisana w Polsce 18 lipca 1980 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10 poz. 71).

⁶⁸ Poszczególne zasady to: 1. Budzenie świadomości, 2. Opieka medyczna, 3. Rehabilitacja, 4. Służby wspierające, 5. Dostępność, 6. Edukacja, 7. Zatrudnienie, 8. Środki utrzymania i zabezpieczenie socjalne, 9. Życie rodzinne i integralność osobista, 10. Kultura, 11. Sport i rekreacja, 12. Religia, 13. Informacja i badania naukowe, 14. Kreowanie polityki i planowanie, 15. Tworzenie prawa, 16. Polityka ekonomiczna, 17. Koordynacja działań, 18. Organizacje osób niepełnosprawnych, 19. Szkolenie personelu, 20. Monitoring krajowy i ocena programów dotyczących niepełnosprawności w zakresie wdrażania zasad, 21. Współpraca techniczna i gospodarcza, 22. Współpraca międzynarodowa.

⁶⁹ Standardy Zasad podzielone są na trzy grupy: 1. Wstępne warunki równoprawnego uczestnictwa (zasady 1. do 4.); 2. Kluczowe obszary równoprawnego traktowania (zasady od 5. do 12.); 3. Działania wdrożeniowe (zasady od 13. do 22.).



Standardowe zasady wyrównywania szans (1993) były dla wielu państw impulsem do powstania ustaw krajowych⁷⁰ i deklaracji na poziomie lokalnym zmierzających do poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych. Podczas Europejskiego Kongresu „Miasto i niepełnosprawni”, który odbył się w Barcelonie w dniach 23–24 marca 1995 r. przyjęto Deklarację Barcelońską (1995), która wskazuje konkretne cele realizacji polityki samorządów miasta wobec problemu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu wieku i swojej niepełnosprawności. Miasta podpisujące Deklarację Barcelońską⁷¹ zobowiązały się do zwiększenia świadomości wśród wszystkich mieszkańców na potrzeby osób niepełnosprawnych, ich praw, potencjału oraz możliwości aktywnego współuczestnictwa w życiu społecznym. Władze samorządowe ustaliły, że w zakresie swoich kompetencji, będą wspierać równoprawny udział osób niepełnosprawnych w kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych wydarzeniach organizowanych dla lokalnych społeczności oraz dostęp tych osób do wszystkich ogólnodostępnych usług, w tym szczególnie usług edukacyjnych i ochrony zdrowia. W zależności od możliwości finansowych władze miast zadeklarowały, że będą przeznaczać środki na poprawę dostępności przestrzeni publicznych w celu ułatwienia pełnego jej wykorzystania przez osoby niepełnosprawne oraz umożliwią dostęp do środków transportu publicznego dla zwiększenia mobilności osób z różną niepełnosprawnością. Przyjęto, że stałym elementem polityki społecznej powinny stać się konsultacje z grupami osób niepełnosprawnych, realizowane już na etapie planowania, których celem powinno być odpowiednie dostosowanie środowiska i usług do ich potrzeb oraz ograniczenie kosztów późniejszych adaptacji.

W tym dobrowolnym dokumencie zobowiązano się również do ścisłej współpracy w zakresie promowania dobrych praktyk, ustalania standardów dostępności i szkolenia urzędników zajmujących się sprawami osób niepełnosprawnych. Deklaracja Barcelońska uznaje, że niepełnosprawność wpływa na społeczeństwo jako całość, a nie tylko na poszczególne osoby z niepełnosprawnością i ich rodziny. Z inicjatywy autora Gdynia jako pierwsze w Polsce miasto przyjęła Deklarację Barcelońską⁷², dołączając tym samym do grona ponad 400 miast, którym bliskie są idee wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Choć jest to dokument bardziej ideowy, niż szczegółowy, to wyznacza kierunki współpracy na rzecz poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych w środowisku zabudowanym.

Podobne znaczenie, jak Deklaracja Barcelońska ma opracowany przez skandynawskie organizacje osób niepełnosprawnych dokument Local Authorities (2001)⁷³ znany pod nazwą Agenda 22, który również w bezpośredni sposób bazuje na Standardowych zasadach wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Agenda 22 w swym założeniu ma

⁷⁰ Pierwszą na świecie ustawą, gwarantującą prawa osobom niepełnosprawnym, była uchwalona w Stanach Zjednoczonych ustawa o przeciwdziałaniu dyskryminacji osób niepełnosprawnych (ADA – Americans with Disabilities Act, 1991).

⁷¹ Deklarację Barcelońską podpisało 56 burmistrzów i przewodniczących europejskich miast na zakończenie konferencji, a 86 miast deklarowało podpisanie Deklaracji listownie. Na dzień 19.04.2004 roku Deklarację podpisały już 432 miasta.

⁷² Radni Gdyni jednogłośnie przyjęli Deklarację Barcelońską na posiedzeniu 28 kwietnia 2010 rok [dostęp: 7.05.2010 r.]. Dane dostępne w Internecie: <http://www.gdynia.pl/ratusz/6971_63203.html>. Uroczyste ogłoszenie o przystąpieniu do Deklaracji Barcelońskiej odbyło się 17.05.2010 r. na dorocznej Gali „Gdynia bez barier”.

⁷³ Polskie wydanie pt. *Agenda 22 – Lokalne Władze* zostało opracowane w 2002 roku staraniem Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, w ramach projektu Inclusion Europe pt. „Rozwój Praw Człowieka w odniesieniu do Osób Niepełnosprawnych Intelakualnie w Społeczeństwie Cywilnym”, (tłum. Anna Firkowska-Mankiewicz).



służyć wypracowaniu wytycznych do tworzenia polityki lokalnej na rzecz osób niepełnosprawnych i zwiększeniu ich uczestnictwa w życiu lokalnych społeczności. Zalecenia i kierunki Agendy 22 wskazują również, aby uwzględniając różne potrzeby osób niepełnosprawnych, tworzyć wytyczne do projektowania przestrzeni dostępnej, które będą brane pod uwagę już od samego początku procesu inwestycyjnego. Zaleca się ustanowienie standardów i norm dostępności oraz konsultowania ich z lokalnymi organizacjami osób niepełnosprawnych. Organizacje te powinny brać czynny udział w początkowej fazie planowania obiektów użyteczności publicznej w celu zagwarantowania maksymalnie łatwego do nich dostępu.

Zgodnym z zapisami Konwencji ONZ jest przyjęty wcześniej, tj. w dniu 5 kwietnia 2006 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie na lata 2006–2015 (zalecenie Rec(2006)5). Zalecenia przedstawione w Planie działań Rady Europy mają służyć do osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie społeczeństwa dla wszystkich, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły uczestniczyć w życiu społecznym w sposób równoprawny. Plan działań wprost zaleca stosowanie zasad uniwersalnego projektowania w celu poprawy i zwiększenia dostępności środowiska fizycznego⁷⁴.

Istotnym dokumentem w zakresie promocji projektowania uniwersalnego jest rezolucja ResAP(2001)1, dotycząca wprowadzania zasad uniwersalnego projektowania do programów nauczania wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego, przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 15 lutego 2001 r. Edukacja jest tym czynnikiem, który w sposób znaczący może wpłynąć na powszechną dostępność środowiska zabudowanego i usług oraz zwiększyć świadomość różnorodności ludzi w mobilności i percepcji. Aby idee projektowania uniwersalnego mogły być skutecznie wdrażane, potrzebna jest szeroka edukacja podnosząca świadomość problematyki niepełnosprawności, zarówno wśród decydentów zajmujących się środowiskiem zabudowanym, ale także wśród ogółu społeczeństwa – użytkowników przestrzeni.

II. Projektowanie uniwersalne – stan obecny

Dostępność przestrzeni – którą często odnosi się w Polsce jedynie do udostępnienia środowiska zabudowanego osobom z niepełnosprawnością – sprawia, że polski ustawodawca patrzy na osoby niepełnosprawne jako na odrębną grupę społeczną, dla której należy tworzyć specjalne udogodnienia i adaptacje w środowisku zabudowanym⁷⁵. W tym samym duchu sfor-

⁷⁴ Art. 3.6. Kierunek działań nr 6: środowisko zabudowane, jako cel stawia: Stopniowe tworzenie środowiska dostępnego dla osób niepełnosprawnych poprzez stosowanie zasad projektowania uniwersalnego, dzięki czemu można uniknąć tworzenia nowych barier, realizowane m.in. poprzez tworzenie wytycznych i standardów, a jeśli okaże się to konieczne również i ustawodawstwa, popierających dostępność i użyteczność budynków, pomieszczeń publicznych oraz środowiska zewnętrznego dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem szczególnego charakteru budynków zabytkowych, ale również edukacji (Plan działań Rady Europy, 2006).

⁷⁵ Określenie: „środowisko wolne od barier funkcjonalnych” pojawia się w uchwale Sejmu RP z dn. 1 sierpnia 1997 r., Karta praw osób niepełnosprawnych (M.P. Nr 50, poz. 475), a także: „likwidacja barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji” w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).



mułowano przepisy w Prawie budowlanym⁷⁶ (1994), gdzie wprowadza się specjalny zapis o konieczności dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ten przepis budzi o tyle większe emocje, że wprowadza wyszczególnienie jednej z grup osób niepełnosprawnych – czyli osób poruszających się na wózkach inwalidzkich. Brak odniesienia w ustawie do definicji osoby niepełnosprawnej sprawia, że w większości rozwiązań projektowych proponowane są jedynie udogodnienia dla jednej grupy osób niepełnosprawnych – właśnie poruszających się na wózkach. Choć zapis w Prawie budowlanym otwiera możliwości wprowadzenia idei projektowania uniwersalnego (np. jako zasady wiedzy technicznej), to jednak praktyka wskazuje, że niewielu projektantów stosuje ją w swojej pracy zawodowej. Potwierdzają to również badania autora, który wspólnie ze studentami z Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej sprawdzał pod kątem dostępności dla osób niepełnosprawnych obiekty wzniesione po roku 2004⁷⁷. Większość obiektów była dostosowana jedynie do potrzeb osób poruszających się na wózkach, a tylko znikoma ilość wskazywała na dostosowanie do potrzeb innych grup osób niepełnosprawnych. Widoczne są duże niedociągnięcia w zakresie dostosowania obiektów i przestrzeni publicznej dla osób z dysfunkcjami wzroku czy osób niedosłyszących. Przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę lub o zatwierdzeniu projektu budowlanego, właściwy organ powinien zażądać od projektanta opinii z zakresu dostępności wydanej przez odpowiednie instytucje lub eksperta z dziedziny projektowania uniwersalnego (*Access Officer*) lub sporządzenie szczegółowego opisu dostępności obiektu wg zasad projektowania uniwersalnego z uwzględnieniem wszystkich ograniczeń w mobilności i percepcji użytkowników, który powinien podlegać weryfikacji na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę i o dopuszczeniu obiektu do użytkowania. Opis dostępności powinien również zawierać rozwiązania i zasady służące ewakuacji osób niepełnosprawnych z projektowanego obiektu. We Francji za brak dostępności architekt podlega karze finansowej, a w przypadku wielokrotnych uchybień, również karze pozbawienia wolności i ograniczenia praw wykonywania zawodu.

Projektowanie uniwersalne odnosi się nie tyle do dostosowania środowiska zabudowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnością, ale jest całościową ideologią w celu tworzenia przestrzeni do integracji wszystkich obywateli, obejmującej swoim zasięgiem projektowanie produktów, środowisk, programów i usług dla wszystkich ludzi w jak najszerszym zakresie, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznych zmian, choć nie wyklucza urządzeń pomocniczych dla poszczególnych grup osób niepełnosprawnych.

Termin **projektowanie uniwersalne** (ang. *Universal Design*) pochodzi z USA, kształtował się w latach 70. ubiegłego wieku i trudno jest obecnie wskazać autora tego określenia⁷⁸. Definicja projektowania uniwersalnego propagowana przez Center of Universal Design Uniwersy-

⁷⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo Budowlane, art. 5 ust. 1 pkt 4 brzmi: *Obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: (...) pkt 4: niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.*

⁷⁷ W latach 2009–2011 przeprowadzono audyty dostępności ponad 200 obiektów zrealizowanych po zmianie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 690 ze zm.). W badaniach stwierdzono, że zdecydowana większość obiektów (95%) nie spełniała warunków określonych w rozporządzeniu.

⁷⁸ Według publikacji *Universal Design. 17 ways of thinking and teaching: idea projektowania uniwersalnego miała narodzić się w 1977 roku, kiedy to amerykański architekt Michael Bodnar po raz pierwszy zauważył, że „możliwość funkcjonowania osób niepełnosprawnych widocznie wzrastają z chwilą wyeliminowania barier fizycznych w ich otoczeniu”* (Christophersen, red., 2002 za: Grabowska-Pałecka 2004, s. 84).



tetu Północnej Karoliny (USA) brzmi następująco: *Projektowanie uniwersalne jest to projektowanie produktów i środowiska, które mogą być użytkowane przez wszystkich ludzi, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania*⁷⁹.

Polskie ustawodawstwo nie posługuje się pojęciem projektowania uniwersalnego, stąd po ratyfikowaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych można wprowadzić do naszego ustawodawstwa jedną nadrzędną definicję projektowania uniwersalnego zamieszczoną w Konwencji⁸⁰.

W Konwencji zamieszczono jeszcze jedną ważną definicję, która w polskim prawie jest interpretowana wręcz odmiennie. „Racjonalne dostosowanie” wg Konwencji⁸¹ to szukanie optymalnych rozwiązań, bardziej użytecznych dla wszystkich ludzi (wszystkich grup osób niepełnosprawnych), a w praktyce polskiej: ‘to szukanie rozwiązań najtańszych, które będą spełniały wymóg Prawa budowlanego’⁸².

Przykładem kierowania się jedynie względami zaspokojenia wymogów prawnych jest stosowanie platform przyschodowych, które służą jedynie osobom poruszającym się na wózkach. Z platformy przyschodowej nie mogą skorzystać osoby starsze, osoby z ciężkim bagażem, kobiety w ciąży itp., a i sami „wózkowicze” niechętnie korzystają z tego typu rozwiązania, które wymaga czasu i konieczności wzywania obsługi. Innym przykładem braku uniwersalistycznego spojrzenia jest stosowanie pochylni do nowobudowanych inwestycji. Stosowanie zbyt długich lub zbyt stromych pochylni sprawia, że osoby niepełnosprawne unikają tych miejsc. Pod tym względem bardzo dobrze prezentują się wytyczne do projektowania przestrzeni publicznej w Sztokholmie, gdzie stwierdza się: *podjazdy nie powinny być stosowane w nowo powstałych budynkach*⁸³. Środowisko dostępne, wolne od barier, przyjazne osobom niepełnosprawnym, bez względu na rodzaj niepełnosprawności, przynosi korzyści innym członkom społeczeństwa. Staje się bardziej zrozumiałe, użyteczniejsze i bezpieczne dla wszystkich pozostałych użytkowników przestrzeni. Projektowanie uniwersalne jest elementem projektowania zrównoważonego, gdyż dziś podjęte działania dostosowujące środowisko zabudowane, służyć będzie przyszłym pokoleniom w racjonalnym wykorzystaniu potencjału ludzkiego. Mając na uwadze zmiany demograficzne i fakt coraz większego starzenia się społeczeństwa, należy uznać, że projektowanie pełnej dostępności przestrzeni publicznej staje się ważnym elementem polityki społecznej i budowania społeczeństwa

⁷⁹ Definicja projektowania uniwersalnego została stworzona przez Rona Mace’a, a następnie podparta siedmioma zasadami określonymi przez The Center of Universal Design przy North Carolina State University (USA): 1. Użyteczność dla osób o różnej sprawności (ang. *Equitable Use*), 2. Elastyczność w użytkowaniu (ang. *Flexibility in Use*), 3. Proste i intuicyjne użytkowanie (ang. *Simple and Intuitive Use*), 4. Czytelna informacja (ang. *Perceptible Information*), 5. Tolerancja na błędy (ang. *Tolerance for Error*), 6. Wygodne użytkowanie bez wysiłku (ang. *Low Physical Effort*), 7. Wielkość i przestrzeń odpowiednie dla dostępu i użytkowania (ang. *Size and Space for Approach and User*), Mace [online]. Dostęp: 25.05.09.

⁸⁰ Uniwersalne projektowanie odnosi się do takich rozwiązań, które są użyteczne dla wszystkich ludzi w jak najszerszym zakresie, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznych zmian. Termin ten odnosi się do produktów, środowisk, programów i usług i nie wyklucza urządzeń pomocniczych dla poszczególnych grup osób niepełnosprawnych (art. 2 Konwencji ONZ).

⁸¹ „Racjonalne dostosowanie” oznacza konieczne i stosowne modyfikacje i adaptacje niepociągające za sobą nieproporcjonalnych i niepotrzebnych utrudnień, które to modyfikacje i adaptacje są niezbędne w określonych przypadkach dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości egzekwowania i korzystania ze wszystkich praw człowieka i fundamentalnych swobód.

⁸² Jeżeli przy realizacji nowych inwestycji już na wstępnym etapie projektowania będą stosowane zasady projektowania uniwersalnego, to możliwe jest ograniczenie specjalistycznych urządzeń wspomagających osoby niepełnosprawne w dostępie do środowiska zabudowanego.

⁸³ P. Johnni, C. Thuresson, *Sztokholm miasto dla wszystkich. Wytyczne tworzenia dostępnego i funkcjonalnego otoczenia zewnętrznego*, tłum. Dorota Landsberger, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2005, s.183.



obywatelskiego, ale także wpływa na rozwój gospodarczy poprzez racjonalne wykorzystanie przestrzeni i potencjału ludzkiego⁸⁴.

III. Rekomendacje

Mając na uwadze znaczenie projektowania uniwersalnego w zwiększeniu udziału osób niepełnosprawnych w różnych aspektach życia społecznego, bazując na równości praw i swobód obywatelskich oraz rozwoju gospodarczego z wykorzystaniem kapitału ludzkiego oraz racjonalnego wykorzystania środków publicznych, należałoby wprowadzić w życie następujące postulaty⁸⁵:

1. stworzenie wytycznych i standardów, a jeśli okaże się to konieczne również i ustawodawstwa, które zapewnią pełną dostępność środowiska dla osób o zróżnicowanej mobilności i percepcji, praktyki takie powinny być stosowane wobec nowych obiektów i stopniowo rozszerzane na istniejące budynki,
2. zapewnienie, aby w nowo budowanych i modernizowanych starych obiektach, przy projektowaniu procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych, zwracano uwagę na bezpieczeństwo osób niepełnosprawnych i skuteczność ich ewakuacji,
3. zapewnienie pełnej dostępności w obiektach użyteczności publicznej zarówno w części obsługiwanej (dla klientów), jak i w części obsługującej (dla pracowników), jako promocję zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy,
4. powołanie instytucji Access Officera, jako organu monitorującego i kontrolującego dostępność przestrzeni publicznej i usług powszechnych przy czynnym udziale osób niepełnosprawnych,
5. wspieranie tworzenia, mianowania i utrzymania ośrodków popierających zasady uniwersalnego projektowania (*Universal Design*), jako miejsca promowania pomocy technicznych i innowacji technologicznych w celu wzrostu dostępności środowiska zabudowanego i zapewnienia osobom niepełnosprawnym równych szans uczestnictwa w życiu społecznym,
6. wdrożenie rezolucji nr ResAP(2001)1 w sprawie wprowadzenia zasad uniwersalnego projektowania do programów nauczania wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego oraz zapewnienie, by uniwersytety i instytucje odpowiedzialne za szkolenie we wszystkich zawodach zajmujących się zagospodarowaniem środowiska (takich jak architekci i urbaniści, fachowcy z sektora budowlanego, konserwatorzy dziedzictwa kulturowego i specjaliści ds. turystyki kulturalnej) promowały zasady uniwersalnego projektowania w swoich programach nauczania początkowego i doskonalenia zawodowego, włączając w to system kształcenia ustawicznego (*Life Long Learnig*).

Uzyskanie pełnej integracji społecznej i rozwój państwa obywatelskiego, opartego na równości wszystkich i w poszanowaniu potrzeb jednostki, zależy w dużej mierze od dostępności. Projektowanie Uniwersalne jako filozofia kształtowania i udoskonalania otaczającej nas przestrzeni, produktów i usług, jest narzędziem do stworzenia przyjaznego wszystkim środowiska. Celem wdrażania projektowania uniwersalnego, zważywszy na jego szeroki zakres, jest kształtowanie przyjaznego otoczenia dla nas samych, gdyż każdy z nas na różnych etapach życia podlega ograniczeniom mobilności i percepcji.

⁸⁴ M. Wysocki, *Projektowanie otoczenia dla osób niewidomych. Pozawzrokowa percepcja przestrzeni*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2010, s. 22-24.

⁸⁵ Niektóre z postulatów zawarte zostały w Zaleceniu Rady Europy nr Rec(2006)5.

Równy dostęp do edukacji osób z niepełnosprawnościami

I. Cele i standardy międzynarodowe i konstytucyjne

Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁸⁶ w art. 24 pkt 1 jednoznacznie wskazuje na prawo osób z niepełnosprawnościami (dalej OzN) do edukacji bez dyskryminacji i na zasadach równych szans. Zobowiązuje jednocześnie sygnatariuszy Konwencji do zapewnienia *włączającego*⁸⁷ systemu kształcenia umożliwiającego integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym. Artykuł 24 pkt 2 zakazuje również wykluczania OzN z powszechnego systemu edukacji ze względu na niepełnosprawność, nakazując jednocześnie wprowadzenie racjonalnych usprawnień, zgodnie z indywidualnymi potrzebami oraz niezbędnego wsparcia w ramach powszechnego systemu edukacji. Kolejny punkt mówi również o wspieraniu nauki alfabetu Braille'a, języka migowego, *wspomagających (augmentatywnych) i alternatywnych sposobów, środków i form komunikacji i orientacji oraz umiejętności poruszania się, a także ułatwianie wsparcia rówieśników i doradztwa*. Punkt czwarty wspomnianego artykułu omawia konieczność zatrudniania i kształcenia nauczycieli i personelu pracującego na wszystkich szczeblach edukacji w zakresie wiedzy o *problemach niepełnosprawności i korzystania ze wspomagających (augmentatywnych) i alternatywnych sposobów, środków i form komunikacji, technik i materiałów edukacyjnych, w celu wspierania osób niepełnosprawnych*. Ostatni z punktów podkreśla konieczność zapewnienia dostępu do *powszechnego szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i możliwości uczenia się przez całe życie, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. W tym celu państwa-strony zagwarantują, że zapewnione będą racjonalne usprawnienia dla osób niepełnosprawnych*.

Inaczej mówiąc, zgodnie z Konwencją nie powinien istnieć oddzielny system edukacji OzN, a jedynie dodatkowe formy wspomagania wynikające z niepełnosprawności w ramach powszechnego systemu edukacji dla wszystkich. Jest to zgodne z celem Konwencji, jakim jest *popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności* (art. 1).

⁸⁶ Na marginesie warto zauważyć, że nazwa oryginału *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* może być tłumaczona jako *Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami*, a pojęcie osoby niepełnosprawnej i osoby z niepełnosprawnością, choć często używane zamiennie, nie są tożsame.

⁸⁷ W ramach polskiego systemu edukacji znaczenie angielskiego pojęcia *inclusive education* nie jest tożsame z pojęciem „edukacji integracyjnej”, stąd sformułowanie edukacja włączająca, czyli prowadzona w ramach zwykłych placówek ogólnodostępnych, a nie placówek integracyjnych.



Założenia Konwencji nie są w tym zakresie czymś wyjątkowym i nie odbiegają od standardów istniejących w innych dokumentach prawnych o charakterze międzynarodowym i krajowym. Konwencja ONZ o prawach dziecka w art. 23 wskazuje, że *dziecko psychicznie lub fizycznie niepełnosprawne powinno mieć zapewnioną pełnię normalnego życia w warunkach gwarantujących mu godność, umożliwiających osiągnięcie niezależności oraz ułatwiających aktywne uczestnictwo dziecka w życiu społeczeństwa*. Jednocześnie odpowiednie wsparcie powinno zapewnić *skuteczny dostęp do oświaty, nauki, opieki zdrowotnej, opieki rehabilitacyjnej, przygotowania zawodowego oraz możliwości rekreacyjnych, realizowany w sposób prowadzący do osiągnięcia przez dziecko jak najwyższego stopnia zintegrowania ze społeczeństwem oraz osobistego rozwoju, w tym jego rozwoju kulturalnego i duchowego*.

Wśród innych dokumentów mówiących o edukacji włączającej można między innymi wymienić przyjęte w 1993 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych (*The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*), gdzie w ramach standardu VI poświęconego edukacji podkreślono konieczność przyjęcia zasady równych szans edukacyjnych na wszystkich poziomach edukacji oraz konieczność zintegrowania edukacji OzN z systemem oświaty. Podobnie stawia sprawę edukacji *Deklaracja z Salamanki – Wytyczne dla działań w zakresie specjalnych potrzeb edukacyjnych* (1994). Zgodnie z tą deklaracją:

- *każde dziecko ma fundamentalne prawo do nauki i należy dać mu szansę osiągnięcia i utrzymania odpowiedniego poziomu kształcenia;*
- *każde dziecko ma indywidualne cechy charakterystyczne, zainteresowania, zdolności i potrzeby w zakresie nauczania;*
- *systemy oświaty powinny być tworzone, a programy edukacyjne wdrażane z uwzględnieniem dużego zróżnicowania tych cech charakterystycznych i potrzeb;*
- *dzieci posiadające specjalne potrzeby edukacyjne muszą mieć dostęp do zwykłych szkół, które powinny przyjąć je w ramach prowadzenia nauczania stawiającego dziecko w centrum zainteresowania i mogącego zaspokoić jego potrzeby;*
- *zwykłe szkoły o tak otwartej orientacji są najskuteczniejszym środkiem zwalczania dyskryminacji, tworzenia przyjaznych społeczności, budowania otwartego społeczeństwa oraz wprowadzania w życie edukacji dla wszystkich. Co więcej zapewniają one odpowiednie wykształcenie większości dzieci oraz poprawiają skuteczność, a także efektywność kosztową całego systemu oświaty.*

Równość w dostępie do edukacji gwarantuje również Konstytucja RP, bowiem zgodnie z art. 70 *Każdy ma prawo do nauki (...). Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia (...)* oraz podstawowy akt prawny dotyczący edukacji, jakim jest w naszym kraju ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z art. 1: *System oświaty zapewnia w szczególności: (...) możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami, a także opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych (...)*.

Podstawowe założenia polskiego systemu oświaty są zatem dosyć oczywiste i jednoznaczne. Powinien on zapewnić możliwość pobierania edukacji w każdym typie szkoły



oraz opiekę dostosowaną do potrzeb, a jakakolwiek dyskryminacja jest zakazana. Te fundamentalne zapisy doprecyzowane są w szeregu rozporządzeń uzupełniających ogólne regulacje ustawowe⁸⁸. Omówienie obowiązujących przepisów prawa oraz działań dotyczących edukacji osób z niepełnosprawnością można znaleźć także w uzasadnieniu do przyjęcia ustawy o ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (druk sejmowy 408, s. 74–94), jak i w oficjalnych opracowaniach MEN zamieszczonych na stronach ministerialnego Ośrodka Rozwoju Edukacji⁸⁹ i przygotowanych z okazji wprowadzania zmian systemowych. Wskazanie edukacji włączającej jako podstawowej formy edukacji nie jest jednoznaczne z likwidacją kształcenia w placówkach specjalnych, a jedynie ograniczeniem tego typu przypadków do niezbędnego minimum. W praktyce większość sporów i dylematów specjalistów, nauczycieli czy rodziców nie dotyczy bezpośrednio krytyki idei edukacji włączającej, ale ustalenia granic niepełnosprawności, od których wskazana jest edukacja segregacyjna.

Jednocześnie jestem przekonany o tym, że w bardzo wielu przypadkach system ten nie działa, a odpowiednie regulacje prawne nie mają szans na wdrożenie ze względu na wyzwania wynikające z barier ekonomicznych i mentalnych, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

II. Stan obecny

Diagnoza stanu obecnego powstała przede wszystkim w oparciu o dane jakościowe (wywiady indywidualne, studia przypadków) oraz doświadczenia zebrane w trakcie realizacji projektu „Wszystko jasne – dostępność i jakość edukacji dla uczniów niepełnosprawnych”⁹⁰ realizowanego w latach 2009–2012 w ramach Stowarzyszenia Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „Nie-Grzeczne

⁸⁸ W tym: 1. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach (Dz. U. z 2010 r. Nr 228 poz. 1487); 2. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 228 poz. 1490); 3. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz. U. z 2010 r. Nr 228 poz. 1489); 4. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 września 2008 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 173 poz. 1072); 5. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 228 poz. 1488); 6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 września 2008 r. w sprawie sposobu i trybu organizowania indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania dzieci i młodzieży (Dz. U. z 2008 r. Nr 175 poz. 1086); 7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. z 2001 r. Nr 61 poz. 624 ze zm.).

⁸⁹ Materiały do pobrania dostępne w Internecie: <http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=22&Itemid=1084> i w szczególności: M. Jas, M. Jarośnińska, *Poradnik. Specjalne potrzeby edukacyjne dzieci i młodzieży. Prawne ABC dyrektora przedszkola, szkoły i placówki*, ORE, Warszawa.

⁹⁰ Strona internetowa projektu: <www.wszystkojasne.waw.pl>.



Dzieci” dzięki funduszom z programu „Demokracja w Działaniu” Fundacji im. Stefana Batorego⁹¹. W szczególności na doświadczeniach zebranych w ramach działalności interwencyjnej społecznego Rzecznika Uczniów Niepełnosprawnych (od stycznia 2011 do końca czerwca 2012 r. – łącznie kilkaset zapytań dotyczących edukacji dzieci z niepełnosprawnością z całej Polski). Nie obejmuje ona, po części z braku miejsca, szkolnictwa wyższego, które uregulowane jest w oddzielnych przepisach oraz kształcenia ustawicznego. Wychodzę jednak z założenia, że to wcześniejsze etapy edukacji mają kluczowe znaczenie dla osób z niepełnosprawnościami, bowiem bez odpowiedniej edukacji włączającej na niższych szczeblach większość OzN nie będzie miała możliwości studiowania niezależnie od dostępności szkolnictwa wyższego, jak i nie skorzysta w pełni z możliwości edukacji przez całe życie.

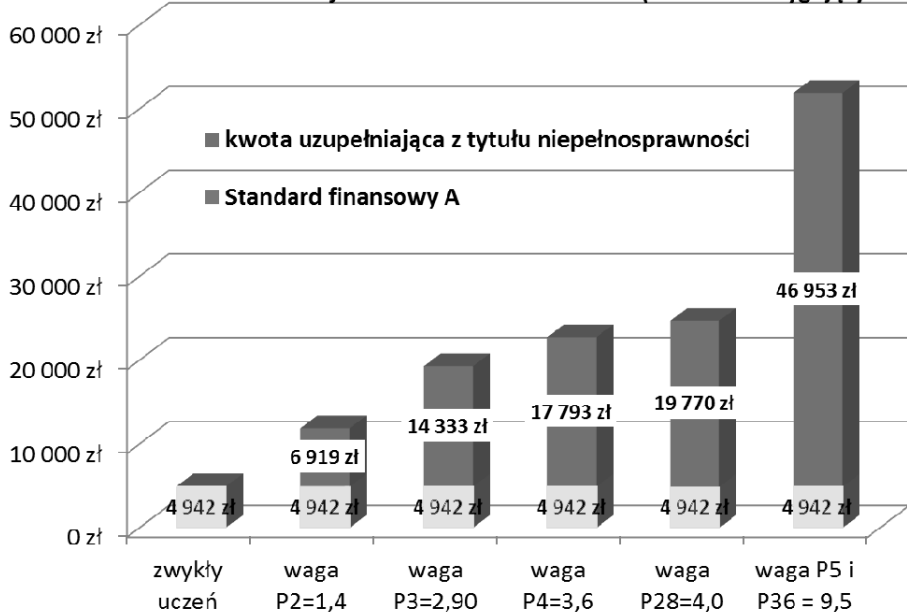
Kluczowy problem realizacji zaleceń edukacyjnych wynikających z powyżej wymienionych przepisów jest związany z regulacjami dotyczącymi nadzoru pedagogicznego i finansowego nad oświatą w powiązaniu z zasadami finansowania edukacji uczniów z niepełnosprawnościami⁹².

Obecnie system oświaty finansowany jest za pomocą subwencji oświatowej, a poprawnie: części oświatowej subwencji ogólnej, naliczanej dla każdej jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o skomplikowany algorytm. Można go znaleźć w corocznym rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok budżetowy⁹³. Na ucznia niepełnosprawnego kwota subwencji jest uzupełniona o dodatkową kwotę, wynikającą z rodzaju niepełnosprawności: stanowi ona od 1,4 do 9,5-krotności stawki bazowej na ucznia. Wartość dodatkowych środków naliczanych ze względu na wagi przeliczeniowe wynikające z niepełnosprawności to około 9% wszystkich środków naliczanych na oświatę i trafiających z budżetu państwa do samorządów. Owa kwota uzupełniająca zwana wagą przeliczeniową naliczana jest dla samorządu na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego przedstawionego przez danego ucznia, jednak pozyskane środki nie muszą trafić do szkoły. Samorząd może nawet wydać otrzymane z budżetu państwa fundusze na cele niezwiązane z edukacją, jednocześnie w przypadku niewystarczających środków z subwencji powinien pokryć wydatki na cele edukacyjne ze środków własnych.

⁹¹ Zob. też: A. Dudzińska, „Informator dla rodziców”, Stowarzyszenie „Nie-Grzeczne dzieci”, Warszawa 2011. Dostępny w Internecie: <<http://www.wszystkojasne.waw.pl/sites/default/files/najczestsze-pytania-dotyczace-ksztalcenia-specjalnego-informator-dla-rodzicow-b.pdf>>; A. Dudzińska, *Wszystko jasne – dostępność i jakość edukacji dla uczniów niepełnosprawnych. Raport końcowy z realizacji projektu*, Stowarzyszenie „Nie-Grzeczne dzieci”, Warszawa 2009. Dostępny w Internecie: <http://www.wszystkojasne.waw.pl/sites/default/files/1_RAPORT_Wszystko_Jasne_wyd_uzup.pdf>; A. Dudzińska, *Uczniowie niepełnosprawni w Polsce – dane SIO za rok 2010*, Stowarzyszenie „Nie-Grzeczne dzieci”, Warszawa 2011. Dostępne w Internecie: <http://www.wszystkojasne.waw.pl/sites/default/files/uczniowie_niepełnosprawni_w_polsce_dane_sio_za_2010_r.pdf>; P. Kubicki, A. Dudzińska, M. Olcoń-Kubicka, *Wszystko jasne – dostępność i jakość edukacji dla uczniów niepełnosprawnych. Raport z działań w 2011 r.*, Stowarzyszenie „Nie-Grzeczne Dzieci”, Warszawa 2012.

⁹² Szerzej zob.: A. Dudzińska, *Prawo dziecka niepełnosprawnego do nauki w szkole ogólnodostępnej – wskazówki dla rodziców i opiekunów*. Dostępny w Internecie: <http://www.abcd.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=268:prawo-dziecka-niepełnosprawnego-do-nauki-w-szkole-ogólnodostępnej-wskazowki-dla-rodzicow-i-opiekunow&catid=22:komentarze-do-prawa&Itemid=2>.

⁹³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz. U. Nr 288, poz. 1693). Dostępny w Internecie: <http://www.men.gov.pl/images/stories/subw/dkow_rozp_23122011.pdf>.

Rys. 1. Podział środków z subwencji ze względu na dodatkowe wagi subwencyjne**Średnia roczna kwota subwencji dla JST na ucznia w 2012 r. (wskaźnik korygujący $D_i=1$)**

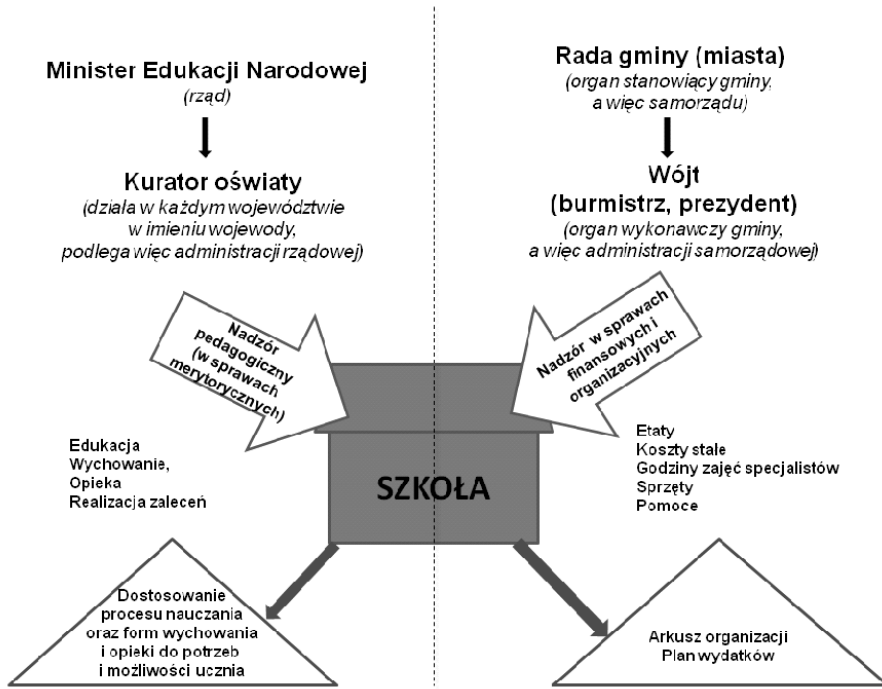
Zgodnie z polskimi regulacjami, przepisy mówiące o zobowiązaniach szkoły wobec osoby z niepełnosprawnością nie pokrywają się z przepisami dotyczącymi zarządzania finansami w oświacie. Powoduje to, że interesy szkoły z punktu widzenia procesu dydaktycznego i wsparcia ucznia z niepełnosprawnością mogą stać w sprzeczności z interesami szkoły oraz samorządu z perspektywy finansowania edukacji. O ile jednak przepisy dosyć dobrze chronią wynagrodzenia nauczycieli i finansowanie kosztów stałych działania placówki oświatowej, o tyle dzieci niepełnosprawne są, kolokwialnie mówiąc, „na końcu kolejki” po pieniądze.

W praktyce powoduje to, że placówki edukacyjne często obawiają się przyjęcia dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego z tytułu niepełnosprawności, bądź stosują specjalne „castingi”, wybierając „mniej kłopotliwych” niepełnosprawnych, ewentualnie sugerują nieoficjalnie pokrycie dodatkowych kosztów (zwłaszcza indywidualnego wsparcia osoby dorosłej) bezpośrednio przez opiekunów ucznia z niepełnosprawnością. Wielu uczniów zniechęca się do edukacji w najbliższym miejscu zamieszkania dostępnej placówce, sugerując, że ta nie jest dostosowana do potrzeb ucznia i nie jest mu w stanie zapewnić odpowiedniego wsparcia, a odpowiednim rozwiązaniem jest edukacja w ramach szkolnictwa segregacyjnego: integracyjnego bądź specjalnego⁹⁴. Potwierdzają to statystyki wskazujące, że zdecydowana większość uczniów z niepełnosprawnością uczy się w ramach placówek integracyjnych i specjalnych⁹⁵.

⁹⁴ Zob. też: P. Kubicki, *Bezduszne praktyki decydentów oświatowych wobec niepełnosprawnych uczniów* [online]. Dostępny w Internecie: <<http://www.wszystkojasne.waw.pl/news/2011/02/bezduszne-praktyki-decydentow-oswiatowych-wobec-niepełnosprawnych-uczniow.html>>.

⁹⁵ Zob. aktualizowane dwa razy do roku dane pochodzące z Systemu Informacji Oświatowej [baza danych online]. Dostępny w Internecie: <<http://www.cie.men.gov.pl/index.php/dane-statystyczne/139.html>>.

Rys. 2. Schemat nadzoru nad edukacją



Źródło: Agnieszka Dudzińska – opracowanie własne

Dyrektorzy placówek oświatowych wiedzą bowiem, że są zobowiązani przepisami oświatowymi do realizacji zaleceń i dostosowania procesu edukacji do potrzeb dziecka. Jednocześnie nie mają pewności, czy uda im się uzyskać od samorządu dodatkowe środki związane z pokryciem kosztów dodatkowych godzin dla specjalistów, etatu nauczyciela wspomagającego, zakupu dodatkowych pomocy itp. W wielu przypadkach słyszą wręcz wprost, że gminy nie stać na dodatkowe wsparcie bądź samorządy wprowadzają odgórne limity wsparcia przypadającego na jedno dziecko, np. dwie godziny tygodniowo. Co stoi w całkowitej sprzeczności z zasadami głoszonymi w Konwencji, jak i systemem oświaty wskazującym na konieczność zindywidualizowania procesu wsparcia i edukacji i dostosowania go do potrzeb dziecka.

Niestety nie ma podmiotów, które poczuwają się do odpowiedzialności za powyższą sytuację i każdy z głównych aktorów ma swoje argumenty za tym, że robi wszystko, co jest możliwe. Wielu przedstawicieli MEN w rozmowach prowadzonych przy okazji realizacji projektu twierdzi, że prawo jest bardzo dobre i gdyby było przestrzegane, to nie byłoby żadnych problemów. Przedstawiciele samorządów twierdzą natomiast, że państwo narzuciło tak dużo zadań i mają tak skromne środki, że nie są w stanie ponieść wszystkich kosztów i realizować przewidzianego prawem wsparcia, tym bardziej w sytuacji niżu demograficznego, który zwiększa koszt funkcjonowania placówek edukacyjnych. Dyrektorzy placówek oświatowych mówią, że chcieliby dać większe wsparcie i nawet często wpisują je do arkuszy organizacyjnych, ale samorządy mają własne standardy i odsyłają arkusze do korekty.



W praktyce zatem, pomimo prawnego zabezpieczenia potrzeb edukacyjnych ucznia z niepełnosprawnością, największy wpływ na jego edukację mają rodzice, a dokładniej ich status społeczno-ekonomiczny pozwalający z jednej strony na opłacenie dodatkowych świadczeń edukacyjnych, a z drugiej zapewniający odpowiednie kwalifikacje do „wyszarpki” w ramach istniejącego systemu należnego prawnie wsparcia⁹⁶. W dalszej kolejności istotne jest miejsce urodzenia wpływające na wysokość dochodów własnych gminy pozwalających wydać dodatkowe środki na edukację oraz dostęp do specjalistów. Ostatnim czynnikiem są poszczególne jednostki pełniące kluczowe funkcje w procesie organizacji edukacji: urzędnicy samorządowi, dyrektor placówki i poszczególni nauczyciele. Natomiast ramy prawne są pewnym punktem odniesienia, mniej lub bardziej odległym od praktyki.

III. Rekomendacje

Proponowane rekomendacje⁹⁷ koncentrują się przede wszystkim na zniwelowaniu rozbieżności pomiędzy prawem i teorią a praktyką oświatową. Rozwiązania, które mogłyby zmniejszyć dystans pomiędzy zapisami, a życiem codziennym powinny bazować na:

- Stworzeniu nowego standardu zaleceń wpisywanych w ramach orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, tak by placówka edukacyjna miała jasność nie tylko co do kierunków i zakresu proponowanych działań, ale także minimalnego wymiaru wsparcia.
- Przekształceniu kwot z dodatkowych wag subwencyjnych z tytułu niepełnosprawności z subwencji w dotację bądź opracowaniu innych rozwiązań prawnych gwarantujących, że dyrektor przyjmujący do placówki ucznia z niepełnosprawnością ma zagwarantowany dostęp do dodatkowych środków na dostosowanie procesu nauczania.
- Regularnym monitoringu – na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym – wydatkowania środków na edukację uczniów z niepełnosprawnością, jak i poziomu realizacji zaleceń edukacyjno-terapeutycznych. Wskazaniu celów do realizacji oraz osób odpowiedzialnych za ich osiągnięcie.
- Wspieraniu i organizacji (np. w ramach funduszy unijnych) szkoleń dla nauczycieli i specjalistów z placówek ogólnodostępnych w zakresie wskazanym w art. 24 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

⁹⁶ Zob. M. Bunda, *Uszarpki*, „Polityka” z dnia 15 lutego 2012 r., nr 2846, s. 30-32. Dostępny w Internecie: <<http://www.polityka.pl/spoleczenstwo/artykuly/1524297,1,wyszarpki-pomoc-dla-niepelnosprawnych-dzieci.read>>.

⁹⁷ Zob. też rekomendacje dotyczące kształcenia specjalnego przygotowywane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich: „Zasada równego traktowania – prawo i praktyka nr 3. Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia”. Dostępny w Internecie: <<http://rpo.gov.pl/index.php?md=10234&s=1>>.

Cyfrowe włączenie osób z niepełnosprawnościami

Świat, w którym żyjemy, znajduje się w momencie, gdy nie jest już możliwe rozdzielenie życia „analogowego” od „cyfrowego”. Oba te obszary przenikają się, a zarazem uzupełniają. Równolegle istnieją książki papierowe i e-booki, telewizja analogowa i cyfrowa, tradycyjna poczta i niezwykle nowoczesne formy komunikowania się w Internecie. Trudno uciec od technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK), a też i mało kto próbuje się od nich całkowicie odciąć. Liczba aktywnych telefonów komórkowych przekracza liczbę obywateli Polski, a komputer z dostępem do Internetu jest niemal w każdym domu, w którym są osoby uczące się. Można byłoby zatem powiedzieć, że skoro jest tak dobrze, to nie ma potrzeby robić już nic więcej. Tak jednak nie jest, ponieważ dostęp do TIK nie jest równomierny i istnieją całe grupy społeczne dotknięte wykluczeniem cyfrowym.

Przez wykluczenie cyfrowe osób niepełnosprawnych rozumiem tu ograniczony dostęp lub jego brak do technologii informacyjno-komunikacyjnych, nie wynikający ze swobodnego wyboru, ale z ograniczeń związanych z niepełnosprawnością. Dotyczy zatem tych osób, których niepełnosprawność sensoryczna, motoryczna, intelektualna lub psychiczna powoduje powstanie bariery w dostępie do informacji lub technologii komunikacyjnej. Z kolei rodzaj niepełnosprawności determinuje rodzaj barier oraz sposoby ich usuwania. Ograniczony rozmiar tekstu nie pozwala na szczegółowe rozpatrywanie tego tematu i skupię się tylko na dosyć ogólnych zaleceniach, które mogą posłużyć cyfrowemu włączeniu osób niepełnosprawnych.

I. Cele i zasady wynikające z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych

Konwencja NZ o prawach osób niepełnosprawnych jest dokumentem XXI wieku i uwzględnia w swojej treści prawo osób niepełnosprawnych do pełnego uczestniczenia w społeczeństwie informacyjnym. Już w preambule znaleźć można zapis *(v) uznając wagę dostępności środowiska fizycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego, dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji oraz do informacji i środków komunikacji celem umożliwienia osobom niepełnosprawnym pełnego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności*. Z kolei wśród definicji zawarto opis komunikacji: *Komunikacja obejmuje języki, wyświetlanie tekstu, alfabet Braille’a, komunikację poprzez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak i sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz wspomagające (augmentatywne) i alternatywne, włączając dostępną technologię informacji i komunikacji*.



W katalogu znalazły się zatem zarówno dostępne multimedia (treść), jak i dostępna technologia (narzędzia), dzięki którym do informacji można dotrzeć. W art. 4 ust. 1 lit. f-h doprecyzowano zadania dla państw-stron, które można w skrócie określić jako inicjowanie i promowanie badań nad uniwersalnie zaprojektowanymi i dostępnymi urządzeniami, promowanie wśród osób niepełnosprawnych nowoczesnych technologii oraz zapewnianie do nich dostępu poprzez informowanie o ich istnieniu i pomoc w zakupie. Pokazano także kierunek polegający na rozwoju urządzeń zaprojektowanych w sposób uniwersalny, a nie specjalny, a zatem dostępnych dla wszystkich w tej samej cenie⁹⁸.

Dostępność informacji i technologii w Konwencji postawiono na równi z dostępnością architektoniczną i transportową. Odbiciem tego myślenia jest art. 9 poświęcony właśnie dostępności, gdzie zobowiązano państwa-strony do podjęcia odpowiednich środków dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do środowiska fizycznego, transportu, informacji i komunikacji. Także tutaj wskazano na pewne konkretne kierunki, na przykład wdrażanie norm i standardów, a także popieranie rozwiązań skłaniających podmioty prywatne (szczególnie oferujące usługi powszechne) do zapewniania ich w sposób dostępny. Chociaż żadna z takich usług nie została wymieniona wprost, to można przyjąć, że chodzi tu na przykład o usługi telewizyjne, telefoniczne, bankowe, pocztowe i podobne.

Dla cyfrowego włączenia bardzo ważny jest art. 21, w którym mowa jest o dostępie do informacji. Państwa-strony zobowiązane są w nim między innymi do dostarczania informacji w dostępnej formie, zapewnienia prawa do komunikowania się z urzędami w wybranej formie, nakłaniania podmiotów prywatnych do tego samego, a szczególnie nacisk kładziony jest na oferowanie dostępnych treści przez środki masowego przekazu. Wreszcie w art. 30 zwraca się uwagę na dostęp do kultury, telewizji, teatru w formach odpowiednich dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Tamże znajduje się niezwykle znaczący zapis, by prawo autorskie nie ograniczało w sposób dyskryminujący dostępu do dóbr kultury. Na koniec warto przywołać art. 49, w którym zobowiązano państwa-strony do udostępnienia treści Konwencji w dostępnej formie.

W 2006 roku Rada Europy wydała zalecenie nr Rec(2006)5, które określało zadania dla państw członkowskich służące wyrównaniu praw osób niepełnosprawnych⁹⁹. W dokumencie tym określono piętnaście kierunków działań, w tym także kierunek działań nr 3: Informacja i komunikacja, który w dużej części poświęcono cyfrowemu włączeniu. Określono dwa główne cele, które można streścić jako (1) prawo do pozyskiwania informacji oraz (2) dostęp do nowoczesnych technologii. Oba cele mają zaś służyć zwiększeniu samodzielności funkcjonowania osób niepełnosprawnych.

Dokument zawiera także wykaz dziesięciu konkretnych działań mających realizować powyższe cele. Cel pierwszy ma być realizowany przez dostarczanie informacji oficjalnych w dostępnej formie, zapewnienie dostępności materiałów edukacyjnych, przestrzeganie standardów dostępności, zachęcanie podmiotów prywatnych do publikowania informa-

⁹⁸ Więcej o uniwersalnym projektowaniu można znaleźć w publikacji *Projektowanie uniwersalne. Objasnienie koncepcji*. Dostępna w Internecie: <[http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/\(15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzi-p-nj9GhZ5CantyyU6Dfjpiin5iZnuayU56wdtjZpcjLzufnmMbkvc3Gq8zP2tjqlMbiws2VpsL.Mha71\)/files/projektowanie_uniwersalne.pdf](http://www.niepelnosprawni.gov.pl/download/(15iane7hW5Wxx6KZcIDWz5Wzi-p-nj9GhZ5CantyyU6Dfjpiin5iZnuayU56wdtjZpcjLzufnmMbkvc3Gq8zP2tjqlMbiws2VpsL.Mha71)/files/projektowanie_uniwersalne.pdf)>.

⁹⁹ Zalecenie nr Rec(2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006-2015 zostało przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 5 kwietnia 2006 podczas 961. posiedzenia zastępców ministrów i nie ma charakteru normatywnego.



cji w formie dostępnej. Drugi cel ma być zaś realizowany przez szkolenie osób niepełnosprawnych w korzystaniu z nowoczesnych technologii, zapewnienie dostępności systemów komunikacyjnych, promowanie badań i rozwoju urządzeń technicznych. Wszystko to ma uwzględniać zasady uniwersalnego projektowania. Oczekiwanie wsparcia rozwoju dostępnych technologii i uniwersalnego projektowania zostało powtórzone w kierunku działań nr 14: Badania i rozwój.

Na temat cyfrowego włączenia (w tym osób niepełnosprawnych) powstało wiele aktów prawnych różnej rangi. Warto wskazać jeszcze przynajmniej jeden: Europejską agendę cyfrową¹⁰⁰. Dokument został opublikowany w 2010 roku i wskazuje kierunki rozwoju jednolitego rynku cyfrowego. Ma charakter strategiczny, a rozwiązania uwzględniające osoby niepełnosprawne są w nim zawarte integralnie, a nie oddzielnie. Generalnie powtarza się w nim te same zalecenia, które można wskazać w dwóch poprzednich dokumentach, chociaż za dodatkowy element należy uznać dbałość o digitalizację zasobów analogowych. Ten aspekt jest szczególnie ważny, ponieważ digitalizacja zasobów bibliotecznych, filmowych i dźwiękowych powinna uwzględniać w swoich procedurach także dostępność dla osób niepełnosprawnych. W przeciwnym razie cały proces może być niekompletny, a zdigitalizowane już zasoby trzeba będzie przetwarzać ponownie.

II. Stan obecny

Na podstawie wspomnianych wcześniej dokumentów można wskazać dwa podstawowe obszary, które są szczególnie istotne z punktu widzenia cyfrowego włączenia osób niepełnosprawnych: dostęp do nowoczesnych technologii i dostęp do treści i usług elektronicznych. Wskazano także mechanizmy, które mogą wspierać ten kierunek, na przykład promowanie uniwersalnego projektowania urządzeń i informacji, szkolenia różnych grup odbiorców czy adaptacja treści do specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych. Wskazano także możliwe bariery, z których chyba najważniejszą jest prawo autorskie.

Cyfrowa telewizja

Obecnie w Polsce trwa proces przekształcania telewizji analogowej w cyfrową. Ta potężna zmiana technologiczna niesie ze sobą zarówno szanse, jak i zagrożenia dla osób niepełnosprawnych. Z jednej strony transmisja cyfrowa pozwala na udostępnianie treści na wiele różnych sposobów, a zatem z napisami w różnych wersjach, audiodeskrypcją czy tłumaczeniami na język migowy, z drugiej zaś oznacza konieczność zmiany urządzeń odbiorczych, nauczania się korzystania z nich i poniesienia pewnych nakładów na konwersję.

Doświadczenia płynące z realizacji zapisów ustawy medialnej pokazują, że same zapisy ustawowe nie rozwiązują większości problemów¹⁰¹. Transmitowanie sygnału telewizyjnego wzbogaconego o audiodeskrypcję czy napisy niesie za sobą sporo problemów natury tech-

¹⁰⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska agenda cyfrowa, Bruksela, dnia 26 sierpnia 2010 KOM(2010) 245.

¹⁰¹ Dostępność programów telewizyjnych uregulowana jest w art. 18a ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm.). Jest to implementacja zapisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95/1, 15.4.2010).



nicznej i prawnej. Zdarza się, że wzbogacony sygnał telewizyjny jest degradowany przez pośredników (platformy cyfrowe, telewizje kablowe) i nie dociera do odbiorców. Urządzenia odbiorcze i sterujące nie pozwalają na prawidłowe dekodowanie sygnału lub uruchomienie dodatkowych strumieni informacji. Na przeszkodzie szerokiej dostępności audiodeskrypcji i tłumaczeń na język migowy stoi także prawo autorskie, które w znacznym stopniu ogranicza możliwość tworzenia utworów zależnych. Problemów jest zatem bardzo dużo i wciąż nie wiadomo, jak sobie poradzić z niektórymi z nich.

Dostępność stron i usług internetowych

Dostępność informacji i interfejsów jest kluczowa dla cyfrowego włączenia, szczególnie osób niepełnosprawnych sensorycznie. Dotyczy to stron internetowych, multimediiów, usług sieciowych i oprogramowania. Do niedawna nie istniały żadne regulacje prawne, które nakładałyby zobowiązania do stosowania zasad dostępności. Sytuacja zmieniła się w maju 2012 roku, gdy pojawiło się rozporządzenie wykonawcze do ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Znalazł się tam bowiem paragraf 19: *W systemie teleinformatycznym podmiotu realizującego zadania publiczne służące prezentacji zasobów informacji należy zapewnić spełnienie przez ten system wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0), z uwzględnieniem poziomu AA,¹⁰² określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia.* Istniejące systemy teleinformatyczne powinny być dostosowane do wymagań WCAG w ciągu trzech lat (to znaczy do 31 maja 2015 roku), a nowo powstające powinny być zgodne od razu¹⁰³. Nie ma jednak żadnych wytycznych odnośnie tworzenia dostępnych aplikacji lub multimediiów.

Dostępność serwisów internetowych administracji publicznej jest obecnie dosyć niska. Potwierdzają to powtarzane co pewien czas audyty dostępności wykonywane przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego, Fundację Widzialni i PFRON¹⁰⁴. Nie pomaga zwracanie uwagi na niedostępność dokumentów publikowanych w formacie PDF w biuletynach informacji publicznej ministerstw. Tym bardziej na pochwałę zasługują podmioty takie jak Rządowe Centrum Legislacyjne, Urząd Patentowy czy Ministerstwo Sprawiedliwości, które za cel postawiły sobie, by ich strony internetowe były możliwie dostępne. Być może przyjęte zapisy w rozporządzeniu zmienią tą sytuację na lepszą.

Urządzenia i oprogramowanie asystujące

Technologie asystujące są pewnego rodzaju interfejsem pomiędzy urządzeniami i ludźmi, które są stosowane w sytuacjach, gdy zawodzi standardowy interfejs użytkownika. W wypadku osób niewidomych są to urządzenia i aplikacje zamieniające informację wizualną na

¹⁰² Web Content Accessibility (WCAG) 2.0 jest specyfikacją opracowaną przez World Wide Web Consortium służącą implementowaniu dostępności w technologiach internetowych. Jej aktualna wersja dostępna jest pod adresem: <http://w3.org/tr/wcag20/>. WCAG nie jest specyfikacją dotyczącą konkretnych technologii, ale pewnego rodzaju abstrakcyjnym opisem sposobu udostępniania informacji. Niemal każda technologia używana w Internecie (HTML, CSS, PDF, Flash) ma dokumentację nawiązującą do WCAG.

¹⁰³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. poz. 526).

¹⁰⁴ Można to wyczytać na przykład z dokumentu Klucz do informacji. Dostępność informacji elektronicznej, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków 2009.



akustyczną lub dotykową. W wypadku osób z niesprawnościami motorycznymi można zastąpić interfejs dotykowy (klawiatura lub myszka) bardziej dostępnym, na przykład rozpoznającym mowę lub sterowanym głową. Istnieją także technologie asystujące stosowane dla osób niepełnosprawnych intelektualnie i niesłyszących. Wszystkie one są tworzone w niewielkich seriach, co sprawia, że są zazwyczaj kosztowne. Zarówno Konwencja, jak i inne dokumenty, wskazuje jako dobry kierunek stosowanie zasad uniwersalnego projektowania. Oznacza ono, że w procesie projektowania urządzeń, programów, budynków i podobnych obiektów, uwzględnia się potrzeby możliwie dużej liczby odbiorców. W ten sposób ogranicza się konieczność stosowania rozwiązań specjalnych, a jednocześnie koszt technologii asystujących rozkładany jest na znacznie większą liczbę klientów. Taką strategię stosują na przykład firma Apple, która w swoim najważniejszym produkcie, jakim jest smartfon iPhone zawarła rozwiązania dla użytkowników niewidomych (odczyt informacji głosem syntetycznym); słabowidzących (powiększenie i zmiana kontrastu); głuchych (komunikacja tekstowa); słabosłyszących (tryb pracy ze wzmocnieniem) i z ograniczeniem rąk (specjalny zestaw gestów). W ten sposób jeden telefon może być używany przez niemal każdego klienta. Podobną ścieżkę wybrała firma Google (która implementuje analogiczne rozwiązania w systemie Android) oraz inne światowe koncerny. Niestety w Polsce nie da się jeszcze zaobserwować trendu stosowania zasad uniwersalnego projektowania w TIK. Stąd wciąż najwięcej środków wydawanych jest na rozwiązania specjalne, modyfikujące lub wzbogacające urządzenia podstawowe.

Uczestniczenie w społeczeństwie informacyjnym wymaga stosowania urządzeń i oprogramowań przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych. Pewna ich część dostępna jest za darmo (na przykład wbudowane w urządzenia lub systemy operacyjne), inne w modelu *open source*, ale większość to rozwiązania komercyjne i to dość kosztowne. W Polsce mamy rozbudowany system wspomagania zakupu rozwiązań specjalistycznych, który w tym momencie (połowa 2012 roku) podlega poważnej zmianie. W zasadzie wszystkie programy służące wsparciu osób niepełnosprawnych będą dostępne na poziomie samorządu powiatowego, głównie w powiatowych centrach pomocy rodzinie. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) zdecydował się przenieść scentralizowane programy celowe przeznaczone dla osób niepełnosprawnych wzrokowo i ruchowo (Homer i Pegaz) do powiatów, które zdecydują się na ich przejęcie. Dotychczas programy te były zarządzane centralnie i realizowane regionalnie przez wojewódzkie oddziały PFRON. Przeniesienie programów finansujących ma charakter pilotażu o nazwie „Sprawny samorząd”. Oprócz tego istnieją w powiatach programy usuwania barier technicznych i barier w komunikowaniu się, z których także można uzyskać dofinansowania do zakupu sprzętu i oprogramowania standardowego i specjalistycznego. Trudno w tej chwili oceniać, czy będzie to rozwiązanie dobre. Z jednej strony finansowanie będzie się odbywać bliżej osób niepełnosprawnych, bo w ich samorządach, z drugiej strony – należy założyć, że przynajmniej w początkowym okresie programy te będą realizowane w sposób kosztowniejszy i przez osoby z mniejszym doświadczeniem. Przyszłość pokaże, czy była to decyzja słuszna.

Bariery w prawie autorskim

Bodaj najpoważniejsze bariery systemowe w cyfrowym włączeniu tkwią w systemie ochrony praw autorskich. System oparty o domyślną ochronę prawnoautorską i monopol autora dotyczący korzystania z utworów sprawia, że dostęp do treści cyfrowych jest bardzo ogra-



niczony. Od 2004 roku istnieje w ustawie o prawie autorskim art. 33¹ w brzmieniu: *Wolno korzystać z już rozpowszechnionych utworów dla dobra osób niepełnosprawnych, jeżeli to korzystanie odnosi się bezpośrednio do ich upośledzenia, nie ma zarobkowego charakteru i jest podejmowane w rozmiarze wynikającym z natury upośledzenia*¹⁰⁵. Jednak na dłuższą metę nie stanowi on rozwiązania problemu. W ramach istniejących przepisów trudno jest opracować audiodeskrypcję czy tłumaczenia na język migowy filmów bez zgody właściciela praw autorskich, ponieważ powstaje w ten sposób utwór zależny i korzysta się z niego często w celach komercyjnych (emisja w telewizji, sprzedaż na płytach). Aby skorzystać z art. 33¹ adaptację utworu należy wykonywać dla określonego kręgu odbiorców (na przykład niewidomych), co uniemożliwia emisję w telewizji lub w Internecie. Właściwie jedyną ścieżką bezpieczną prawnie jest opracowanie technik udostępniających przez dysponenta praw do utworu.

Dodatkowo wydawcy i organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi poprzez swoje antypirackie kampanie zbudowali w społeczeństwie strach przed udostępnianiem utworów. Efektem tego jest to, że za pieniądze publiczne powstają utwory (publikacje, filmy, kursy), które są chowane, a dostęp do nich jest strzeżony. Nie ma problemu, by otrzymać za darmo drukowaną książkę, ale niemal niewykonalne jest otrzymanie tej samej książki w wersji elektronicznej. Szczególnie kuriozalną sytuację tworzy się przez pewną fikcję, gdy umieszcza się publikację w formacie PDF na stronie internetowej, a na drugiej stronie książki znajduje się niezgodny z prawem autorskim zapis w rodzaju „Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości lub części niniejszej publikacji i to niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej, nagrań fonograficznych itp.), wymaga pisemnej zgody Wydawcy”. Po kliknięciu na link do pliku PDF jest on automatycznie kopiowany do pamięci *cache* przeglądarki, a zatem od razu łamiemy zapisy zawarte w ostrzeżeniu¹⁰⁶. Tego typu zastrzeżenia są nagminne i stoją w skrajnej sprzeczności z zapisami ustawowymi, które dopuszczają wiele wyjątków od monopolu prawnoautorskiego – zarówno w celach prywatnych, jak i publicznych (dozwolony użytek).

III. Rekomendacje

Obszar problemowy jest na tyle szeroki, że w tym momencie możliwe jest jedynie nakreślenie pewnych propozycji zmian, które wymagają doprecyzowania. Starałem się przy tym wskazać także instytucje, które mogłyby zajmować się poszczególnymi obszarami.

1. Dostępny Internet i multimedia. Dostępność informacji (treści) jest kluczowa dla pełnego uczestniczenia w społeczeństwie informacyjnym. Dlatego zadanie to należy do administracji publicznej i powinno być konsekwentnie realizowane. Po pierwsze, wszelkie zasoby informacji, w tym multimedialne, powstające w ramach działalności administracji publicznej powinny być tworzone zgodnie ze standardami dostępności. Należy założyć, że treść rozporządzenia o KRI rozpocznie ten proces, który jednak powinien być moni-

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.).

¹⁰⁶ Przykład pochodzi z publikacji wydanej przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych *Dostępność serwisów internetowych – podręcznik na temat dobrych rozwiązań w projektowaniu dostępnych serwisów internetowych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności* Dominika Paszkiewicza. Dostępna w Internecie: <http://dostepnestrony.pl/wp-content/uploads/2012/02/Dostepnosc_serwisow_internetowych-PODRECZNIK11.pdf>, która jest bardzo przydatną publikacją sfinansowaną ze środków publicznych.



torowany, a zadanie to należy powierzyć Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji. Po drugie, instytucje finansujące powstawanie takich zasobów powinny wymagać tego samego od swoich beneficjentów przez stosowne formułowanie dokumentacji konkursowej lub przetargowej. Koordynacją takich działań powinno się zająć Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które może wpływać na instytucje zarządzające i instytucje pośredniczące. Do realizacji tego zadania można także wykorzystać Urząd Zamówień Publicznych i w razie potrzeby odpowiednio zmodyfikować przepisy o zamówieniach publicznych. Po trzecie, w wypadku podmiotów prywatnych trzeba znaleźć odpowiednie instrumenty do wdrażania dostępności w zasobach powstających w ramach ich działalności komercyjnej – na przykład przez nadawanie certyfikatów dostępnego przedsiębiorcy. Dodatkowe instrumenty można zastosować w wypadku podmiotów realizujących usługi o charakterze publicznym, na przykład nadawców telewizyjnych, banki, operatorów telefonii komórkowych. W ich wypadku istnieją odpowiednie urzędy centralne, które mogą realizować odpowiednią politykę, na przykład Urząd Komunikacji Elektronicznej, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy Komisja Nadzoru Finansowego. Na bardziej ogólnym poziomie odpowiednią politykę może kształtować Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

2. Dostępność urzędzeń. Korzystanie z zasobów informacyjnych wymaga często stosowania urzędzeń odpowiednich dla osób niepełnosprawnych, a dostęp do nich powinien być w różnorodny sposób wspierany przez państwo. Po pierwsze, należy dostarczać osobom niepełnosprawnym możliwie szerokiej informacji na temat nowoczesnych technologii oraz technologii asystujących w sposób odpowiedni dla nich. Można w tym celu wykorzystać tradycyjne kanały komunikacyjne oraz organizacje pozarządowe i osoby fizyczne na wzór Latarników Polski Cyfrowej¹⁰⁷. Po drugie, należy wspierać badania nad technologiami asystującymi oraz transfer tych rozwiązań do praktycznego wdrożenia. W szczególności należy promować powstawanie urzędzeń i oprogramowań zaprojektowanych w sposób uniwersalny oraz otwarty, pozwalający na wykorzystanie przez dowolny podmiot. Wydaje się, że to zadanie mogłoby być realizowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Po trzecie, należy nadal wspierać finansowo zakup urzędzeń technicznych, z których mogliby korzystać użytkownicy z niepełnosprawnościami. Warto przy tym monitorować sposób realizacji takich programów finansujących oraz ich efektywność. Zadanie to powinno być realizowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz samorządy.
3. Edukacja. Przed administracją publiczną stoi ogromne zadanie edukowania różnych grup odbiorców. Po pierwsze, należy edukować wszelkiego rodzaju projektantów, webmasterów, programistów i podobne osoby, poczynając już od szkoły średniej i wyższej, by potrafili tworzyć dostępne rozwiązania techniczne. Dokonać tego można poprzez włączenie do programów nauczania (szczególnie w obszarze HCI) elementów dostępności, stworzenia zasobów wiedzy oraz certyfikatów. To zadanie przynależy do resortów edukacyjnych – Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Po drugie, edukować należy pracowników administracji publicznej, by potrafili tworzyć dostępne treści, wymagać tego od wykonawców, a także kontrolować jakość wykonania. Ze względu na technologiczny charakter zadanie to można powierzyć Mini-

¹⁰⁷ Projekt cyfrowego włączenia powstał i jest realizowany przez Stowarzyszenie „Miasta w Internecie”. Polega na wykorzystaniu lokalnych liderów, tzw. Latarników, do włączania do społeczeństwa cyfrowego.

sterstwu Administracji i Cyfryzacji. Po trzecie, należy edukować osoby niepełnosprawne, by potrafiły korzystać z TIK, a przez to włączały się do społeczeństwa cyfrowego. Wymagać to może stosowania specjalnych technik edukacyjnych i edukatorów znających specyfikę poszczególnych niepełnosprawności. To zadanie zdecydowanie najlepiej mogą wykonać organizacje pozarządowe.

4. Standaryzacja. Tworzeniu dostępnych urządzeń, aplikacji i treści zdecydowanie służy standaryzacja i prezentowanie spójnych i jednolitych norm technicznych. Administracja publiczna ma w tym zakresie sporo do zrobienia, bo w tej chwili jedynym standardem dostępności wskazanym w przepisach jest WCAG 2.0. Należy zatem po pierwsze, wypracować lub przetłumaczyć standardy techniczne dotyczące między innymi (a) tworzenia dostępnych multimediiów (audiodeskrypcja, napisy); (b) dostarczania dostępnych urządzeń (telewizorów, dekodery, telefonów itp.); (c) tworzenia dostępnych aplikacji; (d) sposobu kodowania, przesyłania i dekodowania informacji oraz innych, które okażą się niezbędne. Po drugie, należy te standardy upowszechniać, włączać w przepisy prawne oraz monitorować ich przestrzeganie. Po trzecie, należy stworzyć podmiot zajmujący się zarówno procesem tworzenia i upowszechniania, jak i monitorowania wdrażania dostępności technologicznej. Wydaje się, że zadania te najskuteczniej mogłoby wdrażać Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji we współpracy z Polskim Komitetem Normalizacyjnym. Ze względu na różnorodność możliwe jest także powołanie specjalnego podmiotu, który łączyłby w sobie wszystkie zadania związane ze standaryzacją, w tym także dostępności innych obszarów (architektury, transportu itp.) Taki podmiot powinien być usytuowany obok struktur rządowych, na przykład przy Rzeczniku Praw Obywatelskich lub w Kancelarii Prezydenta RP.

5. Prawo autorskie. Zapisy prawa autorskiego nie powinny ograniczać dostępu do informacji dla osób niepełnosprawnych. Jest to jednak obszar bardzo wrażliwy na zmiany i należy poruszać się w nim z dużą ostrożnością. Administracja publiczna ma jednak pewne narzędzia, dzięki którym może wpływać na dostępność informacji w ramach obecnego systemu prawnego. Po pierwsze, utwory wytwarzane przez administrację publiczną lub na jej zlecenie powinny być udostępniane w sposób dostępny dla osób niepełnosprawnych lub na licencji umożliwiającej ich łatwe dostosowanie, na przykład *Creative Commons*. Po drugie, analogiczne wymagania powinny być postawione podmiotom realizującym działania finansowane ze środków publicznych, na przykład w ramach środków unijnych, krajowych i samorządowych. Po trzecie, należy stale monitorować zmiany w prawie autorskim, by nie prowadziły one do ograniczania możliwości korzystania z utworów przez osoby niepełnosprawne. Po czwarte, należy podjąć walkę z zapisami niezgodnymi z prawem autorskim umieszczanymi w utworach. Zadania te powinny zostać powierzone Radzie Ministrów, która mogłaby delegować je niżej, do odpowiednich resortów, na przykład Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (środki unijne), Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (zmiany w prawie autorskim) itd.

Powyzsze zalecenia nie są ani kompletne, ani też dostatecznie precyzyjne, by móc je od razu wdrażać. Każde wymaga doprecyzowania, określenia mapy drogowej i wskazania niezbędnych zmian prawnych. Jednak ten wysiłek trzeba podjąć, by przestrzeń cyfrowa była bardziej dostępna, niż fizyczna. Zaniedbania w tym momencie są jeszcze do przezwyciężenia i należy działać w dobrym kierunku dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju i równości szans.

Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami

I. Cele i standardy ustanowione przez Konwencję ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych

Praca jest kluczem do pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym. Postanowienia Konwencji kształtują prawo do pracy na równych zasadach z innymi obywatelami. Podkreślają jednocześnie prawo do utrzymywania się z pracy wybranej przez siebie, akceptowanej na rynku pracy i w środowisku pracy o charakterze otwartym, niewykluczającym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych.

Konwencja zobowiązuje państwa do tego by zakazać dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, w odniesieniu do wszystkich kwestii dotyczących – co należy podkreślić – wszelkich form zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji, zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego i warunków pracy zgodnych z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy. Wymaga równości szans, podejmowania środków w celu racjonalnego dostosowania miejsc pracy, prawa do takiego samego wynagrodzenia za pracę tej samej wartości. Podkreśla m.in. wagę skutecznego dostępu do poradnictwa zawodowego i technicznego, szkoleń i usług związanych z zatrudnieniem. Odreśnwie wskazuje na potrzebę promocji samozatrudnienia, przedsiębiorczości, rozwoju spółdzielni i zakładania własnych firm. Konwencja kładzie nacisk na zatrudnianie osób niepełnosprawnych w sektorze publicznym oraz promocję ich zatrudnienia w sektorze prywatnym m.in. poprzez odpowiednią politykę, w tym akcje afirmatywne, czy działania motywujące.

Celem Konwencji nie jest tylko wymuszenie zmian legislacyjnych, ale zmiana postaw i pełna integracja osób niepełnosprawnych w społeczeństwie. Konwencja potwierdza i rozwija społeczny model niepełnosprawności. Samo przyjęcie Konwencji poprzedzone było wieloma innymi dokumentami ONZ dotyczącymi osób niepełnosprawnych¹⁰⁸. Nie sposób wymienić wszystkich, ale wśród dokumentów dedykowanych przede wszystkim zatrudnieniu warto wskazać Wytoczne dla Działań dotyczących Rozwoju Zasobów Ludzkich w Dziedzinie Niepełnosprawności z Tallina¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Dane dostępne w Internecie: <<http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawnoscdzialalnosc.php>>.

¹⁰⁹ Uchwała 44/70 z dnia 15 marca 1990 r.



Swój wkład w rozwój międzynarodowej polityki społecznej w dziedzinie zatrudnienia mają również MOP, Rada Europy i UE¹¹⁰.

Można zatem mówić o trwałym i postępującym umiędzynarodowieniu polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych zarówno na poziomie ONZ, jak i regionu¹¹¹.

II. Stan obecny zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce

Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych realizowane jest w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w tym Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz przez organizacje pozarządowe¹¹². Podstawę prawną działań zarówno publicznych, jak i prywatnych w obszarze zatrudnienia stanowi przede wszystkim ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹³. Środki na realizację zadań nałożonych w tychże ustawach pochodzą z wpłat pracodawców odpowiednio na PFRON i FP oraz dotacji z budżetu państwa. Głównym instrumentem wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego, którego wysokość zależy od stopnia i w pewnym zakresie od rodzaju niepełnosprawności oraz ciągle od rodzaju pracodawcy. Z kolei pracodawcy niezatrudniający osób niepełnosprawnych mają możliwość obniżenia wpłat na PFRON w przypadku dokonania zakupu usługi zgodnie z art. 22 ustawy od pracodawcy zatrudniającego takie osoby. Dodatkowo zakładom pracy chronionej przysługuje zwolnienie z niektórych podatków. Pozostałe instrumenty dedykowane pracodawcom, takie na przykład jak zwrot kosztów

¹¹⁰ Zob. w szczególności dokumenty MOP: Konwencję dotyczącą rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych nr 159 i Zalecenie dotyczące rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych nr 168, Kodeks postępowania zat. „Zarządzanie niepełnosprawnością w miejscu pracy” z 2001 r.; dokumenty Rady Europy: Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015 przyjęty przez Komitet Ministrów w formie zalecenia Rec 2006 (5) z dnia 5 kwietnia 2006 r., poprzedzały go zalecenie Nr R(92) 6 dotyczące spójnej polityki na rzecz osób niepełnosprawnych oraz Deklaracja polityczna z Malagi z 2003 r. „Dążenie ku pełnemu uczestnictwu jako pełnoprawnych obywateli; dokumenty UE: dyrektywa Rady UE 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku, ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Wymienić warto również Deklarację madrycką z 2002 r. „Niedyskryminacja plus pozytywne działania jest drogą do włączenia do życia społecznego” przyjętą w czasie Europejskiej Konferencji Organizacji Pozarządowych, Madryt, marzec 2002; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie wsparcia dla zakładów aktywności zawodowej czy rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie sytuacji kobiet niepełnosprawnych w Unii Europejskiej. Warto również wspomnieć o Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier z dnia 15 listopada 2010 r., która stawia zatrudnienie na otwartym rynku pracy jako jeden z ośmiu podstawowych obszarów służących eliminacji barier napotykanym przez osoby niepełnosprawne (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów KOM (2010) 636, s. 9).

¹¹¹ B. Kołaczek, *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2010, s. 46 i n. oraz Tejze *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce. Uwarunkowania i skutki*, Warszawa 2006, s. 17 i n.

¹¹² Zob. A. Kogut [w:] I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010, s. 47 i n.

¹¹³ Tekst jednolity z 2011 r., Dz. U. Nr 127 poz. 721; tj. z 2008 r., Dz. U. Nr 69 poz. 415 ze zm. Wobec „wyprowadzenia” regulacji poświęconej osobom niepełnosprawnym do odrębnych aktów prawnych Kodeks pracy w zasadzie poza przepisami dotyczącymi równego traktowania i zakazu dyskryminacji oraz kilkoma przepisami z dziedziny bhp nie odnosi się do pracowników niepełnosprawnych.



przystosowania stanowiska pracy, wyposażenia stanowiska pracy, szkolenia pracownika niepełnosprawnego, zatrudnienie pracownika pomagającego w pracy, zwrot kosztów adaptacji pomieszczeń oraz dofinansowanie do oprocentowania kredytu (ostatnie już tylko dla zakładów pracy chronionej), mają charakter uzupełniający i nieobligatoryjny.

W znacznie skromniejszym zakresie przewidziane są instrumenty wsparcia bezpośrednio kierowane do osób niepełnosprawnych. Należą do nich: refundacja całości lub części składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne i rentowe z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej. Ponadto, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej lub wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej oraz dofinansowanie oprocentowania kredytu. Te ostatnie nie mają jednak bezwzględniego charakteru.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje przede wszystkim szereg przepisów antydyskryminacyjnych oraz zalicza osoby niepełnosprawne do grona osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, wobec których mogą być stosowane szczególnie instrumenty rynku pracy (działania określone w art. 50–61a). Zagrożenie bezrobociem dla tych osób jest zdecydowanie wyższe. Zjawisko to bowiem wynika nie tylko ze słabszej kondycji gospodarczej, ale jest determinowane różnymi względami społeczno-demograficznymi, w tym niepełnosprawnością¹¹⁴. Nie można w tym miejscu jednak nie wspomnieć, że sama ustawa istotnie ogranicza szanse osób niepełnosprawnych na korzystanie z przewidzianych przez nią instrumentów rynku pracy, bowiem definicja bezrobotnego wyklucza m.in. osoby posiadające prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia, które to renty dla ponad połowy niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym stanowią podstawowe źródło utrzymania. Zdecydowana większość niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym pozostaje bez pracy, a kilkunastoprocentowy wskaźnik bezrobocia wśród zdefiniowanych prawnie bezrobotnych osób niepełnosprawnych nie odzwierciedla skali zjawiska braku pracy w tej grupie osób.

Osoby niepełnosprawne mogą korzystać również z rozwiązań przewidzianych ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹¹⁵ i ustawą z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych¹¹⁶.

Poddając analizie zgodność krajowych aktów prawnych z postanowieniami Konwencji we wnioskach poświęconych zatrudnieniu rząd uznał krajowe rozwiązania prawne za satysfakcjonujące, z czym trudno się zgodzić, choć zarazem dostrzegł niepokojącą tendencję utrzymywania się wysokiego odsetka biernych zawodowo niepełnosprawnych¹¹⁷. Odsetek ten jest wysoki w porównaniu z innymi krajami UE. Przyczyną tego stanu rzeczy nie może więc być tylko obniżona zdolność do pracy osób niepełnosprawnych, lecz bariery, które ograniczają szanse na podjęcie zatrudnienia lub zniechęcają do aktywności zawodowej. Główny kierunek wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w postaci dofinansowania do wynagrodzeń preferujący zakłady pracy chronionej stoi w sprzeczności ze społecznym modelem niepełnosprawności. Zakłady pracy chronionej są największymi beneficjentami systemu wspierającego zatrudnienie osób niepełnosprawnych, podczas gdy zaangażowanie środków publicznych winno zmierzać w kierunku tworzenia warunków do zatrudnienia osób niepełnosprawnych przede wszystkim na otwartym rynku pracy. Warto dodać, że za-

¹¹⁴ M. Szytko-Skoczny, *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 225, 239 i n.

¹¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.

¹¹⁶ Dz. U. Nr 94 poz. 651 ze zm.

¹¹⁷ Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji postanowień Kartę praw osób niepełnosprawnych z 1997 r., druk sejmowy nr 46 z dnia 8 grudnia 2011 r.



kłady pracy chronionej oferują pracę dla około $\frac{2}{5}$ spośród osób niepełnosprawnych wykonujących łącznie pracę najemną, na własny rachunek lub pomagających przy wykonywaniu pracy na własny rachunek¹¹⁸. Wynika z tego, że większość aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych radzi sobie na otwartym rynku pracy, jedynie praca najemna zdominowana jest przez zakłady pracy chronionej¹¹⁹. Dysproporcje te wynikają nie tylko z faktu, iż zakłady pracy chronionej oferują pracę dla osób narażonych na większe bariery w funkcjonowaniu na otwartym rynku pracy, lecz z dyskryminujących przedsiębiorców oferujących zatrudnienie na otwartym rynku pracy zasad dofinansowywania wynagrodzeń, które ciągle jeszcze, pomimo podejmowanych prób zmiany tego stanu rzeczy, preferują zakłady pracy chronionej¹²⁰. Przykładem nie świeci administracja publiczna, w której wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest niski¹²¹.

Wreszcie rodzaje wsparcia i wymagania, którym muszą sprostać ubiegający się o pomoc nie uwzględniają tendencji na rynku pracy, na którym dominują przedsiębiorstwa MŚP i wysoki wskaźnik osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

W konsekwencji poważne nakłady czynione na zwiększenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych nie przekładają się na efektywny wzrost zatrudnienia.

III. Rekomendacje

1. Wartością, która najlepiej sprzyja integracji jest godna praca. Praca powinna być podstawowym źródłem utrzymania dla większości obywateli. Daje wolność ekonomiczną i pozwala realizować się w życiu społecznym i kulturalnym. Zaangażowanie środków finansowych w aktywizację i zapewnienie równego dostępu do pracy nie spełni oczekiwań, gdy na przeszkodzie stać będą bariery w innych obszarach. Najczęściej wskazuje się na edukację, bariery architektoniczne i dostęp do miejsca pracy, do narzędzi ułatwiających jej wykonywanie przez osoby niepełnosprawne, ale również na konstrukcję systemu zabezpieczenia społecznego dla osób niepełnosprawnych sprzyjającą bierności zawodowej i tworzącą swoistą pułapkę świadczeniową¹²². Bariery w sferze regulacji zatrudnienia nie mają zatem charakteru incydentalnych, wadliwych rozwiązań, lecz charakter systemowy. Istotne jest zdiagnozowanie słabych „ogniw” w procesie integracji i traktowanie tego procesu w sposób kompleksowy. Tylko zintegrowane, wzajemnie uzupełniające się podejście do problemów osób niepełnosprawnych pozwoli w pełni wykorzystać ich potencjał w zatrudnieniu i umożliwi im czerpanie korzyści ekonomicznych oraz społecznych z pracy.
2. Sposób lokowania środków na wsparcie aktywizacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych wzbudza powszechną krytykę samych zainteresowanych, którym środki te mają służyć, jako skierowany głównie do pracodawców, pomijający rzeczywiste potrze-

¹¹⁸ Na podstawie porównania danych za 2011 r. z BAEL dla osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym.

¹¹⁹ Na 331 tys. osób w wieku produkcyjnym wykonujących pracę najemną w 2011 r. ponad 176 tys. zatrudnionych było w zakładach pracy chronionej. Roczne dane BAEL za 2011 r. Dostępne w Internecie: <<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/tablice/bael/>>.

¹²⁰ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, art. 9 (Dz. U. Nr 226 poz. 1475) oraz ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Sejm VII kadencji, druk nr 809).

¹²¹ Druk sejmowy nr 46 z dnia 8 grudnia 2011 r.

¹²² Szeroko na ten temat w raporcie prezentującym wyniki badań: *Pułapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych*, Kraków 2011. Zob. również A. Waszkielewicz w niniejszej publikacji.



by wynikające z zatrudniania osób niepełnosprawnych¹²³. Dofinansowanie, które przysługuje bez względu na stopień możliwości wykonywania pracy i realne koszty związane z przystosowaniem miejsca pracy do potrzeb osoby niepełnosprawnej stwarza fałszywe przekonanie, iż każdy bez wyjątku niepełnosprawny jest zawsze gorszym pracownikiem od najmniej wykwalifikowanego pracownika, niekiedy również z dysfunkcjami (np. długotrwale bezrobotnego), ale nie legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności. Takie przekonanie jest krzywdzące dla osób niepełnosprawnych. Zaś kierowanie dofinansowania bezpośrednio do pracodawcy tylko wzmacnia ich przewagę ekonomiczną nad niepełnosprawnymi pracownikami. W zasadzie poza dofinansowaniem do wynagrodzeń, które przypada pracodawcy, wydatkowanie środków nie tworzy trwałego i spójnego systemu wsparcia. Stopnie aktywizacji zawodowej nie prowadzą do przejścia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy. Nie istnieją elementy motywujące podmioty prowadzące warsztaty terapii zajęciowej czy zakłady aktywności zawodowej, jak i samych niepełnosprawnych do poszukiwania pracy na konkurencyjnym, otwartym rynku pracy. Wsparcie w postaci dofinansowania do wynagrodzeń na etapie zatrudnienia tylko w niewielkim stopniu sprzyja utrzymaniu pracy, ale już nie pomaga w rozwijaniu umiejętności zawodowych, podnoszeniu kwalifikacji zawodowych przez osoby niepełnosprawne. System wsparcia jest nieefektywny. Rekomendować należy jego zmianę w kierunku rekompensowania pracodawcom tylko zwiększonych kosztów związanych z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej, skierowanie większego strumienia środków finansowych bezpośrednio do dyspozycji osób niepełnosprawnych (na zakup pomocy ułatwiających wykonywanie pracy, zatrudnienie asystenta osobistego, podnoszenie kwalifikacji), rozwój zatrudnienia wspieranego, wzmocnienie i zrjonalizowanie instytucji asystentów w pracy osób niepełnosprawnych, budowanie modelowych obszarów wsparcia z uwagi na bariery, które napotyka osoba niepełnosprawna¹²⁴.

- Większość pracujących w przedsiębiorstwach znajduje zatrudnienie w sektorze MŚP (68,9%). Przedsiębiorstwa średnie dają pracę co piątemu zatrudnionemu, a mikro i małe – co drugiemu, łącznie osiągając wskaźnik 68,9 % zatrudnionych. W ramach mikroprzedsiębiorstw dominują osoby fizyczne. Co piąta osoba pracująca jest pracującą na własny rachunek¹²⁵. Tylko co trzecia osoba znajduje zatrudnienie w dużym przedsiębiorstwie. To wśród przedsiębiorstw MŚP, w tym w ramach samozatrudnienia świadczyć pracę powinny również osoby niepełnosprawne¹²⁶. Wymagania związane

¹²³ *Organizacje osób niepełnosprawnych ruchowo w Polsce*. Raport z seminarium Lublin październik 2010 r. [online]. Dostępny w Internecie: <<http://www.ofoonr.lublin.pl/raport.pdf>>, s. 4–5, J. Zadrozny, *Badanie z wielkiej potrzeby* [online]. Dostępny w Internecie: <<http://zadzior.wordpress.com/2010/01/29/badanie-z-wielkiej-potrzeby>>. M. Lempart, *Instrumenty wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, wystąpienie podczas posiedzenia Zespołu roboczego ds. aktywizacji zawodowej Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy RPO z dnia 14.02.2012 r. Zamknięty rynek pracy znajduje największych obrońców wśród pracodawców osób niepełnosprawnych. Zob. P. Czapliński, *Raport o stanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2010 [online]. Dostępny w Internecie: <<http://popon.pl/files/m.chmielewski/Raport%20o%20stanie%20zatrudnienia%20osob%20niepelnosprawnych%20w%20Polsce.pdf>>.

¹²⁴ Por. *Raport podsumowujący działalność Centrum Doradztwa Zawodowego i Wspierania Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie*, PŚOUU Warszawa 2008.

¹²⁵ *Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2011, s. 19–22.

¹²⁶ W literaturze już wiele lat temu zwracano uwagę, że np. postępujący rozwój sektora usług stanowi dla osób niepełnosprawnych szansę na znalezienie pracy na otwartym rynku. L. Frąckiewicz, W. Koczur, *Niepełnosprawni a praca*, praca zbiorowa, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice 2004, s. 68; wcześniej J. Auleytner, K. Głąbicka, *Polskie kwestie społeczne na przełomie wieków*, Warszawa 2001, s. 239.



z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych i udzielanym wsparciem muszą być dostosowane do aktualnej struktury zatrudnienia w Polsce. Powinny uwzględniać możliwości percepcyjne, kadrowo-administracyjne przeciętnego zatrudniającego. Z tego względu pożądane jest uwzględnienie w finansowym wspieraniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych aktualnych tendencji rynku pracy, szczególnie wysokiego wskaźnika osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, nadto zminimalizowanie barier biurokratycznych, uproszczenie procedur przy ubieganiu się o wsparcie w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

4. Rozwiązania zarówno prawne, jak i w dziedzinie prowadzonej polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych muszą odpowiadać współczesnemu podejściu do osób niepełnosprawnych. Nie mogą sprzyjać izolacji społecznej. Powinny służyć traktowaniu pracujących osób niepełnosprawnych na równoprawnych (nie gorszych i nie lepszych) zasadach, jak pozostałych pracowników. Dyferencjacja ich sytuacji uzasadniona jest tylko w celu ochrony zatrudnienia z powodu barier utrudniających codzienne funkcjonowanie. Pożądana jest zatem zmiana również w samym kształcie regulacji dotyczących osób niepełnosprawnych. Należy rozdzielić przepisy normujące rehabilitację, orzecznictwo czy system finansowania wsparcia i administrowania zgromadzonymi środkami od rozwiązań w zakresie zatrudniania osób niepełnosprawnych. Pracownik niepełnosprawny nie powinien kojarzyć się jako gorszy, wymagający zawsze i nieustająco rehabilitacji, wsparcia w każdym przejawie swojej aktywności zawodowej. Odrębność regulacji poświęconej osobom niepełnosprawnym niepotrzebnie wzmacnia społeczne przeświadczenie o potrzebie izolacji pracujących osób niepełnosprawnych, wypycha ich problemy związane z zatrudnieniem poza główny nurt rynku pracy. O ile odrębna regulacja miała swoje teoretyczne podstawy przy interwencyjnym podejściu do osób niepełnosprawnych, definitywne uznanie modelu społecznego w Konwencji nakazuje traktowanie osób niepełnosprawnych również pod względem regulacji prawnych jako pełnoprawnych uczestników życia społecznego i gospodarczego.
5. Powyższe prowadzi do wniosku, że takie rozwiązania prawne, jak czas pracy, prawo do wypoczynku, przystosowanie miejsca pracy dla niepełnosprawnego pracownika, prawo do ewentualnych zwolnień na niezbędne badania lub rehabilitację i inne rozwiązania prawne ściśle związane z zatrudnieniem pracowniczym powinny znajdować się w Kodeksie pracy, podobnie jak rozwiązania przyjęte dla kobiet w okresie ciąży, w okresie macierzyństwa lub dla pracowników młodocianych.
6. Z kolei elementy wsparcia wskazane w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych mogłyby stanowić fragment wspólnej, szerszej regulacji dotyczącej promocji zatrudnienia.
7. Zmiana postaw wobec osób niepełnosprawnych, jak i samych osób niepełnosprawnych, w postrzeganiu ich zdolności do pracy następuje zbyt wolno. Niepełnosprawni w wieku aktywności zawodowej (18-65 lat) na pierwszym miejscu wśród swoich problemów wskazują na problemy finansowe, ale jednocześnie miejsce pracy postrzegają dopiero na dalszej, czwartej pozycji¹²⁷. Podczas gdy praca odgrywa ważną rolę w rozwoju człowieka,

¹²⁷ Synteza porównawcza wyników z badań samorządów gminnych oraz z badań osób niepełnosprawnych w ramach projektu *Gmino jaka jesteś?* Badanie działalności gmin na rzecz osób niepełnosprawnych przeprowadzone w latach 2005-2007 [online]. Dostępne w Internecie: <http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/UE/Gmino_jaka_jestes/synteza.pdf>.



odzwierciedla jego możliwości i wpływa na status społeczny¹²⁸. Z kolei u pracodawców często utrzymują się negatywne stereotypy o niepełnosprawnych pracownikach i podkreśla się potrzebę jeszcze lepszego wsparcia ze strony instytucji państwowych, samorządowych i organizacji pozarządowych¹²⁹.

8. Obok zmian normatywnych konieczne jest wprowadzenie trwałej i spójnej polityki promocyjnej podnoszącej wartość pracy osób niepełnosprawnych, demaskującej nieuzasadnione obawy przed podjęciem pracy, jak i zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Wartościowe byłoby stworzenie bazy podmiotów zatrudniających stosujących dobre praktyki w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

¹²⁸ B. Olszewska, *Praca zawodowa a podmiotowość osób niepełnosprawnych*, „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych” 2006, nr 3–4, s. 261-262, ale zob. również S. Kantyka, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych a problem ich podmiotowości*, „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych” 2005, nr 3, s. 73 i n.

¹²⁹ B. Gąciarz, E. Giermanowska, *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, Warszawa 2009, s. 65, 73 i 99.

Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych

Obecny system zabezpieczenia społecznego osób niepełnosprawnych nie jest efektywny i nie spełnia wszystkich stawianych przed nim celów. Należy dokonać reformy systemu, dla której zaproponowano kierunki zmian¹³⁰.

I. Cele i standardy ustanowione przez Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych

1. Osoby niepełnosprawne mają prawo do odpowiedniego poziomu życia (art. 28 ust. 1) i pomocy socjalnej (ust. 2).
2. Pomoc państwa powinna mieć charakter kompensacyjny (art. 28 ust. 2 lit. c).
3. Osoby niepełnosprawne mają prawo do: (i) pracy, z której będą mogły się utrzymać, (ii) pracy w otwartym środowisku pracy i (iii) powrotu do pracy (art. 27 ust. 1).
4. Poszanowanie godności i autonomii (podmiotowości) osób niepełnosprawnych jest podstawową zasadą Konwencji (art. 3 lit. a).
5. Osoby niepełnosprawne powinny mieć zapewnioną możliwość rozwoju i wykorzystywania swego potencjału (art. 30 ust. 2).

II. Stan obecny – opis aktualnej sytuacji osób z niepełnosprawnością w danym obszarze tematycznym (ewentualnie zarysowanie najważniejszych zmian w konkretnym obszarze w ostatnim czasie)

Zabezpieczenie społeczne

Konstytucja w art. 67 ust. 1 gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo (a także po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę). Prawo to powinno

¹³⁰ Opracowanie jest rozwinięciem wcześniejszego poświęconego zmianom systemu świadczeń; por. Zadrożny J., *Rekomendacje zmian w obszarze orzekania o niezdolności do pracy*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, 2011 [online]. Dostępne w Internecie: <<http://firr.org.pl/index.php/pl/projekty-zrealizowane/282-wplyw-pulapki-swiadczeniowej-na-aktywnosc-zawodowa-i-spoleczna-osob-niepelnosprawnych>>.



być realizowane łącznie z zasadami równości i niedyskryminacji z art. 32 oraz sprawiedliwości społecznej z art. 2.

Oprócz tego art. 69 Konstytucji zapewnia osobom niepełnosprawnym prawo do pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Zabezpieczenie społeczne ma na celu zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego oraz wsparcia w sytuacjach, gdy są zagrożeni niezawinionym niedostatkiem i niemożnością zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych¹³¹, zwłaszcza gdy nie są w stanie utrzymać siebie lub rodziny z pracy. Wśród takich sytuacji można wymienić: chorobę, podeszły wiek, macierzyństwo, utratę pracy, niepełnosprawność, śmierć, ubóstwo, zdarzenia losowe. Inne podejście określa je jako *stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania istnienia realnych gwarancji rozwoju jednostki*¹³².

Obszary wymagające wsparcia

W przypadku osób niepełnosprawnych występuje kilka szczególnych czynników, które wymagają wsparcia:

- wyższe koszty funkcjonowania związane z zakupami leków, sprzętu rehabilitacyjnego, usług społecznych, takich jak usługi asystentów osobistych itd.; podjęcie pracy może podwyższyć te koszty,
- ograniczone przychody z pracy wynikające na przykład z możliwości pracy w niepełnym wymiarze pracy,
- większe trudności w znalezieniu pracy, zwłaszcza w małych miejscowościach, w tym dłuższy czas poszukiwania pracy,
- większa potrzeba i intensywność korzystania z usług ochrony zdrowia,
- konieczność rehabilitacji (ten czynnik mógłby zostać ujęty w ramach wyższych kosztów funkcjonowania oraz korzystania z usług ochrony zdrowia),
- ubóstwo wynikające z powyższych.

Technika ubezpieczeniowa

Od strony realizacji administracyjno-finansowej zabezpieczenia społecznego wyróżnia się techniki: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i pomoc społeczną¹³³.

Co do zasady technika ubezpieczeniowa cechuje się tym, że obejmuje wszystkich lub określone kategorie osób narażone podobnym ryzykiem, przysługuje w związku z pracą lub nie, finansowana jest ze składek, uregulowana jest przepisami prawa i do świadczenia przysługuje roszczenie. Udział w systemie jest obowiązkowy.

System ubezpieczeń społecznych

W Polsce podstawowym mechanizmem wsparcia osób niepełnosprawnych są renty – świadczenia pieniężne w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, zwanego powszechnym

¹³¹ W. Koczur, *Restytucja zdolności do pracy w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010, s. 24-26.

¹³² M. Książkowski, *Zabezpieczenie społeczne* [w:] J. Auleytnier, *Nauka o polityce społecznej. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1990, s. 114 [za:] W. Koczur, dz. cyt., s. 26.

¹³³ Tamże, s. 29.

nym¹³⁴. Mimo że przepisy pochodzą z 1998 r., to system kopiuje bardzo dużo rozwiązań powstałych w XIX w.¹³⁵ Obejmuje wyłącznie pracowników¹³⁶, nie obejmuje niepracujących członków rodzin w przeciwieństwie do ubezpieczenia zdrowotnego¹³⁷. Tymczasem już Konwencja nr 102 z 1952 r. Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego¹³⁸ zakładała opcję objęcia ochroną z tego tytułu wszystkich obywateli. Podstawowym kryterium przyznania renty jest niezdolność do pracy¹³⁹, a nie niepełnosprawność. System nie uwzględnia innych potrzeb wsparcia niż brak (lub drastyczne ograniczenie) przychodów z pracy¹⁴⁰.

Warto poddać dyskusji, czy system wsparcia na bazie systemu ubezpieczeniowego jest rozwiązaniem optymalnym. Zapisy konstytucyjne (art. 67) nie determinują techniki zabezpieczenia społecznego. Co więcej, podnosi się, że należy poszukiwać nowych instrumentów wsparcia¹⁴¹. W krajach europejskich dostępne są świadczenia pieniężne poza systemem ubezpieczeniowym lub jako jego uzupełnienie¹⁴².

Zdaniem autora system wsparcia powinien być powszechny dla wszystkich, a nie tylko dla osób pracujących. Tymczasem obecny system nie jest powszechny nawet w tym wymiarze – poza systemem znajduje się ponad jeden milion osób pracujących¹⁴³ (między innymi twórcy). Z drugiej strony samo ubezpieczenie nie gwarantuje wsparcia – osoby nieposiadające wymaganego stażu nie mogą liczyć na rentę. Jednocześnie ustawodawca rozciągnął system na niektóre kategorie osób niepracujących, w tym: osoby bezrobotne (z prawem do zasiłku), na urloпах wychowawczych, opiekujące się osobami uznanymi za niezdolne do pracy i samodzielnej egzystencji, pozostające poza ubezpieczeniem do 18 miesięcy. Podsumowując, system nie wspiera wszystkich, nie wspiera wszystkich pracujących (nie nadąża za zmianami społeczno-gospodarczymi), nie wspiera wszystkich ubezpieczonych, przy tym obejmuje niektóre kategorie osób niepracujących.

¹³⁴ Oprócz tego systemu funkcjonują: system ubezpieczeń rolników (który ma charakter zaopatrzeniowy, gdyż jest finansowany tylko w minimalnym zakresie ze składek, w praktyce – z budżetu państwa) oraz systemy zaopatrzeniowe: służb mundurowych (MSW i MON) oraz sędziów i prokuratorów, od których wynagrodzeń nie są odprowadzane składki.

¹³⁵ Światowym pierwowzorem była niemiecka ustawa z 22 czerwca 1889 r. o ubezpieczeniu rentowym na starość i na wypadek inwalidztwa. Uznaje się uchwalenie jej i poprzedzającej ją dwóch innych ustaw o tematyce społecznej za początek polityki społecznej; zob. W. Koczur, dz. cyt., s. 17.

¹³⁶ Niemiecka ustawa z 1889 r. miała na celu między innymi zdobycie przychylności robotników przez wzmocnienie ich pozycji względem pracodawców, zob. tamże, s. 18. Nie obejmowała jednak tylu kategorii osób pracujących jak obecne regulacje.

¹³⁷ Pierwsze systemy ubezpieczenia zdrowotnego były ograniczone tylko do osób pracujących jak obecny system ubezpieczenia społecznego [zob. dekret Naczelnika Państwa z 11 stycznia 1919 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 9 poz. 122)], z czasem jednak zostały rozciągnięte na członków rodzin.

¹³⁸ Ratyfikowana przez Polskę w 2003 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 93 poz. 775). Polska jednak nie przyjęła zobowiązań w odniesieniu do, między innymi, części IX „Świadczenia w razie inwalidztwa”.

¹³⁹ Ustawa niemiecka z 1889 r. użyła terminów „inwalidztwo” i „niezdolność” w kontekście ograniczonej możliwości zarobkowania na poprzednim poziomie z powodu stanu fizycznego lub psychicznego ubezpieczonego oraz wprowadziła termin „renty inwalidzkiej”.

¹⁴⁰ System przewiduje możliwość otrzymania przez osoby uznane za niezdolne do samodzielnej egzystencji dodatku pielęgnacyjnego, który można powiązać z potrzebą kompensacji zwiększonych kosztów funkcjonowania. Jednak tylko wtedy, jeśli te osoby zostaną uznane także za całkowicie niezdolne do pracy.

¹⁴¹ K. Antonów, *Renta z tytułu niezdolności do pracy* [w:] *Ryzyko niezdolności do pracy w zabezpieczeniu społecznym*, pod red. U. Jackowiak, R. Ziółkowskiej, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Gdańsk 2006, s. 54–55.

¹⁴² A. Woźniak-Szymańska, *Dobre praktyki. Wybrane usługi świadczone na rzecz osób niepełnosprawnych we Francji, Szwecji oraz Niemczech*, Koalicja na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością, 2012, s. 7–8 [online]. Dostępny w Internecie: < http://www.koalicjaon.org.pl/photo/File/projekt_standardy/dobre_praktyki_zagraniczne.pdf >.

¹⁴³ Tyle wynosi różnica pomiędzy liczbami osób objętych systemem a pracujących według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności Głównego Urzędu Statystycznego. Zob. W. Koczur, dz. cyt., s. 45–46.



Luki nie wypełnia renta socjalna, gdyż dotyczy tylko osób, które urodziły się niepełnosprawne lub stały się niepełnosprawne w młodym wieku. Świadczenie to nie ma charakteru ubezpieczeniowego tylko zaopatrzeniowy.

Co do zasady technika zaopatrzeniowa cechuje się tym, że obejmuje wszystkich lub określone kategorie osób, przysługuje bez związku z pracą, a na podstawie potrzeb lub zasług (w tym wypadku potrzeb), finansowana jest ze środków budżetowych lub specjalnego podatku, uregulowana jest przepisami prawa i do świadczenia przysługuje roszczenie¹⁴⁴, czym znacznie różni się od metody ubezpieczeniowej.

Jeśli uwzględnia się: (i) osoby objęte systemami ubezpieczeniowymi, (ii) rencistów i emerytów, (iii) pracowników mundurowych, sędziów i prokuratorów, (iv) dzieci i młodzież (którzy mogliby liczyć na rentę socjalną), to okazuje się, że poza dostępem do systemu wsparcia rentowego pozostaje szacunkowo 3,5 mln osób¹⁴⁵. Trudno uznać taki stan rzeczy za zgodny z Konwencją czy Konstytucją.

Ilustracją niespójności systemu zabezpieczenia społecznego niech będzie następujący przykład. Trzech równolatków, absolwentów szkoły ponadgimnazjalnej równocześnie ulega wypadkowi, w wyniku czego stają się głęboko niepełnosprawni. Pierwszy kontynuował edukację w szkole policealnej, drugi podjął pracę, a trzeci nie znalazł zatrudnienia i planował rozpoczęcie studiów. Ich położenie i potrzeby są analogiczne, jednak z powodu formalnie odmiennych sytuacji tylko dwaj pierwsi mogą ubiegać się o rentę (odpowiednio socjalną, niższą i z tytułu niezdolności do pracy, wyższą), zaś trzeci nie może liczyć na żadne wsparcie państwa poza pomocą społeczną. Każdy z nich w sposób przypadkowy i bez swej winy stał się osobą niepełnosprawną. Można by zatem oczekiwać, że państwo zapewni mechanizmy, by mogli otrzymać wsparcie zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Spośród ryzyk wymienionych w tym artykule właśnie ryzyko inwalidztwa wydaje się tym, w przypadku którego obywatele najsilniej potrzebują pomocy państwa zgodnie z zasadą pomocniczości¹⁴⁶. Zatem system zabezpieczenia społecznego, który (i) różnicuje sytuację obywateli ze względu na czynniki, na które nie mieli żadnego wpływu, (ii) niektórych w ogóle pozbawia prawa do niego, jest wadliwy i stoi w sprzeczności z art. 67 ust. 1 Konstytucji, zwłaszcza w związku z art. 2 i 32.

Kryteria przyznania wsparcia

Do sierpnia 1997 r.¹⁴⁷ dominującym kryterium przyznania renty były czynniki medyczne, a niepełnosprawność gwarantowała prawo do renty¹⁴⁸; choć literalnie kryterium wsparcia była niezdolność do zatrudnienia.

¹⁴⁴ W. Koczur, dz. cyt., s. 29.

¹⁴⁵ Obliczenia własne na podstawie danych między innymi z instytucji: ZUS, KRUS, MSW, MON, GUS.

¹⁴⁶ Ryzyko niezdolności do pracy z powodu podeszłego wieku jest niemalże pewne, za to odległe w czasie. Ryzyko niezdolności do pracy z powodu choroby jest również praktycznie pewne, jednak choroby zwykle są krótkotrwałe. Inwalidztwo (niepełnosprawność) jest statystycznie najrzadsze i długotrwałe, zwykle dotkliwie ogranicza dochody. Trudno skalkulować to ryzyko w osobistych planach i indywidualnie się przed nim ochronić (na przykład gromadząc oszczędności, jak w przypadku zabezpieczenia na wypadek krótkotrwałej choroby czy odsuniętego w czasie podeszłego wieku). Dlatego zdaniem autora zwłaszcza to ryzyko wymaga interwencjonizmu państwa w jego ograniczaniu.

¹⁴⁷ Na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40 poz. 267 ze zm.), zwanej dalej „ustawą z 1982 r.”.

¹⁴⁸ Od strony formalnej na podstawie czynników medycznych orzec można było tylko III grupę inwalidzką (odpowiednik obecnej częściowej niezdolności do pracy), grupy inwalidzkie I i II (odpowiedniki obecnej całkowitej niezdolności do pracy) wymagały potwierdzenia niezdolności do zatrudnienia. Jednak w praktyce komisje lekarskie często, orzekając grupy I i II, skupiały się wyłącznie na naruszeniu sprawności organizmu, zob. H. Pławucka, *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 1, s. 2; K. Antonów, dz. cyt., s. 55.



We wrześniu 1997 r. nastąpiła zmiana¹⁴⁹ i odtąd kryteria wsparcia zależą przede wszystkim od czynników ekonomicznych, a mianowicie od niezdolności do pracy, a okoliczności medyczne są wtórne. Niepełnosprawność więc nie przekłada się na prawo do renty, a aktywność zawodowa oznacza co do zasady zdolność do pracy, czyli uniemożliwia otrzymanie renty¹⁵⁰. Zatem taka konstrukcja kryterium wsparcia powoduje, że wsparcie rentowe ma charakter antyzatrudnieniowy.

Niezdolność do pracy

Orzecznictwo¹⁵¹ na podstawie czynników ekonomicznych jest w dużej mierze fikcją, gdyż nie określono mierników¹⁵² niezdolności do pracy, regulacje są niedookreślone i miękkie, miejscami sprzeczne, co jest powszechnie krytykowane¹⁵³. Potwierdzają to sami orzecznicy, uważając, że ich kwalifikacje dotyczą sfery medycznej i nie czują się kompetentni do oceny niezdolności do pracy¹⁵⁴. W efekcie mamy do czynienia z polityką orzecznictwa (zamiast z obiektywnymi zasadami orzecznictwa), na którą wpływa stan finansów państwa¹⁵⁵ i z którą w kontrze jest linia orzecznicza sądów. Te przychylają się do zaskakująco wielu spraw wnoszonych przez obywateli¹⁵⁶.

Niezależnie od powyższego reforma systemu rentowego wprowadziła też dobre rozwiązania. Ustawa z 1982 r. sankcjonowała rozdawnictwo socjalne dla osób niepełnosprawnych i takich, które chciały za nie uchodzić, bez względu na rzeczywiste potrzeby i uwarunkowania, co było groźne dla finansów państwa oraz nieuzasadnione społecznie i demoralizujące.

Podjęcie pracy a niezdolność do pracy

Z definicji osoby niezdolnej do pracy, całkowicie i częściowo niezdolnej do pracy z ustawy z 1998 r., jak i z orzecznictwa sądowego wynika, że za taką może być uznana osoba, która

¹⁴⁹ Wtedy weszła w życie reforma systemu rentowego uchwalona w 1996 r., najpierw w drodze nowelizacji ustawy z 1982 r., a później na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153 poz. 1227 ze zm.), zwanej dalej „ustawą z 1998 r.”.

¹⁵⁰ Obawa przed negatywnymi skutkami podjęcia pracy przez rencistów to zjawisko tak zwanej pułapki świadczeniowej, która została omówiona w dalszej części opracowania.

¹⁵¹ Orzecznictwo to proces weryfikacji spełniania kryteriów wsparcia określonych w systemie wsparcia (w tym wypadku systemie ubezpieczenia społecznego). Większość postulatów zmian literalnie odwołuje się do orzecznictwa, choć faktycznie odnosi się do zasad systemu wsparcia, przede wszystkim kryteriów wsparcia.

¹⁵² Dla porównania ustawa niemiecka z 1889 r., ustawy polskie z 1933 r., 1968 r. i 1982 r. tego typu mierniki zawierały.

¹⁵³ Ten i inne krytyczne argumenty w stosunku do obecnego systemu rentowego można znaleźć w: I. Jędrasik-Janowska, *Nowe ujęcie ryzyka niezdolności do zarobkowania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 1, s. 15-18; H. Pławucka, *Niezdolność do pracy w przepisach prawa emerytalno-rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 1, s. 2-10; M. Wieczorek, *Orzekanie o niezdolności do pracy dla celów rentowych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 2, s. 9-14; inne opracowanie w ramach tej monografii: K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności*, s. 8.

¹⁵⁴ S. Golinowska, A. Sowa, *Lekarze orzecznicy o swojej pracy* [w:] *Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty niepełnosprawności*, pod red. S. Golinowskiej, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, s. 266, 277; S. Golinowska, *Wnioski i rekomendacje wynikające z badań i analiz przeprowadzonych w ramach projektu* [w:] *Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty...*, dz. cyt., s. 8, 10.

¹⁵⁵ M. Wieczorek, dz. cyt., s. 9–10, 12.

¹⁵⁶ W 24% w 2007 r., zob. W. Koczur, *Renty z tytułu niezdolności do pracy w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, pod red. L. Frąckiewicz, W. Koczura, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 66.



nie jest w stanie podjąć jakiegokolwiek pracy (całkowita niezdolność do pracy) lub może podjąć co najwyżej pracę poniżej swoich kwalifikacji (częściowa niezdolność do pracy)¹⁵⁷. Zatem tylko osoby pracujące poniżej swoich kwalifikacji mogą łączyć pracę z prawem do renty. Analogicznie rencista nie może uzyskać statusu bezrobotnego, co wynika wprost z definicji bezrobotnego, i tym samym prawa do zasiłku dla bezrobotnych¹⁵⁸.

Jednak ustawa z 1998 r. stanowi, że praca w warunkach przewidzianych w przepisach o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁵⁹ nie stanowi przeszkody do orzeczenia niezdolności do pracy. Tymczasem ustawa o rehabilitacji wyczerpuje wszystkie zgodne z prawem możliwości zatrudnienia osoby niepełnosprawnej: w warunkach pracy chronionej, na przystosowanym stanowisku pracy¹⁶⁰ i w telepracy. Ówczesnie nie uważano tej koncepcji za nietrafną: *Zarzut, że taką regulacją cechuje wewnętrzna sprzeczność jest o tyle niesłuszny, że z reguły praca wykonywana w warunkach specjalnych polega na wypełnianiu prostych czynności, angażujących niewielkie siły psychofizyczne i nie może być utożsamiana z pracą typowego pracownika*¹⁶¹.

Takie dyskryminujące podejście nosi ducha czasów minionych¹⁶². Analogiczny przepis (o specjalnych warunkach pracy) pojawił się w ustawie z 1968 r.¹⁶³, kiedy otwarty rynek pracy praktycznie nie istniał. Obecnie środowisko zewnętrzne jest o wiele bardziej dostępne (w tym architektura, transport), sprzęt rehabilitacyjny jest osiągalny, rozwój techniki (urządzenia i oprogramowanie asystujące, telepraca) w pewnej mierze kompensuje niektóre ograniczenia. Praca na rynku zamkniętym opierająca się na wykonywaniu prostych czynności, a mająca korzenie w spółdzielniach pracy inwalidów stanowi już tylko niewielką część rynku pracy osób niepełnosprawnych. Jednocześnie chronione miejsca pracy i te z otwartego rynku pracy upodabniają się¹⁶⁴. Powszechna podaż pracy umysłowej umożliwia podjęcie pracy osobom, które nie byłyby w stanie wykonywać pracy fizycznej.

¹⁵⁷ D. Bilski, *Orzecznictwo lekarskie na potrzeby ubezpieczeń społecznych realizowane w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty...*, dz. cyt., s. 161-162. Dodatkowo, osobą niezdolną do pracy jest tylko osoba, która nie rokuje odzyskania zdolności do pracy w wyniku przekwalifikowania.

¹⁵⁸ Zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415 ze zm.). Status bezrobotnego może być jednak przyznany osobie niepełnosprawnej, jeśli ta nie posiada prawa do renty i jest zdolna do pracy co najmniej w połowie pełnego wymiaru czasu pracy. Zob. inne opracowanie w ramach tej monografii: K. Roszewska, *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami*, s. 49.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (obecny tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 127 poz. 721 ze zm.), zwana dalej „ustawą o rehabilitacji”.

¹⁶⁰ Powstaje pytanie, czy jeśli w konkretnym przypadku stanowisko pracy nie wymaga dostosowania, to czy spełniona jest przesłanka pracy w warunkach przewidzianych w ustawie o rehabilitacji. Uwzględniając wcześniejszą wersję tego przepisu (obowiązującą od 1 lutego 2003 r. do 30 marca 2010 r.), która wymagała uzyskania pozytywnej opinii Państwowej Inspekcji Pracy o przystosowaniu stanowiska pracy do potrzeb każdej zatrudnianej osoby niepełnosprawnej, zdaniem autora ten warunek (dostosowania stanowiska pracy) byłby dotrzymany.

¹⁶¹ T. Bińczycka-Majewska, *Wokół projektu zmian prawa rentowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 5, s. 3 [za:] W. Koczur, *Renty z tytułu niezdolności...*, dz. cyt., s. 49. Niestety, podobne zdanie wyrażali także inni autorzy; zob. tamże, s. 49; H. Pławucka, dz. cyt., s. 4; K. Antonów, dz. cyt., s. 57.

¹⁶² S. Golinowska, A. Sowa, *Determinanty niepełnosprawności* [w:] *Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty...*, dz. cyt., s. 77.

¹⁶³ Ustawa z dnia 23 stycznia 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 3 poz. 6 ze zm.), zwana dalej „ustawą z 1968 r.”.

¹⁶⁴ Wiele miejsc pracy w zakładach pracy chronionej jest związanych z ochroną mienia i dozorem, które nie kojarzą się z ograniczoną sprawnością czy specjalnie dostosowanymi miejscami pracy. Z kolei między innymi dzięki systemowi dofinansowań miejsc pracy także dla pracodawców otwartego rynku pracy ci ostatni tworzą dostosowane miejsca pracy.



Organ rentowy wykorzystuje tę sprzeczność, traktując podjęcie każdej pracy jako przywrócenie zdolności do pracy¹⁶⁵. Przyjęcie przeciwnego stanowiska – bardziej uprawnionego w świetle przepisów – że praca zgodna z ustawą o rehabilitacji (efektywnie każda zgodna z przepisami) nie stoi na przeszkodzie uznania niezdolności do pracy, prowadzi do absurdu. Z kolei sądy bardzo elastycznie interpretują wyjątek dotyczący pracy zgodnie z ustawą o rehabilitacji¹⁶⁶.

Jak się wydaje, problem tkwi w: (i) założeniu, na którym oparty jest obecny system świadczeń, że pomoc jest oferowana przede wszystkim osobom niemogącym pracować, pomija zaś cel – wprost wyrażony w ustawach: niemieckiej z 1889 r., polskich z 1933 r., 1968 r. i 1982 r. – by wspierać osoby, które utraciły możliwość utrzymania się z pracy (na wcześniejszym poziomie); (ii) zacieraniu się różnic pomiędzy rynkami pracy: chronionym i otwartym.

Stąd należałoby usunąć tę regulację (zresztą preferującą chroniony rynek pracy) i powrócić do założenia wspierania osób niepełnosprawnych, które nie mogą utrzymać się z pracy.

Zdolność do pracy

Należy podkreślić, że każdy jest zdolny do pracy, z tym że różnego typu i z różną intensywnością¹⁶⁷. Co do zasady żadna praca nie mobilizuje pełni sił fizycznych czy intelektualnych¹⁶⁸, zatem można znaleźć zajęcia, w które będą mogły angażować się osoby niepełnosprawne, wykorzystując swój potencjał, a ich praca będzie cenna dla pracodawcy i nie „gorsza” od pracy osób pełnosprawnych.

W krajach europejskich w procesie orzeczniczym ocenie podlega zdolność (a nie niezdolność) do pracy¹⁶⁹. Porównując to z polskimi rozwiązaniami, te ostatnie należy ocenić z dezaprobatą.

Określanie osób niepełnosprawnych jako niezdolne do pracy demotywuje je do podejmowania pracy oraz zniechęca pracodawców do jej oferowania. Po drugie, skupianie się na deficytach zamiast na możliwościach utrwała negatywne stereotypy¹⁷⁰ na temat osób niepełnosprawnych zamiast podkreślać ich możliwy pozytywny wkład w społeczeństwo.

Brak realizacji potrzeby wsparcia

Oparcie prawa do świadczenia rentowego o niezdolność do pracy powoduje jednak, że bez wsparcia pozostają osoby, które nie są w stanie utrzymać się z pracy. Z kolei ich potrzeby finansowe są z reguły wyższe niż innych osób zagrożonych ubóstwem z powodu wyższych kosztów funkcjonowania (wydatki na rehabilitację, leki itp.). W efekcie system (państwo) pozostawia na marginesie dużą część osób niepełnosprawnych, określając ich jako zdolnych do pracy.

¹⁶⁵ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2003 r., sygn. II UK 79/03. Dostępny w Internecie: <[http://pub.sn.pl/ow3_ia.nsf/0/7303c06bb1482484c125736c0029e501/\\$FILE/II%20UK%200079_03.pdf](http://pub.sn.pl/ow3_ia.nsf/0/7303c06bb1482484c125736c0029e501/$FILE/II%20UK%200079_03.pdf)>.

¹⁶⁶ Zob. wyrok z poprzedniego przypisu lub wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 2003 r., sygn. II UK 403/02. Dostępny w Internecie: <http://pub.sn.pl/ow3_ia.nsf/1/72104F4CC3F95888C125736C005CCB0A?OpenDocument>.

¹⁶⁷ Por. K. Kurowski, dz. cyt., s. 8.

¹⁶⁸ U. Jackowiak, dz. cyt., s. 72-73. Autor, korzystając z tezy postawionej przez U. Jackowiak, wyciąga przeciwne do badaczki wnioski.

¹⁶⁹ S. Golinowska, *Definiowanie niepełnosprawności [w:] Instytucjonalne, zdrowotne i społeczne determinanty...*, dz. cyt., s. 28-29; K. Kurowski, dz. cyt., s. 8.

¹⁷⁰ Tamże, s. 8; K. Roszewska, dz. cyt., s. 49.



Media stale donoszą o osobach niepełnosprawnych, które są w trudnej sytuacji zdrowotnej i finansowej i to często mimo podjęcia pracy zgodnie ze swoimi możliwościami, a z drugiej strony są pozbawione prawa do renty. Jest to niezgodne z odczuciami społecznymi, gdyż oczekuje się, że państwo zapewni wszystkim osobom niepełnosprawnym wsparcie zgodnie z art. 67 ust. 1 i art. 69 Konstytucji¹⁷¹. Narusza to konwencyjne prawo do życia na odpowiednim poziomie (art. 28), prawo do pracy, z której można się samodzielnie utrzymać, (art. 27 ust. 1) oraz przede wszystkim poszanowanie godności osób niepełnosprawnych (art. 3 lit. a).

System świadczeń nie uwzględnia, że osoby niepełnosprawne mają z reguły znacząco wyższe koszty funkcjonowania. Zasiłek pielęgnacyjny nie pełni tej funkcji, gdyż koszty te są zróżnicowane, a w niektórych przypadkach bardzo wysokie. Państwo nie pomaga ich kompensować, czym narusza art. 28 ust 2 lit. c Konwencji.

Pułapka świadczeniowa

Pułapka świadczeniowa (rentowa) oznacza zjawisko bierności zawodowej osób pobierających świadczenia z obawy przed utratą tych świadczeń¹⁷².

Głównym problemem jest ryzyko (ponownego) stawienia się przed orzecznikiem ze względu na brak jasnych zasad i nieprzewidywalność oceny orzecznika¹⁷³. Z tego powodu osoby niepełnosprawne w niewielkim stopniu podejmują pracę, gdyż jest to realna groźba pozbawienia świadczenia. Czynniki finansowy (ograniczenie wysokości świadczenia z powodu uzyskania dochodów z zatrudnienia) jest drugorzędny¹⁷⁴.

Pułapka rentowa wypycha osoby niepełnosprawne z rynku pracy i nie pozwala wejść na nie młodym osobom niepełnosprawnym. System, który powoduje pułapkę w takim kształcie, jest niezgodny z konwencyjnym prawem do pracy i prawem powrotu do pracy (art. 27 ust. 1). Jednocześnie narusza art. 24 i 65 Konstytucji, gdyż to na państwie spoczywa obowiązek stworzenia optymalnych warunków realizacji prawa do pracy¹⁷⁵.

Podsumowanie

Obecny system rentowy jest niesprawiedliwy i nieefektywny, gdyż:

- pozbawia wsparcia całą rzeszę osób, które go najbardziej potrzebują, jest zatem niezgodny z oczekiwaniami społecznymi,
- opiera się na założeniu, że osoby niepełnosprawne są niezdolne do pracy,
- nie uwzględnia, że niepełnosprawność może pociągać za sobą znacząco wyższe koszty życia,
- różnicuje wysokość świadczeń dla osób w podobnej sytuacji,
- orzecznictwo jest nieprzewidywalne,
- bierność zawodowa jest nagradzana rentą, a aktywność zawodowa nierzadko oznacza życie na bardzo niskim poziomie; zatem pracujący bez prawa do renty, jak i niepracujący pobierający rentę są zagrożeni ubóstwem.

¹⁷¹ Por. K. Kurowski, dz. cyt., s. 8.

¹⁷² L. Klyszcz, *Pułapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków 2011, s. 12 [także online]. Dostępny w Internecie: <http://firr.org.pl/uploads/ZRE/Pulapka_swiadczeniowa.pdf>.

¹⁷³ Tamże, s. 28–30, 60.

¹⁷⁴ Tamże, s. 21–26, 60.

¹⁷⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002 (komentarz do art. 24).



Obecny system rentowy jest oprócz tego drogi i przez to również nieefektywny, gdyż:

- zamiast zachęcać do pracy, system jako całość wypycha osoby niepełnosprawne z rynku pracy i spycha na margines,
- w imię (źle zaprojektowanego) zwiększenia efektywności zwiększa wydatki systemu wsparcia,
- po reformie systemu emerytalnego „opłaca się” ubiegać o świadczenie rentowe, które będzie zauważalnie wyższe od emerytury kapitałowej¹⁷⁶.

Władza ustawodawcza powinna więc dokonać zmiany systemu rentowego (choćby z powodów finansowych i „niekompatybilności” z systemem emerytalnym). Niestety wcześniej (zawetowana) próba¹⁷⁷ nie ograniczała wskazanych wad.

III. Rekomendacje

Konstytucja

Biorąc pod uwagę, że potrzeby osób niepełnosprawnych¹⁷⁸ są szersze, niż tylko wsparcie z tytułu ograniczonej możliwości utrzymania się z pracy, to uzależnienie zabezpieczenia społecznego od niezdolności do pracy z art. 67 ust. 1 wydaje się archaiczne. Jednak przepis ten w połączeniu z art. 69 pozwala na realizację wsparcia we wszystkich wymaganych obszarach. Z drugiej strony pozwala on na poszukiwanie innych rozwiązań, niż system ubezpieczenia społecznego pracujących.

Można by się pokusić o zebranie praw osób niepełnosprawnych w pojedynczym przepisie i uporządkowanie obecnych regulacji, jednak – jak się wydaje – obecne brzmienie przepisów pozwala wystarczająco na realizację tych praw (na poziomie Konstytucji)¹⁷⁹.

System wsparcia

System, który uzależnia prawo do świadczenia od niezdolności do pracy (gdy wszyscy są co do zasady zdolni do pracy), który zniechęca do pracy i który jest drogi, należy gruntownie zreformować. Cele reformy to: (i) zgodność z Konwencją, (ii) poszanowanie godności i upodmiotowienie, (iii) zwiększenie aktywności zawodowej, (iv) racjonalizacja kosztów i większa konkurencja na rynku rehabilitacji¹⁸⁰ oraz (v) obniżenie kosztów systemu wsparcia.

W nowym systemie wypłacano by trzy świadczenia:

- stała renta kompensująca wyższe koszty funkcjonowania, zwana dalej „rentą z tytułu niepełnosprawności”,
- renta uwarunkowana stopniem zdolności do pracy kompensująca ograniczoną możliwość generowania przychodów z pracy, wygaszana w przypadku osiągnięcia przychodów, podobnie jak obecna renta, zwana dalej „rentą wspierającą pracę”,
- zasiłek dla bezrobotnych, czyli świadczenie zanikające.

¹⁷⁶ K. Antonów, dz. cyt., s. 65.

¹⁷⁷ Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk 627 (VI kadencji). Dostępna w Internecie: <<http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/627.htm>>.

¹⁷⁸ Zob. punkt „Obszary wymagające wsparcia” w poprzedniej sekcji.

¹⁷⁹ Można spotkać się również z bardziej stanowczym stanowiskiem, zob. K. Kurowski, dz. cyt., s. 8.

¹⁸⁰ Por. A. Woźniak-Szymańska, dz. cyt., s. 26.



Dodatkowo, osoba niepełnosprawna mogłaby być wyposażona w bon pracowniczy, który otrzymywaliby pracodawcy wzorem dzisiejszych dofinansowań wynagrodzeń¹⁸¹. W tym wypadku niepełnosprawny pracownik byłby podmiotem w relacji z pracodawcą, co zwiększyłoby efektywność wykorzystania tych środków¹⁸².

Jeśli założyć, że wszystkie nowe składniki razem byłyby wyższe od obecnej renty z tytułu niezdolności do pracy, a dwa składniki rentowe – już nie, to nawet średnioterminowo byłby to system tańszy od obecnego. Dawałby pozytywną motywację do podjęcia pracy, więc nie tylko ograniczałby koszty (w tym pomocy społecznej), ale również generowałby przychody, jednocześnie upodmiotawiając osoby niepełnosprawne w relacji z ich otoczeniem.

Nowy system eliminowałby też część obecnych świadczeń przez ich zastąpienie, jednocześnie ograniczając koszt całkowity systemu wsparcia. Dotyczyłoby to: obecnych rent, dodatku pielęgnacyjnego, świadczeń opiekuńczych, ulgi w podatku dochodowym, pewnych wydatków z pomocy społecznej. Podobnie część programów PFRON-u, które mają kompensować wyższe koszty funkcjonowania, byłyby kierowane do zreformowanego systemu, by trafiać bezpośrednio do osób niepełnosprawnych.

Z kolei obecny system dofinansowań wynagrodzeń mógłby wspierać konstrukcję bonu pracowniczego.

System byłby nakierowany prozatrudnieniowo. Wzorem programów PFRON-u, które szczególnie wspierają pracujących niepełnosprawnych, renta z tytułu niepełnosprawności mogłaby wzrastać po podjęciu pracy.

Zalety reformy systemu:

- podjęcie pracy nie ma wpływu na prawo do renty z tytułu niepełnosprawności,
- podjęcie pracy zwiększa jej wysokość,
- podjęcie pracy zasadniczo nie ma wpływu na prawo do renty wspierającej pracę, gdyż renta ta ma uzupełniać dochody z pracy, umożliwiając utrzymanie się z niej, a nie zastępować dochody osobie niepracującej,
- wygasający zasiłek zachęca do starania się o pracę,
- zasadniczo każdy jest zdolny do pracy (w różnym wymiarze, z różną intensywnością),
- zgodność z odczuciem społecznym – wsparcie osób niepełnosprawnych bez względu na stopień zdolności do pracy,
- tańszy system dla państwa, motywujący dla obywateli,
- przewidywalność systemu orzekania,
- ograniczenie zjawiska pułapki świadczeniowej.

Można oczekiwać, że zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości w przypadku bardzo wysokich dochodów osobistych świadczenia kompensacyjne mogłyby zanikać. Progi musiałyby być jednak dużo wyższe niż obecnie.

¹⁸¹ Por. K. Roszewska, dz. cyt., s. 49.

¹⁸² Z kierunkiem upodmiotowienia niepełnosprawnych pracowników w relacji z pracodawcami, jak i zwiększenia efektywności środków systemu dofinansowania wynagrodzeń zgodny jest, między innymi, poselski projekt z 30 marca 2012 r. ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw, druk 386. Dostępny w Internecie: <<http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=BD245E7183FC0D2EC12579F900391E15>>.



Renta z tytułu niepełnosprawności

Tego rodzaju świadczenie funkcjonuje w wielu krajach europejskich, między innymi we Francji, Szwecji, Niemczech, choć trzeba przyznać, że jest to dorobek poprzedniej dekady¹⁸³.

Renta z tytułu niepełnosprawności zastąpiłaby: dodatek pielęgnacyjny, świadczenia opiekuńcze, ulgę w podatku dochodowym, wydatki z pomocy społecznej na usługi społeczne takie jak usługi asystentów osobistych osób niepełnosprawnych¹⁸⁴ oraz częściowo obecne renty: z tytułu niezdolności do pracy i socjalną.

Programy PFRON-u, które obecnie nakierowane są na wsparcie aktywności osób niepełnosprawnych, mogłyby (częściowo) wesprzeć finansowo tę rentę. Mogłoby to dotyczyć programów takich jak: Aktywny samorząd, Komputer dla Homera, Pitagoras czy Student. Można również wziąć pod uwagę wykorzystanie części budżetu dofinansowania wynagrodzeń, na przykład na dodatek związany z podwyższonymi kosztami w związku z podjęciem pracy¹⁸⁵.

Można rozważać, czy podobnie nie uczynić z częścią budżetu zadań zleconych, kierowanych obecnie do organizacji pozarządowych.

Renta mogłaby zostać zrealizowana w oparciu o technikę ubezpieczeniową jako powszechny system ubezpieczeniowy osób pracujących i ich rodzin na wzór systemu ubezpieczeń społecznych¹⁸⁶ (lub w ogóle wszystkich obywateli). Alternatywą jest system zaopatrzeniowy finansowany pośrednio przez podatników (na przykład ze środków obecnej składki rentowej). Niezależnie od techniki system jako całość powinien być tańszy od obecnego.

Wysokość renty powinna zależeć od ponoszonych kosztów dodatkowych związanych z niepełnosprawnością. Ich poziom nie powinien być bezpośrednio związany ze stopniem (natężeniem) niepełnosprawności. Będzie on zapewne wypadkową typu niepełnosprawności i jej natężenia. Powinien być określany w procesie orzeczniczym. Dobrym rozwiązaniem może być wykorzystanie wzorców zagranicznych, na przykład francuskich¹⁸⁷.

Renta wspierająca pracę

Także i w tym przypadku podobne świadczenie jest znane w krajach europejskich, na przykład w Niemczech¹⁸⁸. Renta z tytułu niepełnosprawności zastąpiłaby częściowo obecne renty z tytułu niezdolności do pracy i socjalną (łącznie z rentą z tytułu niepełnosprawności – całościowo). Programy PFRON-u, które obecnie nakierowane są na wsparcie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, mogłyby (częściowo) wesprzeć finansowo tę rentę. Mogłoby to dotyczyć programów takich jak: Aktywny samorząd czy Junior. Można rozważać, czy podobnie nie uczynić z częścią budżetu zadań zleconych, kierowanych obecnie do organizacji pozarządowych. Renta mogłaby zostać zrealizowana analogicznymi technikami i środkami (choć niekoniecznie takimi samymi) jak wskazane dla renty z tytułu niepełnosprawności.

¹⁸³ A. Woźniak-Szymańska, dz. cyt., s. 14, 18, 20-25, 36, 43-44.

¹⁸⁴ Usługi asystentów osobistych nie są uregulowane bezpośrednio w przepisach prawa. Większość samorządów realizuje je jako rodzaj (specjalistycznych) usług opiekuńczych w ramach pomocy społecznej.

¹⁸⁵ Por. K. Roszewska, dz. cyt., s. 49.

¹⁸⁶ Warto w tym miejscu przywołać gorącą dyskusję, która ostatnio miała miejsce w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w związku z ustanowieniem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

¹⁸⁷ A. Woźniak-Szymańska, dz. cyt., s. 22-25.

¹⁸⁸ Tamże, s. 43.



Zasiłek dla bezrobotnych

Zakładając zdolność wszystkich do pracy, osoby niepełnosprawne powinny mieć prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Jego zanikający charakter winien motywować do podejmowania pracy. Wskazane byłoby usunięcie obecnego dualizmu pojęciowego (bezrobotny i niepełnosprawny poszukujący pracy) czy finansowego (osobne środki na wsparcie niepracujących osób pełnosprawnych i niepełnosprawnych) oraz traktowanie osób niepełnosprawnych tak samo jak innych bezrobotnych¹⁸⁹.

Instytucja wdrażająca

Nowy system mogłyby wdrażać PFRON lub ZUS, lub obie instytucje równocześnie, zapewne przy współpracy z urzędami pracy w zakresie wsparcia bezrobotnych.

Orzecznictwo

Wobec orzecznictwa można postawić następujące postulaty:

- praca orzecznicza powinna ustalać potencjał i sprawności, w tym zdolność do pracy, czyli stosować podejście pozytywne, a nie negatywne jak obecnie¹⁹⁰,
- orzeczenie powinno wskazywać wyłącznie uprawnienia¹⁹¹, część diagnostyczna (w tym typ niepełnosprawności) nie powinna być ujawniana w orzeczeniu¹⁹²,
- skupienie się na potrzebach, możliwościach i uprawnieniach pozwoliłoby odejść od określania niepełnosprawności w stopniach (czy innej mierze), co zmniejszyłoby stygmatyzację i piętno związane z niepełnosprawnością,
- całe orzecznictwo (dla wszystkich celów) powinno zostać zintegrowane i wyniesione poza podmioty, które później korzystają z treści orzeczeń¹⁹³.

¹⁸⁹ K. Roszewska, dz. cyt., s. 49.

¹⁹⁰ S. Golinowska, *Wnioski i rekomendacje...*, dz. cyt., s. 13; K. Kurowski, dz. cyt., s. 8.

¹⁹¹ Tamże, s. 8.

¹⁹² Tego typu rozwiązania funkcjonują na amerykańskich uniwersytetach, w tym na Temple University w Filadelfii, którego niepełnosprawni studenci otrzymują dokument wskazujący środki wymagane dla zapewnienia ich prawa do pełnego uczestnictwa w procesie kształcenia bez ujawniania ich niepełnosprawności i związanych z nią innych danych wrażliwych.

¹⁹³ S. Golinowska, *Wnioski i rekomendacje...*, dz. cyt., s. 15; K. Kurowski, dz. cyt., s. 8.

Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach

Wybory są w demokratycznym Państwie aktem o ogromnej doniosłości. Zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie możliwości uczestniczenia w nich wszystkim uprawnionym obywatelom. W niniejszym artykule uwaga zostanie skupiona na prawnych i organizacyjnych aspektach udziału w wyborach osób z niepełnosprawnością. W szczególności zostaną przedstawione i poddane ocenie mechanizmy mające na celu usunięcie wszelkich barier i trudności, jakie może napotykać ta grupa wyborców. Zostaną również sformułowane rekomendacje dalszych zmian w tym zakresie.

I. Gwarancje wynikające z Konstytucji RP i aktów prawa międzynarodowego

Art. 62 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje obywatelom czynne prawa wyborcze. Ustawa zasadnicza formułuje tym samym niezmiernie istotną zasadę powszechności wyborów. Wynika z niej wprost obowiązek Państwa dla skonstruowania takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca, który ma taki zamiar – mógł uczestniczyć w głosowaniu. Konstrukcje prawa wyborczego oraz innych aktów powinny więc usunąć wszelkie ograniczenia, jakie mogą napotkać wyborcy z niepełnosprawnościami, by **skutecznie** (podkreślenie autora) włączyć ich do życia politycznego Rzeczypospolitej. Należy również podkreślić w tym kontekście wagę art. 2 Konstytucji RP, a także art. 32, który wskazuje konieczność wprowadzenia dodatkowych gwarancji, aby osoby niepełnosprawne mogły uczestniczyć w życiu publicznym na równi z pozostałymi obywatelami.

Wymóg zagwarantowania praw wyborczych osób niepełnosprawnych wynika również z aktów prawa międzynarodowego. Na kwestię tę zwracała wielokrotnie uwagę Organizacja Narodów Zjednoczonych. W Art. 25 lit. b Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (dalej Pakt) wskazano, że *każdy obywatel ma prawo korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach*, a państwa mają obowiązek przeciwdziałania wszelkim objawom dyskryminacji, w tym trudnościom, jakie mogą napotykać wyborcy niepełnosprawni. W świetle tych postanowień – różnicowanie wyborców ze względu na stopień ich sprawności, a także brak skutecznych mechanizmów prawnych, w tym nieefektywnie czy też wadliwie skonstruowany system prawa wyborczego¹⁹⁴, stanowi naruszenie praw człowieka

¹⁹⁴ W 2002 roku w raporcie Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka wskazano, że niedostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich, a także brak specjalnych kart do głosowania dla osób niewidomych bądź niedowidzących powoduje, że wybory takie nie mogą być uznane za zgodne z art. 25 Paktu. Więcej: P. Chybalski, *Prawa wyborców niepełnosprawnych*, „Infos” 2007, nr 12, s. 2.



sformułowanych w Pakcie¹⁹⁵. Bardzo ważnym aktem prawa międzynarodowego jest przyjęta w 2006 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. W art. 29 Konwencji odnaleźć można przepis wprost nakładający na państwa-strony obowiązek realnego zagwarantowania osobom niepełnosprawnym korzystania z ich praw politycznych. Gwarancje te mają w szczególności obejmować możliwość pełnego i efektywnego uczestniczenia w życiu publicznym i politycznym na równych zasadach z innymi obywatelami – bezpośrednio bądź przez dowolnie wybranego przedstawiciela. Konwencja zobowiązuje państwa-strony do zapewnienia obywatelom, iż procedury i ułatwienia oraz materiały wyborcze będą odpowiednie, dostępne, zrozumiałe i łatwe do użycia, a głosowanie dla osób niepełnosprawnych w wyborach i referendach będzie tajne, wolne od wszelkiego wpływu i zastraszenia. Warto również podkreślić, że państwa powinny w procesie wyborczym umożliwić wyborcom niepełnosprawnym korzystanie z nowych technologii.

Na konieczność zapewnienia osobom niepełnosprawnym realnej możliwości udziału w wyborach zwracają uwagę inne organizacje międzynarodowe. Z uwagi na objętość niniejszego artykułu zostaną tylko zasygnalizowane działania Rady Europy, która zawarła szereg rekomendacji w dokumentach Komisji Weneckiej (m.in. w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych¹⁹⁶). W Planie działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych 2006-2015¹⁹⁷, zawarto również dokładne wytyczne odnoszące się do dostosowania procesu wyborczego do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, wskazując m.in., by procedury i urządzenia służące do głosowania były dostępne dla osób niepełnosprawnych. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć także zapewnioną możliwość pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez siebie osoby. Podkreślono również konieczność zapewnienia dostępności informacji wyborczych we wszystkich możliwych formatach¹⁹⁸.

Liczne oceny i rekomendacje odnośnie procedur zapewniających wyborcom niepełnosprawnym realny udział w wyborach formułuje także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Ważne są m.in. raporty oceniające ustawodawstwo wyborcze i organizację poszczególnych wyborów¹⁹⁹.

II. Rozwiązania dotyczące udziału w wyborach osób niepełnosprawnych w polskim prawie wyborczym

Mimo że zasada powszechności jest uznawana za fundament wyborów w demokratycznym Państwie, polskie prawo wyborcze przez wiele lat nie zapewniało skutecznych mechanizmów umożliwiających osobom z niepełnosprawnościami realny udział w wybo-

¹⁹⁵ Tamże.

¹⁹⁶ Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjęty przez Komisję wenecką Rady Europy na 52 Sesji, Wenecja, 18-19 października 2002 r.

¹⁹⁷ Zalecenie nr Rec (2006)5 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich: Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006-2015, pkt. 3.1.3.

¹⁹⁸ Dokument ten wskazuje również konieczność zachęcania partii politycznych i innych organizacji społecznych do udostępniania swoich informacji oraz do organizacji swoich spotkań w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami.

¹⁹⁹ Między innymi Raport z monitoringu wyborów parlamentarnych w RP, które odbyły się 9 października 2011 roku.



rach. Nieliczne konstrukcje (np. obowiązek dostosowania jednego lokalu w gminie do potrzeb osób niepełnosprawnych) nie odpowiadały potrzebom, nie były również stosowane we wszystkich rodzajach wyborów²⁰⁰. Tymczasem od początku lat 90. Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) i Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie wskazywali potrzebę wprowadzenia nowych skutecznych mechanizmów i procedur głosowania. Od początku XXI wieku bardzo aktywnie do debaty na temat ułatwień dla wyborców włączyły się instytuty badawcze i organizacje społeczne. Postulaty trafiały jednak na znaczny opór ze strony ustawodawcy i dużej części ekspertów przedstawiających liczne zastrzeżenia natury organizacyjnej, prawnej i politycznej (*sic!*). Wciąż bowiem uważano również, że techniczne bariery w dostępie do głosowania to problematyka marginalna.

Dzięki konsekwencji w działaniach, od 2009 roku sytuacja zaczęła ulegać zmianie. Wprowadzono wówczas po raz pierwszy możliwość głosowania przez osoby niepełnosprawne w inny sposób niż w lokalu wyborczym – głosowanie przez pełnomocnika²⁰¹. Po pozytywnych doświadczeniach z zastosowania tej konstrukcji w wyborach 2010 roku w Kodeksie wyborczym, który wszedł w życie w 2011 roku, wprowadzono już bardzo duży pakiet różnorodnych mechanizmów, mających na celu ułatwienie udziału w wyborach osobom niepełnosprawnym. Rozwiązania te zostaną w skrócie przedstawione poniżej.

Procedury oddawania głosu

Wyborcy niepełnosprawni mogą korzystać z nowych procedur głosowania w tym tzw. alternatywnych – umożliwiających udział w głosowaniu bez konieczności udawania się do lokalu wyborczego (głosowanie przez pełnomocnika i korespondencyjne).

W Kodeksie wyborczym uchwalonym 5 stycznia 2011 roku instytucja głosowania przez pełnomocnika została zawarta w Rozdziale 7²⁰² obejmującym art. 54–61. Z możliwości ustanawiania pełnomocnika mogą skorzystać wyborcy niepełnosprawni z orzeczoną przez właściwy organ niepełnosprawnością w stopniu znacznym bądź umiarkowanym, a także wyborcy, którzy ukończyli 75. rok życia. Zamiar skorzystania z procedury powinien być zgłoszony do 10 dnia przed dniem wyborów.

Pełnomocnictwa udziela się przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) bądź innym upoważnionym urzędnikiem gminy przez wójta, co do zasady w miejscu zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa. To bardzo ważne postanowienie, znacząco ułatwiające procedurę udzielania pełnomocnictwa. Dodatkowo, na podstawie art. 56 par. 6. k.w., dopuszcza się – na wniosek wyborcy – udzielenie pełnomocnictwa w innym, dogodnym dla niego miejscu na terenie gminy.

Pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo tylko od jednego wyborcy. Wyjątek stanowią członkowie rodziny (wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra) lub osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki, kurateli. W takim przypadku pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch wyborców – jeśli jeden z wyborców należy do wymienionej grupy.

²⁰⁰ Niespójność prawa wyborczego była jednym z głównych argumentów przygotowania i uchwalenia w 2011 roku jednego aktu regulującego wybory w RP – Kodeksu wyborczego.

²⁰¹ Szerzej: J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w Polsce na tle państw Unii Europejskiej* [w:] D. Dziewulak, *Wybrane problemy systemów wyborczych*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 3.

²⁰² Szerzej: J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] *Kodeks Wyborczy. Wstępna ocena*, pod red. K. Skotnickiego, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.



Zgodnie z art. 59 k.w., w dniu wyborów pełnomocnik udaje się do lokalu wyborczego. Przedstawia tam pełnomocnictwo, które jest dołączane do spisu wyborców, a następnie pełnomocnik – potwierdzając swoim podpisem – pobiera kartę (karty) do głosowania w imieniu wyborcy, który udzielił pełnomocnictwa. Pełnomocnik głosujący w imieniu wyborcy podlega w pozostałych sprawach tym samym zasadom głosowania w lokalu wyborczym, co inni wyborcy.

Nowelizacja kodeksu na mocy ustawy z 27 maja 2011 roku²⁰³ wprowadziła również możliwość głosowania korespondencyjnego w kraju. Tryb ten uregulowany jest w rozdziale 7b k.w. Do głosowania korespondencyjnego uprawnieni są wyborcy o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Warto zauważyć, że w porównaniu do głosowania przez pełnomocnika, krąg ten jest węższy – nie obejmuje osób w zaawansowanym wieku.

Zamiar głosowania korespondencyjnego – zgodnie z art. 61 c par. 1 k.w. – powinien być zgłoszony wójtowi przez wyborcę niepełnosprawnego do 21 dnia przed dniem wyborów Nie później niż 7 dni przed terminem wyborów wyborca powinien otrzymać tzw. pakiet wyborczy (art. 61f par. 1). W jego skład wchodzi karta (karty) do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu oraz koperta zwrotna, a także – jeśli wyborca wyraził takie życzenie – nakładki do głosowania. Pakiet wyborczy doręcza się wyłącznie do rąk własnych wyborcy niepełnosprawnego, po okazaniu dowodu tożsamości i pisemnym potwierdzeniu odbioru. Wyborca głosujący korespondencyjnie, po wypełnieniu karty do głosowania, wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja. Kopertę tę wkłada wraz z podpisanym oświadczeniem o osobistym i tajnym oddaniu głosu, do koperty zwrotnej. Kopertę tę przesyła (bez opłat) do właściwej obwodowej komisji wyborczej.

Kodeks wyborczy wprowadził również adresowaną do wyborców niewidomych i niedowidzących – możliwość oddawania głosu z wykorzystaniem nakładek sporządzonych w alfabecie Braille'a. Wyborca zamiar głosowania z pomocą nakładek powinien zgłosić do wójta na 14 dni przed dniem wyborów, wskazując właściwy dla wyborcy okręg wyborczy. Warto podkreślić, że możliwość użycia nakładki do głosowania jest przewidziana zarówno dla głosowania w lokalu wyborczym, jak i – co zostało wspomniane wcześniej – oddając głos drogą korespondencyjną (wówczas przy zgłoszeniu zamiaru zagłosowania korespondencyjnego – co musi mieć miejsce do 21 dnia przed dniem wyborów – wyborca niepełnosprawny powinien zgłosić potrzebę skorzystania z nakładek).

Lokale wyborcze

Kodeks wyborczy znacząco zwiększa liczbę lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Na terenie gminy powinny stanowić one co najmniej $\frac{1}{3}$ wszystkich lokali²⁰⁴. Stan ten będzie osiągnięty stopniowo: do dnia 31 grudnia 2014 r. wójt zobowiązany jest zapewnić dostosowanie minimum $\frac{1}{5}$ lokali²⁰⁵.

²⁰³ Ustawa z dnia 27 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 147 poz. 881).

²⁰⁴ Warunki techniczne, jakim powinien odpowiadać lokal obwodowej komisji wyborczej dostosowany do potrzeb wyborców niepełnosprawnych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 158 poz. 938).

²⁰⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, art. 15 a (Dz. U. Nr 21 poz. 113 ze zm.).



Wyborca niepełnosprawny może dopisać się do spisu wyborców w wybranym przez siebie obwodzie głosowania (na obszarze gminy właściwej ze względu na miejsce jego stałego zamieszkania), w którym znajduje się lokal dostosowany do jego potrzeb. Powinien złożyć pisemny wniosek do właściwego urzędu gminy najpóźniej w 14 dniu przed dniem głosowania.

Nowym rozwiązaniem jest możliwość zmiany dotychczasowej siedziby lokalu obwodowej komisji wyborczej, w tym lokalu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych (np. w sytuacji, w której w sąsiedztwie dotychczasowego lokalu, znajduje się wyremontowany lub nowy obiekt lepiej odpowiadający na potrzeby osób z niepełnosprawnościami)²⁰⁶. Propozycje zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych, mogą być przedkładane wójtowi na piśmie, na co najmniej 55 dni przed dniem wyborów, przez wszystkich zainteresowanych. Przedłożone propozycje wójt ma obowiązek niezwłocznie umieścić w Biuletynie Informacji Publicznej. Zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych dokonuje się najpóźniej w 45 dniu przed dniem wyborów. Natomiast ostateczną informację o wyznaczonych siedzibach obwodowych komisji wyborczych oraz lokalach obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych wójt podaje do wiadomości wyborców w formie obwieszczenia najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów. Obwieszczenie zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 53 Kodeksu wyborczego, wyborcy niepełnosprawnemu w lokalu wyborczym, na jego prośbę, może pomagać inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania. Państwowa Komisja Wyborcza wskazuje, że pomoc ta może mieć charakter wyłącznie techniczny i nie może obejmować sugerowania wyborcy sposobu głosowania lub polegać na głosowaniu w zastępstwie tego wyborcy. Dopuszczalne jest natomiast, aby na życzenie osoby niepełnosprawnej w pomieszczeniu za zasłoną przebywała osoba udzielająca pomocy²⁰⁷.

Informowanie o kwestiach związanych z wyborami

Kodeks wyborczy wprowadził pakiet przepisów regulujących problematykę informowania wyborców niepełnosprawnych o najważniejszych kwestiach związanych z wyborami. Wprowadzone procedury zostały ujęte m.in. w rozdziale 5a kodeksu. Zgodnie z regulacją – wyborca niepełnosprawny ma zagwarantowaną możliwość uzyskiwania informacji dotyczącej właściwego okręgu wyborczego i obwodu głosowania, znajdującej się najbliższej miejsca zamieszkania siedzibie dostosowanego lokalu wyborczego; warunków dopisania się do spisu wyborców w obwodzie głosowania; terminu oraz godzin głosowania, komitetów wyborczych biorących udział w wyborach; zarejestrowanych list i kandydatów, a także warunków i form głosowania (art. 37a k.w). Ustawa wymienia kilka sposobów przekazywania powyższych informacji. Po pierwsze – przekazuje je wyborcy wójt (burmistrz, prezydent miasta) bądź upoważniony przez niego pracownik w godzinach pracy urzędu – w tym także telefonicznie. Po drugie – przesyłane są jako drukowane materiały informacyjne lub w formie elektronicznej. Krąg osób uprawnionych do uzyskania informacji w tym trybie obejmuje wszystkich wyborców niepełnosprawnych – bez względu na stopień ich niepełnosprawno-

²⁰⁶ Zgodnie z art. 13 a Kodeksu wyborczego.

²⁰⁷ Załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 r. Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczące zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., pkt 27, s. 17.



ści. Kodeks przewiduje również obowiązek wójta do zamieszczenia przedstawionych powyżej informacji w elektronicznym Biuletynie Informacji Publicznej oraz ich upublicznienie w sposób przyjęty zwyczajowo w gminie.

Wprowadzono także procedurę ustnego przekazania na wniosek wyborcy treści obwieszczeń przez członka obwodowej komisji wyborczej. Wytyczne PKW precyzują, że informację taką może przeczytać przewodniczący lub zastępca przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej w obecności członka komisji zgłoszonego przez inny komitet wyborczy.

Ustawa wprowadza obowiązek przygotowania informacji dla osób niepełnosprawnych również przez Państwową Komisję Wyborczą. Nałożono bowiem obowiązek zamieszczenia na stronie internetowej (portalu) PKW informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnych w formie uwzględniającej różne stopnie niepełnosprawności. Państwowa Komisja Wyborcza przygotowuje również taką informację w alfabecie Braille'a i przekazuje na żądanie zainteresowanym.

Nowe procedury przekazywania informacji regulowane w rozdziale 5a kodeksu, obejmują również postanowienia dotyczące umieszczania obwieszczeń wyborczych i wyników wyborów w lokalach wyborczych i poza nimi w miejscach łatwo dostępnych dla osób o niepełnosprawności ruchowej.

III. Wnioski i rekomendacje

Analiza przyjętej w ubiegłym roku regulacji prawnej i zastosowanie w praktyce pakietu nowych rozwiązań mających na celu ułatwienie wyborcom udziału w wyborach pozwalają na dokonanie ich wstępnej oceny, a także zarysowanie kierunków dalszych zmian.

Wybory parlamentarne odbyły się 9 października 2011 roku. Z procedury głosowania przez pełnomocnika skorzystało 12 427 wyborców. Nie zanotowano przy tym większych zakłóceń i niejasności. Korespondencyjnie w kraju głosowało 807 osób²⁰⁸ (do których wysłano pakiety wyborcze). Z tego komisje otrzymały 801 kopert zwrotnych. Niestety w 119 kopertach nie dołączono oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu, w 4 oświadczenie takie było, natomiast nie zostało podpisane. W 4 kopertach zwrotnych zabrakło kopert na kartę do głosowania, 4 nie zostały zaklejone. Ostatecznie więc do urn wrzucono skutecznie 672 koperty na karty do głosowania (z których wyjęto 671 kart do głosowania). Wśród osób, które wyraziły chęć głosowania korespondencyjnego, 43 wyborców wskazało na konieczność przesłania nakładki na kartę do głosowania w alfabecie Braille'a.

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wnioski jakie płyną z wyborów parlamentarnych 2011 roku, sformułowane zostaną rekomendacje dotyczące zarówno zmian w regulacji prawnej (Kodeks wyborczy, inne ustawy, akty podustawowe), a także kwestii organizacyjnych i technicznych.

Procedury oddawania głosu

Oceniając zastosowanie procedury głosowania przez pełnomocnika, należy wskazać, że mimo wyrażanych w toku prac legislacyjnych obaw i zarzutów (formułowanych również w skardze grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego) o bezpieczeństwo tej procedury,

²⁰⁸ Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 roku do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP.



jej stosowanie przebiegało bez większych kłopotów (co ważne – dotyczy to trzech kolejnych elekcji, jakie miały miejsce w 2010 i 2011 roku). Warto podkreślić, że termin na zgłaszanie przez wyborców zamiaru zagłosowania przez pełnomocnika jest relatywnie późny (do 10 dnia przed dniem wyborów), co niewątpliwie można ocenić jako korzystne dla wyborców. Wynika on m.in. z samej istoty stosowania procedury, kiedy to pełnomocnictwo może być ustanawiane (a czyni się to w obecności wójta lub wskazanego urzędnika gminy) nawet na kilka dni przed dniem wyborów. Niestety procedura złożenia wniosku i ustanawiania aktu pełnomocnictwa jest w znaczący sposób sformalizowana i obostrzona wieloma warunkami. Ma to jednak na celu zapewnienie uczciwości stosowania procedury. Nie wydaje się zasadne wprowadzanie większych zmian w procedurze głosowania przez pełnomocnika.

Zastosowanie procedury głosowania korespondencyjnego dla wyborców niepełnosprawnych w kraju²⁰⁹ również zasługuje na generalnie pozytywną ocenę. Warto wskazać jednak kilka elementów, które wyraźnie sprawiały wyborcom problemy i rozważyć możliwość ich korekty. Przede wszystkim termin na zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych był bardzo wczesny (do 21 dnia przed dniem wyborów). Wydaje się, że w połączeniu z dużym poziomem nieznajomości tej procedury (i późnym rozpoczęciem kampanii informacyjnych) przyczyniło się to do relatywnie niewielkiej liczby wyborców, którzy skorzystali z tej procedury w kraju (należy podkreślić: kilkanaście razy mniejszej niż w przypadku procedury głosowania przez pełnomocnika). Drugą ważną kwestią związaną z procedurą głosowania korespondencyjnego, która spowodowała wyborcom problemy, była konieczność załączenia w kopercie zwrotnej podpisanego oświadczenia o tajnym i osobistym wypełnieniu kart do głosowania. Zgodnie z ustawą – brak takiego oświadczenia (lub jego niepodpisanie) powodował, że koperta na kartę do głosowania nie była wrzucana do urny i głos nie był brany pod uwagę przy obliczaniu wyników wyborów – procedura oddania głosu była więc bezskuteczna.

Po wyborach parlamentarnych 2011 roku, w środowiskach eksperckich pojawiły się głosy wskazujące na potrzebę rozważenia zlikwidowania wymogu załączania podpisanego oświadczenia w kopercie zwrotnej²¹⁰.

Jeśli oświadczenia takie miałyby pozostać istotną kwestią jest zapewnienie instrumentarium umożliwiającego podpisanie oświadczenia przez osoby niewidome bądź niedowidzące (np. nakładki z ramką na podpis). Praktyka pokazuje, że wyborcy ci napotykają duże problemy ze złożeniem podpisu we wskazanym miejscu²¹¹.

Kodeks wyborczy wprowadził dwie „alternatywne” procedury głosowania – głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika. Kierowane są one przede wszystkim do wyborców, którzy mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych lub wręcz głosowanie w lokalu wyborczym jest dla nich niemożliwe. Występowanie dwóch procedur umożliwia skorzystanie z tej, która wydaje się najbardziej dogodna, względem której mają zaufanie, która w ich przekonaniu gwarantuje bezpieczne i skuteczne oddanie głosu. Jak pokazały wyniki badań – zarówno ilościowych, jak i jakościowych przeprowadzanych m.in. przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, oceny obu

²⁰⁹ Procedura głosowania korespondencyjnego obejmowała również wyborców przebywających poza granicami kraju.

²¹⁰ Między innymi w dyskusji, jaka miała miejsce na międzynarodowej konferencji naukowej *Methods of ensuring participation in the voting for voters residing abroad*, która odbyła się w Łodzi (Uniwersytet Łódzki) w dniach 16–17 października 2011 roku.

²¹¹ J. Gniatkowski, *Opracowanie wyników dyskusji osób niewidomych dotyczących wprowadzenia i wykorzystania nakładek brajlowskich w czasie wyborów z października 2011 r.*, FIRR, Warszawa [bez daty].



procedur są zróżnicowane – dla części badanych znacznie większe zaufanie budziła procedura głosowania przez pełnomocnika, dla części natomiast głosowanie korespondencyjne²¹². Wydaje się więc, że skoro obie procedury dobrze sprawdziły się w praktyce i nie powodują komplikacji organizacyjnych i technicznych w procesie przeprowadzania wyborów w RP – wskazane jest ich zachowanie co najmniej przez kilka najbliższych cykli wyborczych.

Jednocześnie zauważyć należy, że biorąc pod uwagę perspektywę rozwoju, a także możliwość łączenia z innymi mechanizmami ułatwiającymi oddawanie głosu – większy potencjał ma procedura głosowania korespondencyjnego²¹³.

Konieczne jest natomiast pilne podjęcie problematyki kręgu osób uprawnionych do korzystania z procedur. W szczególności rozszerzenia wymaga procedura głosowania korespondencyjnego. W tym miejscu warto przytoczyć liczne postulaty, aby mógł z tej procedury korzystać każdy zainteresowany wyborca (w tym wyborcy niepełnosprawni).

Bardzo często formułowane są (również wśród osób z niepełnosprawnościami) nadzieje i oczekiwania związane z procedurą głosowania elektronicznego. Należy jednak bardzo wyraźnie podkreślić, że biorąc pod uwagę przebieg dotychczasowych prac, stopień rozwoju procedur e-administracji w Polsce (m.in. problemy i oddalające się terminy wprowadzenia dowodów osobistych z podpisem elektronicznym), a także zaawansowanie procedur bezpieczeństwa, wprowadzenie zdalnego głosowania elektronicznego (głosowania przez Internet), należy uznać za realne w dalszej perspektywie czasowej (ok. 10–15 lat).

Natomiast wydaje się możliwe znacznie wcześniejsze wprowadzenie procedury głosowania w lokalu wyborczym z wykorzystaniem elektronicznych maszyn do głosowania – „głosomatów”. „Głosomaty” oferują bowiem szereg ułatwień dla wyborców w tym np. dla osób niewidzących i niedowidzących, umożliwiając wysłuchanie (w formacie audio) list komitetów oraz kandydatów i potwierdzenie głosowe dokonanego wyboru. Koszty rozwoju i wprowadzenia takich maszyn wydają się być pożądaną inwestycją. Konieczne jest więc rozwijanie procedur elektronicznych w głosowaniu (badania, testy).

Co najmniej do czasu wprowadzenia „głosomatów”, w lokalach wyborczych funkcjonować powinny nakładki na karty do głosowania. Praktyczne zastosowanie tej procedury w wyborach z 2011 roku jest oceniane przez jej adresatów pozytywnie²¹⁴, choć formułowane są postulaty korekt²¹⁵. W szczególności dotyczą one koloru nakładek. Zastosowany biały kolor, połączony z trudnością w precyzyjnym zaznaczeniu znaku „X” w wybranym miejscu, może powodować zabrudzenie (np. długopisem) ramki, a przez to wskazać na preferencje wyborcy. W związku z tym proponowane jest w przyszłości przygotowywanie nakładek w kolorze czarnym.

Wiele kontrowersji wzbudziła kwestia niedopasowania nakładek do kart do głosowania, co w praktyce uniemożliwia ich skuteczne zastosowanie. Jest to ważny sygnał dla wzmocnienia procedur nadzoru nad technicznym przygotowaniem kart i nakładek.

²¹² Więcej: *Wybory dla wszystkich*, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

²¹³ Rozwiązanie to jest najpopularniejsze wśród systemów prawa wyborczego większości państw stosujących „alternatywne” procedury głosowania.

²¹⁴ Więcej: *Wybory dla wszystkich*, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

²¹⁵ J. Gniatkowski, *Opracowanie wyników dyskusji osób niewidomych dotyczących wprowadzenia i wykorzystania nakładek brajlofskich w czasie wyborców z października 2011 r.*, FIRR, Warszawa [bez daty].



Bardzo dobrze należy ocenić praktykę wyposażania w nakładki do głosowania również wszystkich lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych (zgodnie z Załącznikiem do Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 roku²¹⁶ – w lokalu takim znajdowały się 3 nakładki każdego rodzaju). W kolejnych wyborach postuluje należy dalsze upowszechnienie tej procedury – umieszczanie nakładek do głosowania w każdym lokalu wyborczym.

Lokale wyborcze

Pomimo wprowadzenia do polskiego systemu wyborczego alternatywnych procedur głosowania, znaczna część wyborców niepełnosprawnych oraz w podeszłym wieku deklaruje chęć oddania głosu w sposób tradycyjny. Z badań przeprowadzonych w lipcu 2011 r.²¹⁷ wynika, że ponad 80 % respondentów wskazuje głosowanie w lokalu wyborczym jako preferowany sposób oddania głosu w wyborach. Niezwykle istotną kwestią pozostaje właściwe dostosowanie lokali do potrzeb wyborców o ograniczonych możliwościach poruszania się.

Zgodnie z oficjalnymi danymi – w wyborach parlamentarnych, które odbyły się 9 października 2011 roku, na 25 993 lokali wyborczych, tylko 7 720 było dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jak wskazują jednak wyniki kontroli, przeprowadzonych zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich²¹⁸, jak i Najwyższą Izbę Kontroli²¹⁹, zdecydowana większość lokali wskazanych przez gminę jako dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych pozostaje faktycznie niedostępna dla tej grupy wyborców. Najwyższa Izba Kontroli, po przeprowadzeniu kontroli wybranych 100 lokali, nieprawidłowości stwierdziła w 62%. Na 90 lokali wyborczych kontrolowanych przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich uchybienia dostrzeżono w 72 lokalach, co stanowiło 80% wszystkich wizytowanych budynków. Konieczne jest więc podjęcie rozbudowanych działań na rzecz realnego wypełniania wymogów wskazanych przez przepisy prawa.

Znacząca część badanych wyborców²²⁰ uznała, że spośród wszystkich możliwych udogodnień najbardziej pomocne przy kolejnych wyborach byłoby zapewnienie bezpłatnego dowozu do lokalu wyborczego. Praktyka organizowania bezpłatnego transportu dla wyborców z niepełnosprawnościami jest z powodzeniem realizowana przez wiele gmin w Polsce²²¹. Z formalnego punktu widzenia gminy nie są jednak zobowiązane do dowożenia wyborców do lokali wyborczych. Wskazane byłoby wprowadzenie ustawowego obowiązku organizowania przez gminy bezpłatnego transportu wyborców starszych (powyżej 75. roku życia lub młodszych) i wyborców z niepełnosprawnościami do lokali wyborczych w dniu głosowa-

²¹⁶ Sposób drukowania kart do głosowania i sporządzania nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a oraz tryb ich przekazywania obwodowym komisjom wyborczym w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 roku, Załącznik do Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 roku.

²¹⁷ Komunikat z badań CBOS *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011.

²¹⁸ Kontrolę przeprowadzili pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 8 października 2011 r. na obszarze 22 miejscowości. Wyniki kontroli są dostępne na stronie internetowej: www.rpo.gov.pl.

²¹⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK *Dostosowanie organizacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., do obsługi wyborców niepełnosprawnych*, Warszawa, luty 2012.

²²⁰ Badanie przeprowadzone przez TNS OBOP w dniach 26–27 października 2011 r. na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, *Dostępność głosowania – badanie opinii osób 60+*.

²²¹ Choć, jak pokazują wyniki badań (m.in. Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji), wciąż organizowanie transportu jest w skali Państwa relatywnie rzadką procedurą.



nia. Możliwość skorzystania z bezpłatnego transportu powinna być łatwo dostępna dla osób starszych i niepełnosprawnych, co wiąże się z koniecznością wprowadzenia prostych i przejrzystych procedur (np. możliwość złożenia wniosku drogą telefoniczną lub elektroniczną) oraz upowszechnienia wiedzy na temat tej formy udogodnienia.

Informowanie o kwestiach związanych z wyborami

Oceniając wybory parlamentarne należy wskazać krytyczny stan wiedzy na temat nowych procedur wśród wyborców. Szczególnie niepokojący był fakt, że najmniejsza wiedza występowała w grupach ankietowanych, którzy są zgodnie z ustawą adresatami nowych rozwiązań. Dla przykładu – o możliwości oddania głosu przez pełnomocnika wiedziało na krótko przed upływem terminu na zgłoszenie zamiaru skorzystania z tej procedury – tylko 15% (*sic!*) spośród ankietowanych²²² mających ukończony 75. rok życia. Podobny obraz przedstawiały badania jakościowe – fokusy (moderowane rozmowy) z osobami niepełnosprawnymi, jakie były organizowane na kilka dni przed wyborami w ramach prac badawczych podejmowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Rozmówcy najczęściej nie słyszeli o żadnych udogodnieniach wprowadzonych do prawa wyborczego, a nakierowywani przez prowadzącego dyskusję – wskazywali na błędne rozumienie szczegółowych kwestii związanych z procedurami, które powodowały zresztą ich negatywną ocenę (np. w jednej z rozmów przeprowadzonej 30 września 2011 roku badani uznali, że procedura głosowania przez pełnomocnika opiera się na wyborze pełnomocników z urzędowej, ogólnej listy – a pełnomocnikami są jedynie urzędnicy samorządowi)²²³.

Bardzo ważną nowością jest możliwość uzyskania przez osobę niepełnosprawną kompleksowej informacji u wójta (w trybie art. 37a). Jednak poważnym mankamentem jest to, że działanie informacyjne wójta w tym zakresie wynika jedynie z wniosku wyborcy. Zakłada się tym samym jego wiedzę o uprawnieniu, a także znajomość danych teled adresowych urzędu, które umożliwią zgłoszenie wniosku o uzyskanie takiej informacji. Przesunięto tym samym inicjatywę uruchamiania całej procedury na wyborcę. W praktyce założenie to jest bardzo ryzykowne, obywatel może bowiem paradoksalnie nie dysponować informacją jak, gdzie i na jakich warunkach może zostać skutecznie i kompleksowo poinformowany.

Rozważając ogromnie ważną problematykę zainicjowania procedury informacyjnej, należy przypomnieć i powtórzyć postulat zwiększenia aktywności szeroko pojętych organów państwa (również organów samorządowych wykonujących zadania zlecone). W ubiegłych latach proponowano skierowanie przed wyborami z urzędu spersonifikowanej, drukowanej informacji do każdego wyborcy, bez potrzeby składania wniosku. Podejmowane w czasie prac legislacyjnych nad projektem Kodeksu wyborczego próby wprowadzenia *indywidualnych zawiadomień o wyborach*²²⁴ zakończyły się jednak fiaskiem²²⁵. Rozwiązanie to polegało na przekazywaniu każdemu z wyborców druku zawierającego m.in. zwięzłą informację o miejscu, czasie i sposobie głosowania. Warto powrócić do tego pomysłu, ale z ważną modyfikacją, aby informacja taka również obejmowała procedury głosowania (koresponden-

²²² B. Roguska, J. Zbieranek, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*. Komunikat z badań, Centrum Badania Opinii Publicznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, wrzesień 2011.

²²³ Wyniki badania jakościowego przeprowadzonego we wrześniu 2011 roku przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

²²⁴ A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, Analizy i Opinie nr 36, Warszawa 2005.

²²⁵ Więcej: Biuletyn KNOW nr 3372/IV z dnia 10 lutego 2010 roku i następne.



cyjnego, przez pełnomocnika) i terminy zgłaszania zamiaru skorzystania z nich, możliwość skorzystania z portalu informacyjnego PKW, numer telefoniczny infolinii PKW dla wyborców, a także wskazanie na możliwość uzyskania kompleksowej informacji u wójta (w trybie art. 37a). Taka koncepcja powoduje jednak, że druki takie musiałyby być wysyłane (i dotrzeć) do wyborców stosunkowo wcześniej – przed wyborami.

Kwestią otwartą pozostaje szersze wykorzystanie nowoczesnych technologii w indywidualnym informowaniu wyborców – w tym możliwości jakie daje Internet i poczta elektroniczna.

Wraz z postulatami „aktywnego” informowania obywateli o procedurach wyborów optymalnym rozwiązaniem wydaje się przesyłanie przedstawionych powyżej „zawiadomień” do wszystkich wyborców. Pewnym *minimum minimorum* jest dostarczanie takich informacji wyborcom niepełnosprawnym²²⁶ i zawierać ona powinna co najmniej informacje o udogodnieniach z jakich mogą skorzystać²²⁷.

Można rozważyć również inne mechanizmy „aktywnego” informowania, np. stworzenie przez gminy rejestru wyborców, którzy złożyli wniosek o uzyskanie informacji, o których mowa w art. 37a, a jednocześnie złożyliby przy tym deklarację, że chcieliby je uzyskiwać przed każdymi wyborami, bez konieczności uprzedniego składania wniosku (dotyczyłoby to zarówno przesyłania informacji w wersji drukowanej, jak/lub elektronicznej). Rejestr mógłby być również uzupełniany na bieżąco w okresie pomiędzy wyborami (o możliwości dopisania się do tego rejestru mogłyby informować również m.in. organizacje pozarządowe).

Ważną kwestią pozostaje krąg osób uprawnionych do uzyskania informacji w trybie przewidzianym w art. 37a. Choć obejmuje on wszystkie osoby niepełnosprawne bez względu na stopień niepełnosprawności, to pozostaje pytanie o możliwość uzyskania takich informacji przez inną osobę niebędącą niepełnosprawną np. członka rodziny, sąsiada. Dlatego warto rozważyć rozszerzenie kręgu uprawnionych i wprowadzenie pojęcia „osoby zainteresowane” – analogicznie do art. 37b par. 2.

Warto również postulować rozszerzenie zakresu informacji w ramach art. 37a w tym m.in. o przedstawienie procedur bezpłatnego transportu wyborców niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku, jaki organizowany jest przez gminę.

Przedstawione powyżej postulaty bardziej aktywnego i indywidualnego kierowania z urzędu informacji do wyborców są o tyle istotne, że część pozostałych procedur informacyjnych, jakie przewiduje Kodeks wyborczy, charakteryzuje się problematyczną skutecznością. Dotyczy to przede wszystkim obowiązku umieszczania przez wójta informacji dla osób niepełnosprawnych w „sposób zwyczajowo przyjęty”. Ważniejsze wydaje się umieszczanie informacji w BIP urzędu, warto jednak pamiętać, że odnalezienie jej właśnie na stronie internetowej urzędu gminy/miasta i w odpowiedniej zakładce może wcale nie być łatwym zadaniem dla przeciętnej wyborcy.

Również tradycyjna już procedura umieszczania obwieszczeń (art. 16) od lat nie jest uznawana za skuteczną²²⁸.

²²⁶ Bardzo mocno postulaty te podnoszone były w czasie badań. Więcej: *Wybory dla wszystkich*, wyniki badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

²²⁷ Pozostaje wówczas pytanie o dane obywateli, którzy otrzymywaliby takie zawiadomienia. Warto wspomnieć, że w czasie prac nad Kodeksem wyborczym zgłaszano propozycję utworzenia rejestru wyborców niepełnosprawnych, ale nie spotkała się z akceptacją ustawodawcy. Więcej: Poselski projekt ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych [Druk nr 2800].

²²⁸ A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, Analizy i Opinie nr 36, Warszawa 2005,



Pozytywnie należy natomiast ocenić wprowadzenie wymogów odnośnie obwieszczeń wyborczych umieszczanych w lokalach wyborczych i poza lokalami, tak by znalazły się one w miejscach dostępnych dla wyborców niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej.

Istotną kwestią jest również poziom wiedzy wśród osób zaangażowanych organizacyjnie w proces przygotowywania wyborów, a więc m.in. urzędników samorządowych – w szczególności pełnomocników ds. wyborów. Tymczasem badania wskazują, że nowe udogodnienia i standardy – w tym procedury dla osób niepełnosprawnych pozostawały dla nich nieznanymi²²⁹. Ma to ogromne znaczenie, bowiem to zadaniem urzędników samorządowych są kwestie odpowiedniego przygotowania lokali wyborczych, m.in. ich oznaczenie.

Również właściwe przygotowanie członków obwodowej komisji wyborczej jest niezmiernie ważnym zagadnieniem²³⁰. Jak pokazują badania jakościowe, a także raporty przygotowane przez organizacje pozarządowe zajmujące się problemami osób niepełnosprawnych, nie zawsze członkowie komisji mają odpowiednią wiedzę i umiejętności korzystania z wprowadzonych do prawa wyborczego udogodnień. Warto podkreślić, że osoby takie w codziennym życiu nie mają z reguły wielu okazji do poznania osób niepełnosprawnych, ich potrzeb i oczekiwań. W dniu wyborów trudno im więc odpowiednio i konstruktywnie zareagować na wyniki w lokalu wyborczym sytuacji i w optymalny sposób okazać pomoc czy ją zorganizować.

Dlatego należy odpowiednio uczulić pełnomocników ds. wyborów oraz osoby przeprowadzające szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych na problematykę uczestnictwa w głosowaniu osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku. Można w tym celu podjąć szereg działań. Dla przykładu – warto, aby Krajowe Biuro Wyborcze przygotowało dla pełnomocników ds. wyborów specjalną instrukcję, swoisty „Inspirator”, w którym powinny znaleźć się zalecenia odnośnie przygotowań do wyborów, w tym np. podjęcia współpracy i konsultacji z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się osobami niepełnosprawnymi i w zaawansowanym wieku (wyniki badań przeprowadzanych przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji pokazały, że tylko 2% pełnomocników przed wyborami podejmuje współpracę z takimi instytucjami²³¹).

Warto podjąć dodatkowe działania związane z przygotowaniem członków obwodowych komisji wyborczych. Mogą one polegać m.in. na takim sformułowaniu Wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych przez Państwową Komisję Wyborczą, aby postanowienia odnośnie różnorodnych ułatwień dla wyborców niepełnosprawnych zostały zgrupowane w osobnej części i właściwie podkreślone (jeśli nie uda się z powodu kompozycji tekstu zrobić tego w części głównej – warto rozważyć specjalny wyciąg/aneks). Na szkolenia dla członków komisji wyborczych warto zapraszać przedstawicieli wspomnianych instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, którzy przedstawiliby perspektywę osób niepełnosprawnych, wskazując możliwości m.in. odpowiedniego przygotowania lokalu wyborczego i wzorce zachowania wobec różnorodnych sytuacji, jakie mogą mieć miejsce w dniu głosowania²³².

²²⁹ Świadczą o tym m.in. wyniki badań Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji.

²³⁰ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 sierpnia 2011 roku w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 9 października 2011 roku.

²³¹ Wyniki badania opinii społecznej przeprowadzonych przez SMG/KRC w październiku 2011 roku na zlecenie Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji.

²³² Zauważyć trzeba, że bardziej rozbudowane edukowanie członków obwodowych komisji wyborczych pełni ogromnie pozytywną rolę nie tylko w dniu konkretnych wyborów, co jest oczywiste, ale stanowi działanie perspektywiczne. Szkolenia obejmują bowiem każdorazowo prawie 250 tysięcy obywateli, którzy w późniejszych latach (nawet jeśli nie będą członkami komisji) będą posiadali wiedzę oraz przekazywali ją innym osobom – np. członkom rodziny.



Nowe regulacje w Kodeksie wyborczym dotyczące roli i zadań Państwowej Komisji Wyborczej w informowaniu obywateli o wyborach należy uznać za niewystarczające. Przewidziane przez ustawę narzędzia charakteryzują się różnorodnością i dużym potencjałem, ale by były optymalnie wykorzystywane konieczna jest głęboka reforma instytucjonalna. W szczególności niezbędne jest powołanie specjalnej placówki, która zajmowałaby się i koordynowała działania informacyjne czy szerzej informacyjno-edukacyjne PKW. Bez tej ważnej zmiany trudno oceniać działania informacyjne pod względem ich efektywności i skuteczności, wciąż będą one bowiem stanowić li tylko wypełnianie kolejnego ustawowego zadania wśród wielu innych, jakimi zajmują się pracownicy Zespołów Krajowego Biura Wyborczego.

Dopiero wyodrębnienie w szeroko pojętej strukturze PKW jednostki – czy to w postaci osobnego Zespołu Krajowego Biura Wyborczego, czy też postulowanego od lat Państwowego Instytutu Wyborczego²³³ (i oczywiście zapewnienie odpowiednich funduszy na jej funkcjonowanie) – pozwoli na podjęcie działań z optymalnym wykorzystaniem istniejących możliwości. Do zadań tego zespołu należałaby m.in. przygotowanie atrakcyjnych wizualnie i merytorycznych materiałów informacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych), koordynowanie i inspirowanie działań informacyjnych Delegatur KBW czy urzędników samorządowych²³⁴.

Podsumowanie

Po wielu latach starań, do polskiego prawa wyborczego został wprowadzony duży pakiet rozwiązań, które mają na celu ułatwienie udziału w wyborach osobom niepełnosprawnym. Znacząco wpłynęło to na poziom gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, a także wypełnianie w tej kwestii standardów wynikających z aktów międzynarodowych.

Procesu czynienia procedur wyborczych dostosowanymi do potrzeb osób z niepełnosprawnościami z pewnością nie można uznać jednak za zakończony. Wielu z postulowanych w czasie prac parlamentarnych nad Kodeksem wyborczym mechanizmów nie udało się na czas opracować. Część z wprowadzonych rozwiązań wymaga technicznej korekty i modyfikacji. Te zmiany można wprowadzić w relatywnie nieodległym czasie. Warto również, biorąc pod uwagę m.in. zmiany demograficzne i rozwój technologiczny, zastanowić się nad perspektywami ewolucji mechanizmów w dalszej perspektywie (m.in. wprowadzenie głosowania elektronicznego).

Ogromnym wyzwaniem jest zapewnienie skutecznych mechanizmów informowania obywateli z niepełnosprawnościami o kwestiach związanych z wyborami (w tym o nowych procedurach). To właśnie brak wiedzy w dużej mierze przyczynił się do niewykorzystania potencjału ułatwień w wyborach parlamentarnych 2011 roku, ograniczając ich skuteczność.

²³³ J. Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego* [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, J. Kucharczyka, J. Zbieranka, Warszawa 2006, s. 67–72.

²³⁴ Państwowy Instytut Wyborczy zajmowałby się kompleksowymi działaniami analitycznymi, badawczymi, pozwalając zidentyfikować najważniejsze wyzwania dla akcji informacyjnych.

Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości

I. Dostęp do sądu w standardach międzynarodowych i konstytucyjnych

Prawo dostępu do sprawiedliwego i szybkiego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd stanowi jedno z podstawowych praw podmiotowych człowieka uznanych wprost przez akty prawa międzynarodowego. Zawarte zostało ono między innymi w art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych ONZ z 1966 r. i w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy z 1950 r. Co prawda akty międzynarodowe skupiają się werbalnie szczególnie na zapewnieniu ochrony osobie oskarżonej w procesie karnym, jednakże w imię zasady równego traktowania wobec prawa – również głoszonej przez te akty – należy przyjąć rozszerzającą interpretację obowiązków państwa wynikających z zapisów zawartych w powyżej wymienionych artykułach jako obowiązek zapewnienia minimalnych standardów wszystkim stronom i uczestnikom postępowań sądowych. Analogiczny zapis zawiera również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., która w art. 45 stwierdza, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Oczywiście, nie ulega wątpliwości, iż prawo podmiotowe dostępu do sądu jest prawem wszystkich osób bez wyjątku, a tym samym, że obowiązki państwa wynikające z tego prawa muszą zostać zrealizowane również wobec osób z niepełnosprawnościami będącymi stronami lub uczestnikami postępowań sądowych. Ponieważ jednak fakt niepełnosprawności zwiększa obowiązki państwa mające na celu realne zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości wyegzekwowania ich praw, przyjęta przez ONZ Konwencja praw osób niepełnosprawnych z 2006 r. (dalej Konwencja) w art. 13 stanowi wprost, iż osobom z niepełnosprawnościami ma zostać zapewniony skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości na równych zasadach z innymi obywatelami. Według tejże Konwencji państwo ma obowiązek tak dostosować procedurę sądową, aby umożliwić osobom z niepełnosprawnościami uczestnictwo w postępowaniu sądowym, niezależnie od roli procesowej, rodzaju postępowania oraz jego fazy.

Po ratyfikowaniu przez Polskę przedmiotowej Konwencji nie ulega wątpliwości, że standardy głoszone przez wymienione powyżej akty międzynarodowe w Polsce obowiązujące muszą być spełnione także w odniesieniu do osób z niepełnosprawnościami, zapewniając im skuteczny dostęp do sądu na takich samych zasadach, jak pełnosprawnym obywatelom. Zapis Konwencji faktycznie bowiem tego standardu nie podwyższa, a jedynie



uwypukla konieczność jego respektowania wobec tej grupy osób. Z tego powodu warto się przyjrzeć, czy polskie prawo i praktyka jego stosowania faktycznie realizują prawo dostępu do szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości wobec osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami.

II. Dostęp do sądu dla osób z niepełnosprawnościami w polskim prawie i praktyce

Niestety w polskiej rzeczywistości prawo dostępu do sądu osób z niepełnosprawnościami nie jest w pełni zapewnione. Wynika to zarówno z braku odpowiednich przepisów, jak i najczęściej z problemów ich realizacji w praktyce oraz często nacechowanym stereotypami i oportunistycznym podejściem sądów i innych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości.

Problem zaczyna się już od samego fizycznego dostępu do budynków wymiaru sprawiedliwości. Choć przepisy w tym względzie w zasadzie wypełniają standardy nałożone przez Konwencję²³⁵, to rzeczywistość wygląda z reguły inaczej. Dość duża część budynków sądów, prokuratur czy komisariatów policji wciąż jest niedostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchu. Wstydlivym przykładem może być choćby Prokuratura Rejonowa Warszawa Śródmieście, gdzie winda dojeżdża piętro niżej niż siedziba prokuratury, co stawia osoby poruszające się na wózku lub z pomocą kul przed koniecznością pokonywania kolejnego piętra schodami. Zresztą nawet w tych budynkach, gdzie znajdują się już windy, podjazdy czy nawet toalety przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową, architekci nie pomyśleli o wprowadzeniu udogodnień przy projektowaniu kas sądowych czy biur podawczych, których pokonanie jest pierwszym etapem poruszania się po sądzie czy prokuraturze. Okienka czy pulpity takich biur znajdują się notorycznie na wysokości osoby stojącej, uniemożliwiając w zasadzie samodzielne korzystanie z nich przez osoby na wózkach czy niskiego wzrostu. Zresztą samo już urządzenie sali sądowej nie jest przystosowane do potrzeb osoby z niepełnosprawnością ruchu zeznającej przed sądem. Zarówno bowiem strona, jak i świadek przed sądem wyjaśniają albo zeznają na stojąco, przy czym świadek powinien to robić za dostosowaną do wzrostu osoby dorosłej barierką. Zeznawanie przez osoby wygląda w tym pomieszczeniu wręcz dziwnie, bo nawet gdy staną one obok owej barierki, sąd może mieć problemy z obserwowaniem tych osób, gdyż jego stół znajduje się na podwyższeniu, co ogranicza mu pole widzenia poniżej jego blatu. Już zresztą sama zasada zeznawania i zwracania się do sądu z pozycji stojącej stanowić może problem dla osób z niepełnosprawnością ruchową. Co prawda sędziowie z reguły zgadzają się wobec widocznej niepełnosprawności strony albo świadka, by te osoby pozostały w pozycji siedzącej²³⁶, często jednak na sali po prostu nie ma krzesła, by je podsunąć świadkowi, tak że musi on zeznawać z ław dla publiczności albo oczekiwać na przyniesienie krzesła z sekretariatu. Także układ ław dla stron postępowania w zasadzie uniemożliwia ustawienie wózka w ten sposób, by strona poruszająca się na nim mogła korzystać z blatu stołu. Problem ze zmieszczeniem się między ciężkie ławy i stoły dla stron mają też osoby poruszające się o kulach czy choćby

²³⁵ L. Schwartz, *Dostępność architektoniczna – budynki* [w:] *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków 2008, s. 46 i nast.

²³⁶ Choć ze wstydem, należy przyznać, że w warszawskich sądach zdarzały się przypadki omdleń, gdy sędzia nie pozwolił świadkowi, ewidentnie mającemu problemy zdrowotne i to pomimo poinformowania o tym przez świadka, na zeznawanie w pozycji siedzącej czy na zrobienie przerwy w rozprawie dla odpoczynku.



otyłe. Wciąż do rzadkości należą czynności procesowe w formie wideokonferencji czy nawet przeprowadzanie czynności przez sąd, prokuraturę czy policję w domu danej osoby, pomimo iż przepisy proceduralne takie formy przesłuchań przewidują²³⁷.

Tym niedogodnościom architektonicznym towarzyszą jeszcze trudności z dotarciem do siedziby sądu, który dość często jest znacznie oddalony od miejsca zamieszkania osób z niepełnosprawnościami, szczególnie tych żyjących poza dużymi miastami. Problem ten nasilił się w związku z likwidacją tzw. małych sądów. Skutkiem tego jest najczęściej brak obecności osoby z niepełnosprawnością w postępowaniu, które jej dotyczy. Biorąc pod uwagę, że poza sprawami karnymi (i też nie wszystkimi) w zasadzie nie istnieje generalny obowiązek obecności strony na rozprawie albo posiedzeniu, chyba że sąd uzna taką obecność za konieczną, istnieje uzasadniona obawa, iż osoby z niepełnosprawnością nie biorą faktycznie udziału w inicjowanych przez siebie lub przeciwko nim postępowaniach sądowych²³⁸.

Kolejny problem stanowi komunikacja z sądem. O ile bowiem w czasie rozpraw i posiedzeń sądy – zarówno karne, jak i cywilne czy administracyjne – muszą zapewnić osobie nieposługującej się mówionym językiem polskim tłumacza, co w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością mowy lub słuchu oznacza konieczność powołania tłumacza języka migowego albo systemu komunikowania się głuchoniewidomych²³⁹ czy innych systemów alternatywnego porozumiewania się²⁴⁰, o tyle taki obowiązek nie istnieje w odniesieniu do pism procesowych. Pisma procesowe przesyłane przez organy wymiaru sprawiedliwości mają formę pisemną. Fakt, że ich adresat jest osobą z niepełnosprawnością wzroku, nie nakłada na sądy, prokuratury czy policję obowiązku sporządzania tych pism w formie dostępnej (w systemie Braille'a czy w formie audio). Także, jeśli chodzi o osoby widzące nieumiejące czytać – czyli najczęściej osoby z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu znacznym albo głębokim – ustawa w żadnym miejscu nie zmienia ich sytuacji, jeśli chodzi o sposób doręczania pism procesowych, informowania o ich treści. Na organach wymiaru sprawiedliwości nie leży też formalny obowiązek przeczytania osobie z niepełnosprawnością skierowanej do niej decyzji procesowej²⁴¹. Co więcej, fakt niemożności faktycznej

²³⁷ Na marginesie warto wspomnieć, że jeszcze większym problemem jest zapewnienie udziału strony z niepełnosprawnością w czynnościach poza salą sądową czy prokuraturach, jak wizja lokalna czy eksperyment procesowy. *Nota bene*, właśnie niemożność zapewnienia udziału w takich czynnościach stała się podstawą odmowy zatrudnienia na stanowisku prokuratora kobiety, która w okresie asesury prokuratorskiej w wyniku wypadku straciła władzę w nogach i zaczęła się poruszać na wózku; por. *Niepełnosprawny prokuratorem*, tekst dostępny w Internecie: <<http://blog.rp.pl/goracytemat/2010/07/08/niepelnosprawny-prokuratorem/>>, konsultacja 7 czerwca 2012 r.

²³⁸ Najbardziej drastycznym przykładem braku obecności osób z niepełnosprawnościami w sądzie – świadczącym również o podejściu sędziów do tego zagadnienia – są postępowania o ubezwłasnowolnienie. Z przeprowadzonych w 2011 r. badań w trzech polskich sądach okręgowych wynika, iż w ponad 40% spraw, osoby, których dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie nie biorą udziału w postępowaniu, a wręcz sądy zdecydowały, by im nie doręczać korespondencji dotyczącej tego postępowania; por. R. Grzejszczak, M. Szeroczyńska, *Ubezwłasnowolnienie i inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce – teoria i praktyka* [w:] *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną*, pod red. K. Kędziory, PTPA, Warszawa, 2012, s. 83.

²³⁹ Obecnie te kwestie reguluje wprost ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. Nr 209 poz. 1243).

²⁴⁰ W sprawach o ubezwłasnowolnienie spotyka się przypadki powoływania takich tłumaczy, np. wobec osób posługujących się obrazkowym systemem symbolicznym.

²⁴¹ Powszechnie znany jest fakt, że prokurator prowadzący postępowanie z zawiadomienia Alicji Tysiąc odmówił jej przeczytania akt sprawy po jej umorzeniu, gdy chciała się z nimi zapoznać (akta w tamtym okresie prawie w całości były sporządzane ręcznie, często nieczytelnym pismem), a wręcz podobno rzucił nimi o ścianę, co niewątpliwie stanowiło zasadniczy bodziec do skierowania przez Alicję Tysiąc skargi do Trybunału w Strasburgu.



samodzielnego zapoznania się z decyzją procesową na piśmie nie stanowi również obligatoryjnej podstawy do przywrócenia terminu zaskarżenia.

Pomijając zresztą samą techniczną dostępność zapoznania się z decyzją procesową, pozostaje jeszcze fakt jej zrozumienia. Orzeczenia sądów i prokuratur pisane są językiem o wysokim stopniu trudności, których często pełnosprawny obywatel bez wiedzy prawniczej nie jest w stanie zrozumieć, nie mówiąc o osobach z niepełnosprawnością intelektualną²⁴². Część bardzo istotnych decyzji jest zresztą wydawana bez uzasadnienia, co jest szczególnie kłopotliwe dla strony, jeśli chodzi o zwrot jakiegoś pisma procesowego, które trzeba uzupełnić, by sąd nadał mu bieg. Ponadto wszelkie pouczenia o zaskarżeniu jako formach i terminach są wpisywane, dosłownie mówiąc, małym drukiem²⁴³.

Problem faktyczny stanowi także składanie pism procesowych przez strony. Zasadą wciąż jest forma pisemna z niezbędnym podpisem odręcznym, przy czym brak tego podpisu stanowi przyczynę wezwania do uzupełnienia braków formalnych bez możliwości nadania biegu takiemu pismu procesowemu (np. zażaleniu czy apelacji). Co prawda część wniosków można złożyć ustnie do protokołu, który już takiego podpisu nie zawsze wymaga (a przynajmniej brak tego podpisu może być zastąpiony oświadczeniem osoby przesłuchującej), ale z kolei w tym celu należy się udać do siedziby często oddalonego organu procesowego. Najnowsze zmiany w postępowaniu cywilnym²⁴⁴ wprowadzają co prawda w pewnych sprawach tzw. sądy elektroniczne (a więc bez podpisu ręcznego, ale za pomocą podpisu elektronicznego), ale już samo logowanie do systemu jest dość skomplikowane, nie mówiąc już o samodzielnym sporządzeniu pozwu ani o fakcie, że osoba, która chce z tej formy komunikacji z sądem (dostępnej jedynie w nielicznych sprawach) skorzystać, musi posiadać dostęp do Internetu oraz internetowe konto bankowe, gdyż tylko w takich sposób można opłacić pozew elektroniczny²⁴⁵.

Formalizacja pism procesowych nastąpiła na długo przed wejściem w życie sądów elektronicznych, z momentem wprowadzenia obowiązku sporządzania niektórych wniosków czy pozwów na formularzach. Paradoksalnie dla osoby, która nie posiada wiedzy prawniczej, samodzielne i prawidłowe wypełnienie takiego formularza jest bardzo trudne, czego nie ułatwia zwracanie tych formularzy przez sądy celem uzupełnienia braków formalnych lub wręcz ich odrzucanie bez uzasadnienia. Niestety konieczność wypełnienia formularza dotyczy też tak ważnych dla osób z niepełnosprawnościami wniosków, jak choćby wniosek o pomoc prawną w postępowaniu sądowo-administracyjnym (art. 252 i 257 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (post.s.a.) z dnia 30 sierpnia 2002 r.)²⁴⁶ czy oświadczeń majątkowych składanych obowiązkowo jako załącznik do wniosku o zwolnienie z kosztów albo ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu cywilnym i karnym (art. 117 § 2 ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²⁴⁷, dalej jako: k.p.c.).

²⁴² W Polsce brak jest przepisów wprowadzających wymóg tłumaczenia zapisów urzędowych w systemie *easy-to-read*, promowanym w świecie przez organizacje działające na rzecz osób z niepełnosprawnością intelektualną.

²⁴³ Brak jest również obowiązku używania dużej czcionki przy kierowaniu pism do osób z niepełnosprawnością wzroku.

²⁴⁴ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 26 poz. 156).

²⁴⁵ Kwestia kosztowności polskich postępowań cywilnych i sądowno-administracyjnych (przy bardzo ograniczonej liczbie postępowań zwolnionych z urzędu z kosztów i braku jednoznacznych wskazań, na poziomie jakiegoś dochodu osoba powinna zostać z tych kosztów zwolniona przez sąd) jest zresztą jedną z najpoważniejszych barier w dostępie do sądu dla osób z niepełnosprawnościami, które z reguły należą do najbiedniejszej grupy społecznej.

²⁴⁶ Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. Nr 12 poz. 270.

²⁴⁷ Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.



Wszystkie powyższe zastrzeżenia, jeśli chodzi o zapewnienie realnego i świadomego dostępu dla osób z niepełnosprawnościami do postępowania sądowego, są o tyle istotne, iż od 1996 r. Kodeks postępowania cywilnego zaczął odchodzić od zasady prawdy materialnej. Obecnie, pomijając kilka specjalnych postępowań (spraw o ubezwłasnowolnienie, postępowań rodzinnych i opiekuńczych oraz w sprawach pracowniczych), sąd cywilny kieruje się zasadą prawdy formalnej – opierając się wyłącznie na dowodach przedstawionych przez strony, bez własnej inicjatywy dowodowej²⁴⁸. Wynika stąd, że świadome i aktywne uczestnictwo strony w postępowaniu jest niezbędne, by zapobiec uznaniu przez stron roszczeń strony przeciwnej.

W świetle powyżej wskazanych problemów w zasadzie jedyną obecnie metodą, by można było mimo wszystko mówić w Polsce o realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do sądu, jest zapewnienie im dostępnej i darmowej, a przynajmniej taniej, pomocy prawnej, zarówno na etapie podejmowania decyzji o wszczęciu postępowania sądowego i przygotowaniu pierwszego pisma procesowego, jak i przy dalszej reprezentacji przed sądem. Niestety także w tym względzie rzeczywistość nie wygląda dobrze. Przede wszystkim brak ciągle ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych²⁴⁹, co powoduje, iż osoby niezamożne (a do tej grupy w przeważającym stopniu należą osoby z niepełnosprawnościami) borykają się z faktycznym brakiem dostępu do informacji prawnej i wsparcia merytorycznego już na etapie przedsądowym, a tym samym stosunkowo rzadko decydują się – z braku odpowiedniej wiedzy oraz umiejętności przygotowania pism procesowych – na złożenie sprawy do sądu²⁵⁰.

Jeśli już nawet dojdzie do wszczęcia jakiegoś postępowania, uzyskanie wsparcia przy jego prowadzeniu, w szczególności darmowego wsparcia profesjonalisty, wcale nie jest takie proste, a tylko wyjątkowo obligatoryjne. Co więcej, nie w każdym postępowaniu można korzystać z reprezentacji osoby fizycznej niebędącej adwokatem czy radcą prawnym (co choć nie zapewnia wiedzy prawnej, przynajmniej rozwiązuje problemy związane z dojechaniem do sądu czy złożeniem pisma procesowego). Zresztą nawet jeśli tacy nieprofesjonalni pełnomocnicy w ogóle są dopuszczalni, to z reguły krąg osób, które taką rolę mogą pełnić, jest ograniczony.

Jedyny przykład obligatoryjnego wsparcia prawnego przewiduje Kodeks postępowania karnego, ale tylko w odniesieniu do oskarżonego. Zgodnie bowiem z art. 79 § 1 pkt. 2 i 3 k.p.k. oskarżony musi mieć obrońcę, który jest mu obligatoryjnie przydzielany z urzędu, jeśli jest głuchy, niemy, niewidomy lub istnieje uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności²⁵¹. O ile w przypadkach niepełnosprawności sensorycznej udział obrońcy w postępowaniu karnym jest zawsze obligatoryjny przez cały czas postępowania (przy czym, jak wynika z orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia

²⁴⁸ Analogiczne założenia przyjmuje projekt zmiany Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym sąd nie będzie miał obowiązku dążenia do prawdy materialnej ani w zasadzie inicjatywy dowodowej; por. www.czipk.pl/dokumenty/PROJEKT_KPK.pdf, konsultacja 7 czerwca 2012 r.

²⁴⁹ Kwestie powstawania projektu tej ustawy por. M. Hodak, *Bezpłatna informacja prawna. Dziś edukacja, jutro pomoc*, „Na wokandzie” nr 8. Tekst dostępny w Internecie: <<http://nawokandzie.ms.gov.pl/pomoc-i-edukacja-prawna/news/282/bezpłatna-informacja-prawna-dzis-edukacja-jutro-pomoc>>, konsultacja 5 czerwca 2012 r.

²⁵⁰ Uzyskanie od sądu pełnomocnika z urzędu w celu przygotowania pisma procesowego jest w zasadzie możliwe wyłącznie w odniesieniu do pism obarczonych przymusem adwokackim.

²⁵¹ Poza tymi specyficznymi dotyczącymi oskarżonych z niepełnosprawnościami sytuacjami, sąd ma obowiązek wyznaczyć obrońcę, jeśli oskarżony w pierwszej instancji odpowiada przed sądem okręgowym i jest oskarżony o zbrodnie albo pozbawiony wolności (art. 80 k.p.k.).



17 września 2003 r., sygn. II AKo 49/03, obowiązek ten dotyczy wyłącznie osób z całkowitą niepełnosprawnością słuchu, mowy lub wzroku)²⁵², o tyle nie jest to wcale jednoznaczne przy niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej. Wprowadzony bowiem w 2003 r. do art. 79 k.p.k. § 4 stanowi, iż w przypadku stwierdzenia w toku postępowania przez biegłych psychiatrów, że zarówno w chwili popełnienia zarzucanego oskarżonemu czynu, jak i w czasie postępowania, jego poczytalność nie budzi wątpliwości, udział obrońcy w postępowaniu przestaje być obowiązkowy, a wręcz obrońca może być z tej funkcji zwolniony przez sąd. Definicja niepoczytalności zawarta w art. 31 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553 ze zm.) nie jest kompatybilna z definicją niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej, opiera się ona bowiem nie na samej diagnozie u danej osoby tego rodzaju niepełnosprawności, ale na skutkach faktycznych, jakie może ona – ale nie musi – powodować w funkcjonowaniu społecznym tej osoby, jaki ma wpływ na rozpoznanie przez nią znaczenia swojego postępowania lub zdolność kierowania nim. Niewykluczone jest, że biegli oceniają, iż oskarżony ze zdiagnozowaną niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną był w pełni poczytalny w momencie czynu, gdyż niepełnosprawność w danym momencie i kontekście sytuacyjnym nie zaburzyła jego zdolności spostrzegania, rozumienia sytuacji oraz funkcji wolitywnych, a także – bazując na wnioskach wynikających z funkcjonowania osoby z niepełnosprawnością wyłącznie w chwili badania – uznać, iż podczas postępowania karnego jego poczytalność nie będzie budzić wątpliwości. Będąc w posiadaniu takiej opinii sąd formalnie może – niezależnie od niepełnosprawności oskarżonego – cofnąć mu wyznaczenie obrońcy, co przy tego rodzaju niepełnosprawnościach, często okresowo lub sytuacyjnie zaburzających funkcjonowanie społeczne lub rozumienie złożonych sytuacji, nie powinno być dopuszczalne²⁵³.

Warto również podkreślić, że k.p.k. nie stwarza obowiązku powołania obrońcy dla oskarżonych z innymi niż wyżej wymienione rodzajami niepełnosprawności, w tym przede wszystkim z niepełnosprawnością ruchową. Nie ulega jednak wątpliwości, iż jeśli owa niepełnosprawność – niezależnie od jej rodzaju i stopnia – faktycznie w jakikolwiek sposób utrudnia oskarżonemu samodzielną obronę, sąd powinien powołać dla niego obrońcę z urzędu (art. 79 § 2 k.p.k.)²⁵⁴. Sąd może również wyznaczyć oskarżonemu obrońcę z urzędu na jego wniosek, jeśli oskarżony wykaże, że nie stać go na poniesienie kosztów obrony (art. 78 § 1 k.p.k.). Decyzja, czy sytuacja taka faktycznie ma miejsce, stanowi w zasadzie wyłącznie subiektywną ocenę sądu, gdyż przedmiotowe orzeczenie nie podlega zaskarżeniu²⁵⁵.

Jeśli chodzi o pełnomocnika pokrzywdzonego, to przepisy k.p.k. wskazują formalnie wyłącznie możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu na wniosek pokrzywdzonego z powodów finansowych (art. 88 § 1 k.p.k. w zw. z art. 78 § 1 k.p.k.). Pomimo bowiem, iż przepisy regulujące kwestie powołania pełnomocnika w dużym stopniu odwołują się wprost

²⁵² Przykładowo w orzeczeniu z 12 lipca 2001 r. (sygn. V KKN 192/01) Sąd Najwyższy nie uznał, by jakanie się *a priori* stanowiło niepełnosprawność mowy uzasadniająca obronę obligatoryjną.

²⁵³ Przykładowo por. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 czerwca 2003 r., sygn. III KK 382/02, gdzie – jak wynika z opisu oskarżonego – osobę z przynajmniej lekkim stopniem niepełnosprawności intelektualnej uznano za w pełni zdolną do samodzielnej reprezentacji w procesie, bez konieczności obligatoryjnego powołania dla niej obrońcy z urzędu.

²⁵⁴ Por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 24 lipca 2007 r. (sygn. III K 60/07).

²⁵⁵ Por. *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, pod red. J. Grajewskiego, Lex, Warszawa 2010, komentarz do art. 77 i 78 k.p.k.



do regulacji dotyczącej obrońcy, brak jest takiego odwołania do art. 79 § 1 i 2 k.p.k., a więc brak literalnie podstawy do ustanowienia pełnomocnika z urzędu dla pokrzywdzonego o wysokim dochodzie głuchego, niemego lub niewidomego albo cierpiącego na zaburzenia psychiczne, a także inne formy niepełnosprawności, nawet jeśli sąd uznałby je za okoliczności utrudniające mu aktywny udział w postępowaniu²⁵⁶.

Kodeks postępowania karnego przewiduje oprócz reprezentacji profesjonalnej także sytuacje, gdy pokrzywdzony (ale już nie oskarżony) może być reprezentowany przez osobę niebędącą prawnikiem. Kwestia ta nie ulega wątpliwości, jeśli chodzi o pokrzywdzonych małoletnich lub ubezwłasnowolnionych. Według art. 51 § 2 k.p.k. prawa pokrzywdzonego wykonuje wtedy jego przedstawiciel ustawowy albo opiekun faktyczny. Możliwość wykonywania praw pokrzywdzonego przez opiekuna faktycznego istnieje na podstawie art. 51 § 3 k.p.k. także w odniesieniu do pokrzywdzonych tzw. nieporadnych ze względu na wiek lub stan zdrowia (a więc także niepełnosprawność). W przypadku takiego pokrzywdzonego nie ma konieczności, by udzielał on swojemu opiekunowi faktycznemu pełnomocnictwa do występowania w postępowaniu – uzyskuje on te uprawnienia z mocy prawa. Oczywiście, jak słusznie sugeruje A. Siostrzonek-Sergiel, wskazując na niezbyt czytelne sformułowanie tego przepisu – nawet uznanie za osobę nieporadną i dopuszczenie do działania opiekuna faktycznego nie odbiera pokrzywdzonemu z niepełnosprawnością prawa do samodzielnego działania w procesie, o ile chciałby je egzekwować²⁵⁷.

Przechodząc do postępowania cywilnego, podkreślić należy, iż o ile zapewnia ono większą swobodę w powoływaniu pełnomocników nieprofesjonalnych (pełnomocnikiem może bowiem zgodnie z art. 87 § 1 k.p.c. być m.in. osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony, jej rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni, jak również w pewnych postępowaniach przedstawiciel ośrodka pomocy społecznej lub właściwej organizacji czy pracownik tego samego zakładu pracy)²⁵⁸, o tyle brak w nim prawie w ogóle specyficznych regulacji odnoszących się do powoływania profesjonalnych pełnomocników ze względu na niepełnosprawność. Tak więc osoby z niepełnosprawnością biorące udział w postępowaniu cywilnym mają możliwość wystąpienia o ustanowienie pełnomocnika z urzędu wyłącznie na zasadach ogólnych, czyli z powodu niemożności poniesienia kosztów powołania pełnomocnika z wyboru (art. 117 k.p.c.). Przy czym sąd uwzględni ten wniosek nie tylko biorąc pod uwagę faktyczne dochody danej osoby, ale także fakt, czy uzna obecność adwokata lub radcy prawnego w danym postępowaniu za potrzebny (art. 117 § 5 k.p.c.). Z reguły tej wynika, że kwestia braku wystarczającego dochodu nie jest wystarczającą podstawą do przydzielenia takiego pełnomocnika. Jeśli sprawa nie jest specjalnie skomplikowana pod względem prawnym, a strona sama potrafi sobie poradzić w prowadzeniu procesu, sąd uzna, że nie ma potrzeby powołania pełnomocnika i to nawet przy stronie, której nie stać na opłacenie peł-

²⁵⁶ Niemniej jednak w orzecznictwie wskazuje się, że niepełnosprawność pokrzywdzonego powinna stanowić przesłankę do obligatoryjnego ustanowienia dla niego pełnomocnika z urzędu, a brak takiego pełnomocnika można oceniać jako naruszenie art. 2 § 1 pkt. 3 k.p.k. statuującego obowiązek organów wymiaru sprawiedliwości dbania o interesy pokrzywdzonego, a tym samym stanowić nawet przyczynę odwoławczą; por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 lutego 1999 r. (sygn. II AKz 30/99) odnośnie do pokrzywdzonej z głęboką niepełnosprawnością słuchu.

²⁵⁷ A. Siostrzonek-Sergiel, *Niektóre zagadnienia udziału pokrzywdzonego z zaburzeniami psychicznymi w postępowaniu karnym*, „Palestra” 2005, nr 1-2, s. 25 i nast.

²⁵⁸ Jednakże w przeciwieństwie do postępowania karnego, mogą oni działać jedynie, jeśli osoba będąca stroną albo uczestnikiem postępowania udzieli im do tego pełnomocnictwa (przy czym może złożyć je ustnie do protokołu).



nomocnika z wyboru²⁵⁹. Tak więc ocena, czy w danej sprawie dla konkretnej osoby faktycznie istnieje potrzeba przyznania jej pełnomocnika z urzędu, pozostaje w zasadzie całkowicie subiektywna, dlatego dobrze, że tego typu rozstrzygnięcie – w przeciwieństwie do procesu karnego – podlega w postępowaniu cywilnym zaskarżeniu (art. 394 § 1 pkt.2 k.p.c.).

Wyjątkiem od warunkowanej dochodem strony decyzji sądu o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu jest sytuacja procesowa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Zgodnie bowiem z art. 48 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego²⁶⁰ w odniesieniu do tej grupy osób sąd może zawsze ustanowić adwokata z urzędu, jeśli jego udział w postępowaniu uzna za wskazany. Co więcej, sąd może takiego adwokata ustanowić bez wniosku danej osoby, jeśli ze względu na stan zdrowia psychicznego nie jest ona w stanie złożyć takiego wniosku samodzielnie. Pomimo iż przedmiotowy zapis znajduje się w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, słusznie, ze względu na dobro osób z tego rodzaju niepełnosprawnościami, przyjmuje się interpretację, iż stanowi on podstawę do ustanawiania pełnomocników z urzędu dla osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną we wszystkich postępowaniach cywilnych, a nie tylko w postępowaniu o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym, które uregulowane jest w tej ustawie²⁶¹.

III. Rekomendacje

Jak widać na podstawie powyższych rozważań, standard wymagany przez Konwencję oraz inne akty międzynarodowe zapewnienia osobom z niepełnosprawnością dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest w naszym kraju daleki do zrealizowania. Wobec powyższego wskazane jest wprowadzenie w życie następujących postulatów:

1. należy bezwzględnie dostosować wszystkie budynki wymiaru sprawiedliwości do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową, także jeśli chodzi o umeblowanie sal rozpraw i pomieszczeń sekretariatów, biur podawczych czy kas;
2. jak najszerzej należy wprowadzić system przesłuchania na odległość;
3. należy jak najszybciej przyjąć ustawę o dostępie do darmowej pomocy prawnej dla osób niezamożnych;
4. wprowadzona powinna zostać obligatoryjna – niezależna od dochodu – reprezentacja we wszystkich postępowaniach sądowych osób z niepełnosprawnością, w szczególności ruchową, sensoryczną, intelektualną lub psychiczną, przez profesjonalnego prawnika;
5. zmienione powinny zostać przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące składania oświadczeń woli przez osoby niemogące pisać albo czytać, wprowadzające alternatywne formy składania pism procesowych, w tym bez podpisu;

²⁵⁹ W sądowym postępowaniu administracyjnym pełnomocnikiem z wyboru mogą być te same osoby, co w postępowaniu cywilnym (art. 35 post.s.a.). W sposób zbliżony rozwiązana jest też kwestia otrzymania profesjonalnego pełnomocnika z urzędu (tzw. prawo do pomocy z art. 244 post.s.a.), oparta jednak w tym wypadku wyłącznie na kryterium materialnym; por. G. Karcz, *Ustanowienie kwalifikowanego pełnomocnika w postępowaniu sądowo-administracyjnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 20 [online]. Dostępny w Internecie: < http://www.monitorprawniczy.pl/index.php?mod=m_artykuly&cid=25&id=2286>, konsultacja 7 czerwca 2012 r.

²⁶⁰ Tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 231 poz. 1375 ze zm.

²⁶¹ J. Jodłowski i in., *Postępowanie cywilne*, PWN, Warszawa 1997, s. 213.



6. urzędnicy wymiaru sprawiedliwości powinni zostać zobowiązani do udzielania wszelkiego wsparcia osobom z niepełnosprawnością, w tym odczytywania akt czy sporządzania podyktowanych pism procesowych;
7. zniesione powinny zostać zakazy składania zeznań przez świadków z niepełnosprawnością wzroku lub trudnościami w porozumiewaniu się;
8. wprowadzić należy przepisy dotyczące systemów porozumiewania się przez osoby z innego rodzaju niepełnosprawnością niż niepełnosprawność słuchu, w tym Braille'a czy alternatywnych systemów komunikacji oraz systemu *easy-to-read*, nakładające na organy państwa obowiązek dostarczania pism urzędowych w systemie odpowiednim dla potrzeb danej osoby;
9. zgodnie z art. 13 ust. 2 Konwencji pracownicy wymiaru sprawiedliwości powinni być szkoleni na temat kwestii związanych z niepełnosprawnością i praw osób z niepełnosprawnościami, celem likwidacji wszelkich stereotypów i dyskryminacji.

Nie ulega żadnej wątpliwości, iż wymiar sprawiedliwości powinien być w pełni dostępny dla osób z wszelkiego rodzaju niepełnosprawnościami, niezależnie od ich roli procesowej. Jest to możliwe, o ile organy władzy i pracownicy odpowiednich urzędów pozbędą się uprzedzeń i włożą wysiłek w zapewnienie komfortu osobom z niepełnosprawnością. Że jest to możliwe, niech świadczy choćby zeszłoroczny przykład warszawskich sądów praskich, gdzie zatrudniono do protokołowania przy rozprawach osoby niewidome, które zaopatrzone w odpowiedni sprzęt komputerowy wykonywały tę pracę w sposób doskonały, udowadniając sobie, sędziom i wszystkim innym uczestnikom rozpraw, że sąd może być dostępny dla wszystkich.

Streszczenie

Książka *Ochrona praw osób z niepełnosprawnościami – najważniejsze wyzwania po ratyfikowaniu przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Analiza i zalecenia*, stanowi zbiór dziewięciu opracowań poświęconych ochronie praw osób o naruszonej sprawności fizycznej, umysłowej, intelektualnej lub sensorycznej. Każdy z artykułów składa się z trzech integralnych części opisujących międzynarodowe standardy w zakresie ochrony prawnej oraz przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Analizie poddano aktualny stan prawny na gruncie krajowym, stawiając konkretne rekomendacje adresowane do instytucji publicznych. Autorzy artykułów dokonali zwięzłego podsumowania dotychczasowych działań na rzecz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami oraz wytyczyli nowe, ambitne kierunki w najważniejszych obszarach życia społecznego, kulturalnego i publicznego.

Zbiór artykułów otwiera tekst dr Krzysztofa Kurowskiego zatytułowany *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności*. Autor, podejmując próbę zdefiniowania niepełnosprawności, w sposób wyraźny opowiada się za modelem społecznym, zgodnie z którym niepełnosprawność powstaje wskutek ograniczeń, których doświadczają osoby nią dotknięte tj. przykładowo: segregacyjna edukacja, instrumenty rynku pracy dyskryminujące osoby z niepełnosprawnościami, czy też indywidualne uprzedzenia. Autor podkreśla jednocześnie, że w polskim systemie prawnym nie przyjęto do tej pory jednej powszechnie obowiązującej definicji niepełnosprawności oraz omawia dwa odrębne systemy orzecznictwa: o stopniu niepełnosprawności oraz o niezdolności do pracy. Formułując rekomendacje pod adresem administracji publicznej autor postuluje przyjęcie powszechnie obowiązującej definicji niepełnosprawności, sugerując jednocześnie posłużenie się w tym zakresie definicją wynikającą z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (dalej jako: Konwencja). Ponadto autor podkreśla konieczność gruntowanej reformy systemu orzekania o niepełnosprawności, wskazując na model przyjęty w Wielkiej Brytanii, który koncentruje się na możliwościach osoby z niepełnosprawnością i na niezbędnym jej wsparciu. W konsekwencji autor wskazuje na potrzebę zastąpienia ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nową ustawą, opartą o społeczny model niepełnosprawności.

Rozdział drugi zatytułowany *Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa – sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych* autorstwa dr Moniki Zimy – Parjaszewskiej poświęcony jest trudnemu problemowi zdolności do czynności prawnych. Autorka podkreśla, że istnieją obecnie sfery życia, w których równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa bywa kwestionowana. Przyczyniają się do tego takie instytucje prawne jak ubezwłasnowolnienie, czy też zakaz zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Dokonując gruntownej analizy systemu orzekania o ubezwłasnowolnieniu w Polsce, autorka dowodzi, że nie jest to środek służący ochronie prawnej osób z niepełnosprawnością. Przesłanki ubezwłasnowolnienia, praktyka jego orzekania, a także sytuacja osób ubezwłasnowolnionych w Polsce budzą, zdaniem autorki, poważne wątpliwości w świetle standardów ustanowionych w Konwencji. Po pierwsze, ubezwłasnowolnienie nie jest środkiem, który zapewnia wsparcie przy korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, bowiem prowadzi ono do pozbawienia lub ograniczenia tej zdolności. Po drugie, nie stanowi skutecznego zabezpieczenia przed nadużywaniem tej instytucji. Po trzecia, ignoruje wolę i preferencje osoby ubezwłasnowolnionej w kwestiach dla niej najistotniejszych. Po czwarte, ubezwłasnowolnienie jest środkiem nieproporcjonalnym, niedostosowanym do różnorodnych potrzeb osób wymagających wsparcia. Po piąte, orzekane jest bezterminowo a nadzór nad sprawowaniem opieki i kurateli jest niewystarczający. Powyższą analizę autorka podsumowuje stwierdzeniem, że skutki ubezwłasnowolnienia prowadzą do prawnego i społecznego wykluczenia osób ubezwłasnowolnionych. Artykuł kończą rekomendacje dotyczące potrzeby odstąpienia od oświadczenia interpretacyjnego złożonego przez Polskę do art. 12 Konwencji, a także uchylecia przepisów Kodeksu



cywilnego dotyczących ubezwłasnowolnienia. W to miejsce autorka postuluje wprowadzenie różnorodnych form wsparcia, zgodnie z modelem wspomaganego podejmowania decyzji.

W rozdziale trzecim pod tytułem *Projektowanie uniwersalne – równość praw poprzez dostępność*, którego autorem jest dr hab. inż. arch. Marek Wysocki opisany został problem barier w przestrzeni publicznej i nie tylko. Autor podkreśla, że czynnik dostępności jest jednym z kluczowych elementów mających wpływ na aktywność osób z niepełnosprawnościami i ich integrację. Szerokiej analizie poddano międzynarodowe i konstytucyjne standardy odnoszące się do problemu dostępności środowiska zabudowanego. Opisując zasady projektowania uniwersalnego, autor poddaje krytyce obecne regulacje prawa budowlanego, w myśl których osoby niepełnosprawne stanowią odrębną grupę społeczną, dla której należy stworzyć specjalne udogodnienia i adaptacje w środowisku zabudowanym. Tymczasem projektowanie uniwersalne, co podkreśla autor, odnosi się nie tyle do dostosowania środowiska zabudowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych, ale jest całościową ideologią w celu tworzenia przestrzeni do integracji wszystkich obywateli, obejmującej swoim zasięgiem projektowanie produktów, środowisk, programów i usług dla wszystkich ludzi, bez potrzeby specjalistycznych zmian lub adaptacji. W związku z powyższym autor proponuje wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa definicji projektowania uniwersalnego, a także stworzenie wytycznych i standardów z tym związanych. Ponadto autor postuluje powołanie instytucji Access Officera, jako organu monitorującego dostępność przestrzeni publicznej i wprowadzenie zasad uniwersalnego projektowania do programów nauczania wszystkich zawodów związanych z tworzeniem środowiska zabudowanego.

W rozdziale czwartym zatytułowanym *Równy dostęp do edukacji osób z niepełnosprawnościami*, dr Paweł Kubicki analizuje najważniejsze problemy z jakimi spotykają się uczniowie z niepełnosprawnościami oraz ich przyczyny. Autor podkreśla, że Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami promuje włączający system edukacji oparty na zasadzie niedyskryminacji i równych szans. Wskazanie edukacji włączającej jako podstawowej formy edukacji nie jest jednoznaczne z likwidacją kształcenia w placówkach specjalnych, a jedynie ograniczeniem tego typu przypadków do niezbędnego minimum. Kluczowym, zdaniem autora, problemem realizacji zaleceń edukacyjnych formułowanych dla uczniów z niepełnosprawnościami, są regulacje dotyczące nadzoru pedagogicznego i finansowego nad oświatą oraz zasady finansowania edukacji uczniów niepełnosprawnych. Autor wskazuje, że kwota uzupełniająca naliczana jest dla samorządu na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, jednak pozyskane środki nie muszą trafić do szkoły. W praktyce powoduje to, że placówki edukacyjne często obawiają się przyjęcia uczniów z niepełnosprawnościami, zdając sobie sprawę, że mogą mieć trudności z uzyskaniem od samorządu środków na pokrycie kosztów dodatkowych godzin dla specjalistów, czy też zakupu kosztownych pomocy dydaktycznych. W efekcie autor rekomenduje m.in. przekształcenie kwot dodatkowych wag subwencyjnych z tytułu niepełnosprawności z subwencji w dotację, regularny monitoring wydatkowania tych środków oraz wspieranie i organizację szkoleń dla nauczycieli pracujących z uczniami niepełnosprawnymi.

Rozdział piąty autorstwa Jacka Zadroźnego poświęcony jest wyzwaniom związanym z *Cyfrowym włączeniem osób z niepełnosprawnościami*. Przez wykluczenie cyfrowe autor rozumie brak lub ograniczony dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych, nie będący skutkiem swobodnego wyboru, ale ograniczeń wynikających z niepełnosprawności. Autor szeroko omawia obowiązujące w tym zakresie standardy międzynarodowe i definiuje obszary szczególnie istotne z punktu widzenia cyfrowego włączenia osób z niepełnosprawnościami. Do obszarów tych należą: dostęp do nowoczesnych technologii i dostęp do treści i usług elektronicznych, w tym: telewizja cyfrowa, dostępność stron i usług internetowych, urządzenia i oprogramowania asystujące oraz prawo autorskie. W oparciu o powyższe autor formułuje rekomendacje, w myśl których wszelkie zasoby informacji, powstające w ramach sektora publicznego powinny być tworzone zgodnie ze standardami dostępności. Niezbędne jest również wprowadzenie odpowiednich instrumentów do wdrażania zasad dostępności w sektorze komercyjnym. Konieczne jest także informowanie osób z niepełnosprawnościami o nowoczesnych technologiach, wspieranie badań nad technologiami asystującymi oraz edukacja różnych grup odbiorców, w tym projektantów, webmasterów i programistów. Tworzeniu dostępnych urządzeń, aplikacji i treści, zdaniem autora, służy również standaryzacja i prezentowanie spójnych i jednolitych norm

technicznych. Ponadto, regulacje prawa autorskiego nie powinny ograniczać dostępu do informacji dla osób z niepełnosprawnościami.

W rozdziale szóstym pod tytułem *Zatrudnienie i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami*, dr Katarzyna Roszewska analizuje główne czynniki wpływające na poziom bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych. Autorka omawia standardy międzynarodowe i krajowy porządek prawny, zauważając, że kilkunastoprocentowy wskaźnik bezrobocia wśród zdefiniowanych prawnie osób niepełnosprawnych nie odzwierciedla skali zjawiska braku pracy w tej grupie osób. Odsetek ten jest wysoki w porównaniu z krajami UE. Przyczyną tego stanu rzeczy, zdaniem autorki, nie może więc być tylko obniżona zdolność do pracy osób niepełnosprawnych, lecz bariery, które ograniczają szanse na podjęcie zatrudnienia lub zniechęcają do aktywności zawodowej. Zdaniem autorki zaangażowanie środków publicznych winno zmierzać w kierunku tworzenia warunków do zatrudnienia osób niepełnosprawnych przede wszystkim na otwartym rynku pracy. Autorka zachęca do zdiagnozowania słabych „ogniw” w procesie integracji i traktowanie tego procesu w sposób kompleksowy. Do najważniejszych rekomendacji należy ponadto postulat zmiany kierunku rekompensowania zwiększonych kosztów związanych z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej, skierowanie większego strumienia środków finansowych bezpośrednio do dyspozycji osób niepełnosprawnych (np. na zatrudnienie asystenta osobistego), rozwój zatrudnienia wspieranego oraz wzmocnienie i racjonalizowanie instytucji asystentów w pracy osób z niepełnosprawnościami.

W rozdziale siódmym poświęconym *Zabezpieczeniu społecznemu osób z niepełnosprawnościami*, Aleksander Waszkielewicz postuluje gruntowną zmianę systemu świadczeń z tytułu niepełnosprawności. Zdaniem autora obecny system zabezpieczenia społecznego nie jest efektywny i nie spełnia wszystkich stawianych przed nim celów. Obowiązującym obecnie rozwiązaniem autor zarzuca, że uzależniając prawo do świadczenia od niezdolności do pracy *de facto* zniechęca się osoby niepełnosprawne do podjęcia zatrudnienia, generując jednocześnie wysokie koszty dla budżetu państwa. Głównymi celami reformy, w ocenie autora, powinny być: zgodność z Konwencją, poszanowanie godności i upodmiotowienie osób z niepełnosprawnościami, zwiększenie aktywności zawodowej, racjonalizacja kosztów i większa konkurencja na rynku rehabilitacji oraz obniżenie kosztów systemu wsparcia. Autor proponuje jednocześnie, żeby w nowym systemie wypłacano trzy świadczenia: stałą rentę kompensującą wyższe koszty funkcjonowania („renta z tytułu niepełnosprawności”), rentę uwarunkowaną stopniem zdolności do pracy kompensującą ograniczoną możliwość generowania przychodów z pracy, wygaszaną w przypadku osiągnięcia przychodów („renta wspierająca pracę”) oraz zasiłek dla bezrobotnych. Dodatkowo osoba niepełnosprawna mogłaby być wyposażona w bon pracowniczy, którzy otrzymywaliby pracodawcy wzorem dzisiejszych dofinansowań wynagrodzeń. Nowy system mogłoby wdrażać PFRON lub ZUS, lub obie instytucje równocześnie, przy współpracy z urzędami pracy w zakresie wsparcia bezrobotnych.

Rozdział ósmy pod tytułem *Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach*, którego autorem jest dr Jarosław Zbieranek, poświęcony jest zmianom wprowadzonym w ostatnich latach w polskim prawie wyborczym. Autor podkreśla, że z konstytucyjnej zasady powszechności wyborów wynika obowiązek Państwa dla skonstruowania takiego mechanizmu wyborczego, aby każdy wyborca, który ma taki zamiar – mógł uczestniczyć w wyborach. Konstrukcje prawa wyborczego powinny więc usunąć wszelkie ograniczenia, jakie mogą napotykać wyborcy z niepełnosprawnościami, by skutecznie włączyć ich do życia publicznego. W dalszej części opracowania, autor omawia nowe instytucje prawa wyborczego tj. głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie z wykorzystaniem nakładek w alfabecie Braille’a. Autor, co do zasady, pozytywnie ocenia funkcjonowanie tych procedur, postulując utrzymanie ich przez co najmniej kilka najbliższych cykli wyborczych. Autor wskazuje jednak na większy potencjał głosowania korespondencyjnego. Perspektywę wprowadzenia głosowania elektronicznego autor ocenia na ok. 10-15 lat. Wcześniej możliwe jest natomiast wykorzystanie tzw. głosomatów. Do czasu ich wprowadzenia we wszystkich lokalach wyborczych powinna istnieć możliwość skorzystania z nakładki w alfabecie Braille’a. Autor zwraca także uwagę na niesłabnącą rolę głosowania osobistego w lokalach wyborczych, a tym samym na potrzebę dostosowania tych lokali do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Jednym z największych wyzwań, zdaniem autora, jest



natomiast procedura informowania wyborców o kwestiach związanych z wyborami. W tym zakresie autor proponuje powrót do koncepcji indywidualnego zawiadomienia o wyborach, poszerzonej jednak o informację o nowych procedurach głosowania. Na koniec autor wskazuje, jak ważne jest podjęcie dodatkowych działań związanych z przygotowaniem członków obwodowych komisji wyborczych do obsługi wyborców z niepełnosprawnościami.

Zbiór zamyka tekst autorstwa dr Małgorzaty Szeroczyńskiej zatytułowany *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości*. Autorka formułuje tezę, zgodnie z którą w polskiej rzeczywistości prawo dostępu do sądu osób z niepełnosprawnościami nie jest w pełni zapewnione. Winę za ten stan rzeczy ponosi zarówno brak odpowiednich przepisów, jak i problemy z ich realizacją w praktyce oraz nacechowane stereotypami podejście sądów i innych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Dla potwierdzenia powyższego autorka szeroko omawia uprawnienia osób niepełnosprawnych na gruncie procedury cywilnej, karnej i sądownoadministracyjnej. Opracowanie kończą rekomendacje pod adresem administracji publicznej. Do najważniejszych z nich należą: dostosowanie wszystkich budynków wymiaru sprawiedliwości do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, wprowadzenie systemu przesłuchań na odległość, wprowadzenie obowiązkowej – niezależnej od dochodu – reprezentacji we wszystkich postępowaniach sądowych osób z niepełnosprawnością, nałożenie na organy państwa obowiązku dostarczania pism urzędowych w systemie komunikacji odpowiednim dla osoby z niepełnosprawnością oraz zreformowanie sposobu składania oświadczeń przez osoby niemożące pisać albo czytać. Istotnym postulatem jest także jak najszybsze przyjęcie ustawy o dostępie do darmowej pomocy prawnej dla osób niezamożnych.

Summary

The book *Ochrona praw osób z niepełnosprawnościami – najważniejsze wyzwania po ratyfikowaniu przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Analiza i zalecenia [Protection of the rights of persons with disabilities – main challenges following the ratification by Poland of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Analysis and recommendations]* is a selection of nine studies on the protection of the rights of persons who have physical, mental, intellectual or sensory impairments. Each article consists of three integral parts describing international standards in the field of legal protection and preventing discrimination on the grounds of disability. The present national legal context is analysed, and specific recommendations addressed to public institutions are presented. The authors of articles summarise in a concise manner the measures taken up so far in the area of protection of the rights of persons with disabilities and set out new, ambitious directions of development in the most important areas of the social, cultural and public life.

The first article is *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności [Disability and the disabled – from medical to social models of disability]* by Krzysztof Kurowski, PhD. Trying to define disability, the author is clearly in favour of the social model, according to which disability is a result of limitations experienced by the disabled, such as: segregational education, labour market instruments that discriminate persons with impairments or individual prejudices. The author stresses also that the Polish legal system has so far failed to adopt a generally binding definition of disability; further, he discusses two separate certification systems: certification of disability level and certification of incapacity to work. In his recommendations for the public administration, the author suggests the adoption of a generally binding definition of disability, formulated with the use of a definition resulting from the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (further: “Convention”). Moreover, the author stresses the need of a thorough reform of the system of disability certification, and describes the model adopted in the United Kingdom, which focuses on the abilities of persons with impairments and on supporting them. Finally, the author states that the act on vocational and social rehabilitation and employment of disabled persons should be replaced with a new act based on the social model of disability.

The second chapter entitled *Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa – sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych [Equality of the disabled before the law – legal situation of incapacitated persons]*, written by Monika Zima-Parjaszewska, PhD, discusses a sensitive issue of legal capacity. The author stresses that at present, equality of the disabled before the law is questioned in many areas of life. Such legal institutions as incapacitation or prohibition of marriage between persons with intellectual or mental impairments contribute to this situation. The author thoroughly analyses the system of issuing incapacitation judgements in Poland and proves that this measure does not serve the protection of the disabled. In the opinion of the author, grounds for incapacitation, the practice of adjudication, as well as the situation of the incapacitated in Poland raise serious doubts in the light of standards provided for in the Convention. First, incapacitation does not provide support in the exercise of legal capacity, because it leads to the deprivation or limitation of this capacity. Second, it does not ensure efficient measures of protection against its abuse. Third, it ignores the will and preferences of the incapacitated persons in the issues that are crucial for them. Fourth, incapacitation is a disproportionate measure, not adjusted to diverse needs of persons who require support. Fifth, incapacitation is adjudicated for an unlimited period of time, and supervision of care and custody is insufficient. The analysis is summarised by the author with an opinion that the effects of incapacitation lead to legal and social exclusion of the incapacitated. The text ends with recommendations to withdraw the interpretation statement issued by Poland with reference to Article 12 of the Convention and to repeal the provisions of the Civil Code concerning incapacitation. In the opinion of the author, these provisions could be replaced with various forms of support, following the model of supported decision-making.



The third chapter *Projektowanie uniwersalne – równość praw poprzez dostępność [Universal design – equal rights through accessibility]*, written by Marek Wysocki, PhD Eng, discusses the issue of barriers in public space and other spaces. The author stresses that the availability factor is one of key elements influencing the active living of the disabled and their integration. International and constitutional standards concerning the accessibility of the built-up spaces are thoroughly analysed. Describing the rules of universal design, the author criticises the present provisions of the construction law, according to which the disabled are a separate social group for which special arrangements and facilitations have to be ensured in built-up spaces. Universal design, in turn – which is stressed by the author – is not so much the adaptation of the built-up spaces to the needs of the disabled, but rather a comprehensive ideology of creating spaces for the integration of all citizens; it includes the design of products, environments, programmes and services for all people, without the need of special changes or adaptations. As a consequence, the author proposes the introduction into the Polish legislation of the definition of universal design, and the development of appropriate guidelines and standards. Moreover, the author calls for the creation of the institution of *access officer* – a body to monitor the availability of public spaces, and for the introduction of rules of universal design in the curricula of vocational education for all occupations related with the creation of built-up spaces.

In the fourth chapter entitled *Równy dostęp do edukacji osób z niepełnosprawnościami [Equal access to education for persons with disabilities]* Paweł Kubicki, PhD, analyses difficulties faced by disabled students and their grounds. The author stresses that the Convention on the Rights of Persons with Disabilities promotes an inclusive system of education based on the rules of non-discrimination and equal chances. The adoption of inclusive education as the basic form of education does not mean the removal of special education establishments, but a limitation of such cases to the necessary minimum. The key barriers for the implementation of educational guidelines formulated with reference to students with disabilities are, in the opinion of the author, regulations concerning pedagogic and financial supervision over the education system and rules of financing the education of disabled students. The author indicates that the additional financial provisions are calculated for the local authorities on the basis of the opinion about the need to provide special education, but the funds are not always directed to the school. It means in practice that educational establishments are often reluctant to enrol students with disabilities, because they are aware that they could face difficulties in obtaining from the local authorities the financial means for additional working hours of specialists or for the purchase of expensive teaching aids. Thus, the author recommends among others the conversion of the amounts from additional disability subvention weights into subsidies, regular monitoring of expending these amounts, as well as supporting and organising trainings for teachers working with disabled students.

Chapter 5 written by Jacek Zadrozny is devoted to the issue of *Digital inclusion of persons with disabilities [Cyfrowe włączenie osób z niepełnosprawnościami]*. The author understands digital exclusion as the lack of access or limited access to information and communication technologies, resulting not from a free choice, but from limitations due to disabilities. The chapter contains a thorough discussion of international standards applied in this field, as well as identification of areas that are particularly important for digital inclusion of persons with disabilities. These areas include: access to modern technologies and to electronic contents and services, such as: digital TV, websites and Internet services, assistive equipment and software, and intellectual property. On the basis of the above, the author formulates recommendations according to which all information resources developed in the public sphere should be created in accordance with the rules of accessibility. Appropriate instruments should also be implemented in the commercial sector to ensure accessibility. Persons with disabilities should be informed about modern technologies, research of assistive technologies should be supported, and education of various groups, including designers, webmasters and programmes, should be facilitated. Standardisation and presentation of coherent and homogenous technical norms contributes in the opinion of the author to the creation of accessible equipment, applications and contents. Moreover, intellectual property regulations should not limit access to information for persons with disabilities.

In the sixth chapter entitled *Zatrudnienie i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami [Employment and promotion of occupational activity of persons with disabilities]* Katarzyna Roszewska, PhD, analyses main factors influencing the level of unemployment among the disabled. The author discusses international standards and national legal order, noticing that unemployment at the level of ten-odd per cent does not represent in the correct way the actual scale of unemployment in the group of legally defined disabled persons. This scale is large in comparison with EU Member States. In the opinion of the author, the reason for this situation could be not only the limited work capacity of the disabled, but also the barriers that prevent from undertaking employment or discourage from occupational activity. Public measures should aim at the creation of conditions facilitating the employment of the disabled, above all in the open labour market. The author suggests that weak elements of the integration process should be identified and the process itself treated in a comprehensive way. The most important recommendations include also: change of the manner of compensating increased costs of employing a disabled person; channelling increased financial means directly to the disabled (e.g., for the employment of personal assistants); development of supported employment; strengthening and streamlining the institution of assistants in the employment of persons with disabilities.

In chapter 7 entitled *Zabezpieczenie społeczne osób z niepełnosprawnościami [Social security of persons with disabilities]*, Aleksander Waszkielewicz calls for a thorough change in the system of disability benefits. In the opinion of the author, the present system of social security is ineffective and fails to meet its objectives. In the solutions applied today, the right to benefits depends on incapacity to work, and thus the disabled persons are de facto discouraged from undertaking employment, which results in high costs for the state budget. The main objectives of the reform should be, in the opinion of the author: conformity with the Convention, respect for the dignity of the disabled and their empowerment, increased occupational activity, rationalisation of costs and growth in competition on the rehabilitation market, as well as lowered costs of the support system. The author proposes at the same time that the new system should include three benefits: a permanent benefit compensating for the increased maintenance cost (“disability benefit”), a benefit depending on the level of work capacity and compensating for the limiting possibilities of generating income from work, abolished when certain income is generated (“employment support benefit”), and an unemployment benefit. Additionally, an employment voucher could be ascribed to a disabled person and granted to their employee, similar to remuneration subsidy used at present. The new system could be implemented by PFRON (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – State Fund for Rehabilitation of Disabled Persons) or ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Social Insurance Institution), or both authorities at the same time, in cooperation with labour offices in the area of support for the unemployed.

In the eighth chapter entitled *Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach [Participation of the disabled in elections]* Jarosław Zbieranek, PhD, analyses changes that have been introduced recently in the election law and identifies the directions for further action in this area. He stresses that the constitutional rule of general election gives rise to the obligation of the State to develop such an election mechanism that enables each willing voter to participate. The election law should therefore remove any obstacles met by disabled persons, in order to ensure their efficient inclusion in the public life. In further parts of the study, the author discusses new institutions of the election law, i.e., vote by proxy, correspondence vote and vote with the use of Braille templates. In general, the author evaluates positively the functioning of these procedures, and suggests that they should be maintained for at least several coming election cycles. However, a much stronger potential of vote by correspondence is indicated. Electronic vote could be introduced, in the opinion of the author, in around 10–15 years. However, the use of the so-called voting machines could be possible earlier. Until their introduction, each voting station should be equipped with Braille voting templates. The author draws also attention to unchanging importance of personal vote in voting stations, and the ensuing need to adapt these stations to the needs of voters with impairments. One of the largest challenges, however, is the procedure to inform voters about issues related to elections. Here, the author proposes the return to the procedure of personal notification about elections, with additional information about new voting



modes. Finally, the author stresses the importance of additional measures related to the preparation of members of local election commissions to serve voters with disabilities.

The publication ends with the text of Małgorzata Szeroczyńska, PhD, entitled *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości [Access of persons with disabilities to justice system]*. According to the author, Poland does not ensure in full the right of access to court by persons with disabilities. This is the result of the lack of appropriate regulations, difficulties in implementing legal provisions and prejudiced approaches of courts and other representatives of the judiciary. To confirm her claims, the author discusses at length the rights of the disabled in the civil, penal and judiciary-administrative procedures. Finally, recommendations for the public administration are formulated. The most important ones include: adaptation of all court buildings to the needs of the disabled; introduction of the system of distance hearings; obligatory representation for the disabled in all court proceedings, irrespective of the level of income; obligatory delivery by state authorities of official letters to the disabled in the communication modes appropriate for them; reform of the system of making formal declarations by persons unable to read or write. The fastest possible adoption of the act on access to free legal assistance for persons with low incomes is also an urgent matter.

Bibliografia

- Auleytner J., Głębicka K., *Polskie kwestie społeczne na przełomie wieków*, Warszawa 2001.
- Barnes C., Mercer G., *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008.
- Frąckiewicz L., Koczur W., *Niepełnosprawni a praca*, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice 2004.
- Gałkowski T., *Wokół definicji pojęcia „osoba niepełnosprawna” – doświadczenia europejskie*, „Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej”, 3/1997 (153).
- Ğacıarz B., Giermanowska E., *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, Warszawa 2009.
- Grabowska-Paęcka H., *Niepełnosprawni w obszarach i obiektach zabytkowych. Problemy dostępności*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2004.
- Grajewski J. (red.), *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Lex, Warszawa, 2010.
- Grzejszczak R., Szeroczyńska M., *Ubezłasnowolnienie i inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce – teoria i praktyka*, [w:] Kędziora K. (red.), „Jeśli nie ubezłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną”, PTPA, Warszawa, 2012.
- Hodak M., *Bezpłatna informacja prawna. Dziś edukacja, jutro pomoc*, „Na wokandzie” nr 8, <http://nawokandzie.ms.gov.pl/pomoc-i-edukacja-prawna/news/282/bezplatna-informacja-prawna-dzis-edukacja-jutro-pomoc>.
- Jodłowski J. i in., *Postępowanie cywilne*, PWN, Warszawa, 1997.
- Johnni P., Thuresson C., *Sztokholm miasto dla wszystkich. Wytyczne tworzenia dostępnego i funkcjonalnego otoczenia zewnętrznego*, tłum. Dorota Landsberger, wyd. Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Warszawa 2005.
- Karcz G., *Ustanowienie kwalifikowanego pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym - uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Monitor Prawniczy”, nr 20/2008, http://www.monitorprawniczy.pl/index.php?mod=m_artykuly&cid=25&id=2286
- Kołaczek B., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce. Uwarunkowania i skutki*, Warszawa 2006.
- Kołaczek B., *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2010.
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób niepełnosprawnych*, rozprawa doktorska napisana w katedrze prawa konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem prof. dra hab. M. Domagały, Łódź 2012, praca dostępna w bibliotece Uniwersytetu Łódzkiego.
- Niepełnosprawny prokuratorem*, <http://blog.rp.pl/goracytemat/2010/07/08/niepelnospawny-prokuratorem/>
- Schwartz L., *Dostępność architektoniczna – budynki*, [w:] Waszkielewicz A.M. (red.), „Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ”, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków, 2008.
- Sierpowska I., Kogut A., *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010.
- Siostrzonek-Sergiel A., *Niektóre zagadnienia udziału pokrzywdzonego z zaburzeniami psychicznymi w postępowaniu karnym*, „Palestra”, nr 1-2/2005.
- Szeroczyńska M., *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna* [w:] Waszkielewicz A.M. (red.), „Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków 2008.
- Szlyz B., *Osoby niepełnosprawne w Unii Europejskiej – sytuacja i perspektywy* [w:] „Seminare – poszukiwanie naukowe”, nr 24/2007.
- Szylko-Skoczny M., *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004,



- Waszkielewicz A. M. (red.), *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków 2008.
- Wyrównywanie szans i wspieranie aktywności osób niepełnosprawnych – rekomendacje dla Polski, materiały z konferencji zorganizowanej przez senacką Komisję Rodziny i Polityki Społecznej oraz Komisję Zdrowia pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza 1 grudnia 2006 r., Kancelaria Senatu, Warszawa 2007.
- Wysocki M., *Projektowanie otoczenia dla osób niewidomych. Pozawzrokowa percepcja przestrzeni*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2010.

Raporty

- Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.
<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/tablice/bael/>
- Czapliński P., *Raport o stanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, Polska Organizacja Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Warszawa 2010.
<http://popon.pl/files/m.chmielewski/Raport%20o%20stanie%20zatrudnienia%20osob%20niepelnosprawnych%20w%20Polsce.pdf>
- Informacja Rządu o działaniach podejmowanych na rzecz realizacji postanowień Karty praw osób niepełnosprawnych z 1997 r.*, druk sejmowy nr 46 z dnia 8 grudnia 2011 r.
- Organizacje osób niepełnosprawnych ruchowo w Polsce, raport z seminarium, Lublin październik 2010.
<http://www.ofoonr.lublin.pl/raport.pdf>
- Pałapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych*, Kraków 2011.
- Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2011.
- Raport podsumowujący działalność Centrum Doradztwa Zawodowego i Wspierania Osób Niepełnosprawnych Intelktualnie*, PSOUU Warszawa 2008 r.
<http://www.psouu.org.pl/sites/default/files/publikacje/raport%20podsumowuj%C4%85cy%20dzia%C5%82alno%C5%9B%C4%87.pdf>
- Synteza porównawcza wyników z badań samorządów gminnych oraz z badań osób niepełnosprawnych w ramach projektu „Gmino jaka jesteś ?”*. Badanie działalności gmin na rzecz osób niepełnosprawnych przeprowadzone w latach 2005-2007
http://www.pfron.org.pl/ftp/dokumenty/UE/Gmino_jaka_jestes/synteza.pdf
- Zadrozny J., *Badanie z wielkiej potrzeby*
<http://zadzior.wordpress.com/2010/01/29/badanie-z-wielkiej-potrzeby/>

Członkowie i współpracownicy Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością

Barbara Imiołczyk – współprzewodnicząca Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Koordynator prac komisji ekspertów i rad społecznych powołanych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich – Komisji ds. Osób Starszych, ds. Osób z Niepełnosprawnością i ds. Migrantów. Były samorządowiec, posłanka na Sejm w latach 1993–2001, przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w latach 1999–2001. Ekspert samorządowy, trener.

Monika Zima-Parjaszewska – współprzewodnicząca Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Doktor nauk prawnych, ukończyła egzaminem sędziowskim aplikację sądową, adiunkt w Katedrze Prawa i Kryminologii Akademii Pedagogiki Specjalnej w Warszawie, wiceprezeska Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym. Specjalistka w dziedzinie praw człowieka, prawa konstytucyjnego i antydyskryminacyjnego, w szczególności statusu prawnego osób z niepełnosprawnością intelektualną i ubezwłasnowolnienia. Ekspertka wielu organizacji pozarządowych: Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych, Kampanii Przeciw Homofobii, Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego. Autorka wielu publikacji dotyczących praw człowieka, zasady równego traktowania, sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną. Trenerka z zakresu praw człowieka, prawa antydyskryminacyjnego, współautorka programu szkoleń dla osób z niepełnosprawnością intelektualną – Self-Adwokatów.

Anna Błaszczak – sekretarz Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Prawniczka, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Pełni funkcję zastępcy dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, koordynuje prace Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego. Ukończyła studia podyplomowe z zakresu międzynarodowego prawa publicznego i prawa europejskiego na Uniwersytecie Warszawskim oraz Studium Polityki Zagranicznej na Akademii Dyplomatycznej w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Wieloletnia działaczka organizacji pozarządowych. Autorka i redaktorka licznych publikacji i raportów Rzecznika Praw Obywatelskich poświęconych m.in. przeciwdziałaniu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami w obszarze edukacji, praw wyborczych i dostępności. Jest członkiem Izby Adwokackiej w Warszawie.

Barbara Ewa Abramowska – dyrektor Biura Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym (PSOUU). Z wykształcenia organizator przemysłu oraz dziennikarka. Redaguje kwartalnik „Społeczeństwo dla Wszystkich”, a także wiele innych publikacji wydawanych przez PSOUU, w tym opracowania w tekście łatwym do czytania i zrozumienia, przeznaczone dla osób z niepełnosprawnością intelektualną. Jest autorką książki „Taka dobra historia” (PSOUU, 2003). Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.



Ireneusz Białek – absolwent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Twórca polityki antydyskryminacyjnej na tej uczelni i pomysłodawca utworzenia Biura ds. Osób Niepełnosprawnych UJ, które działa zgodnie ze standardami wypracowanymi w najbardziej rozwiniętych pod tym względem ośrodkach akademickich w Europie. Koordynator wielu projektów międzynarodowych zmierzających do realizacji idei pełnej partycypacji osób niepełnosprawnych w życiu społecznym np. „Konstelacja Lwa” czy „DARe-Learning”. Członek Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Mateusz Brząkowski – prawnik, aplikant radcowski, doradca ds. prawnych w Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych. Ukończył prawo na Wydziale Prawa i Administracji oraz stosunki międzynarodowe na Wydziale Nauk Historycznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Specjalista z zakresu prawa pracy w POPON. Jako praktyk zajmuje się kwestiami stosowania norm prawa pracy w przedsiębiorstwach, pomocą publiczną dotyczącą osób niepełnosprawnych, dofinansowaniami do wynagrodzeń, wydatkowaniem środków ZFRON. Autor licznych publikacji min. w Dzienniku Gazecie Prawnej, Rzeczpospolitej, Gazecie Podatkowej. Członek Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Marta Drachal – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, prawniczka w Zespole Prawa Administracyjnego i Gospodarczego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Anna Figurniak – absolwentka UMCS w Lublinie. Od 2001 r. zatrudniona w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, obecnie w Zespole Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego. Od 2010 r. wpisana na listę radców prawnych prowadzoną przez Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie. Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Piotr Kowalski – działacz społeczny związany z Polskim Związkiem Głuchych, w którym kieruje projektami nastawionymi na zatrudnianie osób głuchych. Organizator wielu wydarzeń dla osób głuchych. Pomysłodawca „Miasta Głuchych” – miejsca w którym każdy słyszący może poczuć się jak głuchy w społeczeństwie. Prezes Fundacji KSK „Pracownia Wspierania Organizacji Pozarządowych” i Fundacji Subsidium. Instruktor harcerski, absolwent programu Liderzy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Członek rady programowej Fundacji „Prawo dla każdego”. Absolwent Uniwersytetu Łódzkiego. Historyk. Członek Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Dr Paweł Kubicki – członek Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz Komisji Dialogu Społecznego ds. Niepełnosprawności w Warszawie, koordynator projektu i społeczny rzecznik uczniów niepełnosprawnych w ramach projektu „Wszystko jasne – dostępność i jakość edukacji dla uczniów niepełnosprawnych” (www.wszystkojasne.waw.pl) realizowanego przez Stowarzyszenie „Nie-Grzeczne Dzieci” ze środków Fundacji Batorego, pracuje jako adiunkt w Szkole Głównej Handlowej.

Dr Krzysztof Kurowski – doktor nauk prawnych, specjalność prawo konstytucyjne. Pracownik Wydziału Prawa Antydyskryminacyjnego w Zespole Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Zajmuje się w szczególności wolnościami i prawami człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnością. Temu zagadnieniu poświęcił też swoją rozprawę doktorską obronioną na Uniwersytecie Łódzkim w 2012 r.

Marta Lempart – prawniczka, wiceprezeska Towarzystwa Pomocy Głuchoniewidomym, ekspertka w zakresie rozwiązań prawnych dotyczących niepełnosprawności, legislatorka strony społecznej, była urzędniczka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Jest członkinią Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.



Dagmara Nowak-Adamczyk – ukończyła surdopedagogikę na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie, jest doktorantką w Instytucie Socjologii UJ. Pracuje w Biurze ds. Osób Niepełnosprawnych UJ, gdzie zajmuje się wsparciem edukacyjnym studentów niepełnosprawnych. Jest współtwórczynią rezultatów rodziny projektów DARE (www.DARELearning.eu) dotyczących problematyki niepełnosprawności w kontekście dostępu osób niepełnosprawnych do głównego nurtu kształcenia. Zainteresowania w tym obszarze pogłębiała podczas wielu wizyt studyjnych na uniwersytetach europejskich oraz w USA. Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Małgorzata Radziszewska – politolog, urzędniczka (PFRON), działaczka społeczna. Autorka IV wydań kompendium wiedzy dla osób niepełnosprawnych, projektów rozwiązań (np. mieszkań wspomaganych), propozycji zmian systemowych, artykułów i opracowań w czasopiśmie i innych publikacjach. Prowadząca przez wiele lat konkurs dla samorządów „Równe szanse, równy dostęp”. Współzałożyciela świetlicy społecznej dla dzieci oraz dwóch stowarzyszeń. Zdobywczyni pierwszego dla Polski medalu w tańcu towarzyskim osób niepełnosprawnych. Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Dr Katarzyna Roszewska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Ukończyła aplikację sędziowską, radcowską. Obok pracy naukowej aktualnie wykonuje zawód radcy prawnego. Autorka wielu publikacji naukowych z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Elżbieta Sadło – prawnik, doradca prawny w Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w prawie pracy. W dziale prawnym POPON zajmuje się problematyką związaną z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, zarówno w zakładach pracy chronionej, jak i na otwartym rynku pracy. Pomocy prawnej udziela z zakresu: prawa pracy, uprawnień osób niepełnosprawnych oraz w kwestiach dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych – dofinansowania do wynagrodzeń, wpłaty na PFRON, pomocy publicznej, wydatkowania środków ZFRON. Autorka licznych publikacji min. w Dzienniku Gazecie Prawnej, Gazecie Podatkowej. Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Dorota Siwiec – prawnik, mediator. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich pracuje od 2000 roku, aktualnie w Zespole Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego. Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Scholastyka Śniegowska – nieprzerwanie, od początku swojej pracy zawodowej związania z pomocą drugiemu człowiekowi. Ukończyła Akademię Medyczną, Wydział Pielęgniarstwa, posiada specjalizację z Pomocy Społecznej i studia podyplomowe z zakresu organizacji i zarządzania w organizacjach pozarządowych i instytucjach samorządowych. Pracowała na różnych stanowiskach i pełniła wiele funkcji społecznych między innymi w PCK, MONAR, PRXENIA a obecnie w PTSR. Za pomoc uchodźcom i pomoc w czasie klęsk i katastrof odznaczona została Srebrnym i Złotym Krzyżem Zasługi. Członkini Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Dr Michał Urban – dyrektor Centrum Integracja w Gdyni należącego do Stowarzyszenia Przyjaciół Integracji. Absolwent KUL na kierunku Prawo. Specjalista z zakresu prawa gospodarczego, handlowego i prawa pracy. Trener z zakresu przedsiębiorczości i kreatywności. Twórca gdyńskich niekonwencjonalnych metod aktywizacji społecznej i zawodowej OzN. Od 2006 r. związany ze środowiskiem organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnością. Członek Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych w Gdyni. Członek Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.



Aleksander Waszkielewicz – prezes zarządu Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego. Zajmuje się szeroko rozumianym rzecznictwem praw osób z niepełnosprawnościami. Członek Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Dr hab. inż. arch. Marek Wysocki – pracownik naukowy Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej. Ekspert z zakresu projektowania przestrzeni dostępnej dla osób niepełnosprawnych i starszych. Autor wielu artykułów z tematyki „Projektowania dla wszystkich” oraz ekologii i zrównoważonego rozwoju. Audytor w zakresie dostępności obiektów i przestrzeni publicznych. Twórca programu edukacyjnego „Projektowanie Przestrzeni Wspólnej” realizowanego od 2004 roku na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej i w miastach Województwa Pomorskiego. Autor standardów dostępności dla Miasta Gdańska (2012). Społecznik, udzielający się na rzecz środowiska osób z niepełnosprawnością. Propagator idei równego dostępu osób z niepełnosprawnością do powszechnej edukacji, w tym do studiowania na wyższych uczelniach. Wśród grona swoich przyjaciół ma wielu, którzy na co dzień zmagają się z problemami i ograniczeniami fizycznymi lub percepcji, traktując ich zawsze jak równych sobie partnerów w realizowanych wspólnie działaniach.

Jacek Zadrozny – absolwent Instytutu Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim. Pracował w Fundacji Instytut Rozwoju Regionalnego oraz w Polskim Związku Niewidomych. Jest członkiem Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Dr Jarosław Zbieranek – doktor nauk prawnych, politolog. Kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych w Warszawie. Ekspert Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji UMK oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym ze szczególnym uwzględnieniem prawa wyborczego. Autor raportów i analiz m.in. dla OBWE, Biura Analiz Sejmowych, a także ponad 40 publikacji naukowych. Uczestnik prac legislacyjnych Sejmu RP i Senatu RP. Członek Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich.

