

Projekt pt. „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”, realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Oś Priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego

# Uzasadnienie do projektu nowej ustawy wdrażającej Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce pn. „Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami”

Data: 2023-11-29

Nr Projektu: POWR.02.06.00-00-0066/21



Autorzy:

Julia Aleksandrowicz

adw. Anna Błaszczak-Banasiak

r. pr. Konrad Borowicz

Joanna Cwojdzińska

Piotr Czarnota

dr Anna Drabarz

dr Małgorzata Franczak

dr Zbigniew Głąb

adw. Katarzyna Heba

adw. Grzegorz Jaroszczyk

Kamil Kabasiński

Alina Kaszkiel-Suska

Natalia Klejnszmidt

Magdalena Kocejko

Grzegorz Kubalski

dr Krzysztof Kurowski

Mirosław Młyński

Joanna Piwowońska

Tomasz Przybysz-Przybyszewski

dr Anna Rdest

dr Tomasz Rowiński

dr adw. Robert Trzaskowski

Marcin Urbaniak

dr Agnieszka Wołowicz

Włodzimierz Zajac

dr Jarosław Zbieranek



**Konsultacja:**

Joanna Bryk

Justyna Kucińska

Artur Lityński

Anna Panufnik-Onaszkiewicz

Anna Rozborska

Piotr Witek

Zbigniew Worony

dr Monika Zima-Parjaszewska

Stan prawny: 22.11.2023

## Spis treści

Uzasadnienie do projektu nowej ustawy wdrażającej Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce pn. „Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami” .....	1
Wykaz powiązanych dokumentów.....	10
Wprowadzenie .....	10
Uzasadnienie do projektu ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami .....	11
Potrzeba i cel wydania aktu .....	11
Zakres podmiotowy ustawy .....	14
Zasady wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami.....	15
Instrumenty wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami .....	17
Asysta prawna, pełnomocnictwo wspierające i pełnomocnictwo na przyszłość.....	17
a)    rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	17
Stan prawny.....	20
b)    proponowane regulacje i ich skutki.....	23
Asysta prawna – umowa lub ustanowiona przez sąd .....	24
Pełnomocnictwo wspierające .....	29
Pełnomocnictwo na przyszłość .....	33
Plan reprezentacji.....	35
Opinia na temat kompetencji komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu.....	36
Świadczenie kompensacyjne.....	37
a)    rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	37
Świadczenia o charakterze kompensującym zwiększone koszty związane z niepełnosprawnością .....	37
Pozaswiadczeniowe formy kompensujące zwiększone koszty związane z niepełnosprawnością .....	39
b)    proponowane regulacje i ich skutki.....	39
Świadczenie kompensacyjne.....	39
Mieszkania ze wsparciem dla osób z niepełnosprawnościami .....	40
a)    rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	40



Stan prawny.....	40
Stan rzeczywisty .....	41
b) proponowane regulacje i ich skutki.....	44
Dostępność architektoniczna mieszkań .....	44
Mieszkania ze wsparciem.....	44
Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe (WSM).....	46
Bon Indywidualnego Pakietu Wsparcia.....	47
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	47
b) proponowane regulacje i ich skutki.....	47
Centra Niezależnego Życia .....	49
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	49
Rozwiązania przyjęte w innych krajach.....	50
b) proponowane regulacje i ich skutki.....	51
Przepisy ogólne .....	52
Punkt informacyjno-koordynacyjny .....	55
Wsparcie dzienne i klub samopomocy.....	58
Interwencyjne miejsca całodobowego pobytu .....	59
Budowanie kręgów wsparcia .....	60
Usługa tłumacza PJM/SJM oraz usługa tłumacza-przewodnika SKOGN.....	62
Usługa instruktora orientacji przestrzennej.....	63
Koordinacja rehabilitacji zintegrowanej.....	64
Poradnictwo prawne dla osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.....	65
Przepisy przejściowe i końcowe .....	66
Organy właściwe w sprawach osób z niepełnosprawnościami .....	67
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	67
b) proponowane regulacje i ich skutki.....	68
Komitet do spraw Osób z Niepełnosprawnościami .....	68
Prezes Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami .....	70
Rady do spraw osób z niepełnosprawnościami .....	71
Przepisy wprowadzające ustawę o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami	74

Zmiany dotyczące likwidacji ubezwłasnowolnienia i stworzenia systemu wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych .....	74
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	74
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	74
Zmiany w przepisach obowiązujących .....	75
Kodeks cywilny .....	75
Prawo o notariacie .....	75
Kodeks rodzinny i opiekuńczy .....	75
Kodeks postępowania cywilnego i ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	76
Przepisy przejściowe .....	77
Zmiany dotyczące dostępności architektonicznej, informacyjno-komunikacyjnej, cyfrowej oraz dostępności w obszarach zdrowia, kultury i sportu oraz mobilności .....	80
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	80
Dostępność architektoniczna .....	80
Dostępność informacyjno-komunikacyjna .....	83
Dostępność cyfrowa .....	84
Dostępność w obszarze zdrowia .....	86
Dostępność w obszarach sportu i kultury .....	90
Dostępność w obszarze mobilności .....	92
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	93
Dostępność architektoniczna .....	93
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane .....	93
Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym.....	94
Dostępność informacyjno-komunikacyjna .....	94
Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami .....	94
Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się.....	96
Dostępność cyfrowa .....	97



Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych .....	97
Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej .....	99
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne .....	100
Dostępność w obszarze zdrowia .....	100
Ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta...	100
Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej .....	101
Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty .....	101
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych .....	101
Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych .....	102
Dostępność w obszarach sportu i kultury .....	102
Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami .....	102
Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych.....	103
Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie .....	103
Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji .....	105
Dostępność w obszarze mobilności .....	105
Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe.....	105
Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym .....	105
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym .....	106
Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym .....	106
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych .....	106
Zmiany dotyczące problematyki poszanowania domu i rodziny .....	107
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	107
Mażeństwo .....	107
Rodzicielstwo.....	108
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	109
Zmiany dotyczące problematyki przemocy wobec kobiet z niepełnosprawnościami ...	110

a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	110
Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie .....	110
Przestępstwo zgwałcenia .....	111
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	112
Zmiany dotyczące problematyki dostępu do wymiaru sprawiedliwości .....	112
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	112
Postępowanie sądowe .....	112
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	113
Zmiany dotyczące działalności Rzecznika Praw Obywatelskich .....	115
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	115
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	116
Zmiany w przepisach karnych .....	116
Zmiany dotyczące problematyki pomocy społecznej .....	122
Zmiany dotyczące problematyki udziału w życiu politycznym i publicznym .....	128
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	128
Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych.....	128
Lokale wyborcze .....	129
Procedury głosowania .....	129
Informowanie o wyborach .....	130
Standardy głosowania w wyborach do organów jednostek pomocniczych .....	131
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	131
Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych.....	131
Lokale wyborcze .....	132
Procedury głosowania .....	133
Informacje o wyborach .....	135
Pełnienie funkcji z wyboru przez osoby z niepełnosprawnościami .....	136
Standardy głosowania w wyborach do organów jednostek pomocniczych .....	136
Zmiany dotyczące problematyki edukacji .....	136
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	136
Kształcenie na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym .....	137



Szkolnictwo wyższe .....	142
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	143
Zmiany dotyczące problematyki zatrudnienia .....	148
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	148
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	153
Zmiany dotyczące problematyki ochrony zdrowia psychicznego .....	158
Zmiany dotyczące problematyki rehabilitacji .....	163
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	163
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	164
Zmiany dotyczące problematyki terminologii .....	167
a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana .....	167
b) proponowane regulacje i ich skutki .....	170

## Wykaz powiązanych dokumentów

Dokument	Nr wersji
Projekt nowej ustawy wdrażającej Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce pn. „Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami”	10
Załącznik	7
Ocena Skutków Regulacji	7
Analiza ekonomiczna proponowanych rozwiązań	7

## Wprowadzenie

Partnerzy społeczni przedstawiają niniejszym produkty Projektu pn. „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Oś Priorytetowa II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Prezentowany dokument pn. „Uzasadnienie do projektu nowej ustawy wdrażającej Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce pn. Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami” stanowi m.in. opis rzeczywistego stanu realizacji praw osób z niepełnosprawnościami w Polsce w zestawieniu z proponowanymi zmianami w projekcie ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami i ich przewidywanymi skutkami.

Należy zauważyć, że z uwagi na bardzo szeroki zakres proponowanych zmian, w toku prac przygotowano równolegle projekt Ustawy – Przepisy wprowadzające Ustawę o

wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, obejmujący projektowane zmiany w innych ustawach, a także przepisy przejściowe i dostosowujące. Projekt ten zawierał również Uzasadnienie.

Na wniosek Lidera, przepisy obu projektów zostały, w ostatniej fazie prac, zintegrowane. Konsekwentnie również Uzasadnienia zostały połączone w jedno, niniejszym prezentowane.

Zgodnie z decyzją Lidera, do materiałów włączone zostały propozycje dotyczące wsparcia osób z niepełnosprawnościami w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych z Projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”. Należy podkreślić, że propozycje te wypracowano z uwzględnieniem propozycji przygotowanych w toku prac I i II kamienia Projektu pn. „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”, które zostały przekazane decyzją Lidera, do dalszych prac w Projekcie „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”.

## Uzasadnienie do projektu ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami

### Potrzeba i cel wydania aktu

Celem projektowanej ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami jest możliwie szerokie zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami skutecznych i efektywnych mechanizmów wsparcia, jednocześnie w pełni zgodnych z postanowieniami Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

Należy na wstępie podkreślić, że w Polsce polityka społeczna względem osób z niepełnosprawnościami wynika z Konstytucji RP. Akt ten ustanawia zakaz dyskryminacji wskazując, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32). Nakłada również na władze publiczne m.in. obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej osobom niepełnosprawnym (art. 68), a także obowiązek pomocy tym osobom w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69).

Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat w Polsce podjęto szereg działań legislacyjnych i pozalegisacyjnych służących poprawie sytuacji osób z

niepełnosprawnościami. Szczegółowe regulacje dotyczące systemu wspierania aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Polsce zostały zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Wskazać należy również regulacje UE, w tym wchodzące w zakres prawa antydyskryminacyjnego (zostały uwzględnione m.in. w treści ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks Pracy), a także tematyki dostępności architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej (ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami). Dnia 1 sierpnia 1997 r. Sejm RP uchwalił również Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych. W dokumencie tym zdefiniowano prawa osób z niepełnosprawnościami do niezależnego i samodzielnego, aktywnego i wolnego od przejawów dyskryminacji życia, zawarto również katalog dziesięciu praw.

Mimo że wprowadzane w kolejnych latach rozwiązania i mechanizmy wpływały pozytywnie na zmianę jakości życia osób z niepełnosprawnościami, to wciąż szereg kwestii wymaga uregulowania, z uwzględnieniem zmieniających się wyzwań i nowych standardów.

Wśród aktów o charakterze międzynarodowym szczególnie ważne miejsce zajmuje bowiem Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r. (ratyfikowana przez Polskę w dniu 6 września 2012 r.). Art. 1 Konwencji stanowi, że jej celem 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.

Ogromne, kluczowe znaczenie ma przy tym konsekwentne, a przede wszystkim skuteczne wdrażanie w Polsce postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Akt ten prezentuje zasadniczą zmianę podejścia do niepełnosprawności, która polega na przejściu z medycznego modelu niepełnosprawności na model oparty na prawach człowieka. Medyczny model niepełnosprawności zakłada bowiem, że niepełnosprawność jest wynikiem fizycznego czy psychicznego ograniczenia, a zadaniem państwa jest niwelowanie tych ograniczeń przy założeniu, że osoba z niepełnosprawnością jest odbiorcą pomocy oferowanej przez państwo. Model konwencyjny, opierający się na prawach człowieka, wychodzi od założenia o podmiotowości i godności każdej osoby, w tym osoby z niepełnosprawnością. W konsekwencji występowania trudności i barier w realizacji praw podmiotowych w związku z niepełnosprawnością, uznaje się za niezbędne wprowadzanie dodatkowych rozwiązań (instrumentów), które umożliwią osobom z niepełnosprawnościami korzystanie z praw podmiotowych na równi z innymi osobami.

Należy wyraźnie podkreślić, że Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje Państwa-strony tego dokumentu do podjęcia wszelkich działań na rzecz

ureczywistniania postanowień i monitorowania ich realizacji, a także upowszechniania jej zapisów w świadomości obywateli, w tym obywateli z niepełnosprawnościami. Ratyfikacja Konwencji ONZ nałożyła więc na Polskę stały obowiązek skutecznego usuwania wszelkich barier, które napotykają osoby z niepełnosprawnościami w skutecznej realizacji swoich praw.

W szczególności, nowe spojrzenie na niepełnosprawność i związane z nią standardy szczegółowe, prezentowane przez Konwencję ONZ, wymagają bezwzględnego wprowadzenia szeregu nowych mechanizmów, a także przeprowadzenia głębokich zmian obecnie funkcjonujących, tak aby dostosować do wymogów polski system prawny. Taką właśnie rolę pełni projektowana ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, a także propozycje zmian legislacyjnych za nią podążające.

Mając powyższe na względzie, przy opracowywaniu projektu ustawy o wyrównywaniu szans i konkretnych rozwiązań w niej zawartych, przeprowadzone zostały szeroko zakrojone działania analityczne i badawcze. Uwzględniono w szczególności uwagi końcowe Komitetu ONZ ds. praw osób niepełnosprawnych z dnia 29 października 2018 roku w odniesieniu do sprawozdania Polski z wykonywania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, a także przygotowany przez organizacje pozarządowe „Społeczny raport alternatywny z realizacji Konwencji” z 2015 roku.

Bardzo ważnym dokumentem strategicznym, który został możliwie szeroko uwzględniony w pracach nad projektowaną ustawą, była rządowa „Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”.

Analizie poddano m.in. raport „Bariery prawne, administracyjne i organizacyjne wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz kierunki działań dotyczące przezwyciężania tych barier i rekomendacje prawne i pozaprawne”, opracowany w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”. Uwzględniono liczne propozycje i rekomendacje wypracowane na przestrzeni ostatnich lat w ramach prac Kongresu Osób z Niepełnosprawnościami (w tym m.in. projekt ustaw wdrażających Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych „Za Niezależnym Życiem”). Pod uwagę wzięto m.in. ustalenia raportu „Konwencja? Sprawdzam! – Raport zbiorczy z monitoringu działań jednostek administracji centralnej na rzecz wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami”, a także „Raport weryfikacyjny z monitoringu wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami”.

Dużą uwagę zwrócono na analizy i raporty wypracowane w ramach działań projektów PO WER: „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” oraz „Włączenie wyłączonej – aktywne instrumenty wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy”.

Przy konstruowaniu projektowanej ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami uwzględniono w szczególności konieczność zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami możliwości niezależnego życia poprzez odpowiednie

rozwiązania, zgodne z postanowieniami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Poddano przeglądowi m.in. rozwiązania na rzecz niezależnego życia z zakresu zdrowia, rehabilitacji leczniczej, społecznej i zawodowej, mieszkalnictwa, budownictwa i transportu, szeroko rozumianej dostępności, zatrudniania osób z niepełnosprawnościami (w tym zatrudniania na otwartym rynku pracy, zatrudniania wspomaganego), edukacji włączającej, zabezpieczenia społecznego, orzekania o niepełnosprawności, a także te odnoszące się do możliwości samostanowienia o sobie i realizacji podstawowych praw i wolności, związanych z aktywnym uczestnictwem w życiu społecznym. Opracowano liczne modyfikacje obowiązujących mechanizmów, a także wypracowano szereg nowych, które jeszcze nie znalazły zastosowania w polskim systemie prawnym. Wykorzystano przy tym doświadczenia zagraniczne, w tym pochodzące z państw Unii Europejskiej.

Z uwagi na szeroki zakres wypracowanych zmian, poza wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego nowego aktu – ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami – przygotowano również ściśle z nim związany projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, w którym zostały zawarte konieczne zmiany w licznych ustawach.

Projektowana ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami została wypracowana w ramach współpracy partnerów społecznych, ekonomicznych, a także administracji rządowej. Wypracowane mechanizmy były poddawane konsultacjom, zarówno w gronie ekspertów, jak również przedstawicieli środowisk osób z niepełnosprawnościami. Jej przyjęcie będzie bez wątpienia służyło zapewnieniu pełniejszej możliwości realizacji prawa do godnego i niezależnego życia przez każdą osobę z niepełnosprawnością poprzez wsparcie wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych i wzmocnienia dotychczasowych mechanizmów wdrażania Konwencji.

W dalszych częściach, z uwzględnieniem podziału na bloki tematyczne, omówione zostaną szczegółowo projektowane rozwiązania oraz ich skutki.

## Zakres podmiotowy ustawy

Uprawnienia wynikające z projektowanej ustawy kierowane są do osób z niepełnosprawnościami. W art. 2 wskazano definicję niepełnosprawności opartą na Konwencji, opisując osobę, „która ma obniżoną sprawność fizyczną, psychospołeczną, intelektualną lub sensoryczną, trwającą lub mogącą trwać co najmniej 12 miesięcy, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać jej samodzielne funkcjonowanie lub pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami”.

Art. 3 projektowanej ustawy dotyczy natomiast istotnej kwestii potwierdzania statusu osoby z niepełnosprawnością. Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu ONZ ds. praw osób z

niepełnosprawnościami oraz licznymi postulatami, wyrażanymi od lat przez polskie środowisko osób z niepełnosprawnościami, przyjęto zasadę, zgodnie z którą szeroka kategoria „osoby z niepełnosprawnością” obejmuje:

- osoby posiadające orzeczenie potwierdzające niepełnosprawność, wydane na podstawie odrębnych przepisów lub orzeczenie równorzędne,
- osoby, które złożą oświadczenie o spełnianiu kryteriów, o których mowa w art. 2 projektowanej ustawy

– z ważnym zastrzeżeniem, że przepisy projektowanej ustawy lub przepisy odrębne mogą wymagać wyłącznie przedłożenia orzeczenia potwierdzającego niepełnosprawność.

Zaproponowane rozumienie niepełnosprawności funkcjonuje już w obrocie prawnospołeczno-ekonomicznym w Polsce, np. w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (regulującej dostęp do stypendium dla studentów, którzy posiadają orzeczenie, i równocześnie obowiązek wsparcia przez uczelnię „osób niepełnosprawnych” bez konieczności przedkładania orzeczenia), a także od ponad dekady w badaniach GUS w ramach Narodowego Spisu Powszechnego (rozróżnienie niepełnosprawności biologicznej i prawnej).

## Zasady wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami

Projektowane przepisy Działu 2 regulują zasadnicze kwestie dotyczące wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami, a także nakładają na władze publiczne obowiązek zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami równych szans z innymi osobami w sferach życia społecznego, zawodowego, gospodarczego, jak i politycznego.

Przepis art. 4 stanowi o prawie do dostępności przez uniwersalne projektowanie lub racjonalne usprawnienia. Wskazuje się, że osobom z niepełnosprawnościami zapewnia się możliwość bezpiecznego korzystania, na równych zasadach z innymi osobami, z przestrzeni publicznej, budynków użyteczności publicznej i otaczającej je infrastruktury, środowiska naturalnego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych. Dopiero gdy nie jest możliwe zastosowanie uniwersalnego projektowania w rozumieniu art. 2 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, wówczas zapewnia się warunki, o jakich mowa w zdaniu poprzedzającym, przez racjonalne usprawnienia w rozumieniu art. 2 Konwencji. Jeżeli racjonalne usprawnienie nie zostało określone w przepisach odrębnych ustaw, podmiot obowiązany podejmuje wszelkie możliwe działania niezbędne do zapewnienia takich warunków, o ile ich przeprowadzenie nie skutkowałoby nieproporcjonalnie wysokim obciążeniem podmiotu obowiązanego do ich zapewnienia, przy czym przepis precyzuje kryteria oceny nieproporcjonalności oraz przewiduje możliwość złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia

niezastosowania uniwersalnego projektowania lub niezapewnienia racjonalnego usprawnienia.

Przepisy art. 5 projektowanej ustawy wyrażają prawo osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia. Prawo to bez wątplenia uznać należy za jeden z filarów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Osobom z niepełnosprawnościami zapewnia się możliwość podejmowania, na równych zasadach z innymi osobami, decyzji, które dotyczą ich życia. W tym zakresie, Prezesowi Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami powierzono kontrolę nad podmiotami udzielającymi wsparcia osobom z niepełnosprawnościami, finansowanego w całości lub w części ze środków PFRON. Prezes może również zwrócić się z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli do podmiotów udzielających osobom z niepełnosprawnościami wsparcia finansowanego w całości lub w części ze środków publicznych.

Przepisy art. 6 dotyczą obowiązku uwzględniania potrzeb wynikających z niepełnosprawności oraz zasad wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami przez podmioty, które opracowują strategie, programy działania i inne dokumenty programowe mające na celu realizację polityk publicznych lub realizują działania finansowane ze środków publicznych. Wskazuje jednocześnie na obowiązek informowania, co najmniej przez publikację na stronie internetowej, o wymienionych dokumentach, w ramach prowadzonych konsultacji społecznych. Co bardzo istotne, podmioty te m.in. mają obowiązek zapewniania dostępności informacji na temat konsultacji społecznych i zastosowanych form konsultacji społecznych dla osób z niepełnosprawnościami.

Przepisy art. 7 projektowanej ustawy precyzują zasady ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność, a także odnoszą się do prawa do odszkodowania lub zadośćuczynienia. Należy podkreślić, że termin przedawnienia roszczeń z tytułu naruszenia zakazu dyskryminacji wynosi 3 lata od dnia powzięcia przez poszkodowanego wiadomości o naruszeniu tego zakazu, nie dłużej jednak niż 10 lat od zaistnienia zdarzenia stanowiącego naruszenie tego zakazu.

Należy podkreślić, że projektowane regulacje stanowią wdrożenie przepisu art. 5 ust. 2 Konwencji, zgodnie z którym państwa-strony zobowiązane są do zakazania jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów. Dotychczasowe regulacje w tym obszarze zapewniały ochronę przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność jedynie w zakresie szeroko rozumianego rynku pracy. Przepis art. 7 ma na celu usunięcie z polskiego systemu prawnego luki regulacyjnej w tym obszarze. W celu zagwarantowania spójności projektowanej regulacji z prawem antidyskryminacyjnym Unii Europejskiej, w przepisie art. 7 przewidziano jednocześnie tzw. odwrócony ciężar dowodu. Stanowi to realizację dyspozycji przewidzianej w przepisie art. 10 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.



## Instrumenty wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami

### Asysta prawna, pełnomocnictwo wspierające i pełnomocnictwo na przyszłość

#### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Przepisy dotyczące wsparcia osób z niepełnosprawnościami w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych wprowadzają do systemu prawa nowe rozwiązania oparte na modelu wspieranego podejmowania decyzji, będące realizacją postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030, Działanie I. 2.2. pt. „Zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji” (Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r., M.P. z 25 lutego 2021, poz. 218).

Art. 12 Konwencji wskazuje, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do uznania ich za podmioty prawa (ust. 1), mają zdolność do czynności prawnych (legal capacity) na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia (ust. 2), a państwa-strony są zobowiązane podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych (ust. 3). Odnotować należy, że Polska ratyfikując Konwencję nieprawidłowo przetłumaczyła termin „legal capacity” jako zdolność prawną i złożyła oświadczenie interpretacyjne, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska „interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia”.

Aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego są nie tylko sprzeczne z art. 12 Konwencji, ale uniemożliwiają prowadzenie niezależnego życia osobom z niepełnosprawnościami w rozumieniu art. 19 Konwencji. Przepisy wprowadzające wspierane podejmowanie decyzji w ramach korzystania ze zdolności do czynności prawnych stanowią pierwszą w Polsce próbę gruntownej reformy systemu opartego dotychczas na modelu zastępczego podejmowania decyzji, bazującego na ubezwłasnowolnieniu całkowitym i częściowym, które to instytucje są na mocy wprowadzanych przepisów uchylane.

Projektowane rozwiązania są odpowiedzią na zgłaszane od wielu lat postulaty środowiska osób z niepełnosprawnościami oraz osób je wspierających, a także organizacji pozarządowych, profesjonalistów oraz organów ochrony praw człowieka (m.in. J. Zadrozny (red.), „Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami”, Warszawa 2015; „Założenia dla projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami”, III Kongres Osób z

Niepełnosprawnościami 2017; pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego nr IV.7024.23.2018.MK w sprawie o sygn. akt SK 23/18).

W roku 2021 do sądów okręgowych w Polsce wpłynęło 15337 wniosków o ubezwłasnowolnienie, z czego w 8688 sprawach sądy orzekły całkowite ubezwłasnowolnienie, w 598 ubezwłasnowolnienie częściowe, a jedynie 251 wniosków zostało oddalonych. Analiza rozstrzygnięć sądów na przestrzeni ostatnich lat wskazuje, że w 89 do 92% spraw sądy orzekają całkowite ubezwłasnowolnienie. Liczba osób ubezwłasnowolnionych całkowicie w ostatnich latach stale rosła – obecnie jest to ok. 100 tys. osób (dane za: Rzecznik Praw Obywatelskich).

Praktyka postępowania o ubezwłasnowolnienie przed rokiem 2007 wskazywała na liczne naruszenia prawa do sądu osób, wobec których prowadzono postępowania o ubezwłasnowolnienie (A. Firkowska-Mankiewicz, J. Parczewski, M. Szeroczyńska, „Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach – raport z badań”, „Człowiek-Niepełnosprawność-Społeczeństwo”, nr 2/2005; I. Kleniewska, „Postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie w praktyce sądowej”, (w:) E. Holewińska-Łapińskiej (red.) „Prawo w działaniu”, Warszawa 2006). Wnioski z badań zostały dostrzeżone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05, na podstawie którego wprowadzono istotne zmiany do przepisów kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie w przedmiocie ubezwłasnowolnienia. Badania akt postępowania sądowych o ubezwłasnowolnienie w roku 2011 potwierdziły niestety w większości wnioski z wcześniejszych badań (K. Kędziora (red.), „Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną”, PTPA, Warszawa 2012). Wiele wątpliwości wywołuje także praktyka postępowania o ustanowienie opiekuna prawnego dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie (S. Kotas-Turoboyska, „Postępowania sądowe dotyczące opieki nad osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie”, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Prawo rodzinne, Warszawa 2021). Wskazuje się na ich przewlekłość, zróżnicowany stopień szczegółowości i precyzji ustaleń dokonywanych w rozstrzygnięciach, brak udziału w postępowaniach osób ubezwłasnowolnionych, co negatywnie wpływa na ich efektywność.

Na potrzebę pilnych zmian w sferze korzystania ze zdolności do czynności prawnych zwrócił uwagę Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, wzywając Polskę do wycofania oświadczenia interpretacyjnego do art. 12 Konwencji oraz do uchylecia wszystkich dyskryminujących przepisów Kodeksu cywilnego i innych aktów prawnych umożliwiających pozbawienie osób z niepełnosprawnościami zdolności do czynności prawnych. Komitet zalecił także ustanowienie procedury mającej na celu przywrócenie pełnej zdolności do czynności prawnych wszystkim osobom z niepełnosprawnościami oraz przyjęcie mechanizmów wspieranego podejmowania decyzji, które szanują autonomię, wolę i preferencje danej osoby (Concluding observations on the initial report of Poland CRPD/C/POL/CO/1, 21 września 2018 r.).

Projektowane przepisy uwzględniają także stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wyrażone w wyrokach Shtukaturov przeciwko Rosji, skarga Nr 44009/05, Lashin przeciwko Rosji, skarga 33117/02, X i Y przeciwko Chorwacji, skarga Nr 5193/09, Alajos Kiss przeciwko Węgrom, skarga Nr 38832/06, Kędzior v. Polska, skarga nr 45026/07, Stanev przeciwko Bułgarii, skarga nr 36760/06.

Aktualne rozwiązania polegające na pozbawieniu lub ograniczeniu zdolności do czynności prawnych osobie ubezwłasnowolnionej, oparte na modelu zastępczego podejmowania decyzji, zupełnie nie uwzględniają prawnoczwolniczego paradygmatu niepełnosprawności, nowoczesnych form wsparcia tych osób oraz międzynarodowych praktyk w zakresie zwiększania udziału osób z niepełnosprawnościami w wielu sferach życia. Ubezwłasnowolnienie ma charakter totalny, pozbawia osobę ubezwłasnowolnioną autonomii decyzyjnej, a przez to uniemożliwia jej korzystanie z fundamentalnych wolności i praw człowieka. Z podmiotu prawa osoba ubezwłasnowolniona staje się przedmiotem opieki, pozbawionym jakiegokolwiek wpływu na własne życie. Archaiczna instytucja ubezwłasnowolnienia nie odpowiada na zróżnicowane potrzeby osób z niepełnosprawnościami i dlatego proponowane przepisy ją uchylają z zachowaniem 5-letniego okresu dostosowawczego.

Projektowane przepisy powstały w wyniku realizacji projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” (numer projektu: POWR.02.06.00-00-0064/19). Projekt realizowany był w ramach Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych. Oś Priorytetowa II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 przez:

- 1) Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (lider projektu)
- 2) Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- 3) Fundację im. Królowej Polski św. Jadwigi
- 4) Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną

Najważniejszym celem projektu było wypracowanie nowych lub modyfikacja istniejących form wsparcia osób z niepełnosprawnościami, zapewniających możliwość korzystania każdej osobie z niepełnosprawnością z wolności i praw człowieka na zasadzie równości z innymi. Jednym z proponowanych instrumentów, zgodnie z przeprowadzoną diagnozą potrzeb osób z niepełnosprawnościami, była „Asysta prawna jako element systemu wspieranego podejmowania decyzji”. Instrument podlegał testowaniu w sześciu województwach z udziałem 114 osób z niepełnosprawnością intelektualną.

Należy podkreślić że propozycje dotyczące wsparcia osób z niepełnosprawnościami w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych wypracowano z uwzględnieniem propozycji przygotowanych w toku prac I i II kamienia projektu pn. „Opracowanie projektu ustawy wdrażającej Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych o proponowanej nazwie: Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami wraz z Oceną Skutków

Regulacji i uzasadnieniem, jak też propozycji zmian legislacyjnych podążających za nową ustawą”, które zostały przekazane, decyzją Lidera, do dalszych prac w Projekcie „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” w 2022 roku.

Projektowane przepisy tworzą system wsparcia w podejmowaniu decyzji o znaczeniu prawnym w ramach asysty prawnej, pełnomocnictwa wspierającego i pełnomocnictwa na przyszłość. Podstawowym założeniem proponowanych rozwiązań jest brak pozbawienia lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych osoby wspieranej, pełne lub możliwie najpełniejsze urzeczywistnienie jej woli i wspieranie w podejmowaniu decyzji, dostosowane do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami, w szczególności niepełnosprawnością intelektualną, neurorozwojową oraz psychospołeczną.

### Stan prawny

W polskim systemie prawnym w sposób wyraźny odróżniono instytucję zdolności prawnej od zdolności do czynności prawnych. Zgodnie z art. 8 § 1 ustawy – Kodeks cywilny (dalej również jako: k.c.), zdolność prawna przysługuje każdemu człowiekowi od chwili urodzenia. Nie można się jej zrzec, przenieść na inną osobę ani ograniczyć w jakikolwiek sposób. Termin ten oznacza zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków prawnych. Natomiast zdolność do czynności prawnych oznacza możliwość nabywania praw i obowiązków we własnym imieniu, czyli samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej. Zgodnie z przepisem art. 11 k.c., pełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności, czyli co do zasady w wieku 18 lat. Zdolności do czynności prawnych nie mają osoby, które nie ukończyły lat 13 oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Kodeks cywilny przewiduje dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia: całkowite i częściowe. Różnica pomiędzy jednym a drugim rodzajem tej instytucji dotyczy zasadniczo stopnia występowania przesłanek wymaganych do ubezwłasnowolnienia osoby fizycznej oraz skutków, jakie wiążą się z każdym z nich. Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 13 § 1 k.c. osoba, która ukończyła lat 13, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii (tak w oryginale), nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem. Skutkiem całkowitego ubezwłasnowolnienia jest utrata zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego (chyba że pozostaje ona jeszcze pod władzą rodzicielską). W myśl przepisu art. 16 § 1 k.c. ubezwłasnowolnienie częściowe może być orzeczone tylko wobec osoby pełnoletniej, a więc mającej ukończonych lat 18 (oraz osoby, która uzyskała pełnoletność przez zawarcie małżeństwa), która ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy (tak w oryginale) lub inne zaburzenia psychiczne, w szczególności pijaństwo i narkomanię, potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Orzeczenie częściowego ubezwłasnowolnienia skutkuje ograniczeniem zdolności do czynności prawnych osoby

ubezwłasnowolnionej oraz ustanowieniem dla niej kuratora. Terminologia użyta w obu przepisach jest przestarzała, pejoratywna i nie uwzględnia zachodzących w ostatnich latach zmian w postrzeganiu osób z niepełnosprawnościami.

Najpoważniejszym skutkiem ubezwłasnowolnienia całkowitego jest utrata zdolności do czynności prawnych. Z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, 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 (art. 17 k.c.). Pociąga to za sobą istotne konsekwencje praktycznie w każdym obszarze życia społecznego. Ubezwłasnowolnienie skutkuje całkowitym odebraniem osobie ubezwłasnowolnionej autonomii decyzyjnej i uzależnia ją od opiekuna lub kuratora w każdym aspekcie życia. Niemniej jednak skutki prawne zarówno ubezwłasnowolnienia częściowego, jak i całkowitego są dużo bardziej dotkliwe i przejawiają się w obszarze prawa rodzinnego, prawa wyborczego oraz prawa administracyjnego.

Procedura orzekania o ubezwłasnowolnieniu została uregulowana w Kodeksie postępowania cywilnego, a ustawodawca przewidział szereg środków procesowych, które w zamierzeniach miały zapobiegać nadużyciom w stosowaniu tej instytucji. Stosownie do treści art. 544 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) sprawy o ubezwłasnowolnienie należą do właściwości sądów okręgowych, które rozpoznają je w składzie trzech sędziów. Wniosek o ubezwłasnowolnienie może złożyć małżonek osoby, której dotyczy wniosek, jej krewni w linii prostej, rodzeństwo, jej przedstawiciel ustawowy oraz prokurator. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 28 września 2016 r., sygn. akt III CZP 38/16, wniosek o ubezwłasnowolnienie może złożyć także osoba, której dotyczyć będzie postępowanie o ubezwłasnowolnienie. Przed rokiem 2007 przepisy nazywały ją „osoba, która ma być ubezwłasnowolniona”. Sąd Najwyższy, powołując się na Konwencję o prawach osób z niepełnosprawnościami uznał, że możliwość złożenia wniosku przez zainteresowaną osobę respektuje postanowienia Konwencji i stanowi przejaw uszanowania godności takiej osoby.

Do wniosku o ubezwłasnowolnienie należy dołączyć świadectwo lekarskie, wydane przez lekarza psychiatrę, o stanie psychicznym osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, lub opinię psychologa o stopniu niepełnosprawności intelektualnej tej osoby. Jeżeli ubezwłasnowolnienie ma nastąpić z powodu pijaństwa, do wniosku należy dołączyć zaświadczenie z poradni przeciwalkoholowej, a jeżeli ubezwłasnowolnienie ma nastąpić z powodu narkomanii – zaświadczenie z poradni leczenia uzależnień.

Sąd powinien niezwłocznie wysłuchać osobę, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, wysłuchanie powinno odbyć się w obecności biegłego psychologa oraz – w zależności od stanu zdrowia osoby, która ma być wysłuchana – biegłego lekarza psychiatry lub neurologa.

Jeżeli wniosek o ubezwłasnowolnienie dotyczy osoby pełnoletniej, sąd może na wniosek uczestnika postępowania lub z urzędu, przy wszczęciu lub w toku postępowania, ustanowić dla niej doradcę tymczasowego, gdy uzna to za konieczne dla ochrony jej osoby

lub mienia. Osoba, dla której ustanowiono doradcę tymczasowego, ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych na równi z osobą ubezwłasnowolnioną częściowo.

Osoba, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie, musi być zbadana przez biegłego lekarza psychiatrę lub neurologa, a także psychologa. Opinia biegłego, oprócz oceny stanu zdrowia psychicznego lub zaburzeń psychicznych albo rozwoju intelektualnego osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie, powinna zawierać umotywowaną ocenę zakresu jej zdolności do samodzielnego kierowania swoim postępowaniem i prowadzenia swoich spraw, uwzględniającą postępowanie i zachowanie się tej osoby.

Orzeczenie w przedmiocie ubezwłasnowolnienia może zapaść tylko po przeprowadzeniu rozprawy (art. 552 i 553 k.p.c.). Stosownie do treści art. 557 k.p.c., w postanowieniu o ubezwłasnowolnieniu sąd orzeka, czy ubezwłasnowolnienie jest całkowite, czy też częściowe i z jakiego powodu zostało orzeczone. Sąd nie ma jednak możliwości dostosowania treści orzeczenia do rzeczywistych potrzeb osoby z niepełnosprawnością. Ubezwłasnowolnienie orzeka się na czas nieograniczony.

Co do zasady uchylenie ubezwłasnowolnienia następuje, gdy ustana przyczyna, dla których je orzeczono, a sąd może orzekać z urzędu (art. 559 § 1 k.p.c.). Nie ma jednak obowiązku regularnej rewizji stanu zdrowia osoby ubezwłasnowolnionej, a w praktyce do uchylenia ubezwłasnowolnienia dochodzi niezwykle rzadko.

Obowiązujące w Polsce przepisy regulujące instytucję ubezwłasnowolnienia stanowią typowy przykład modelu zastępczego podejmowania decyzji i jako takie nie spełniają standardów określonych w art. 12 Konwencji. Zastępcze podejmowanie decyzji umożliwia opiekunowi albo kuratorowi podejmowanie decyzji w imieniu innej osoby, która – zgodnie z paradygmatem leżącym u podstaw tej koncepcji – jest niezdolna do podejmowania decyzji, w związku z czym dana osoba nie ma prawa do podejmowania decyzji za siebie. Wypada zaznaczyć, że istnieją w systemie prawnym rozwiązania, które od kilku lat z różnym efektem wykorzystywane są do wspierania osób z niepełnosprawnościami w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, np. kurator dla osoby niepełnosprawnej z art. 183 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, a także pełnomocnictwo (na zasadach ogólnych, w tym szczególnie notarialne). Z całą stanowczością należy jednak zaznaczyć, że nie odpowiadają one na potrzeby wszystkich osób z niepełnosprawnościami.

Nowoczesna koncepcja modelu niepełnosprawności opartego na prawach człowieka musi prowadzić do odejścia od paradygmatu zastępczego podejmowania decyzji na rzecz wspieranego mechanizmu podejmowania decyzji.

Komentarz nr 1 Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami do art. 12 Konwencji oraz orzecznictwo Komitetu przekonują, że każda forma ingerencji w zdolność do czynności prawnych osoby z niepełnosprawnością jest niezgodna z art. 12 Konwencji. W Polsce brakuje rozwiązań wspierających osoby z niepełnosprawnościami w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych. Sąd Najwyższy w uchwale z 21 grudnia 2017 r. (III CZP 66/17) za trafne uznał stanowisko, że w związku z zaniechaniem prac legislacyjnych nad

eliminacją instytucji ubezwłasnowolnienia i zmianą modelu opieki nad osobami z niepełnosprawnością intelektualną, ciężar adaptacji polskiego porządku prawnego do standardów konwencyjnych spoczął na sądach (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14, OSNC 2015, nr 12, poz. 13 i z dnia 28 września 2016 r., III CZP 38/16, Biul. SN 2016, nr 9, s. 9). Proponowane przepisy mają szansę to zmienić.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

Koncepcja systemu wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych zakłada, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo do korzystania ze zdolności do czynności prawnych, na równych zasadach z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia. Przepisy wprowadzają asystę prawną, pełnomocnictwo wspierające oraz pełnomocnictwo na przyszłość, które choć są nowymi instrumentami, to odwołują się do znanych konstrukcji prawnych umowy zlecenia, a także pełnomocnictwa. Przepisy przewidują także dodatkową formę wsparcia w postaci planu reprezentacji. Proponowane rozwiązania skierowane są do osób potrzebujących wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, tj. osób w szczególności z niepełnosprawnością psychospołeczną, niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami neurorozwojowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2123), które dla podjęcia czynności prawnej lub faktycznej z dostatecznym rozeznaniem wymagają pomocy asystenta prawnego lub pełnomocnika wspierającego.

Asysta prawna, pełnomocnictwo wspierające i pełnomocnictwo na przyszłość nie ingerują w zdolność do czynności prawnych, a realizowane poprzez nie wsparcie musi uwzględniać wolę osoby wspieranej w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych i jej preferencje.

Proponowane w projekcie ustawy przepisy materialne dotyczące asysty prawnej, pełnomocnictwa wspierającego i pełnomocnictwa na przyszłość proponują uniwersalne rozwiązania prawne, które mają zabezpieczać interesy osób potrzebujących wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych:

- zasadę najlepszej wykładni woli osoby korzystającej ze wsparcia, która będzie zobowiązywać wszystkie osoby wspierające do uwzględniania rzeczywistej woli osoby korzystającej ze wsparcia. Co ważne, dokonując wykładni woli należy wziąć pod uwagę całokształt znanych okoliczności, w tym historię życia tej osoby, poprzednie oświadczenia woli w podobnych kontekstach, informacje dostępne dla osób, do których użytkownik asysty prawnej lub pełnomocnictwa wspierającego lub mocodawca ma zaufanie, uwzględnienie jego preferencji oraz wszelkie inne względy istotne w danym przypadku, zmierzające do możliwie najpełniejszego urzeczywistnienia woli tej osoby;

- konieczność podejmowania działań przez osoby wspierające z należytą starannością;
- przesłanki negatywne, które będą dyskwalifikowały niektóre osoby z możliwości pełnienia asysty prawnej;
- zasady wynagradzania asystenta prawnego ustanowionego przez sąd i pełnomocnika wspierającego poprzez odwołanie do art. 53a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Zgodnie z założeniami, asysta prawna ma mieć wiodącą rolę w systemie wspieranego podejmowania decyzji, ale w określonych prawem sytuacjach będzie istniała możliwość większego wsparcia danej osoby z niepełnosprawnością przez ustanowienie dla niej pełnomocnika wspierającego.

### Asysta prawna – umowa lub ustanowiona przez sąd

Projektowane przepisy określają warunki, jakie powinna spełniać osoba fizyczna, aby zostać asystentem prawnym, prawa i obowiązki asystenta prawnego, sposób ustanawiania (umowny lub sądowy) i wygaśnięcia asysty prawnej, zasady wykonywania asysty oraz interesariuszy asysty prawnej. Asysta prawna adresowana jest do osób, które nie są w stanie podejmować decyzji i komunikować się oraz jednocześnie odczuwają potrzebę wsparcia w ramach procesu podejmowania decyzji o charakterze prawnym. Podstawową funkcją asysty prawnej jest zapewnienie wsparcia poprzez udzielanie informacji, wyjaśnienie konsekwencji decyzji i służenie radą, w podejmowaniu decyzji o znaczeniu prawnym. Asysta prawna może być ustanowiona w drodze umowy lub przez sąd.

Do umowy o asystę prawną w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. W ramach umowy o asystę prawną użytkownik asysty prawnej oraz asystent określają zakres czynności wsparcia. W celu zapewnienia jak największej indywidualizacji wsparcia zakres ten określono w postaci katalogu otwartego. Do zasadniczych czynności należą: zbieranie i przekazywanie wszystkich informacji o faktach mających znaczenie dla podejmowanej czynności prawnej przez użytkownika asysty prawnej, pomoc użytkownikowi asysty prawnej w zrozumieniu przedmiotu i znaczenia podejmowanej przez niego czynności prawnej oraz przedstawienie użytkownikowi asysty prawnej możliwych do przewidzenia skutków czynności prawnej. W razie wątpliwości co do zakresu asysty prawnej wskazane wyżej czynności uznaje się za dorozumiane w ramach umowy. Ponadto asystent prawny może towarzyszyć użytkownikowi asysty prawnej w postępowaniach sądowych i w innych postępowaniach przed innymi organami władzy publicznej, w szczególności gdy wymagane jest osobiste stawiennictwo tego użytkownika, ale też towarzyszyć mu podczas wizyt lub spotkań, w których uczestniczenie asystenta prawnego użytkownik asysty prawnej uzna za wskazane.

Przewiduje się możliwość zawarcia umowy o asystę prawną z więcej niż jednym asystentem prawnym, nawet do tego samego zakresu spraw, a zakres umocowania i



działania w takiej sytuacji będzie określać umowa. W razie braku odmiennego ustalenia, asystenci prawni mogą wykonywać czynności asysty samodzielnie w odniesieniu do określonych czynności.

Strony w umowie o asystę prawną mogą postanowić, że świadczenie asysty prawnej jest odpłatne. W takim wypadku użytkownik asysty prawnej jest zobowiązany do wypłaty wynagrodzenia za zrealizowane czynności asysty prawnej. Jeżeli strony zastrzegą odpłatność asysty prawnej, a nie określą wysokości wynagrodzenia lub podstaw do jego naliczenia, asystentowi prawnemu należy się wynagrodzenie odpowiednie do nakładu jego pracy.

Asystenta prawnego może także ustanowić sąd, na okres nie dłuższy niż 2 lata, gdy osoba potrzebująca wsparcia w procesie decyzyjnym nie będzie miała możliwości samodzielnie zawrzeć umowy o asystę prawną, np. z uwagi na brak odpowiedniego kandydata na asystenta prawnego. Osobami uprawnionymi do złożenia wniosku o ustanowienie asystenta prawnego przez sąd, obok osoby potrzebującej wsparcia, są: małżonek, krewni w linii prostej, rodzeństwo, przedstawiciel ustawowy osoby potrzebującej wsparcia lub osoba faktycznie udzielająca wsparcia tej osobie. Co więcej, przewidziano również, że każdy, komu znane są okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania z urzędu w przedmiocie ustanowienia asystenta prawnego, obowiązany jest zawiadomić o nich sąd.

Sąd nie może ustanowić asystenta prawnego w sprawach, w których użytkownik asysty prawnej sam ustanowił asystenta prawnego w drodze umowy. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy sąd odwoła asystenta prawnego z wyboru w sytuacjach określonych w projekcie przepisów. Ograniczenie czasowe możliwości świadczenia asysty na podstawie postanowienia sądu zapewnia konieczność dokonania przez sąd przeglądu i weryfikacji konieczności świadczenia wsparcia w ramach asysty prawnej na rzecz danej osoby. Pozwoli to na uwzględnianie zmieniających się potrzeb w zakresie wsparcia, zmian w sytuacji użytkownika asysty prawnej i na dokonanie kompleksowej oceny dotychczas świadczonego wsparcia.

Sąd, ustanawiając asystenta prawnego, powinien uwzględniać wszystkie istotne okoliczności dotyczące osoby potrzebującej wsparcia, m.in. rodzaj jej potrzeb w zakresie podejmowania i komunikowania decyzji, sytuację społeczną, podejmowane aktywności. Sąd ustanawia asystenta prawnego w drodze postanowienia o ustanowieniu asystenta prawnego, w którym określa m.in. zakres czynności wsparcia, okres, na jaki jest ustanowiony asystent prawny, oraz zasady jego wynagradzania. W szczególności sąd bierze pod uwagę preferencje osoby potrzebującej wsparcia, zaufanie i znajomość, które istnieją między potencjalnym asystentem prawnym a osobą wymagającą wsparcia.

Sąd może także określić sposób wykonywania czynności wsparcia. Może tego dokonać, w szczególności nakazując asystentowi prawnemu współpracę z określonym organem władzy publicznej lub organizacją pozarządową. Rozwiązanie to ma na celu zabezpieczenie interesów użytkownika asysty prawnej poprzez zapewnienie wymiany

informacji koniecznych do prawidłowego świadczenia asysty prawnej na rzecz danego użytkownika. Osoby potrzebujące wsparcia często pozostają w regularnym kontakcie z organizacjami pozarządowymi lub określonymi organami i instytucjami, np. urzędami gmin, czasami także korzystając z ich wsparcia. Dlatego podmioty te mogą być źródłem informacji na temat użytkownika asysty prawnej, sposobu jego funkcjonowania, uwarunkowań życiowych, które powinny być dostępne dla asystentów prawnych w zakresie niezbędnym do świadczenia asysty prawnej. Jednocześnie kontakt z organami władzy publicznej lub organizacjami pozarządowymi może stanowić sposób nieformalnego monitoringu prawidłowości wykonywania asysty prawnej.

Asystentem prawnym może być osoba fizyczna korzystająca z pełni praw cywilnych i obywatelskich oraz dająca rękojmię należytej staranności przy wykonywaniu czynności dla użytkownika asysty prawnej. Wsparcia w charakterze asystenta prawnego może udzielać przede wszystkim osoba posiadająca odpowiednie kompetencje i wskazana przez osobę potrzebującą tego wsparcia (autonomia wyboru), która w ramach umowy wyraziła wolę świadczenia takiego wsparcia. Są to przede wszystkim pracownicy pomocy społecznej/asystenci rodziny, pracownicy powiatowych centrów pomocy rodzinie, biur porad obywatelskich, samorządu terytorialnego, samorządy zawodowe (adwokaci, radcowie, kuratorzy sądowi, w tym społeczni), zrzeczenia parafialne/kościelne, organizacje pozarządowe oraz członkowie rodziny lub bliscy.

Asystentem prawnym nie może być osoba, w stosunku do której zachodzi prawdopodobieństwo, że nie wywiąże się należycie z obowiązków osoby wspierającej. W szczególności nie może być asystentem prawnym:

- osoba, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych albo została pozbawiona praw publicznych;
- osoba, która została pozbawiona władzy rodzicielskiej;
- osoba skazana za przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu, wolności, mieniu, wiarygodności dokumentów, wolności seksualnej lub obyczajności albo za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy wobec osoby;
- osoba skazana za przestępstwa karnoskarbowe;
- osoba, wobec której orzeczono zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi lub obowiązek powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu;
- osoba wykonująca inne usługi dla osoby potrzebującej wsparcia, w tym osoby wykonujące usługi opiekuńcze, pielęgniarские, asystencji osobistej.

Projekt przepisów wskazuje oświadczenie, jakie otrzymuje asystent prawny, tj. dokument, który uprawnia go do działania w zakresie zawartej umowy o asystę prawną. Dokument ten określa i poświadcza funkcję pełnioną przez asystenta oraz jej zakres wobec

osób trzecich – zarówno osób prywatnych, jak i organów publicznych, instytucji oraz organizacji – jest złożone przez użytkownika asysty prawnej oświadczenie o zawarciu umowy o asystę prawną. Obowiązek użytkownika asysty prawnej dotyczący składania oświadczenia o zawarciu umowy w formie pisemnej ma także zapewnić właściwe traktowanie wsparcia świadczonego przez asystentów prawnych, m.in. przez urzędników, kontrahentów i innych uczestników obrotu prawnego.

W celu poświadczenia funkcji pełnionej przez asystenta prawnego ustanowionego przez sąd, sąd wydaje mu zaświadczenie o ustanowieniu go asystentem prawnym. Jego treść jest zbieżna z treścią oświadczenia składanego przez użytkownika asysty prawnej w przypadku zawarcia umowy o asystę prawną. Po ustaniu asysty prawnej asystent prawny zwraca sądowi zaświadczenie.

Treść zarówno oświadczenia, jak i zaświadczenia o ustanowieniu asystenta prawnego zostaną doprecyzowane na poziomie rozporządzenia.

Projekt przepisów zawiera procedurę ustanawiania asystenta prawnego przez sąd (sposób składania wniosku, osoby uprawnione, krąg uczestników postępowania, przebieg postępowania sądowego, wysłuchanie, możliwość powołania biegłych, możliwość sporządzenia opinii dotyczącej sposobu komunikowania się osoby oraz jej potrzeb w zakresie komunikacji, terminy procesowe i materialne, decyzję – forma postanowienia oraz przesłanki zmiany i uchylecia decyzji). Projektowane przepisy obejmują również okres, na jaki jest ustanawiana asysta prawna i sposób sprawowania nadzoru.

Sprawy o ustanowienie asystenta prawnego, znoszenia i nadzoru nad wszystkimi formami wsparcia w ramach asysty prawnej należą do właściwości sądu rejonowego – wydział cywilny. W sprawach tych właściwy jest sąd miejsca zamieszkania osoby, której dotyczy wnioski o ustanowienie asysty prawnej, a w braku miejsca zamieszkania – sąd miejsca jej pobytu, co jest uzasadnione sytuacją osoby potrzebującej wsparcia.

Projekt przewiduje ustanowienie asystenta prawnego na wniosek lub z urzędu. Sąd, ustanawiając asystenta prawnego, może wybrać osobę, która została wpisana na listę kandydatów na asystentów prawnych oraz na pełnomocników wspierających, prowadzoną przez kierownika Centrum Niezależnego Życia.

W celu umożliwienia podejmowania działań przez asystenta prawnego na rzecz użytkownika asysty prawnej zaproponowano kilka rozwiązań, które mają zagwarantować swobodę jego działań, a mianowicie:

- asystent prawny ma prawo podejmowania czynności zmierzających do dokonania czynności prawnej przez użytkownika asysty prawnej;
- nie można odmówić czynności prawnej z użytkownikiem asysty prawnej z tego powodu, iż korzysta ze wsparcia asysty prawnej;
- asystent prawny ma prawo do udziału w spotkaniach, czynnościach, zebraniach, posiedzeniach lub rozprawach, do których obecności lub uczestnictwa byłby uprawniony bądź zobowiązany sam użytkownik asysty prawnej, jeżeli udział

asystenta prawnego jest związany z udzielaniem wsparcia na rzecz użytkownika asysty prawnej.

Z drugiej strony wprowadzono również przepis gwarantujący, iż nie będą obchodzone przepisy o świadczeniu pomocy prawnej (np. na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze lub ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych), która powinna być świadczona jedynie przez osoby z odpowiednim przygotowaniem prawniczym.

Z uwagi na to, że relacja użytkownika asysty prawnej i asystenta prawnego może tworzyć sytuacje sprzyjające nadużyciom, przy wykonywaniu czynności wsparcia asystent prawny ma obowiązek nie tylko działać z należytą starannością, ale także powstrzymać się od wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez użytkownika asysty prawnej. Obowiązek ten ma chronić autonomię decyzyjną użytkownika asysty prawnej i zabezpieczać jego interesy przed naciskami wspierającej go osoby, a przede wszystkim pozwolić na zachowanie możliwości działania użytkownika asysty prawnej zgodnie z jego wolą i preferencją.

Projekt przewiduje przepis zabezpieczający użytkowników asysty prawnej przed nierównym traktowaniem i dyskryminacją z powodu potrzeby korzystania ze wsparcia w ramach wykonywania swojej zdolności do czynności prawnych. Uznaje się, że niedopuszczalna jest odmowa dokonania czynności prawnej z użytkownikiem asysty prawnej wyłącznie ze względu na to, że użytkownik asysty prawnej korzysta ze wsparcia asystenta prawnego. Rozwiązanie to ma na celu zabezpieczenie użytkowników asysty prawnej przed zachowaniami osób trzecich opartymi na uprzedzeniach.

Zaproponowane przepisy przewidują możliwość powierzenia udzielania wsparcia przez asystenta prawnego innej osobie jedynie pod warunkiem wskazania jej w umowie. Zapewnia to konieczność wyrażenia zgody użytkownika asysty prawnej na takie ustalenie.

Z uwagi na osobisty charakter świadczeń przewidzianych w ramach asysty prawnej, wygasa ona w chwili śmierci użytkownika asysty prawnej lub asystenta prawnego.

W projektowanych przepisach wskazano, że uczestnikami postępowania o ustanowienie asystenta prawnego są z mocy samego prawa: wnioskodawca, a także osoba potrzebująca wsparcia. Mając na uwadze skuteczne zagwarantowanie praw osobom potrzebującym wsparcia, umożliwiono również wstąpienie do postępowania w każdym jego stadium w charakterze uczestnika organizacjom pozarządowym, do których zadań statutowych należy ochrona praw osób z niepełnosprawnościami, udzielanie wsparcia tym osobom lub ochrona praw człowieka.

Mając na względzie charakter spraw, w projektowanych przepisach wskazano, że postanowienie o ustanowieniu przez sąd asystenta prawnego powinno zapaść niezwłocznie, ale nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku. Przepisy stanowią również, że osobę potrzebującą wsparcia należy wysłuchać niezwłocznie po wszczęciu postępowania, jeżeli to możliwe, a wysłuchanie może odbyć się w miejscu pobytu osoby wymagającej wsparcia. W razie potrzeby sąd może zdecydować o wysłuchaniu w obecności biegłego

psychologa oraz – w zależności od stanu funkcjonowania osoby, która ma być wystuchana – biegłego lekarza psychiatry lub neurologa, a w razie stwierdzenia takiej potrzeby w obecności biegłego innej specjalności. Rozwiązania te mają w toczącym się postępowaniu zapewnić optymalną ochronę praw osób potrzebujących wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych.

Postanowienie sądu w przedmiocie ustanowienia asystenta prawnego podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych.

Projektowane przepisy przewidują, że asystentem prawnym ustanowionym przez sąd może zostać osoba fizyczna korzystająca z pełni praw cywilnych i obywatelskich oraz spełniająca określone warunki. Wskazano jednocześnie, że ustanawiając asystenta prawnego sąd może wybrać osobę, która została wpisana w części A listy kandydatów na asystentów prawnych oraz na pełnomocników wspierających, prowadzonej przez kierownika Centrum Niezależnego Życia. Należy podkreślić, że lista ta ma charakter pomocniczy dla sądu, ułatwiając dostęp do informacji o kandydatach na asystentów prawnych, którzy spełniają dodatkowe kryteria. Sąd nie jest jednak zobligowany do wybrania asystenta prawnego z listy kandydatów. Przepisy określają kryteria ubiegania się o wpis, a także zasady prowadzenia listy kandydatów na asystentów prawnych oraz na pełnomocników wspierających. Na listę może zostać wpisana osoba, która posiada wykształcenie co najmniej średnie i udokumentowane, roczne doświadczenie w bezpośrednim wsparciu osób z niepełnosprawnościami lub posiada roczny staż pracy w organizacji pozarządowej, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do której celów statutowych należy działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Warunku tego nie musi spełniać osoba, która ukończyła wyższe studia magisterskie z zakresu nauk pedagogiczno-psychologicznych, socjologicznych lub prawnych albo inne wyższe studia magisterskie i studia podyplomowe z zakresu nauk pedagogiczno-psychologicznych, socjologicznych lub prawnych, posiada 6-miesięczne doświadczenie w działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami lub co najmniej 6-miesięczny staż pracy w organizacji pozarządowej, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do której celów statutowych należy działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

### Pełnomocnictwo wspierające

Instytucją subsydiarną i uzupełniającą względem asysty prawnej jest pełnomocnictwo wspierające. Pełnomocnictwo wspierające to rozwiązanie przewidziane dla osoby potrzebującej wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, która nie jest w stanie złożyć oświadczenia woli lub z którą brak jest jakiegokolwiek kontaktu, nawet przy zastosowaniu komunikacji wspomagającej i alternatywnej (AAC), a istnieje jednocześnie potrzeba podjęcia określonych czynności prawnych na jej rzecz lub w jej imieniu, których, jak

wskazuje całokształt okoliczności, niedokonanie spowoduje istotne negatywne skutki dla tej osoby lub jej mienia.

Pełnomocnika wspierającego może ustanowić jedynie sąd. Użytkownikiem pełnomocnictwa wspierającego najczęściej będzie osoba z dużymi trudnościami funkcjonowania, która nie będzie potrafiła złożyć w danym momencie oświadczenia woli albo w stanie zupełnie wyłączającym możliwość świadomego podjęcia decyzji, np. w stanie śpiączki. Nawet jednak wtedy pełnomocnik wspierający w żadnym zakresie nie pozbawia tej osoby zdolności do czynności prawnych, ale pomaga ją urzeczywistnić, mając na względzie szczególne potrzeby użytkownika pełnomocnictwa wspierającego. Ma to swoje odzwierciedlenie w szczegółowych zasadach działania pełnomocnika wspierającego (m.in. zasadzie najlepszej wykładni woli, upewniania się co do możliwości samodzielnej realizacji zdolności do czynności prawnych przez osobę wspieraną itp.).

Do pełnomocnika wspierającego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o pełnomocnictwie, jednak stosunek prawny pełnomocnictwa wspierającego może powstać wyłącznie na podstawie postanowienia sądu, co jest istotną odmiennością w stosunku do klasycznego pełnomocnictwa.

Pełnomocnik może być ustanawiany dla osoby, która w momencie podejmowania danej decyzji o znaczeniu prawnym jest w stanie wyłączającym świadomość albo zdolność do zakomunikowania swojej woli, w tym nawet przy użyciu alternatywnych i wspomagających metod komunikacji. W celu zweryfikowania zdolności zakomunikowania swojej woli przyznano sądowi kompetencję zarządzenia sporządzenia opinii na temat kompetencji komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu się (szersze rozwinięcie kwestii opinii na temat kompetencji komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu znajduje się w dalszej części uzasadnienia).

Jednocześnie musi występować potrzeba podjęcia określonych czynności prawnych na jej rzecz lub w jej imieniu, których niedokonanie spowoduje istotne negatywne skutki dla osoby lub jej mienia. Oceny wystąpienia tego warunku dokonuje się na podstawie całokształtu okoliczności. Sąd zatem będzie miał swobodę takiej oceny w granicach określonych zasadami doświadczenia życiowego oraz logicznego myślenia.

W projektowanych przepisach przewidziano odrębną podstawę do ustanowienia pełnomocnika wspierającego. Sąd może ustanowić pełnomocnika wspierającego na wniosek osoby potrzebującej wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych w sytuacji, w której osoba ta potrzebuje wsparcia lub reprezentacji przy wskazanych we wniosku czynnościach. Istotne jest jednak ustalenie, że osoba ta sama nie jest w stanie wykonać tych czynności, w tym przy wsparciu asystenta prawnego. Ewentualnie taki stan rzeczy może zaistnieć w przyszłości. W tym wypadku sąd jest związany wnioskiem co do zakresu pełnomocnictwa.

Zakres pełnomocnictwa wspierającego kształtuje sąd. Pełnomocnik wspierający może być zasadniczo ustanowiony do wszystkich spraw, co do których można ustanowić

pełnomocnika na zasadach ogólnych. W postanowieniu o ustanowieniu pełnomocnika wspierającego sąd precyzyjnie określa zakres pełnomocnictwa wspierającego. Nie może jednak orzec ogólnego pełnomocnictwa do wszystkich czynności prawnych w imieniu użytkownika pełnomocnictwa wspierającego. W razie zaistnienia takiej potrzeby zakres pełnomocnictwa dla danego pełnomocnika wspierającego może być rozszerzony albo też sąd może ustanowić innego pełnomocnika wspierającego do nowego zakresu czynności.

Spośród spraw, które mogą być objęte pełnomocnictwem wspierającym, wyklucza się sprawy, które mają charakter osobisty i których rozstrzygnięcie w sposób zasadniczy wpływa na sytuację życiową osoby wymagającej wsparcia. Sąd nie może ustanowić pełnomocnika wspierającego do reprezentowania w sprawach: zawarcia, rozwiązania lub unieważnienia małżeństwa, o uznanie dziecka, udziału w wyborach oraz sporządzenia testamentu. W odniesieniu do tych spraw konieczne jest zaangażowanie w proces decyzyjny oraz złożenia oświadczenia woli osoby, dla której został ustanowiony pełnomocnik wspierający. Pełnomocnictwo wspierające nie może także dotyczyć dokonywania czynności prawnych, których drugą stroną jest pełnomocnik wspierający lub jego małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. Ma to zapobiegać konfliktom interesów oraz powstawaniu wątpliwości co do bezstronności pełnomocnika wspierającego, a także zminimalizować ryzyko nadużyć.

Zgodnie z zasadą pierwszeństwa woli i preferencji osoby potrzebującej wsparcia, sąd nie może ustanowić pełnomocnika wspierającego, jeśli osoba wymagająca wsparcia wcześniej wyznaczyła dla siebie pełnomocnika lub pełnomocnika na przyszłość w zakresie czynności prawnych, co do których miałby być wyznaczony pełnomocnik wspierający.

Pełnomocnikiem wspierającym może zostać osoba spełniająca wymogi przewidziane w projekcie przepisów dla asystenta prawnego. Sąd może wskazać jako pełnomocnika wspierającego osobę, która została wpisana na listę kandydatów na pełnomocników wspierających, prowadzoną przez kierownika Centrum Niezależnego Życia, część B.

Sąd ustala w postanowieniu o ustanowieniu pełnomocnika wspierającego również sposób nadzoru nad wykonywaniem pełnomocnictwa wspierającego. W tym zakresie może nakazać pełnomocnikowi wspierającemu uzyskanie zgody sądu na poszczególne czynności prawne lub składanie sprawozdań z wykonywania pełnomocnictwa. Środek ten ma na celu stworzenie mechanizmu monitoringu i kontroli ze strony sądu nad sposobem wykonywania postanowienia, a tym samym ochronę osoby, której został ustanowiony pełnomocnik wspierający. Zakres sprawozdania z wykonywania pełnomocnictwa wspierającego określony będzie przez sąd wraz z nałożeniem obowiązku złożenia sprawozdania. Sąd w postanowieniu o ustanowieniu pełnomocnika wspierającego określa także zasady wynagradzania pełnomocnika wspierającego. W postanowieniu o ustanowieniu pełnomocnictwa wspierającego można wskazać na sposób jego wykonywania, a w szczególności zobowiązać pełnomocnika wspierającego do współpracy ze wskazaną organizacją pozarządową.

Okres, na jaki jest ustanowione pełnomocnictwo wspierające, nie może być dłuższy niż 2 lata, co zobowiązuje sąd po tym okresie do zweryfikowania, czy nadal występuje potrzeba ustanowienia pełnomocnictwa wspierającego dla danej osoby. Będzie istniała możliwość przedłużenia okresu trwania pełnomocnictwa wspierającego, każdorazowo na okres nie dłuższy niż 2 lata.

Sprawy z zakresu ustanawiania pełnomocnika wspierającego należeć mają do właściwości sądów rejonowych, które rozpoznają je w składzie jednego sędziego. Sądem właściwym miejscowo byłby sąd miejsca zamieszkania osoby wymagającej wsparcia.

W sprawach z zakresu ustanowienia pełnomocnika wspierającego ustanawia się pełnomocnika z urzędu dla osoby, dla której ma być ustanowiony pełnomocnik wspierający nawet bez wniosku tej osoby, jeżeli sąd uzna udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie za potrzebny.

Pełnomocnik wspierający po jego ustanowieniu otrzymuje od sądu zaświadczenie, które zawiera informacje o zakresie pełnomocnictwa, a także datę, od której pełnomocnictwo obowiązuje. Dokument ten, po ustaniu pełnomocnictwa, podlega zwrotowi do sądu. Treść dokumentu zostanie doprecyzowana na poziomie rozporządzenia.

Pełnomocnictwo wspierające ma być instytucją odpowiadającą na bieżące potrzeby jego użytkownika, które mogą zmienić się w sposób dynamiczny, zależnie od czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Stąd w projektowanych przepisach ustanawia się obowiązek pełnomocnika wspierającego upewnienia się przed każdą czynnością prawną, czy osoba, dla której został ustanowiony, ma możliwość sama dokonać tej czynności prawnej. Jeśli pełnomocnik wspierający ustali, że użytkownik pełnomocnictwa wspierającego jest w stanie daną czynność wykonać samodzielnie, powinien w tym zakresie odstąpić od działania w jej imieniu i niezwłocznie powiadomić o tym właściwy sąd.

Dla wzmocnienia roli pełnomocnika wspierającego i konieczności uwzględnienia jego udziału i obecności przy podejmowaniu decyzji przez użytkownika, istnieje wyraźny zakaz odmowy pełnomocnikowi wspierającemu udziału w czynnościach prawnych wykonywanych w imieniu i na rzecz użytkownika pełnomocnictwa wspierającego, jeżeli jego udział jako pełnomocnika wspierającego jest związany z udzielonym pełnomocnictwem.

Sąd sprawować będzie nadzór nad wykonywaniem pełnomocnictwa wspierającego. Sprawy z zakresu nadzoru nad wykonywaniem pełnomocnictwa wspierającego należeć mają do właściwości sądów rejonowych, które rozpoznają je w składzie jednego sędziego. Sądem właściwym miejscowo będzie sąd miejsca zamieszkania osoby wymagającej wsparcia lub wspieranej. Uczestnikami postępowania nadzorczego nad wykonywaniem pełnomocnictwa wspierającego będą z mocy samego prawa prócz wnioskodawcy użytkownik pełnomocnictwa wspierającego oraz pełnomocnik wspierający.



## Pełnomocnictwo na przyszłość

Pełnomocnictwo na przyszłość odpowiada na potrzebę zapewnienia realizacji woli i preferencji mocodawcy w sytuacji, w której nie jest on zdolny do ich określenia i wyrażenia. To odpowiedź na potrzeby wielu osób, nie tylko z niepełnosprawnościami, które poszukują form zabezpieczenia swojej sytuacji na przyszłość.

Pełnomocnictwo na przyszłość to jednostronna czynność prawna, której treścią jest oświadczenie woli mocodawcy upoważniające osobę do dokonywania w jego imieniu czynności prawnych określonych w pełnomocnictwie w przypadku wystąpienia w przyszłości okoliczności, które uniemożliwiają mocodawcy podjęcie decyzji.

Projektowane przepisy określają zakres przedmiotowy i podmiotowy, zasady ustanawiania i wygaśnięcia, mechanizm kontrolny oraz zasady finansowania pełnomocnictwa na przyszłość. Mocodawcą udzielającym pełnomocnictwa na przyszłość może być każda osoba faktycznie zdolna do podjęcia swobodnej decyzji, posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnikiem na przyszłość może być każda osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Mocodawca posiada przy tym pełną swobodę wyboru pełnomocnika.

Pełnomocnictwo na przyszłość może być udzielone wyłącznie w formie aktu notarialnego. W przypadku pełnomocnictwa do stałej reprezentacji zasady i warunki wykonywania pełnomocnictwa na przyszłość, w tym okoliczności, w których może być ono wykonywane, zasady wynagradzania i przypadki wygaśnięcia pełnomocnictwa, określa umowa pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem.

Zakres umocowania pełnomocnika na przyszłość określa mocodawca – w pełnomocnictwie albo umowie dotyczącej stałej reprezentacji. Czynności prawne, do których wykonania w imieniu mocodawcy upoważniony jest pełnomocnik, mogą dotyczyć wszelkich rozporządzeń o charakterze osobistym. W zakresie nieuregulowanym przyjęto odpowiednie stosowanie przepisów o umowie zlecenia.

Pełnomocnictwo na przyszłość będzie zgłaszane przez sporządzającego je notariusza do nowej instytucji – Rejestru Pełnomocnictw Na Przyszłość, prowadzonego przez Krajową Radę Notarialną. Przepisy nakładają na notariusza – przed przystąpieniem do sporządzenia aktu pełnomocnictwa na przyszłość – obowiązek pouczenia mocodawcy o skutkach prawnych tego rodzaju pełnomocnictwa. Na wniosek mocodawcy, przy udziale mocodawcy, notariusz ma obowiązek sporządzić projekt pełnomocnictwa na przyszłość. Aby zapewnić weryfikację faktów istotnych dla treści pełnomocnictwa, notariusz ma również możliwość zwrócenia się do organów administracji publicznej lub organów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej o udzielenie niezbędnych informacji lub uzyskanie istotnych dokumentów.

Celem doprecyzowania treści aktu pełnomocnictwa, przepisy regulują jego poszczególne elementy, wskazując na konieczność zawarcia w jego treści danych umożliwiających pełnomocnikowi na przyszłość realizację woli mocodawcy. W związku z

powyższym, akt pełnomocnictwa na przyszłość powinien zawierać dzień, miesiąc i rok oraz miejsce sporządzenia aktu; imię, nazwisko i siedzibę kancelarii notariusza, a jeżeli akt sporządziła osoba wyznaczona do zastępstwa notariusza lub upoważniona do dokonywania czynności notarialnych – nadto imię i nazwisko tej osoby; imię i nazwisko mocodawcy, imiona jego rodziców oraz jego numer PESEL; imię i nazwisko pełnomocnika na przyszłość, imiona jego rodziców oraz jego numer PESEL; okoliczności, w których pełnomocnictwo na przyszłość zaczyna obowiązywać; zakres pełnomocnictwa na przyszłość; zasady wynagradzania pełnomocnika na przyszłość, jeżeli takie się przewiduje; przypadki, w których pełnomocnictwo na przyszłość wygasa; podpis notariusza, a także adnotację o rejestracji aktu w Rejestrze Pełnomocnictw Na Przyszłość. Przepisy zawierają również uregulowania dotyczące czynności, które ma obowiązek podejmować notariusz celem rejestracji aktu pełnomocnictwa na przyszłość w systemie teleinformatycznym. Adnotacja o wpisie aktu zawiera dzień, miesiąc, rok, godzinę i minutę wpisu oraz jego numer.

Koszty ustanowienia pełnomocnika na przyszłość ponosi mocodawca. Aby pełnomocnictwo na przyszłość było szerzej dostępne, celowym jest określenie maksymalnej opłaty urzędowej za jego sporządzenie na poziomie akceptowanym dla osób o niskich dochodach.

Można wyznaczyć tylko jednego pełnomocnika na przyszłość. Powołanie nowego pełnomocnika na przyszłość uchyla jednocześnie pełnomocnictwo udzielone wcześniej.

Pełnomocnictwo na przyszłość umożliwia działanie w sytuacji zaistnienia okoliczności, o których mowa w jego treści. Pełnomocnik na przyszłość ma obowiązek wówczas złożyć oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej, o zaistnieniu okoliczności, o których mowa w pełnomocnictwie, wraz z krótkim opisem tych okoliczności. Pełnomocnictwo na przyszłość zaczyna obowiązywać dopiero od momentu złożenia przez pełnomocnika na przyszłość oświadczenia.

Pełnomocnik na przyszłość ma obowiązek przed każdą czynnością prawną upewnić się, czy jego mocodawca ma możliwość sam dokonać przedmiotowej czynności prawnej. W przypadku ustalenia, że mocodawca jest w stanie daną czynność wykonać samodzielnie, pełnomocnik w tym zakresie powinien odstąpić od działania w jego imieniu, chyba że mocodawca wyrazi wolę dokonania czynności prawnej przez pełnomocnika.

Projektowane przepisy nakładają na pełnomocnika na przyszłość obowiązek poinformowania o wypowiedzeniu pełnomocnictwa sąd właściwy dla ustanowienia dla mocodawcy pełnomocnika wspierającego, celem niezwłocznej ochrony praw mocodawcy. Jednocześnie, pełnomocnik na przyszłość ma obowiązek zgłosić datę i godzinę wypowiedzenia na przyszłość do Rejestru Pełnomocnictw Na Przyszłość. Podjęcie czynności powiadomienia sądu i zgłoszenia do Rejestru Pełnomocnictw Na Przyszłość nie zwalnia pełnomocnika na przyszłość od podjęcia działań ratujących dobro mocodawcy w celu odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego temu mocodawcy, gwarantując ochronę praw i

interesów mocodawcy, do czasu ustanowienia pełnomocnika wspierającego, przy odpowiednim stosowaniu przepisów o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia.

Projektowane przepisy regulują również skutek braku rejestracji aktu pełnomocnictwa na przyszłość, przyjmując, że niezarejestrowany w Rejestrze Pełnomocnictw Na Przyszłość akt pełnomocnictwa na przyszłość nie wywołuje skutków w stosunkach z osobami trzecimi. Dodatkowo przyjęto domniemanie, że Rejestr Pełnomocnictw Na Przyszłość obejmuje aktualne i zupełne dane dotyczące udzielonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pełnomocnictw na przyszłość, co ma na celu pewność obrotu oraz legitymizację działań pełnomocnika również względem organów administracji publicznej, organów administracji wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, a także innych podmiotów.

Projektowane przepisy zakładają częściową jawność danych opisanych w Rejestrze Pełnomocnictw Na Przyszłość, celem zapewnienia powszechnie dostępnej możliwości weryfikacji faktu korzystania z instytucji pełnomocnika na przyszłość.

W związku z przyjęciem formy aktu notarialnego dla ustanowienia pełnomocnika na przyszłość, przepisy nakładają obowiązek prowadzenia przez Krajową Radę Notarialną systemu teleinformatycznego w celu prowadzenia Rejestru Pełnomocnictw Na Przyszłość, zapewnienia notariuszom, sądom oraz podmiotom uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów dostępu do tego systemu w celu przeglądania danych nim objętych, zapewnienia dostępu do tego systemu w celu przeglądania danych nim objętych, które są jawne, zapewnienia pełnomocnikom na przyszłość dostępu do tego systemu w celu wprowadzania oświadczeń o zaistnieniu okoliczności wpływających na obowiązywanie pełnomocnictwa, zapewnienia ochrony danych zgromadzonych w Rejestrze Pełnomocnictw Na Przyszłość przed nieuprawnionym dostępem, przetwarzaniem oraz zmianą lub utratą.

Za wpisy dokonywane w Rejestrze Pełnomocnictw Na Przyszłość notariusz pobiera opłatę, którą przekazuje Krajowej Radzie Notarialnej. Wpisy do rejestru pełnomocnika na przyszłość, odnoszące się do obowiązywania pełnomocnictwa, są zwolnione od opłat z uwagi na zapewnienie powszechnej dostępności instytucji, bez barier finansowych w zakresie jej realizacji. Szczegółowy zakres ponoszenia opłat za wpis do Rejestru Pełnomocnictw Na Przyszłość zawierać będzie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, umożliwiające ewentualną zmianę wysokości opłat, stosownie do okoliczności.

### Plan reprezentacji

Projektowane przepisy zakładają wprowadzenie, w zakresie realizacji zdolności do czynności prawnych, instytucji planu reprezentacji. To nowa forma wsparcia, której potrzebę diagnozowały od wielu lat organizacje pozarządowe działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami, testowana w projekcie „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”.

Plan reprezentacji to dokument określający możliwości reprezentowania osoby potrzebującej wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, szczególnie osoby, z którymi komunikacja, nawet przy zastosowaniu alternatywnych metod komunikacji, nie pozwala na złożenie oświadczenia woli lub wobec których istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia takich okoliczności w przyszłości. Projektowana instytucja ma na celu analizę sytuacji faktycznej i prawnej osoby potrzebującej wsparcia, identyfikację problemów i kwestii prawnych jej dotyczących, a wymagających działań reprezentanta, wykaz czynności prawnych, których dokonanie jest wymagane dla rozwiązania problemów i kwestii prawnych dotyczących osoby wspieranej.

Co ważne, plan zawiera m.in. opinię dotyczącą sposobu komunikowania się osoby potrzebującej wsparcia, ustalenia z wywiadu zarówno z nią, jak i osobami z otoczenia, w szczególności rodzicami, opiekunami prawnymi, przedstawicielami ustawowymi, partnerami komunikacyjnymi, asystentami lub asystentami prawnymi. Istotną częścią planu jest wskazanie narzędzi z zakresu wspomaganego podejmowania decyzji, które mogą być w przyszłości na stałe lub okresowo wykorzystywane do reprezentacji osoby wspieranej. Usługę przygotowania i sporządzenia planów pełni Centrum Niezależnego Życia, a z wnioskiem o przygotowanie planu może wystąpić osoba potrzebująca wsparcia oraz osoba z jej otoczenia.

#### Opinia na temat kompetencji komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu

Projektowane przepisy dotyczą osób, które mogą mieć trudności w komunikowaniu się. Mając na uwadze poszanowanie ich prawa do aktywnego udziału w postępowaniach ich dotyczących, wprowadzono możliwość zarządzenia przez sąd sporządzenia opinii na temat kompetencji komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Opinia sporządzana jest przez biegłych z zakresu sposobów komunikacji alternatywnej i wspomagającej, a sąd w celu jej przygotowania może się zwrócić do lokalnego zespołu AAC lub regionalnego ośrodka AAC (to nowe struktury zaproponowane w projekcie „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” w ramach instrumentu: System wsparcia osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się wymagających wspomagających i alternatywnych metod komunikacji – AAC). Lokalny zespół AAC to zespół specjalistów, który w danym powiecie wspiera użytkowników AAC, aby umożliwić im udział w życiu społecznym w takim samym zakresie, jak innym osobom. Lokalny zespół AAC działa w strukturze powiatowego centrum pomocy rodzinie, chyba że wykonywanie jego zadań powierzono organizacjom pozarządowym. Regionalny ośrodek AAC to utworzony i prowadzony przez samorząd województwa zespół specjalistów, który m.in. sprawuje nadzór nad działaniami lokalnych zespołów AAC działających na obszarze województwa, ale także udziela wsparcia osobom o szczególnie złożonych potrzebach w komunikowaniu się, kierowanych przez lokalne zespoły AAC. Regionalny ośrodek AAC działa

w ramach regionalnego ośrodka polityki społecznej jako odrębna merytorycznie komórka organizacyjna.

Opinia na temat kompetencji komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu się zawiera ocenę funkcjonowania tej osoby wraz z oceną sposobu porozumiewania się oraz zalecenia dotyczące potrzeb osoby w zakresie komunikacji.

Opinia umożliwi zdiagnozowanie aktualnych umiejętności pragmatycznych, językowych, poznawczych, sensorycznych, ruchowych dotyczących osoby wspieranej, w tym przeanalizowanie warunków komunikacji osoby wspieranej i jej zachowań, doświadczeń społecznych osoby niekomunikującej się werbalnie, a także potrzeb związanych ze słownictwem, transmisją wypowiedzi, sposobu transmisji wypowiedzi względem partnerów (odbiorców) komunikacji. Dodatkowo projektowana regulacja może stanowić dodatkowe narzędzie do analizy treści oświadczenia woli osoby wspieranej.

## Świadczenie kompensacyjne

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

#### Świadczenia o charakterze kompensującym zwiększone koszty związane z niepełnosprawnością

Można wyróżnić trzy funkcjonujące obecnie podstawowe świadczenia, które mają na celu częściowe pokrycie zwiększonych kosztów związanych z niepełnosprawnością:

- dodatek pielęgnacyjny,
- zasiłek pielęgnacyjny,
- świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Przesłanki uzyskania ww. świadczeń różnią się od siebie. Świadczenie uzupełniające oraz zasiłek pielęgnacyjny nie są co roku waloryzowane. Podkreśla się, iż wysokość przedmiotowych świadczeń nie jest adekwatna do podwyższonych kosztów związanych z niepełnosprawnością. Świadczenie uzupełniające dodatkowo ograniczone jest limitem kwoty świadczeń uzyskiwanych ze środków publicznych. Zasiłek pielęgnacyjny wypłacany jest przez gminę, natomiast dodatek pielęgnacyjny i świadczenie uzupełniające – przez ZUS.

#### *Dodatek pielęgnacyjny*

Dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat. Wysokość dodatku pielęgnacyjnego wynosi obecnie 294,39 zł. Osobie uprawnionej do emerytury lub renty, przebywającej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub

w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym, dodatek pielęgnacyjny nie przysługuje, chyba że przebywa poza tą placówką przez okres dłuższy niż 2 tygodnie w miesiącu.

### *Zasitek pielęgnacyjny*

Zasitek pielęgnacyjny przysługuje:

- 1) niepełnosprawnemu dziecku;
- 2) osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 3) osobie, która ukończyła 75 lat.

Zasitek pielęgnacyjny przysługuje także osobie w wieku powyżej 16. roku życia, legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku do ukończenia 21. roku życia.

Wysokość zasiłku pielęgnacyjnego wynosi 215,84 zł.

Zasitek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie umieszczonej w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie. Zasitek pielęgnacyjny nie przysługuje także osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego.

### *Świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji*

Świadczenie uzupełniające przysługuje osobom, które ukończyły 18 lat i których niezdolność do samodzielnej egzystencji została stwierdzona orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji albo orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do służby i niezdolności do samodzielnej egzystencji.

Świadczenie uzupełniające przysługuje osobom uprawnionym, które nie posiadają prawa do świadczeń pieniężnych finansowanych ze środków publicznych albo suma tych świadczeń o charakterze innym niż jednorazowe, wraz z kwotą wypłacaną przez zagraniczne instytucje właściwe do spraw emerytalno-rentowych, z wyłączeniem renty rodzinnej przyznanej w okolicznościach, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zasiłku pielęgnacyjnego oraz innych dodatków i świadczeń wypłacanych wraz z tymi świadczeniami na podstawie odrębnych przepisów przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń, nie przekracza kwoty (aktualnie) 2157,80 zł brutto miesięcznie.

## Pozaświadczeniowe formy kompensujące zwiększone koszty związane z niepełnosprawnością

Aktualnie wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami w postaci różnych pozaświadczeniowych (dofinansowanie, sfinansowanie, dotacja) form wsparcia udzielane jest przez wiele instytucji. Każdy powiat podejmuje własne uchwały o sposobie wydatkowania środków przekazywanych przez PFRON, co powoduje, iż w skali kraju dostęp do poszczególnych form wsparcia nie jest równy. Często osoba z niepełnosprawnością, która chce uzyskać określone wsparcie, musi przejść procedurę, która nie zawsze jest dla niej zrozumiała, a rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania określonego wsparcia nie do końca jasne.

### b) proponowane regulacje i ich skutki

#### Świadczenie kompensacyjne

Świadczenie kompensacyjne realizuje prawo osób z niepełnosprawnościami do równości szans, a tym samym do pełnego i skutecznego udziału w społeczeństwie i integracji społecznej (zgodnie z art. 3 lit. c, e KPO). Ma na celu pokrycie kosztów związanych z kompensacją zwiększonych potrzeb wynikających z niepełnosprawności.

Celem proponowanego rozwiązania jest integracja dotychczasowych świadczeń pieniężnych dla dorosłych (w praktyce od 16. roku życia) osób z niepełnosprawnościami w jedno, którego kwota byłaby uzależniona od posiadanego stopnia niepełnosprawności. Świadczenie kompensacyjne zastąpiłoby takie świadczenia, jak: zasiłek pielęgnacyjny oraz świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Pobierany dodatek pielęgnacyjny pomniejszałby kwotę świadczenia kompensacyjnego o jego wysokość.

Wysokość świadczenia kompensacyjnego, która została uzależniona od stopnia niepełnosprawności – znacznego oraz umiarkowanego – byłaby corocznie waloryzowana na początku roku, jak ma to dzisiaj miejsce w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego, co dawałoby gwarancję, iż świadczenie kompensacyjne odpowiadałoby aktualnej sytuacji rynkowej (a więc inaczej niż w przypadku zarówno zasiłku pielęgnacyjnego, jak i świadczenia uzupełniającego). Świadczenie kompensacyjne byłoby przyznawane niezależnie od dochodu, byłoby też wolne od potrąceń i egzekucji. Nie wliczałoby się także do rozmaitych kryteriów dochodowych, w tym stosowanych w PFRON lub w ramach pomocy społecznej.

Świadczenie kompensacyjne wypłacałby organ wypłacający świadczenie emerytalno-rentowe, a w przypadku pozostałych osób uprawnionych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ustałaby więc konieczność składania oddzielnych wniosków do gminy i do ww. organów. Prócz większej wygody osób z niepełnosprawnościami, skutkować to będzie niższymi kosztami administracyjnymi obsługi systemu świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami, a

także ułatwi monitorowanie systemu wsparcia. Dodatkowym atutem tego rozwiązania jest, postulowane przez ekspertów i praktyków, odejście od systemu pomocy społecznej w kontekście niepełnosprawności, tj. niepełnosprawność przestaje być czynnikiem mającym bezpośrednio wpływ na konieczność korzystania z pomocy społecznej.

## Mieszkania ze wsparciem dla osób z niepełnosprawnościami

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

#### Stan prawny

Obecnie ustawa o pomocy społecznej umożliwia tworzenie mieszkań wspomaganych (dawniej: chronionych; ustawa o pomocy społecznej umożliwia również tworzenie mieszkań treningowych, do których jednak nie odnosi się projektowana ustawa o wyrównywaniu szans) dla osób z niepełnosprawnościami (również z zaburzeniami psychicznymi). Mieszkania mogą być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego. Zgodnie z ww. ustawą, „wsparcie świadczone w mieszkaniu (...) wspomagany nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin”.

Ww. ustawa przewiduje tworzenie mieszkań wspomaganych. Mieszkania wspomagane są formą pomocy społecznej i służą do przygotowania osób tam przebywających do prowadzenia samodzielnego życia. Przygotowaniem tym zajmują się specjaliści. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej: „W mieszkaniu wspomagany świadczy się usługi bytowe, pracę socjalną oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania niezależności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości”.

Decyzja o pobycie w mieszkaniu wspomagany wydawana jest na czas określony, jednak w uzasadnionych przypadkach (w tym związanych z posiadaniem orzeczenia o niepełnosprawności – w stopniu umiarkowanym lub znacznym) wsparcie tego rodzaju może być przyznane na czas nieokreślony”. Decyzja wydawana jest na drodze administracyjnej.

Ustalane są m.in.: cel pobytu, okres pobytu, rodzaj i zakres świadczonego wsparcia, odpłatność osoby korzystającej ze wsparcia, sposób zgłaszania planowanej nieobecności w mieszkaniu wspomagany, zasady i sposób realizacji programu usamodzielniania osoby korzystającej ze wsparcia.

Określone są (w drodze rozporządzenia) minimalne standardy usług świadczonych w mieszkaniach wspomaganych oraz minimalne standardy pomieszczeń w mieszkaniu wspomagany.

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 30 października 2023 r. w sprawie mieszkań treningowych i wspomaganych określa w § 4 usługi świadczone w mieszkaniu wspomagany, obejmujące (w ramach minimalnego standardu) pomoc:



- 1) „osobom niepełnosprawnym, osobom w podeszłym wieku lub przewlekle chorym w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu dotyczących:
  - a) przemieszczania się,
  - b) utrzymania higieny osobistej,
  - c) ubierania się,
  - d) prania i sprzątanania,
  - e) zakupów i przygotowywania posiłków,
  - f) załatwiania spraw osobistych i urzędowych;
- 2) osobom korzystającym ze wsparcia w mieszkaniu wspomaganym w wykonywaniu czynności niezbędnych w codziennym funkcjonowaniu dotyczących:
  - a) zaspokojenia codziennych potrzeb życiowych,
  - b) efektywnego zarządzania czasem,
  - c) prowadzenia gospodarstwa domowego,
  - d) podjęcia i utrzymania zatrudnienia, w przypadku gdy osoba korzystająca ze wsparcia jest zdolna do wykonywania pracy;
- 3) w realizacji kontaktów społecznych przez umożliwienie osobom korzystającym ze wsparcia w mieszkaniu wspomaganym:
  - a) utrzymywania więzi rodzinnych,
  - b) uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej,
  - c) rozwiązywania konfliktów interpersonalnych i rozwijania autonomii decyzyjnej”.

Usługi świadczone są nie krócej niż 3 godziny dziennie przez 7 dni w tygodniu „w różnych porach dnia i adekwatnie do występujących potrzeb”.

Rozporządzenie określa minimalną powierzchnię użytkową przypadającą na jedną osobę w mieszkaniu wspomaganym (12 m<sup>2</sup>). Liczba osób w mieszkaniu wspomaganym nie może być większa niż 6, a w jednym pomieszczeniu mieszkalnym nie może być wyższa niż 2. Czasowo (do 31.12.2025) wprowadzona została możliwość przebywania w mieszkaniu wspomaganym 7 osób oraz więcej niż 2 osób w jednym pomieszczeniu mieszkalnym.

Określone zostały również standardy wyposażenia mieszkania wspomaganego.

### Stan rzeczywisty

Aktualny stan prawny jest w podstawowych założeniach zgodny z filozofią Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPON). Zgodność polega na celu mieszkalnictwa wspomaganego, jakim jest wspieranie samodzielnego życia osób z niepełnosprawnościami, co koresponduje z art. 19 Konwencji. Również wskazane w ustawie usługi są zgodne z założeniami KPON.

Należy jednak wskazać na założenia ustawy, które mogą utrudniać implementację idei niezależnego życia:



- Mieszkania wspomagane są usługą (w wielu przypadkach o charakterze czasowym) opartą o decyzję administracyjną. Z tego powodu nie stanowią stałej, docelowej formy zamieszkania, opartej np. o umowę najmu. Może to powodować brak poczucia stabilności zamieszkania u mieszkańców, jak też postrzeganie przez nich (jak również przez operatorów mieszkań) mieszkań wspomaganych jako formy instytucjonalnej o charakterze przejściowym.
- Regulacje dotyczące mieszkań wspomaganych odnoszą się jedynie do limitu osób w nich zamieszkujących. Powoduje to konieczność współmieszkania z innymi (często przypadkowymi) osobami. Możliwe jest współdzielenie pokoju w innych osobami, przenoszenie osób w obrębie mieszkania (zmiana pokoju) lub do innych mieszkań. Mieszkanie wspomagane może mieć zatem z perspektywy mieszkańca charakter instytucjonalny – miejsca, w którym nie może samodzielnie decydować, z kim i na jakich warunkach chce mieszkać.
- Wskazuje się również na brak dostępności usług w lokalnych społecznościach, szczególnie na obszarach wiejskich, a także na kontynuację przez Polskę programu mieszkalnictwa grupowego (*group homes*) – jako niezgodną z art. 19 Konwencji.
- Mieszkalnictwo wspomagane w obecnym kształcie nie jest powiązane z usługą asystencji osobistej (choć pewne jej elementy mogą być wykonywane w ramach usług przynależnych do mieszkania wspomagane).
- Niewielka liczba mieszkań wspomaganych (dawniej: chronionych) nie zaspokaja potrzeb. Jak wskazuje „Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce” (red. J. Zadrożny, Warszawa 2015): „W Polsce powstaje bardzo niewiele mieszkań chronionych i innych małych form grupowego zamieszkania w środowisku lokalnym, w formule rodzinnych domów pomocy albo małych domów pomocy społecznej. Jeśli takie pojedyncze placówki powstają z inicjatywy organizacji pozarządowych lub grup rodziców, to samorządy finansują je w bardzo ograniczonym stopniu lub odmawiają finansowania”. „Dostęp do publicznych programów mieszkaniowych jest utrudniony, gdyż niewielka część z nich adresuje potrzeby osób niezamożnych. Ponadto publiczny zasób mieszkaniowy zmniejsza się. Zdecydowana większość mieszkań wchodzących w jego skład jest niedostępna architektonicznie, a dodatkowo brakuje usług wsparcia środowiskowego, które umożliwiłyby zamieszkanie poza instytucjami opiekuńczymi. Państwo na poziomie ustawowym nie preferuje osób z niepełnosprawnościami w dostępie do publicznego zasobu mieszkaniowego, czynią tak natomiast niektóre gminy”. Jednocześnie brakuje pełnego rozpoznania zapotrzebowania na mieszkalnictwo wspomagane. „(...)

wykorzystywanie zebranych danych, np. przez samorządy terytorialne (szczególnie na poziomie powiatów i gmin) lub organizacje pozarządowe, jest ograniczone. Fundusze na przeprowadzanie regionalnych lub lokalnych badań, m.in. zapotrzebowania osób z niepełnosprawnościami na dane usługi społeczne (np. mieszkania chronione) nie są zagwarantowane i jedynie nieliczne samorządy decydują się na badania”.

- Stan mieszkalnictwa chronionego na rok 2020 to 1355 jednostek posiadających 4098 miejsc. Liczba osób korzystających wyniosła 3664 (dane za: Załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 7 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”. Wobec większej liczby dostępnych miejsc od faktycznie wykorzystanych pojawia się pytanie, czy akcja informacyjna związana z mieszkalnictwem wspomaganym jest prowadzona w sposób wystarczający, a także czy procedury przyjmowania do mieszkań nie są zniechęcające, a wymogi zbyt trudne do spełnienia dla potencjalnych kandydatów.
- Mieszkania wspomagane postrzegane są jako forma pośrednia między opieką całodobową a środowiskową, co sprawia, że ich status jest bliższy rozwiązaniom instytucjonalnym, przy jednoczesnym wykluczeniu z nich pewnych grup (jak osoby wymagające bardziej intensywnego wsparcia).
- Szczególną formą mieszkalnictwa są Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, których tworzenie rozpoczęto w 2022 r. w ramach Programu PFRON „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!”. Pomimo korzystnego pod kątem zgodności z Konwencją charakteru tego rozwiązania, jest to jednak działanie projektowe, o ograniczonym zasięgu. Od kilku lat realizowany jest także Program pn. „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, które umożliwiają m.in. pobyt całodobowy.

Art. 19 lit. a KPON stanowi, że „osoby niepełnosprawne będą miały możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że nie będą zobowiązane do mieszkania w szczególnych warunkach”. Komentarz generalny nr 5 Komitetu ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami, dotyczący niezależnego życia i bycia częścią społeczności (p. 16 lit. c), uściśla powyższy zapis wskazując, że koncepcja niezależnego życia odnosi się do zamieszkania poza instytucjami stałego pobytu. Nie dotyczy ona jedynie fizycznych warunków zamieszkania, ale przede wszystkim możliwości wyboru i aranżacji miejsca zamieszkania. Podstawowym warunkiem jest tutaj rezygnacja z tych elementów instytucjonalnych, które (nawet pomimo zamieszkania w pojedynczym mieszkaniu) odbierają jednostce prawo do decydowania o sobie (tutaj rozumianego jako swoboda zamieszkania bez dodatkowych specjalnych reguł – na równi z osobami bez niepełnosprawności).

Wśród elementów tych należy wymienić: obligatoryjne dzielenie asystentów osobistych z innymi mieszkańcami; ograniczony wpływ na wybór asystenta; izolacja od niezależnego życia w społeczności lokalnej; kontrola codziennych decyzji; brak możliwości wyboru współmieszkańców; sztywność codziennej rutyny bez respektowania indywidualnej woli i preferencji mieszkańców; identyczne zajęcia dla wszystkich mieszkańców pod nadzorem; podejście paternalistyczne do mieszkańców; nadzór nad kształtowaniem warunków mieszkaniowych; nadmierna liczba osób zamieszkująca jeden budynek.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

Propozycje w obszarze mieszkalnictwa dla osób z niepełnosprawnościami podzielić można na trzy bloki, z których każdy kolejny oznacza wyższy poziom wsparcia:

1. zagwarantowanie dostępności budynków mieszkalnych w oparciu o zasady projektowania uniwersalnego, przez to łatwo adaptowalnych dla osób ze szczególnymi potrzebami,
2. mieszkania ze wsparciem dla osób, których potrzeby wykraczają poza dostosowanie architektoniczne mieszkań,
3. Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe jako forma szczególna dla osób wymagających zwiększonego poziomu wsparcia w mieszkaniu.

### Dostępność architektoniczna mieszkań

Szczegółowy opis proponowanych rozwiązań znajduje się w uzasadnieniu do propozycji zmian legislacyjnych podążających za przepisami nowego aktu prawnego pn. „Ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami”.

### Mieszkania ze wsparciem

Założono, że z mieszkań ze wsparciem, w tym zwłaszcza w formule Wspomaganych Społeczności Mieszkaniowych, jako dość kosztownego rozwiązania, powinny mieć możliwość korzystać osoby z niepełnosprawnościami wymagające największego poziomu wsparcia. Mieszkania ze wsparciem powinny być więc przeznaczone wyłącznie dla tych osób z niepełnosprawnościami, które nie są w stanie mieszkać samodzielnie, nawet przy (codziennym, lecz ograniczonym czasowo) wsparciu asystentów osobistych.

Proponuje się wprowadzenie przepisów szczególnych dotyczących mieszkań ze wsparciem dla osób z niepełnosprawnościami. Mają być to mieszkania o charakterze trwałym i zapewniającym osobom z niepełnosprawnościami prowadzenie niezależnego życia w społeczności lokalnej.

Mieszkania ze wsparciem mają funkcjonować jako odrębne mieszkania, mogące tworzyć zespoły. Każde z mieszkań wyposażone jest w łazienkę oraz kuchnię/aneks kuchenny, zapewniając możliwość prowadzenia niezależnego życia przez każdego mieszkańca. Nie ma możliwości kwaterowania w jednym mieszkaniu obcych sobie ludzi. W porównaniu z obecnymi rozwiązaniami, jest to kolejny krok w kierunku pełnego wdrożenia Konwencji, w tym deinstytucjonalizacji. Wprowadzono rozwiązania prawne zapewniające dostosowanie mieszkania do potrzeb konkretnej osoby.

W miejsce zazwyczaj dotychczas stosowanej decyzji administracyjnej wprowadzono umowę najmu w przypadku mieszkania ze wsparciem. Równocześnie w przepisach odwołano się do ustawy o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. Uwypuklenie funkcji mieszkania, podkreślonej umową najmu, zgodnej z zasadami panującymi w społeczeństwie, ma na celu odejście od myślenia o mieszkalnictwie osób z niepełnosprawnościami jako małej instytucji pomocy społecznej.

Dzięki temu do systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami wprowadzona zostanie nowoczesna forma wsparcia w zakresie mieszkalnictwa. Człowiek z podopiecznego stanie się lokatorem, czyli podmiotem praw przysługujących mieszkańcom. Wzmocni to jego podmiotowość, decyzyjność i niezależność. Mieszkanie stanie się stabilnym fundamentem, na którym będzie mógł budować swoje życie.

Projekt przewiduje wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie finansowania wsparcia w mieszkaniu ze wsparciem dla osób z niepełnosprawnościami. Umożliwi to zdecydowanie szybszy od obecnego rozwój tej formy, choć bez skokowego obciążenia budżetu państwa.

Założono zgodne z Konwencją rozwiązanie, zgodnie z którym mieszkaniec korzysta na normalnych zasadach z asystencji osobistej (co zapewnia indywidualizację wsparcia), natomiast wsparcie udzielane przez podmiot prowadzący mieszkanie ma uzupełniać asystencję. Wsparcie to, w przeciwieństwie do asystencji, może być wspólne dla większej liczby mieszkańców (co zapewnia całodobowe zabezpieczenie podstawowych potrzeb).

Przewidziano również rozwiązania zapewniające finansowanie zespołów mieszkań dla osób z niepełnosprawnościami, utworzonych przed dniem wejścia ustawy, które nie spełniają wszystkich zawartych w niej wymagań.

Przyjęcie proponowanych rozwiązań pozwoli faktycznie realizować art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w obszarze mieszkalnictwa, znajdujący swoje odzwierciedlenie w „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”, która w ramach Działania 3.4 (Priorytet I) pt. „Wdrożenie systemowej usługi mieszkalnictwa wspomaganego, w tym dla osób z różnymi niepełnosprawnościami” zakłada: „uregulowanie usługi mieszkalnictwa wspomaganego na poziomie ustawowym i ujednoczenie jej z usługą mieszkalnictwa chronionego (zawartą w art. 53 ustawy o pomocy społecznej). Ujednoczoną formułą docelową stanowić będzie mieszkalnictwo wspomagane, dzielące się na typ treningowy (pobyt czasowy) oraz wspierany (pobyt na czas nieokreślony, docelowy).

Mieszkalnictwo wspomagane musi uwzględniać potrzeby osób wymagających intensywnego wsparcia, w tym wsparcia całodobowego. Docelowo typ mieszkania wspomagane go wspieranego powinien być kierowany przede wszystkim do osób wymagających intensywnego, całodobowego wsparcia”. Warto podkreślić, że ww. Strategia na 2030 r. zakłada z myślą o osobach z niepełnosprawnościami istnienie 10 tys. miejsc w mieszkaniach wspomaganych wspieranych (stałego pobytu), a także wskaźnik 100% gmin, które zapewnią będą usługę mieszkania wspomagane go.

### Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe (WSM)

Szczególne rozwiązanie przewidziano dla osób wymagających bardzo intensywnego i indywidualnego (często całodobowego) wsparcia, w ramach zespołów mieszkań ze wsparciem funkcjonujących jako Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe (WSM). Jest to realizacja priorytetu I.3.5 rządowej „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030” pt. „Centra Opiekuńczo-Mieszkalne – Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe”. W opisie tego działania czytamy m.in.: „Obecnie istniejąca forma jest traktowana jako forma pilotażowa i na jej podstawie będą tworzone nowe formy bardziej ukierunkowane na realizację postanowień Konwencji (m.in. zmniejszona zostanie liczba mieszkańców) oraz na upodmiotowienie osób z niepełnosprawnościami, łącznie z wprowadzeniem bardziej adekwatnej nazwy – Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe (...) Wspólnoty przeznaczone będą dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, wymagających intensywnego wsparcia. Forma ta będzie uzupełnieniem wsparcia oferowanego w ramach mieszkań wspomaganych. Ważnym elementem będzie ukierunkowanie na tworzenie Społeczności z przestrzeganiem zasad wynikających z idei deinstytucjonalizacji i zapewniania możliwości realizacji niezależnego życia”.

Zakładane tworzenie Wspomaganych Społeczności Mieszkaniowych jest także systemowym umocowaniem rozpoczętego w 2022 r. Programu PFRON „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe.

Proponowane przepisy zakładają, że w zespole mieszkań ze wsparciem, wchodzącym w skład WSM, osoby o najwyższym poziomie potrzeby wsparcia muszą stanowić minimum 2/3 mieszkańców. Poziom wsparcia domowego i finansowanie zależne są natomiast od liczby punktów uzyskanych przez mieszkańca w procedurze ustalania potrzeby wsparcia.

Projektowane Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe składają się z maksymalnie dwóch kameralnych zespołów mieszkań ze wsparciem (do 6 samodzielnych mieszkań w zespole) z częściami wspólnymi, zapewniającymi integrację mieszkańców. Tego rodzaju rozwiązanie, w szczególności dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, psychospołeczną czy całościowymi zaburzeniami rozwoju, stanowi, przy zachowaniu autonomii we własnym

mieszkań, formę uspołecznienia, przez włączenie w niewielką społeczność mieszkaniową, i daje poczucie stałej wspólnotowości.

## Bon Indywidualnego Pakietu Wsparcia

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Wartościowym rozwiązaniem, testowanym w Polsce w ograniczonym zakresie (dotyczącym asystencji osobistej) w projekcie „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych”, jest Bon Indywidualnego Pakietu Wsparcia (Bon IPW; zwany w ww. projekcie budżetem osobistym). Koncepcja ta polega na indywidualnie przyznanej osobie z niepełnosprawnością kwocie (w formie bonu) z możliwością jej wykorzystania przez nią na wskazane usługi, sprzęt rehabilitacyjny, szkolenia itp. Wysokość kwoty wynikałaby z realnych potrzeb wsparcia konkretnej osoby z niepełnosprawnością.

Podstawowymi założeniami (zgodnie z KPON) Bonu IPW jest zastosowanie podejścia skoncentrowanego na osobie w powiązaniu z poszanowaniem jej decyzyjności. Pierwsze założenie wiąże się z postulatem indywidualizacji wsparcia już na etapie jego przyznawania. Indywidualizacja powinna wynikać z uwzględnienia jako kluczowego głosu samej osoby z niepełnosprawnością (dotyczącego jej potrzeb), której będzie przyznany Bon IPW. Drugie założenie prowadzi do umożliwienia użytkownikom Bonu IPW samodzielnego i swobodnego wyboru usług i ich dostawców (również rezygnacji z usług i zastąpienia ich innymi, jak też zmiany usługodawcy).

### b) proponowane regulacje i ich skutki

Istotą Bonu IPW jest sprzyjanie elastyczności, wyborowi, kontroli (rozumianej jako panowanie nad własnym życiem) i podnoszeniu jakości życia osób z niepełnosprawnościami. Jego celem jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości przejęcia organizacji wsparcia (lub jego zlecenia innym osobom), którego potrzebują, aby żyć niezależnie i kontrolować samodzielnie wybrane rodzaje wsparcia, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom.

Idea Bonu IPW zakłada wsparcie jednostki w jej własnym domu w lokalnej społeczności. Wiąże się to z codziennym funkcjonowaniem społecznym i obywatelskim, nawiązywaniem relacji, samorozwojem, możliwością pracy, ochroną zdrowia (również psychicznego), zapewnieniem bezpieczeństwa i wolności od nadużyć.

Podejście skoncentrowane na osobie zakłada wyjście od jej potrzeb, a nie od rodzajów usług dostępnych (lub możliwych do wprowadzenia). Katalog dostępnych usług nie powinien

być sztywny, a głównym kryterium kwalifikowalności wydatku w ramach Bonu IPW powinno być spełnianie potrzeb danej osoby. Na początku proponowane jest jednak wyjście od kilku usług, z myślą o osobach z różnymi rodzajami niepełnosprawności:

- usługi tłumaczenia w polskim języku migowym (PJM), systemie językowo-migowym (SJM), sposobie komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN) lub tłumacza-przewodnika,
- usługi trenera pracy,
- szkolenie, utrzymanie i leczenia psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej, psa asystenta osoby z niepełnosprawnością ruchową, psa sygnalizującego osób głuchych i niedosłyszących, psa sygnalizującego atak choroby (np. epilepsja, choroby serca),
- usługi transportu „od drzwi do drzwi”.

Kolejne usługi powinny być dodawane w następnych latach, w oparciu o analizę potrzeb i możliwości.

Docelowo budżet osobisty mógłby częściowo zastąpić obecnie funkcjonujący system dofinansowań ze środków PFRON, przyznawanych przez PCPR na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Prawo do Bonu IPW przysługiwałoby osobie pełnoletniej ze znacznym lub z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, która uzyskała decyzję ustalającą poziom potrzeby wsparcia, w której ustalono co najmniej 10 punktów, a także wskazanie zespołu do spraw Indywidualnego Pakietu Wsparcia dotyczące instrumentów i wymiaru wsparcia.

W skład zespołu wchodziłoby co najmniej dwóch pracowników powiatowego centrum pomocy rodzinie, posiadających wiedzę i doświadczenie w zakresie wspierania osób z niepełnosprawnościami oraz wykształcenie w obszarze pracy socjalnej lub pokrewnych obszarach, a także osoba z niepełnosprawnością jak najbardziej zbliżoną do rodzaju niepełnosprawności osoby wnioskującej (lub osoba wspierająca, jeśli pełnienie tej funkcji przez samą osobę z niepełnosprawnością jest niemożliwe). Zespół mógłby pracować przy udziale osoby wnioskującej o prawo do Bonu IPW, a społecznie mogłyby doradzać osoby, które bezpośrednio na co dzień tę osobę wspierają.

W zaproponowanym projekcie ustawy, wsparcie w ramach Bonu IPW udzielane byłoby za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

Każda osoba spełniająca ww. warunki uzyskałaby co roku z dniem 1 stycznia określone środki pieniężne w formie Bonu IPW, którym będzie dysponować za pomocą ww. systemu. Uprawniona osoba sama dokonywałaby wyboru, w jakim zakresie, czasie i formie wykorzystać Bon IPW. Ograniczeniem wykorzystania środków byłby dzień 31 marca następnego roku.

Wsparcia w ramach Bonu IPW mogłyby udzielać tylko podmioty wpisane do odpowiedniego rejestru, który prowadziłby Prezes Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami. W rozporządzeniu wykonawczym do ustawy wskazane zostaną



warunki, jakie musiałyby spełniać podmioty wpisane do ww. rejestru. Niemniej jednak proponuje się, aby weryfikacja podmiotów wpisanych do ww. rejestru następowała co 5 lat. Takie rozwiązanie dawałoby gwarancję właściwego wydatkowania środków.

## Centra Niezależnego Życia

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

W 2012 r. Polska ratyfikowała Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (dalej: KPON), co spowodowało konieczność zmiany w podejściu do sposobu kształtowania i realizacji polityki wobec niepełnosprawności. Zmiana ta ma charakter paradygmatyczny i polega zarówno na przejściu od systemu traktującego osobę z niepełnosprawnością jako biernego odbiorcę usług do takiego, w którym respektowane i realizowane będzie jej prawo do niezależnego życia w społeczności i uzyskania kontroli nad własnym życiem (C. Brennan, R. Traustadóttir (2020), „Implementing Article 19 of the CRPD in Nordic Welfare States: The Culture of Welfare and the CRPD” [w:] E. Kakoullis, K. Johnson, „Recognising Human Rights in Different Cultural Contexts, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)” (s. 257-268), Palgrave Macmillan), jak i na koncentracji na budowaniu włączających społeczności, których osoby z niepełnosprawnościami są równoprawnymi członkami.

Społeczny model niepełnosprawności, na którym oparta jest filozofia KPON, ukształtowany jest w oparciu o prawa człowieka. Model niepełnosprawności oparty na prawach człowieka uznaje, że usuwanie barier społecznych uniemożliwiających równe traktowanie oraz równe uczestniczenie osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym wymaga jednoczesnego zastosowania środków prawnych, politycznych i społecznych. Rozpatrywanie niepełnosprawności z perspektywy praw człowieka wiąże się z zasadniczą zmianą podejścia państwa i społeczeństwa do osób z niepełnosprawnościami. W ramach tego modelu nie są one uważane za beneficjentów/beneficjentki dobroczynności, nie są też obiektem decyzji podejmowanych przez innych. Są one posiadaczkami i posiadaczami praw, takich samych, jakie posiada każdy obywatel i każda obywatelka. Są autonomicznymi podmiotami i mogą realizować swoją wolę. Podejście do niepełnosprawności bazujące na modelu niepełnosprawności opartym na prawach człowieka poszukuje sposobów na poszanowanie, wspieranie i afirmację ludzkiej różnorodności poprzez tworzenie warunków umożliwiających rzeczywiste uczestnictwo w życiu społecznym wszystkich obywateli i obywaterek, w tym osób z niepełnosprawnościami.

Prawo do niezależnego życia jest jednym z kluczowych praw zagwarantowanych w KPON. Odnosi się do niego wprost artykuł 19 KPON, jednakże przekrojowo przewija się przez cały traktat. Według Europejskiej Sieci Niezależnego Życia, niezależne życie można

zdefiniować jako możliwość dokonywania codziennych wyborów i decyzji, które pozwalają osobom z niepełnosprawnościami mieć kontrolę nad własnym życiem, podejmować decyzje dotyczące m.in. tego, gdzie i z kim mieszkać, w jaki sposób żyć. Usługi muszą być dostępne dla wszystkich i świadczone na zasadzie równych szans, dobrowolnej i świadomej zgody oraz pozwalać osobom z niepełnosprawnościami na elastyczność w codziennym życiu. Niezależne życie wymaga dostępności środowiska zbudowanego, transportu i informacji, dostępności pomocy technicznych, dostępu do usługi asystencji osobistej i wsparcia świadczonego w środowisku lokalnym. W zapewnieniu prawa do niezależnego życia wyraża się polityka wobec niepełnosprawności oparta na prawach człowieka. Prawo do niezależnego życia jest niezależne od stopnia i rodzaju niepełnosprawności, a także innych czynników, takich jak wiek czy płeć. Zagwarantowanie prawa do niezależnego życia oznacza także konieczność rozbudowy wsparcia w lokalnych społecznościach. Wsparcie powinno być dostępne blisko miejsca zamieszkania i kompleksowe.

Obowiązujący w Polsce system wsparcia w obecnym kształcie nie gwarantuje zapewnienia prawa do niezależnego życia. Wsparcie jest rozproszone, niejednokrotnie oddalone od miejsca zamieszkania i mające segregacyjny charakter. Proponowane w niniejszej ustawie Centra Niezależnego Życia mają na celu zapewnienie możliwości niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami w lokalnej społeczności. Skuteczna realizacja tej wizji zmiany wymaga partnerstwa wielu różnych podmiotów – od osób z niepełnosprawnościami i reprezentujących je organizacji, przez samorząd lokalny i rząd, po usługodawców i społeczności lokalne.

### Rozwiązania przyjęte w innych krajach

Państwa – sygnatariusze KPON – powołują Centra Niezależnego Życia, jako egzemplifikację prawa do praktycznej pomocy i wsparcia w uczestnictwie osób z niepełnosprawnościami w prowadzeniu niezależnego życia. Pierwsze Centrum zostało założone przez działaczy na rzecz osób z niepełnosprawnościami w Kalifornii.

W Stanach Zjednoczonych organizowane są centra niezależnego życia (Centers for Independent Living; CILs), rozumiane jako oparte na społeczności, niemieszkalne, prywatne agencje non profit, działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Są to ośrodki, które zostały zaprojektowane i są zarządzane w społeczności lokalnej przez osoby z niepełnosprawnościami (co najmniej 51% personelu i rad dyrekcji to osoby z niepełnosprawnościami) i zapewniają szereg usług wspierających niezależne życie (np. informacje o systemie orzecznictwa, treningi umiejętności samodzielnego życia, indywidualne i systemowe rzecznictwo, pomoc w przejściu z domów opieki i innych instytucji do centrów niezależnego życia). Funkcjonowanie centrów zapewnia Americans with Disabilities Act. W Stanach Zjednoczonych funkcjonuje ponad 400 Centrów Niezależnego Życia oraz 330 oddziałów CILs.

W Irlandii znajduje się 27 Ośrodków Niezależnego Życia, które pracują w lokalnych społecznościach nad wsparciem osób z niepełnosprawnościami w ich dążeniach do niezależności. Klienci Ośrodków Niezależnego Życia w Irlandii nazywani są Liderami, ponieważ kierują lub „prowadzą” usługę zgodnie z tym, w czym potrzebują pomocy. W zależności od potrzeb, Ośrodki Niezależnego Życia wspierają osoby z niepełnosprawnościami w uzyskaniu i adaptacji lokali mieszkalnych, otrzymaniu pomocy osobistej lub prawnej. Ośrodki zazwyczaj współpracują z władzami lokalnymi i regionalnymi, próbując poprawić infrastrukturę, podnieść świadomość na temat problemów związanych z niepełnosprawnością i lobbować za ustawodawstwem, które promuje równe szanse i zakazuje dyskryminacji. Ośrodki są finansowane głównie przez Health Services Executive (HSE) i Department of Social Protection (DSP).

Na uwagę zasługują również Centra Niezależnego Życia lub Życia we Włączeniu (Centres for Independent or Inclusive Living) powołane w Szkocji, które zostały utworzone przez społeczności osób z niepełnosprawnościami po to, aby pomagać osobom z niepełnosprawnościami w zarządzaniu własnymi systemami wsparcia poprzez rzecznictwo, porady i praktyczną pomoc w zatrudnianiu i zarządzaniu usługami asystentów osobistych. Lokalne Ośrodki Niezależnego Życia dodatkowo starają się zaspokoić lokalne potrzeby – i tak na przykład w Glasgow Centra oferują zatrudnienie i usługi mieszkaniowe, a w Edynburgu świadczone są usługi doradztwa rówieśniczego wraz z poradami i ze wsparciem w zakresie płatności bezpośrednich. W Szkocji władze lokalne wycofały się z finansowania Centrów, obecnie fundusze na ich funkcjonowanie pozyskiwane są w ramach trzeciego sektora i od firm prywatnych.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

Dotychczasowe doświadczenia, jak również wyniki badań i analiz, wskazują, że niezbędne jest dobre skoordynowanie wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin w społeczności lokalnej. Obecnie jest ono rozproszone lub niedostępne. Najlepiej jest do tego celu wykorzystać istniejącą sieć Środowiskowych Domów Samopomocy (ŚDS), która skupia różny rodzaj usług, zapewniając koordynację.

Celem proponowanego rozwiązania jest integracja, rozszerzenie i obudowanie obecnych struktur usługowych na bazie istniejących ŚDS-ów, które – biorąc pod uwagę rozbudowaną formułę – byłyby strukturami skierowanymi do wszystkich osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Pełniłyby one funkcje dotychczasowe oraz przejęłyby część funkcji obecnie realizowanych w ramach różnego rodzaju rozproszonych rozwiązań ustawowych, programów lub projektów.

Nastąpiłyby więc integracja, przebudowa i upowszechnienie rozproszonych dziś usług. Proponowane rozwiązania mają więc charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny, z

wykorzystaniem funkcjonujących obecnie struktur, dobrych praktyk i testowanych rozwiązań. Proponowane działania realizują założenia rządowej „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”.

### Przepisy ogólne

Według Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wszystkie osoby z niepełnosprawnościami mają równe prawa we wszystkich dziedzinach życia i przysługuje im niezbywalne prawo do godności, równego traktowania, samodzielnego życia, niezależności oraz pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Aktualnie w Polsce w odniesieniu do problematyki wsparcia osób z niepełnosprawnościami mamy do czynienia z podejściem sektorowym, z podziałem odpowiedzialności pomiędzy różne instytucje (B. Gąciarz, S. Rudnicki, D. Żuchowska (2015), „Niepełnosprawność a instytucje” [w:] B. Gąciarz, S. Rudnicki, D. Żuchowska (red.), „Polscy niepełnosprawni. Pomiedzy deklaracjami a realiami” (s. 7-14), Kraków 2015, Wydawnictwa AGH). Powoduje to negatywne konsekwencje praktyczne, których przejawy odnaleźć można w niemal wszystkich terenowych badaniach empirycznych, sondażach opinii społecznej i studiach przypadków odnoszących się do sytuacji osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Stosowanie różnych procedur i wymogów formalnych przy świadczeniu usług publicznych ze względu na odmienne wymagania prawne i administracyjne, brak korelacji pomiędzy różnymi świadczeniami, wzajemne wykluczanie się korzystania z różnych form wsparcia, rozproszenie i brak współpracy pomiędzy instytucjami świadczącymi prowadzi do niedostatecznej dostępności tych usług (B. Gąciarz, P. Kubicki, S. Rudnicki (2014), „System instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce – diagnoza dysfunkcji” [w:] B. Gąciarz, S. Rudnicki, D. Żuchowska (red.), „Polscy niepełnosprawni. Pomiedzy deklaracjami a realiami” (s. 105-126), Kraków 2015, Wydawnictwa AGH).

Istnieje zatem silna potrzeba stworzenia ośrodków koordynacyjnych – Centrów Niezależnego Życia – ponoszących odpowiedzialność za zapewnianie spójności rozwiązań i programów dotyczących różnych aspektów polityki wobec niepełnosprawności. Mając na uwadze różnorodność, zakres i jakość usług świadczonych przez Środowiskowe Domy Samopomocy oraz ich rozbudowaną formułę, to właśnie one wydają się najwłaściwszym miejscem do tworzenia centrów koordynacji wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Istniejąca sieć ŚDS-ów mogłyby pełnić dotychczasowe funkcje oraz przejąćby część funkcji obecnie realizowanych w ramach różnego rodzaju rozproszonych rozwiązań.

Funkcjonujące w całym kraju Środowiskowe Domy Samopomocy powstały w latach 90., w odpowiedzi na potrzebę wsparcia dorosłych osób z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnością intelektualną, jako placówki okresowego dziennego lub całodobowego pobytu, w których osoby te otrzymują częściową opiekę i pomoc w zaspokajaniu

niezbędnych potrzeb życiowych oraz positek. Jak podaje Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, na koniec 2020 r. w Polsce funkcjonowało 840 Środowiskowych Domów Samopomocy, dysponujących blisko 32 tys. miejsc.

Środowiskowy Dom Samopomocy świadczy usługi w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym. Przy tak określonych celach funkcjonowania, Środowiskowe Domy Samopomocy budują swoją ofertę koncentrując się na funkcji opiekuńczej i terapeutycznej. Należy zaznaczyć, że zarówno opieka, jak i terapia są bardzo ważnymi elementami wsparcia udzielanego przez Środowiskowe Domy Samopomocy, jednak mają one charakter „naprawczy” i koncentrują się na wymiarze rehabilitacyjnym (zwłaszcza społeczno-zawodowym), wpisując się tym samym w paradygmat medycznego modelu niepełnosprawności (J. Niedbalski, M. Raclaw, „Aktywność, podmiotowość, tożsamość – osoby z niepełnosprawnościami w społecznych przestrzeniach życia codziennego”. Studia Humanistyczne AGH, s. 7-14, 2018). Za sprawą zmian paradygmatycznych rozumienia zjawiska niepełnosprawności, usankcjonowanych w zapisach Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, działania podejmowane wobec osób z niepełnosprawnościami powinny polegać na organizowaniu wsparcia w społeczności lokalnej i budowaniu środowiskowego wsparcia rozumianego jako najbliższe otoczenie formalne i nieformalne.

Kwestia zmian w funkcjonowaniu ŚDS pojawiła się w „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”. W Priorytecie I „Niezależne życie” wskazane zostało działanie I.3.6 „Poprawa funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy”. W ramach tego zadania mają zostać podjęte działania w zakresie rozwoju ŚDS w regionach, w których ich wsparcie jest niewystarczające. Przyjęte zostaną przepisy gwarantujące środowiskową formę ŚDS oraz maksymalne wspieranie możliwości niezależnego życia uczestników, przy stałym włączeniu w społeczność lokalną. Działanie zakłada także pogłębioną analizę jakości i efektywności wsparcia oraz realizacji celów ustawowych ŚDS, jak również stworzenie standardów pracy ŚDS, mających na celu poprawę ich funkcjonowania. W Strategii podkreślono także, że ważne jest wdrożenie w ramach pracy ŚDS planowania skoncentrowanego na osobie (*person-centered planning*), co ma pomóc w indywidualizacji wsparcia, wzmocnienia realizacji prawa do samostanowienia i zapewnienia holistycznego podejścia do potrzeb osoby. Wskazano na dostosowanie oferty i wsparcia w ramach ŚDS do potrzeb osób z niepełnosprawnościami wymagających intensywnego wsparcia, w tym mających niepełnosprawność sprzężoną lub będących w spektrum autyzmu.

Przekształcenie i rozszerzenie obecnej formuły ŚDS-ów w Centra Niezależnego Życia umożliwiłoby zapewnienie zindywidualizowanego podejścia i rozpoznanie potrzeb, zwłaszcza osób wymagających szczególnie intensywnego wsparcia, tak, by mogły one nabywać umiejętności i kompetencji pozwalających im pozostać lub zacząć funkcjonować w społeczności lokalnej. Zasadne wydają się kierunki działań wskazane w „Strategii na rzecz

Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”, mówiące o potrzebie wypracowania standardów pozwalających na większą indywidualizację wsparcia, a także zastosowanie podejścia skoncentrowanego na osobie. Centra Niezależnego Życia umożliwiłyby realizację kompleksowego, wielostronnego i powszechnie dostępnego, bezpłatnego wsparcia, niezbędnego do życia w środowisku rodzinnym i społecznym.

Centra Niezależnego Życia realizowałyby następujące zadania (zostaną one kolejno przedstawione w kontekście projektowanych regulacji):

- Punkt informacyjno-koordynacyjny,
- Wsparcie dzienne i klub samopomocy,
- Interwencyjne miejsca całodobowego pobytu,
- Budowanie kręgów wsparcia,
- Usługa tłumacza PJM/SJM oraz usługa tłumacza-przewodnika SKOGN,
- Usługa instruktora orientacji przestrzennej,
- Koordynacja rehabilitacji zintegrowanej,
- Poradnictwo prawne dla osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.

Dokonano podziału Centrów Niezależnego Życia na kompleksowe i wyspecjalizowane. Prowadzenie kompleksowych Centrów Niezależnego Życia byłoby obowiązkiem powiatu – docelowo w celu zapewnienia wszystkich ww. zadań osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Stworzono również możliwość prowadzenia wyspecjalizowanych Centrów Niezależnego Życia przez powiaty oraz organizacje pozarządowe. Centra tego typu nie musiałyby wykonywać wszystkich ww. zadań, jednak miałyby na celu wsparcie osób z konkretnym rodzajem niepełnosprawności. Jest to szczególnie ważne w obszarze wsparcia dziennego, dlatego podział wyspecjalizowanych Centrów Niezależnego Życia oparto o funkcjonujący dziś podział Środowiskowych Domów Samopomocy.

Zaproponowany podział Centrów Niezależnego Życia na kompleksowe i wyspecjalizowane z jednej strony zapewnia dostęp do określonego zestawu usług w każdym powiecie, a z drugiej strony uwzględnia potrzebę stworzenia formy wsparcia nakierowanego na osoby z konkretnym rodzajem niepełnosprawności.

Centrum Niezależnego Życia nie mogłoby mieć swojej siedziby w budynku, w którym znajduje się szpital, szpital psychiatryczny, ośrodek pomocy społecznej lub powiatowe centrum pomocy rodzinie.

## Punkt informacyjno-koordynacyjny

Brak kompleksowej, zindywidualizowanej informacji od lat podnoszony jest przez środowisko osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. W raporcie końcowym z „Badania potrzeb osób niepełnosprawnych” podkreślono, że bariery informacyjne w przypadku osób z niepełnosprawnościami związane są m.in. z rozproszeniem kompetencji w systemie wsparcia: „Gąciarz, Kubicki i Rudnicki wskazują, iż ON i ich rodziny często próbują odnaleźć potrzebne im informacje w sieci instytucji, organizacji, projektów, programów, form i źródeł wsparcia (Gąciarz, Kubicki, Rudnicki 2014). Jak piszą przy obecnym poziomie skomplikowania systemu skorzystanie z niego wymaga określonych kompetencji poznawczych i dostępu do informacji. W praktyce zatem umiejętność korzystania z zasobów jest warunkowana posiadaniem innego rodzaju zasobów (np. intelektualnych, społecznych), a więc może dodatkowo pogłębiać istniejące nierówności. Autorzy wskazują, że również dla pracodawców chcących zatrudnić osoby niepełnosprawne, czy też dla instytucji i organizacji pozarządowych złożoność systemu i niewystarczający dostęp do informacji mogą stanowić problem” („Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport końcowy”, 2017, s. 152).

Skutek rozproszenia kompetencji w systemie wsparcia jest niestety łatwy do przewidzenia. „Badani podczas wywiadów jakościowych poświęcili szczególnie dużo uwagi problemom dostępu do informacji istotnych z punktu widzenia niepełnosprawności. Niezależnie od rodzaju niepełnosprawności, jest on zbyt mały. Ocenia się, że obecne rozproszenie informacji powoduje, że możliwość skorzystania z dostępnego wsparcia jest silnie skorelowana ze sprawnością osoby niepełnosprawnej (lub jej rodziny), w poszukiwaniu istotnych informacji oraz umiejętności ich wykorzystania. Powoduje to problemy z dostępem do wiedzy dotyczącej poszczególnych rodzajów niepełnosprawności, terapii, systemu wsparcia i innych ważnych z punktu widzenia ON i rodziny kwestii” („Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport końcowy”, 2017, s. 168).

Punkty informacyjno-koordynacyjne, projektowane w ramach Centrów Niezależnego Życia, miałyby za zadanie zapewniać kompleksowy dostęp do informacji nt. uprawnień, ulg, świadczeń przysługujących osobom z różnymi niepełnosprawnościami i ich rodzinom oraz usług dostępnych w obszarze działania Centrów, w tym budowania kręgów wsparcia i innych form integrujących ze społecznością lokalną. Tego rodzaju zadania są obecnie realizowane w ramach projektów PFRON, w Programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” oraz jako inicjatywy samorządów, jednak bez regulacji ustawowej, bez systemowego charakteru i bez określonego standardu.

Punkty informacyjno-koordynacyjne udzielałyby informacji na temat m.in.:

- obowiązujących systemów orzecznictwa – zarówno do celów rentowych, jak i pozarentowych,
- możliwości likwidacji barier architektonicznych, technicznych oraz w komunikowaniu się,

- ulgach i uprawnieniach wynikających z obowiązujących przepisów,
- możliwościach uzyskania wsparcia finansowego i rzeczowego,
- możliwym wsparciu działalności gospodarczej podejmowanej lub wykonywanej przez osoby z niepełnosprawnościami,
- uwarunkowaniach prawnych zatrudniania osób z niepełnosprawnościami (zadanie ma na celu wsparcie pracodawców),
- zasadach wspierania pracodawców osób z niepełnosprawnościami,
- rehabilitacji leczniczej, w tym o sprawach dotyczących sanatoriów, turnusów rehabilitacyjnych i organizatorów tych turnusów,
- zaopatrzeniu w sprzęt ortopedyczny, rehabilitacyjny oraz w środki pomocnicze,
- programach realizowanych przez Prezesa Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami oraz projektach realizowanych przez organizacje pozarządowe, zwłaszcza działające w najbliższej okolicy.

Punkty informacyjno-koordynacyjne podejmowałyby także konkretne działania na wniosek osoby zainteresowanej. Działania te obejmowałyby kontakt z właściwym organem, urzędem lub podmiotem, tj. wsparcie w zakresie: wypełniania dokumentów, umówienia wizyty oraz weryfikacji sposobu załatwienia sprawy na rzecz danej osoby z niepełnosprawnością. Pracownik punktu informacyjno-koordynacyjnego będzie też mógł skierować osobę z niepełnosprawnością do innych jednostek organizacyjnych Centrum Niezależnego Życia, w tym bezpłatnego poradnictwa prawnego (patrz: niżej). Będzie też wspierać osoby z niepełnosprawnościami, które chcą zamieszkać poza placówkami zapewniającymi całodobową opiekę, w ubieganiu się o mieszkanie ze wsparciem, mieszkanie wspomagane lub mieszkanie treningowe, a także inne formy wsparcia w swoim środowisku lokalnym.

Punkt informacyjno-koordynacyjny miałby też za zadanie prowadzenie lokalnych działań promocyjnych na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami.

Punktom informacyjno-koordynacyjnym powierzono szczególne zadania w zakresie wsparcia osób z niepełnosprawnością psychospołeczną oraz z doświadczeniem kryzysu zdrowia psychicznego (dalej ujmowane łącznie). Osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną mogą wymagać zwiększonego wsparcia, które nie ogranicza się do warstwy informacyjnej, co skutkowało koniecznością przypisania punktom również dalej idących obowiązków.

Punkt informacyjno-koordynacyjny informuje osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną oraz osoby z ich najbliższego otoczenia, w tym członków ich rodzin, o przysługujących osobie z niepełnosprawnością psychospołeczną prawach oraz świadczeniach z zakresu opieki zdrowotnej, społecznych i socjalnych oferowanych przez Centrum, lokalne Centra Zdrowia Psychicznego, o których mowa w art. 5a ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o



ochronie zdrowia psychicznego oraz inne podmioty. Nadto, punkt informacyjno-koordynacyjny ma za zadanie kontaktować osobę z niepełnosprawnością psychospołeczną z ww. podmiotami. Zadanie to obejmuje prowadzenie bazy usług świadczonych na rzecz osób z niepełnosprawnością psychospołeczną, finansowanych przynajmniej w 50% ze środków publicznych, przekazywanie informacji teleadresowych, umawianie wizyt lub spotkań.

Podmioty lecznicze oraz podmioty działające w sektorze pomocy społecznej działają w sposób znacząco odmienny. Pomoc społeczna, w tym realizowana przez organizacje pozarządowe, jest proaktywna w zakresie realizacji potrzeb osób z niepełnosprawnością psychospołeczną. Jest ona nastawiona na współpracę instytucjonalną oraz pracę środowiskową w stopniu większym niż w obszarze realizowanym przez podmioty lecznicze w systemie ochrony zdrowia. Podmioty lecznicze w dużej mierze skupiają się na efektywności realizacji świadczeń na rzecz pacjenta. Pomoc społeczna dysponuje szerokim zakresem usług dla osób z niepełnosprawnościami. Są to m.in. mieszkania wspomagane, wsparcie dzienne, kluby samopomocy, usługi specjalistyczne i opiekuńcze, asystentura, samorzecznictwo, kręgi wsparcia i wiele innych, wynikających z ustaw, ale także powstających w ramach różnych projektów, z inicjatyw oddolnych, odpowiadających na potrzeby danej grupy odbiorców (np. FAS, uzależnienia czy kryzysy rodzin wieloproblemowych). Pomoc społeczna obejmuje obszar wsparcia społecznego, ale także aktywizacji zawodowej, które nie występują w obszarach zdrowia, a są bardzo istotnym elementem w procesie zdrowienia i uzyskiwania niezależności.

Osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną otrzymać mają w punkcie również wsparcie w zakresie dokonywania wyboru usług medycznych, społecznych i socjalnych. W szczególności wskazuje się na możliwość korzystania z asystencji osobistej lub Indywidualnego Pakietu Wsparcia.

Punkt informacyjno-koordynacyjny prowadzi także profilaktykę oraz promocję zdrowia psychicznego na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności kampanie promujące zdrowie psychiczne oraz edukację psychospołeczną.

Punktem informacyjno-koordynacyjnym powierzono również zbieranie informacji na temat jakości usług świadczonych przez podmioty zapewniające wsparcie osobom z niepełnosprawnością psychospołeczną lub doświadczeniem kryzysu psychicznego.

Punkt informacyjno-koordynacyjny ma pełnić także funkcję sygnalizacyjną. Ma on przekazywać informacje staroście, wojewodzie lub ministrom właściwym w sprawach zabezpieczenia społecznego lub zdrowia o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu systemu wsparcia wobec osób z niepełnosprawnością psychospołeczną. Podmiot, któremu zasygnalizowano nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu wsparcia wobec osób z niepełnosprawnością psychospołeczną, jest obowiązany podjąć działania zmierzające do usunięcia ww. nieprawidłowości.

Istotne jest zintegrowanie działań Centrów Niezależnego Życia z Centrami Zdrowia Psychicznego, o których mowa w art. 5a ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, których sieć na terenie Polski rozwija się, jak również innych podmiotów

świadczących usługi na rzecz osób z niepełnosprawnością psychospołeczną. W przepisie również na Centra Zdrowia Psychicznego nałożono obowiązek współpracy z punktami informacyjno-koordynacyjnymi Centrów Niezależnego Życia. Współpraca ma polegać na:

- wzajemnym informowaniu się o osobach z niepełnosprawnością psychospołeczną korzystających z usług tych podmiotów,
- organizowaniu, w razie stwierdzenia takiej potrzeby, zespołów interdyscyplinarnych w celu znalezienia optymalnych rozwiązań wspierających osobę z niepełnosprawnością psychospołeczną w prowadzeniu niezależnego życia, w tym:
  - rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych,
  - wskazywaniu zasadności budowania kręgów wsparcia osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną,
  - zapraszaniu osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną na posiedzenie zespołu interdyscyplinarnego celem poinformowania o możliwościach w zakresie leczenia i zdrowienia.

Centrum Niezależnego Życia zatrudnia w punkcie informacyjno-koordynacyjnym konsultantów ds. społeczno-zawodowych oraz konsultantów ds. zdrowia psychicznego. Kwalifikacje i zakres zadań tych konsultantów określony został na poziomie ustawy, przy uwzględnieniu potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w tym w szczególności z niepełnosprawnością psychospołeczną korzystających z punktów informacyjno-koordynacyjnych Centrów Niezależnego Życia.

### Wsparcie dzienne i klub samopomocy

W obszarze wsparcia dziennego osób z niepełnosprawnościami w Polsce trzeba zauważyć z jednej strony wielość różnych jego form (w tym: kluby samopomocy czy Środowiskowe Domy Samopomocy), a z drugiej – brak gwarancji możliwości skorzystania z którejkolwiek z nich. Powoduje to sytuację, że część osób potrzebujących takich usług nie otrzymuje ich nie tylko w sposób zgodny z Konwencją, lecz nie otrzymuje ich wcale (Kurowski, 2021). Na niską dostępność świadczeń z zakresu wsparcia indywidualnego i społecznie inkluzywnych form pomocy i ich niezgodność z założeniami Konwencji wskazuje „Raport syntetyczny” opracowany w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”.

Projektowane Centra Niezależnego Życia w odniesieniu do wsparcia dziennego pełniłyby następujące funkcje:

- dzienne wsparcie w dotychczasowej formule ŚDS-ów,
- dzienne wsparcie w dotychczasowej formule klubów samopomocy.

Jednym z elementów wspierania osób z niepełnosprawnościami w niezależnym życiu jest wsparcie dzienne. Wsparcie dzienne ma za zadanie wychodzenie naprzeciw potrzebom, przeciwdziałanie izolacji i wspieranie szeroko pojętej aktywności społecznej osób z niepełnosprawnościami. By mogło te funkcje pełnić, powinno być zindywidualizowane i dawać możliwość kontroli oraz wyboru form pomocy przez samego odbiorcę.

W obszarze wsparcia dziennego ważne jest, aby uczestnicy mogli nabywać umiejętności funkcjonalne i praktyczne nakierowane na poprawę funkcjonowania uczestników w życiu codziennym, np.:

- działania przełamujące izolację społeczną, polegające na stworzeniu atrakcyjnej oferty klubowej, która stanowi zachętę do wyjścia z domu i udziału w zajęciach grupowych,
- działania mające na celu zmotywowanie do prawidłowego nawiązywania i podtrzymywania kontaktów społecznych,
- działania nakierowane na rozwijanie kontaktów z rodziną i ze środowiskiem,
- działania samopomocowe,
- działania wspierające w trudnych sytuacjach życiowych i społecznych,
- działania przygotowujące do powrotu i prawidłowego funkcjonowania w życiu społecznym,
- działania doskonalące umiejętności radzenia sobie w sytuacjach życiowych i społecznych,
- działania w kierunku pozyskania/utrzymania pracy,
- działania związane z aktywnym wypełnianiem wolnego czasu oraz pogłębianiem zainteresowań,
- działania prozdrowotne, mające na celu poprawę kondycji psychofizycznej uczestników,
- działania o charakterze zawodowym (podnoszące kompetencje zawodowe, treningi zawodowe i zajęcia z trenerem pracy).

### Interwencyjne miejsca całodobowego pobytu

Zadanie to zawiera unormowanie miejsc całodobowego pobytu, przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnościami w razie wystąpienia pilnej potrzeby spowodowanej sytuacją życiową lub rodzinną.

Środowisko rodziców, osób udzielających wsparcia, a także ekspertów i samych osób z niepełnosprawnościami od lat zwraca uwagę na brak kompleksowych rozwiązań w tym zakresie. Na potrzebę zapewnienia opieki interwencyjnej na czas niedyspozycji członka rodziny wskazują m.in. eksperci projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” w opracowaniu „Wsparcie oprócz opieki –

poszerzone wsparcie wytchnieniowe”. Chodzi o sytuację, w której „członek rodziny zazwyczaj w sposób krótkotrwały traci możliwość wspierania osoby z niepełnosprawnością. Powodem może być przede wszystkim nagłe pogorszenie stanu zdrowia, konieczność hospitalizacji itp.”.

Na problem zwrócił też uwagę Rzecznik Praw Pacjenta, który w 2018 roku w wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pisał o zgłoszeniach ze strony „samotnych rodziców i opiekunów zależnych osób z niepełnosprawnością, bezradnych w obliczu pogorszenia się ich stanu zdrowia i konieczności hospitalizacji. Te osoby, wobec braku możliwości zapewniania opieki nad podopiecznym często nie decydują się na poddanie niezbędnym czynnościom medycznym czy też pobyt w szpitalu, przez co niejednokrotnie narażają swoje zdrowie i życie”.

Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2021 roku wskazała, że nie do końca można w tym obszarze liczyć na sieć placówek interwencji kryzysowej. Ponad 55% powiatów w ogóle nie powołało, wbrew obowiązkowi ustawowemu, ośrodków interwencji kryzysowych, zaś „tylko 30% skontrolowanych jednostek umożliwiało korzystanie ze wsparcia przez całą dobę, co właściwie wykluczało udzielanie natychmiastowej pomocy interwencyjnej”. Dodatkowo w 10 spośród 23 skontrolowanych jednostek NIK stwierdził bariery architektoniczne „co mogło ograniczać, a w niektórych przypadkach uniemożliwiać korzystanie z usług, przez osoby z niepełnosprawnościami ruchowymi”.

W oparciu o diagnozę potrzeb, a także brak ich zabezpieczenia, autorzy projektu ustawy założyli, że w każdym kompleksowym Centrum Niezależnego Życia zapewnione zostaną co najmniej dwa interwencyjne miejsca całodobowego pobytu. Miejsca takie będą też mogły być prowadzone w wyspecjalizowanych Centrach Niezależnego Życia.

Okres korzystania z interwencyjnych miejsc nie będzie mógł jednorazowo przekraczać 2 miesięcy, natomiast maksymalny łączny okres pobytu nie będzie mógł być w ciągu roku dłuższy niż 4 miesiące.

Miejsca całodobowego pobytu będą musiały spełniać minimalny standard, tj. składać się z jedno- lub dwuosobowego pomieszczenia z dostępem do kuchni, łazienki i toalety, przy czym pokój jednoosobowy nie będzie mniejszy niż 9 m<sup>2</sup>, a pokój dwuosobowy – nie mniejszy niż 6 m<sup>2</sup> na osobę. Ww. miejsca będą musiały spełniać standardy dostępności, zgodnie z ustawą z dn. 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

### Budowanie kręgów wsparcia

Zgodnie z zapisami artykułu 19 KPN, osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć dostęp do szerokiego zakresu usług wspierających funkcjonowanie w środowisku domowym, lokalnym i innym, w tym indywidualnej opieki koniecznej do życia i integracji w

społeczeństwie oraz zapobiegającej izolacji i segregacji. Oznacza to konieczność zmian w placówkach wsparcia i środowisku lokalnym tak, by zapewnić osobie z niepełnosprawnością prawo do samodzielnego życia i włączenie w społeczeństwo. Z tego zobowiązania powstała idea utworzenia kręgów wsparcia, jako egzemplifikacji zapisów konwencyjnych.

Kręgi wsparcia są także rozwiązaniem wprost wymienionym w „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030” jako rozwiązanie sprzyjające procesom deinstytucjonalizacji. Mogą one mieć charakter prewencyjny (planowanie długoterminowe, zapewnienie bezpiecznej przyszłości poza instytucjami), interwencyjny (reagowanie w sytuacjach nagłych) oraz wspierający przejście z instytucji do wsparcia w społeczności lokalnej. Zauważono także ich szczególną rolę we włączeniu społecznym osób z niepełnosprawnością intelektualną. Zgodnie ze Strategią, powinny one zostać wdrażane w latach 2021-2022.

Krąg wsparcia rozumiany jest jako osobista sieć wsparcia ludzi towarzyszących w codziennym życiu osobie z niepełnosprawnością. Fundamentem tworzenia kręgu wsparcia są potrzeby, potencjał i zainteresowania osoby z niepełnosprawnością. Krąg wsparcia umożliwia włączenie w życie społeczności i nawiązywanie relacji, wspiera w podejmowaniu decyzji i rozwoju osobistym, dba o bezpieczeństwo i zdrowie. Składa się z różnych osób ze sfery nieformalnej: rodziny, sąsiadów, przyjaciół, wolontariuszy oraz formalnej: profesjonalistów, np. asystenta osobistego, pracownika socjalnego, terapeuty. To połączenie świata usług publicznych ze światem relacji rodzinno-koleżeńsko-sąsiedzkich. Wszystkie te działania mają przygotować osobę z niepełnosprawnością do samodzielnego życia w momencie, gdy rodzice odejdą lub wesprzeć już w samodzielnym życiu osobę z niepełnosprawnością w społeczności lokalnej.

Idea kręgów wsparcia nie jest w Polsce nieznaną. Jest to pomysł testowany przez organizacje działające przy Warszawskim Forum Inicjatyw na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną przy Stowarzyszeniu BORIS. Forum skupia przedstawicieli warszawskich organizacji pozarządowych, działających na rzecz osób z niepełnosprawnością intelektualną i ich rodzin, placówki prowadzące działalność na rzecz tych osób, szkoły oraz rodziców i ekspertów zajmujących się na co dzień pracą na rzecz tego środowiska. Celem projektu jest wypracowanie środowiskowego systemu wsparcia dorosłych osób z niepełnosprawnością intelektualną na czas, kiedy pozostaną lub już żyją bez rodziców/opiekunów, poprzez stworzenie wokół nich społecznej sieci przyjaznych ludzi: kręgów wsparcia.

## Usługa tłumacza PJM/SJM oraz usługa tłumacza-przewodnika SKOGN

Wprowadzane kolejno przepisy coraz obszerniej regulują kolejne obszary życia, w których osoby z niepełnosprawnością słuchu, w tym głuchoniewidome, mają prawo skorzystać z usług tłumacza.

Od dekady działa ustawa o języku migowym i innych środkach komunikowania się, zgodnie z którą „osoba doświadczająca trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się” ma prawo do „swobodnego korzystania z wybranej formy komunikowania się”, którą zapewnić muszą: organy administracji publicznej, jednostki systemu, podmioty lecznicze, jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straży gminnej oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach. Warunkiem jest zgłoszenie potrzeby co najmniej 3 dni robocze wcześniej (prócz sytuacji nagłych).

Dodatkowo, ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami określa katalog podmiotów, które mają zapewnić tłumacza online. Mówi m.in. o wszystkich instytucjach sektora finansów publicznych, czyli prócz urzędów (centralnych i jednostek samorządu) także publicznych szkołach, uczelniach, instytucjach kultury itd. To, czy w danym podmiocie publicznym jest możliwość skorzystania z tłumacza języka migowego, powinno być wyjaśnione w deklaracji dostępności na stronie internetowej. Ten obowiązek wprowadziła z kolei ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.

Istnieje również rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących świadczenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych przez dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych, które zobowiązuje firmy telekomunikacyjne do zapewnienia możliwości skorzystania z tłumacza języka migowego online. Musi być dostępny w minimum 1/6 wszystkich placówek, w tym przynajmniej jednej w każdym mieście na prawach powiatu (jeżeli firma ma w nim swój punkt obsługi klienta).

Z pomocy tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika można także skorzystać w ramach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia rodzajów zadań powiatów, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Nie jest to jednak łatwa do zrealizowania procedura. Dla przykładu, w 2018 r. z dofinansowania skorzystało 41 osób (dane za: „Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”, s. 26).

Mimo coraz bardziej kompleksowych przepisów, pozostaje pokaźna sfera funkcjonowania osób głuchych i głuchoniewidomych, która nie jest zabezpieczona. W dużej mierze dlatego wśród 19 wniosków i rekomendacji Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich („Osoby Głuche w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje. Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych”, Warszawa 2020, s. 99-100) trzy brzmią następująco:

- Zapewnienie swobodnego komunikowania się osób g/Głuchych – w tym m.in. utworzenie systemu certyfikacji tłumaczy języka migowego, kodeksu etycznego tłumaczy, a także łatwy dostęp do usług tłumacza. Prawne konsekwencje nieprzestrzegania tych zasad przede wszystkim przez administrację publiczną oraz wszystkie placówki ochrony zdrowia (także prywatne).
- Umożliwienie korzystania z tłumaczy w różnych życiowych sytuacjach bez konieczności składania skomplikowanych wniosków i załączania każdorazowo dokumentów medycznych (powinno wystarczyć orzeczenie z oznaczeniem O3-L lub dokument równoważny). Bezwzględnie powinno się zabronić urzędniczej uznaniowości, urzędnik nie może arbitralnie decydować o tym, czy przyznać tłumacza.
- Organizacja asystencji dla osób g/Głuchych w celu wspomaganie w różnych życiowych sytuacjach, takich jak załatwianie spraw urzędowych, udział w wywiadówce szkolnej, wizyta u lekarza specjalisty – pomoc w tym zakresie pozwoli na skuteczne rozwiązywanie problemów i załatwianie spraw, co przełoży się na zwiększone zaangażowanie w pracę zawodową i rozwój kariery.

Centrum Niezależnego Życia będzie więc mogło realizować, w ramach posiadanych środków, usługę tłumacza polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM) lub tłumacza-przewodnika sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN), polegającą na zapewnieniu obecności tłumacza lub tłumacza-przewodnika w sytuacjach wskazanych przez osobę z niepełnosprawnością i z jej udziałem. Katalog ww. sytuacji byłby otwarty, jednak taka możliwość byłaby obwarowana zapisem, że zapewnienie tłumacza lub tłumacza-przewodnika nie jest możliwe na podstawie odrębnych przepisów.

Centrum będzie mogło, w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, wyłonić podmiot, któremu zostanie zlecone wykonywanie usługi. W ramach rozporządzenia określona zostanie procedura zgłaszania zapotrzebowania na usługę, procedura jej realizacji, miesięczny limit godzin na jedno Centrum i roczny limit godzin na jedną osobę, a także stawka tłumacza.

### Usługa instruktora orientacji przestrzennej

Poświęcony mobilności art. 20 lit. c KPON zaleca „zapewnianie osobom niepełnosprawnym i wyspecjalizowanemu personelowi pracującemu z osobami niepełnosprawnymi szkolenia w zakresie umiejętności poruszania się”. Także same osoby z niepełnosprawnością wzroku w kontekście rehabilitacji wskazują „jako kwestię kluczową uczenie się orientacji przestrzennej oraz sposób samodzielnego poruszania się w przestrzeni

publicznej. Ma to ogromne znaczenie dla zachowania i rozwijania samodzielności niewidomych i słabowidzących, a dzięki temu na budowanie ich poczucia niezależności, sprawczości i kontroli nad własnym życiem. (...) Nabywanie i nieustanne ćwiczenie się w tych umiejętnościach znajduje przełożenie na wzrost poczucia pewności siebie, co znajduje przełożenie na wszystkie sfery życia, w tym także gotowość do podjęcia pracy” („Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport końcowy”, 2017, s. 128).

Warto podkreślić, że proponowana w ramach Centrów Niezależnego Życia usługa nie ma zastąpić nauki prowadzonej w ośrodkach dla osób niewidomych i słabowidzących. Jako rozwinięcie realizowanej obecnie, m.in. ze środków PFRON, nauki orientacji przestrzennej, ma umożliwić osobie z niepełnosprawnością wzroku swobodne poruszanie się w miejscu zamieszkania, w najbliższym sąsiedztwie, w miejscu pracy lub innym wskazanym przez nią miejscu. Celem jest zwiększenie poziomu mobilności osób niewidomych i słabowidzących w środowisku lokalnym oraz umożliwienie im prowadzenia niezależnego życia.

Centrum Niezależnego Życia w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru będzie mogło wyłonić podmiot, któremu zostanie zlecone wykonywanie usługi instruktora orientacji przestrzennej. Miesięczna liczba godzin usługi na jedno Centrum oraz roczny limit godzin na jedną osobę z niepełnosprawnością wzroku określone zostaną w rozporządzeniu. Wskazana w nim zostanie także procedura zgłaszania zapotrzebowania na usługę instruktora orientacji przestrzennej, procedura jej realizacji, a także stawka godzinowa instruktora.

### Koordinacja rehabilitacji zintegrowanej

Wprowadzenie przedmiotowych rozwiązań ma na celu określenie jasnej ścieżki postępowania zarówno wobec osób z niepełnosprawnością, jak i osób, które są zagrożone niepełnosprawnością. To w szczególności osoby po wypadkach, np. komunikacyjnych, osoby, które doznały urazu (np. skomplikowanego złamania kości lub amputacji urazowej) albo których stan zdrowia wynikający z innych przyczyn może prowadzić do niepełnosprawności (np. osoby po zawale serca czy udarze).

Osoba, która stałaby się osobą z niepełnosprawnością lub byłaby zagrożona niepełnosprawnością, mogłaby zwrócić się do Centrum Niezależnego Życia z wnioskiem o opracowanie dla niej Indywidualnego Planu Działania. Informacje o osobie wymagającej wsparcia mógłby również przekazać szpital, do którego trafił pacjent po wypadku, albo członek zespołu POZ, który uzna, że pozostający pod jego opieką pacjent wymaga takiego wsparcia. Indywidualny Plan Działania byłby opracowywany przez Centrum, które w razie potrzeby korzystałoby ze wsparcia zespołu interdyscyplinarnego.

Zespół interdyscyplinarny powoływany byłby doraźnie, w miarę potrzeb, żeby skonfrontować propozycje specjalistów w różnych dziedzinach i zaplanować wsparcie. Skład zespołu byłby zmienny, w jego skład powinien bowiem wejść przedstawiciel podmiotu



bezpośrednio związanego z osobą, której sprawa dotyczy (czyli np. jej pracodawca, przedstawiciel placówki edukacyjnej, w której dana osoba się uczy, przedstawiciel przychodni, w której dana osoba korzysta ze świadczeń POZ, doradca zawodowy w przypadku konieczności przekwalifikowania, ale również przedstawiciel organizacji pozarządowej, która specjalizuje się w danego typu problemach zdrowotnych, np. przedstawiciel organizacji pacjentów z SM). O składzie zespołu w danej sprawie decydowałoby Centrum. Zespół zbiera się, by określić, jakie narzędzia wsparcia mogą być zastosowane w zakresie opieki społecznej, opieki zdrowotnej, oddziaływań terapeutycznych (np. psycholog, dietetyk, fizjoterapeuta, terapeuta zajęciowy), wyrobów medycznych i ich doboru, wsparcia w opiece medycznej – stała opieka, przeszkolenie pacjenta i jego domowników, korzystanie z form wsparcia finansowego. Zespół określa również terminy kolejnych działań i określa podmioty odpowiedzialne za ich realizację.

Efektom działań Centrum, ewentualnie przy współpracy z zespołem, byłby Indywidualny Plan Działania, który opisywałby, jakie kolejne etapy czy formalności muszą być zrealizowane, żeby zapewnić osobie zainteresowanej możliwie najlepsze warunki funkcjonowania. Plan wydawany byłby w dwóch egzemplarzach – jeden dla osoby z niepełnosprawnością lub osoby, której stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności, i drugi, którego odpowiednie części byłyby dedykowane podmiotom o konkretnym profilu, np. podmiotom realizującym świadczenia zdrowotne, szkole lub uczelni. Docelowo plan powinien być dostępny w wersji elektronicznej, np. na platformie ePUAP lub w ramach odrębnego systemu.

Plan z jednej strony zawierałby wskazówki dla osoby zainteresowanej na temat możliwości uzyskania wsparcia i ścieżek postępowania, z drugiej byłby wskazaniem dla instytucji w zakresie postępowania względem osoby zgłaszającej się do niej z Planem. Ważna jest czytelność tego dokumentu i zapisanie go prostym i zrozumiałym językiem, a także możliwość udzielenia dodatkowych wyjaśnień do Planu w razie potrzeby. Zanim Plan zostanie opracowany, osoba zainteresowana propozycjami wsparcia powinna mieć możliwość skorzystania z platformy informującej o różnych możliwościach wsparcia. Następnie informacje o możliwym do uzyskania przez nią konkretnego rodzaju wsparcia powinny być dostępne na IKP (np. turnusy rehabilitacyjne, dofinansowanie do wyrobów medycznych).

### Poradnictwo prawne dla osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin

Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym nieodpłatnej mediacji rozszerzono na Centra Niezależnego Życia. Usługi w tym zakresie okazały się bardzo istotne dla ogółu społeczeństwa i są stopniowo udoskonalane. Osoby z niepełnosprawnościami, podobnie jak i inni obywatele, potrzebują

doradztwa w kwestiach prawnych. Usytuowanie punktów również w Centrach Niezależnego Życia zwiększy możliwości skorzystania z nich przez osoby z niepełnosprawnościami korzystające z Centrów, zwłaszcza przez wzgląd na pełną dostępność architektoniczną oraz informacyjno-komunikacyjną tych miejsc.

Centra mają być jedną z kolejnych struktur, w ramach której będzie możliwość utworzenia nieodpłatnych punktów pomocy prawnej. Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym nieodpłatnej mediacji w Centrach Niezależnego Życia odbywać się będzie na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945).

W art. 8 ust. 10 tej ustawy przewidziano, że jeżeli specjalizacja dyżuru jest powiązana tematycznie z usługami z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, lokale, w których odbywają się te dyżury, powinny być usytuowane, w miarę możliwości, w pobliżu miejsca świadczenia tych usług, co jest regulacją komplementarną względem przepisu zawartego w ustawie o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami.

### Przepisy przejściowe i końcowe

Wprowadzenie Centrów Niezależnego Życia do polskiego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami ma nastąpić przez integrację, rozszerzenie i obudowanie obecnych struktur usługowych, przede wszystkim na bazie istniejących Środowiskowych Domów Samopomocy (ŚDS). W związku z tym w art. 51 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej dodano ust. 6, zgodnie z którym Centra Niezależnego Życia pełnią funkcję ośrodków wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami. Mają one przejąć część funkcji obecnie realizowanych w ramach różnego rodzaju rozproszonych rozwiązań ustawowych, ale także wielu programów lub projektów. Fakt, że proponowane rozwiązania mają charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny wymaga odpowiednio długiego okresu dostosowawczego. Datą końcową tego okresu jest 31 grudnia 2029 roku, co wpisuje się w założenia rządowej „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”.

Wprowadzenie okresu dostosowawczego ma swoje przełożenie na przepisy przejściowe i końcowe, w których przewidziano, że powiat ma obowiązek utworzyć na swoim terenie kompleksowe Centrum Niezależnego Życia najpóźniej do wskazanej wyżej daty 31 grudnia 2029 roku. Od momentu powstania tego Centrum powiat zapewniać ma w ten sposób realizację wszystkich funkcji ustalonych dla kompleksowych Centrów Niezależnego Życia.

Jednakże do tej chwili powiat nie może pozostać bierny, lecz obowiązany jest rozbudowywać funkcje i wsparcie zapewniane przez Środowiskowe Domy Samopomocy, o których mowa w art. 51a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Oferta

Środowiskowych Domów Samopomocy ma być stopniowo rozszerzana o kolejne formy wsparcia. Począwszy od dnia 30 września 2025 roku ŚDS-y będą zajmowały się budowaniem kręgów wsparcia. Natomiast od dnia 30 września 2027 roku nałożono na ŚDS-y obowiązek prowadzenia punktów informacyjno-koordynacyjnych.

Poza funkcjami bezwzględnie wymaganymi na mocy przepisów przejściowych, powiat będzie miał możliwość przydzielenia ŚDS-om dodatkowych zadań, które będą odpowiadały tym przewidzianym dla Centrów Niezależnego Życia, co może ułatwić tranzycję z ośrodka zapewniającego tylko wsparcie dzienne do ośrodka wsparcia kompleksowego, zapewniającego wsparcie informacyjno-koordynacyjne, wsparcie dzienne, wsparcie interwencyjne czy szczególne rodzaje wsparcia dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności w środowisku lokalnym.

## Organy właściwe w sprawach osób z niepełnosprawnościami

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych jest sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, co ukierunkowuje jego działania. Zadania Pełnomocnika (obejmujące m.in. koordynację i kontrolę) regulowane są w art. 34 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023, poz. 100). Wspomnianym ministrem jest Minister Rodziny i Polityki Społecznej, który ma w zakresie swojego działania trzy działy: rodzina, praca i zabezpieczenie społeczne.

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura. Jest ono wyodrębnioną komórką organizacyjną w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (obecnie jest to Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej).

Organem opiniodawczo-doradczym Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych jest Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Składa się z przedstawicieli organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji społecznych. Zadania Rady reguluje obecnie art. 42 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W ich zakres wchodzi m.in. przedstawianie Pełnomocnikowi propozycji przedsięwzięć zmierzających do integracji osób z niepełnosprawnościami, propozycji rozwiązań w zakresie zaspokajania potrzeb osób z niepełnosprawnościami, wynikających z niepełnosprawności, opinii do dokumentów przedkładanych Radzie przez Pełnomocnika (w tym do projektów: aktów prawnych mających lub mogących mieć wpływ na sytuację osób z niepełnosprawnościami, planów finansowych oraz sprawozdań Funduszu, rządowych programów działań na rzecz osób z

niepełnosprawnościami oraz informacji o ich realizacji) oraz opinii w sprawach standardów dotyczących realizacji zadań określonych w ustawie. Ponadto w ustawie wskazano również, że zadaniem Rady jest sygnalizowanie odpowiednim organom potrzeby wydania lub zmiany przepisów dotyczących sytuacji osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, przy marszałkach województw oraz przy starostach tworzy się również odpowiednio: wojewódzkie i powiatowe społeczne rady do spraw osób niepełnosprawnych. Rady te są organami opiniodawczo-doradczymi.

W ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych znajduje się szeroka regulacja dotycząca Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który jest państwowym funduszem celowym i posiada osobowość prawną. Zgodnie z ustawą, nadzór nad Funduszem sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który na wniosek Prezesa Zarządu Funduszu, po uzyskaniu pozytywnej opinii Pełnomocnika, zatwierdza statut określający organizację, szczegółowe zasady i tryb działania Funduszu, w tym jego organów.

W „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030” wskazano, że „koordynacja nowej, spójnej i interdyscyplinarnej polityki na rzecz osób z niepełnosprawnościami na poziomie administracji centralnej wymaga przeniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Działanie przewiduje także dokonanie modyfikacji dotychczasowych zadań, m.in. wzmocnienie i rozszerzenie kompetencji Pełnomocnika w zakresie koordynacji i monitoringu w obszarach i kwestiach dotyczących osób z niepełnosprawnościami”.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

W Dziale VII projektowanej ustawy zaprezentowano spójne i kompleksowe propozycje regulacji dotyczących organów i instytucji, które będą skutecznie realizowały zadania państwa na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

### Komitet do spraw Osób z Niepełnosprawnościami

W projektowanym Rozdziale 1 Działu VII proponuje się utworzenie nowej struktury – Komitetu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami, zwanego dalej „Komitetem”. Będzie to organ właściwy w sprawach osób z niepełnosprawnościami, w tym w sprawach programowania, koordynowania i organizowania współpracy organów administracji publicznej i podmiotów działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

Przewodniczącym Komitetu będzie Pełnomocnik Rządu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami, który wchodzić będzie jednocześnie w skład Rady Ministrów.

Przewodniczący Komitetu – minister członek Rady Ministrów – Pełnomocnik Rządu ds. Osób z Niepełnosprawnościami – kierować będzie działem administracji rządowej: osoby z niepełnosprawnościami.

W zaprezentowanej propozycji będzie mógł efektywnie, na poziomie administracji centralnej, koordynować politykę na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Rozbudowano i ujednolicono dotychczasowe zadania Pełnomocnika. Obsługę Komitetu oraz Przewodniczącego Komitetu zapewniać będzie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Wśród członków Komitetu znajdują się m.in. ministrowie kierujący działami administracji rządowej, osobiście lub poprzez wskazanych przez nich sekretarzy stanu.

Propozycja przewiduje m.in., że do licznych zadań Komitetu należeć będzie koordynowanie i monitorowanie współpracy organów administracji rządowej i podmiotów działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, w tym w szczególności w zakresie świadczeń socjalnych, zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami oraz działań na rzecz realizacji praw osób z niepełnosprawnościami, wdrażanie postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych do polskiego systemu prawnego, konsultowanie programów rządowych mających na celu wsparcie osób z niepełnosprawnościami, opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących osób z niepełnosprawnościami, koordynacja realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Propozycja powołania Komitetu i ukształtowanie jego zadań ma na celu uporządkowanie spraw pod względem rzeczowym i podniesienie rangi problematyki spraw osób z niepełnosprawnościami.

Przewiduje się doniosłe zadania dla Przewodniczącego Komitetu, do których należeć będą m.in. inicjowanie i opracowywanie rozwiązań systemowych i prawnych w zakresie osób z niepełnosprawnościami czy nadzorowanie wykonywania zadań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Należy podkreślić, że zgodnie z projektowaną regulacją, Przewodniczący Komitetu będzie wykonywać zadania punktu kontaktowego, o którym mowa w art. 33 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Proponowane przepisy przedstawiają również tryb pracy Komitetu. Jego pracami kierować będzie Przewodniczący. Komitet podejmować będzie rozstrzygnięcia w drodze uchwał. Wskazano m.in. procedurę głosowania mającą zapewnić sprawne i efektywne działanie Komitetu.

## Prezes Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami

Proponowane przepisy w Rozdziale 2 Działu VII zakładają powołanie Urzędu ds. Osób z Niepełnosprawnościami, którym kierować będzie Prezes Urzędu ds. Osób z Niepełnosprawnościami (zwany dalej: Prezesem Urzędu), będący centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach osób z niepełnosprawnościami. Prezesa Urzędu powoływać będzie i odwoływać Prezes Rady Ministrów na wniosek Przewodniczącego Komitetu. W projektowanych przepisach wskazano precyzyjnie kryteria, jakie powinien spełniać kandydat na Prezesa.

Zgodnie z projektowanymi przepisami, do zadań Prezesa Urzędu należeć będzie m.in.: kontrola wykonywania zadań przez administrację rządową i samorządową w zakresie wspierania osób z niepełnosprawnościami, prowadzenie postępowań w sprawie stwierdzenia niezapewnienia racjonalnych usprawnień przez podmioty zobowiązane do zapewnienia takich usprawnień, a także niestosowania uniwersalnego projektowania, sprawowanie nadzoru nad Centrami Niezależnego Życia oraz dysponowanie środkami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Prezes Urzędu wykonywać będzie swoje zadania przy pomocy Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami. Przewodniczący Komitetu nadawać mu będzie statut.

Nadzór nad Prezesem Urzędu sprawować będzie Przewodniczący Komitetu, stosując kryterium legalności, rzetelności i celowości. W projektowanych przepisach wskazano, że w ramach nadzoru Przewodniczący Komitetu jest uprawniony w szczególności do: żądania udostępnienia mu dokumentów związanych z działalnością Prezesa Urzędu lub ich kopii oraz zapoznawania się z ich treścią, a także do żądania przekazania wszelkich informacji i wyjaśnień, dotyczących działalności Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami.

W projektowanym Rozdziale 2 przedstawiono dokładną procedurę postępowania Prezesa Urzędu w sprawie stwierdzenia niezapewnienia racjonalnych usprawnień przez podmioty zobowiązane do zapewnienia takich usprawnień. W szczególności wskazano, że Prezes Urzędu będzie mógł wydać decyzję o stwierdzeniu niezapewnienia racjonalnych usprawnień i nakazać zapewnienie takich usprawnień, jeżeli stwierdzi niezapewnienie racjonalnych usprawnień przez podmiot obowiązany do ich zapewnienia. W tej decyzji Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień, w szczególności zobowiązać podmiot obowiązany do zapewnienia takich usprawnień do podjęcia określonych działań. Zgodnie z projektowaną ustawą, powyższe rozwiązania będą stosowane odpowiednio również w przypadku niezastosowania uniwersalnego projektowania w rozumieniu art. 2 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

## Rady do spraw osób z niepełnosprawnościami

W Rozdziale 3 Działu VII przedstawiono przepisy regulujące Rady do spraw osób z niepełnosprawnościami. Propozycja została oparta na przepisach Rozdziału 9 („Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych”) ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Przenosząc wspomniane przepisy do projektowanej Ustawy, dokonano jednocześnie szeregu zmian. W proponowanych przepisach zaproponowano m.in. zmienioną formułę funkcjonowania Krajowej Rady do Spraw Osób z Niepełnosprawnościami (zmianie uległa również nazwa). Jako że Rada będzie działać przy Przewodniczącym Komitecie do spraw Osób z Niepełnosprawnościami, jej kompetencje dostosowano do priorytetów działania wobec osób z niepełnosprawnościami zgodnie z projektowaną ustawą. Wskazano m.in., że Rada przedstawia Przewodniczącemu Komitetu: propozycje przedsięwzięć zmierzających do włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami, propozycje rozwiązań w zakresie wspierania osób z niepełnosprawnościami, wyrównywania ich szans, niedyskryminacji oraz realizacji prawa do niezależnego życia, opinie do dokumentów przedkładanych Radzie przez Przewodniczącego Komitetu (w tym do projektów: aktów prawnych mających lub mogących mieć wpływ na sytuację osób z niepełnosprawnościami, planów finansowych oraz sprawozdań Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami, rządowych programów działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz informacji o ich realizacji), opinii w sprawach standardów dotyczących realizacji zadań określonych w ustawie. Radzie zostało również powierzone zadanie sygnalizowania właściwym organom potrzeby wydania lub zmiany przepisów dotyczących sytuacji osób z niepełnosprawnościami.

Zgodnie z postanowieniami „Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami na lata 2021-2030”, członków Rady miał wybierać szereg podmiotów, aby zagwarantować jej pluralizm, niezależność oraz jak największą reprezentatywność środowiska osób z niepełnosprawnościami. Znalazło to odzwierciedlenie w proponowanym w przepisach Rozdziału 3 składzie Rady. Rada składać się będzie z:

- osoby wskazanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- osoby wskazanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich;
- dwóch przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, powoływanych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- dwóch przedstawicieli wojewódzkich i powiatowych rad do spraw osób z niepełnosprawnościami, powoływanych przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego spośród osób uprzednio wskazanych przez wojewódzkie i powiatowe rady do spraw osób z niepełnosprawnościami, przy czym każda rada ma prawo wskazać jednego kandydata;
- jak również przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym:

- o po jednym przedstawicielu każdej organizacji pracodawców, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232, z 2020 r. poz. 568 i 2157 oraz z 2021 r. poz. 2445 i 2666);
- o po jednym przedstawicielu każdej organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego,
- o dwudziestu przedstawicieli organizacji pozarządowych, innych niż wymienione w lit. a i b, a także związków i porozumień organizacji pozarządowych będących organizacjami osób z niepełnosprawnościami lub działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami, z tym, że 70% z tej grupy stanowią osoby z niepełnosprawnościami, a 20% rodzice lub osoby wspierające osoby z niepełnosprawnościami, niemogące się samodzielnie reprezentować.

Członków Rady, wskazanych w ust. 1 pkt 5, powołuje Przewodniczący Komitetu, z tym że powołanie członków Rady reprezentujących:

- organizacje pozarządowe, o których mowa w ust. 1 pkt 5 lit. a i b, następuje spośród osób zgłoszonych przez te organizacje;
- organizacje pozarządowe, związki i porozumienia organizacji pozarządowych, o których mowa w ust. 1 pkt 5 lit. c, następuje spośród kandydatów, z których każdy ma poparcie co najmniej 15 organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami lub co najmniej 3 związków i porozumień organizacji zrzeszających co najmniej 5 organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Organizacje pozarządowe, związki i porozumienia organizacji pozarządowych, zgłaszając kandydatury, składają oświadczenie o spełnieniu przez zgłaszanych przez nich kandydatów wymogów określonych w ust. 1 pkt 5 lit. c.

W ramach zwiększenia finansowych możliwości działania Krajowej Rady przewidziano, że wydatki związane z obsługą Rady będą finansowane ze środków ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w tym uwzględniając możliwość zlecenia przez Radę analiz i ekspertyz, opracowywania propozycji zmian prawa i innych działań.

W projektowanych przepisach w odmienny sposób określono skład Wojewódzkich oraz Powiatowych Społecznych Rad do spraw Osób z Niepełnosprawnościami, a mianowicie w ten sposób, aby ponad 50% członków Rad stanowiły osoby z niepełnosprawnościami, a ponad 10% rodzice lub osoby wspierające osoby z niepełnosprawnościami.

Również kompetencje tych rad dostosowano do priorytetów działania wobec osób z niepełnosprawnościami zgodnie z projektowaną ustawą. Wskazano m.in. że rady inspirują przedsięwzięcia zmierzające do włączenia społecznego osób z niepełnosprawnościami, wyrównywania ich szans, oraz realizacji prawa do niezależnego życia.



W przypadku powiatowych rad przewidziano również współpracę z właściwym miejscowo Rzecznikiem Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej oraz coroczne badanie i opiniowanie sprawozdania z jego działalności do 30 kwietnia każdego roku, współpracę z kierownikami Centrów Niezależnego Życia mających swoją siedzibę na terenie danego powiatu, jak również analizę sprawozdań z działalności Centrów Niezależnego Życia mających swoją siedzibę na terenie danego powiatu i przedstawianie oceny sprawozdań staroście lub Prezesowi Urzędu do spraw Osób z Niepełnosprawnościami.

Zgodnie z propozycją zawartą w projektowanej ustawie, wprowadzone zostaną rozwiązania zwiększające finansowe możliwości działania rad na poziomie województwa i powiatu. Zarówno samorząd na szczeblu województwa, jak i powiatu zapewnić ma bowiem finansowanie odpowiednio wojewódzkiej lub powiatowej Rady, uwzględniając je w swoim budżecie (w tym w szczególności możliwość zlecenia przez Radę analiz i ekspertyz, opracowywania propozycji zmian prawa miejscowego i innych działań w obrębie obszaru kompetencji Rady).

## Przepisy wprowadzające ustawę o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami

Zmiany dotyczące likwidacji ubezwłasnowolnienia i stworzenia systemu wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Zmiany dotyczące likwidacji ubezwłasnowolnienia i stworzenia systemu wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych są ściśle powiązane z przepisami proponowanymi w projekcie ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami. Dlatego pełna geneza proponowanych rozwiązań i rzeczywisty stan w tej dziedzinie zawarto w uzasadnieniu do wspomnianej ustawy, w części „Asysta prawna, pełnomocnictwo wspierające i pełnomocnictwo na przyszłość”.

### b) proponowane regulacje i ich skutki

Proponowany pakiet przepisów dotyczących wsparcia osób z niepełnosprawnościami w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych obejmuje również, obok propozycji przepisów zawartych w projekcie ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, odpowiednie propozycje zmian w przepisach obowiązujących, a także propozycje przepisów przejściowych. Propozycje te zostały zawarte w niniejszym projekcie.

## Zmiany w przepisach obowiązujących

### Kodeks cywilny

Projektowane przepisy zakładają uchylenie art. 13 i 16 k.c., tj. zniesienie ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego. W związku z tym zmieniony art. 12 k.c. stanowi, że: „Nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu”, natomiast art. 15 otrzymuje brzmienie „Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście”.

Przepisy zakładają zmianę dotychczas obowiązującego art. 79 k.c. przez dodanie art. 79<sup>1</sup> k.c., dostosowującego zastrzeżenie formy pisemnej dla czynności, podejmowanej przez osobę o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, przyjmując, że wymóg zachowania formy pisemnej został spełniony, jeżeli osoba ta zachowała formę dokumentową. Przedmiotowa regulacja jest odzwierciedleniem wprowadzenia opinii na temat kompetencji komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, umożliwiając aktywne uczestnictwo w procesie składania oświadczenia przez osobę o złożonych potrzebach w komunikowaniu się.

Planuje się także skreślenie zdania drugiego w art. 82 k.c., wskazującego na szczególne okoliczności mogące uzasadniać nieważność oświadczenia woli, tj. „Dotyczy to w szczególności choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego, chociażby nawet przemijającego, zaburzenia czynności psychicznych”.

### Prawo o notariacie

W związku z projektowaną regulacją, odnoszącą się do materii dotyczącej pełnej zdolności do czynności prawnych, postuluje się usunięcie art. 86 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie, z uwagi na uregulowanie instytucji asysty prawnej, pełnomocnictwa wspierającego oraz pełnomocnictwa na przyszłość przy jednoczesnym zastosowaniu opinii na temat kompetencji komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Odzwierciedleniem proponowanej zmiany jest dostosowanie art. 87 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie, przez dodanie do niego możliwości skorzystania z instytucji biegłego sporządzającego opinię o kompetencjach komunikacyjnych osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu się.

### Kodeks rodzinny i opiekuńczy

Proponowane przepisy uchylają art. 11 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zgodnie z którym całkowite ubezwłasnowolnienie stanowi bezwzględną przeszkodę zawarcia małżeństwa.

W związku z nowymi formami wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych proponuje się uchylenie przepisów dotyczących opieki nad osobą całkowicie

ubezważnioną oraz kurateli dla osoby częściowo ubezważnioną, a także art. 183 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczącego kuratora dla osoby niepełnosprawnej.

### Kodeks postępowania cywilnego i ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Likwidacja instytucji ubezważnienia sprawia, że osobom dotychczas ubezważnionym przywracana jest pełna zdolność do czynności prawnych, a zatem również pełna zdolność procesowa. Konieczne jest zatem zwiększenie dostępności procedur sądowych i zapewnienie w nich racjonalnych usprawnień dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.

Zmiany zwiększające dostępność procedury dla osób z niepełnosprawnościami zostały już wprowadzone w Kodeksie postępowania karnego. Toteż w projektowanych przepisach wprowadza się zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego oraz ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W podstawowym przepisie dotyczącym pouczeń w Kodeksie postępowania cywilnego, a mianowicie art. 5, dodano § 2 i 3. Przewidziano, że pouczenia dla stron i uczestników postępowania z niepełnosprawnościami powinny być dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z danej niepełnosprawności, w szczególności do złożonych potrzeb w komunikowaniu się tych osób. W razie potrzeby sąd korzysta z usług tłumacza PJM/SJM, tłumacza-przewodnika SKOGN lub asystenta AAC. Natomiast wszelkie pouczenia w formie pisemnej, o których mowa w tej ustawie, powinny być dostosowane do szczególnych potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami, w tym o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, w szczególności powinny zostać przygotowane w tekście łatwym do czytania i zrozumienia (ETR).

Z powyższym koresponduje § 32 dodany w art. 126 k.p.c., zgodnie z którym w piśmie można wskazać złożone potrzeby w komunikowaniu się, w tym korzystania z pouczeń, o których mowa w art. 5 § 2 i 3.

W przypadku osoby z niepełnosprawnością, w szczególności o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, będącej stroną, sąd może zdecydować o udziale tłumacza PJM/SJM, tłumacza-przewodnika SKOGN, partnera komunikacyjnego osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, specjalisty AAC lub z wykorzystaniem sprzętu wspierającego komunikację celem wsparcia tej osoby w wykonaniu uprawnień procesowych.

Zmodyfikowano istotnie brzmienie art. 265 przez wprowadzenie możliwości przybrania tłumacza PJM/SJM, jeżeli zachodzi potrzeba przesłuchania osoby głuchej. Sąd będzie mógł również przybrać tłumacza-przewodnika SKOGN, jeżeli zachodzi potrzeba przesłuchania osoby głuchoniewidomej. Sąd będzie mógł także przybrać partnera komunikacyjnego lub specjalistę AAC, jeżeli zachodzi potrzeba przesłuchania osoby o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Nadto, przesłuchiwanym osobom o złożonych potrzebach w komunikowaniu się sąd zapewnia dodatkowy czas na wypowiedź.

Uzupełnieniem regulacji zawartej w art 272<sup>1</sup> jest dodany art. 271<sup>1</sup>, zgodnie z którym sąd przesłuchuje świadka z niepełnosprawnością intelektualną, psychospołeczną lub neurorozwojową w obecności psychologa na jego wniosek. Poza tym, sąd może w uzasadnionych przypadkach, w tym na wniosek strony, przesłuchać świadka z niepełnosprawnością intelektualną, psychospołeczną lub neurorozwojową w obecności psychologa”.

Przed przesłuchaniem osoba przesłuchiwana otrzymuje informacje o przebiegu, sposobie i warunkach przesłuchania. Informacje są przygotowane w tekście łatwym do czytania i zrozumienia (ETR). Pomiedzy doręczeniem informacji a terminem przesłuchania powinny upłynąć co najmniej 3 dni, chyba że dobro postępowania stoi temu na przeszkodzie.

W zakresie nieuregulowanym do przesłuchania stron mają znaleźć odpowiednie zastosowanie wskazane wyżej przepisy dotyczące zeznań świadków.

W art. 151 w § 2 i 3 przewidziano możliwość zarządzenia przeprowadzenia posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość (posiedzenie zdalne). Tego rodzaju działania sprawdziły się w okresie pandemii koronawirusa i sprzyjają zapewnianiu dostępności sądów m.in. dla osób z niepełnosprawnością psychoruchową.

Doprecyzowano również brzmienie art. 90 k.p.c. wskazując, że przepis ma dotyczyć osób, które nie mogą się podpisać z jakiegokolwiek przyczyny.

Dodano § 3 w art. 149 k.p.c., co ma przyspieszyć postępowania w sprawach dotyczących wad oświadczenia woli osób z niepełnosprawnością intelektualną, neurorozwojową lub psychospołeczną albo osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu – z uwagi na to, że przewodniczący będzie miał obowiązek niezwłocznego wyznaczenia posiedzenie sądowego.

Zmiany przeprowadzone w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są analogiczne do zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, z uwzględnieniem różnic pomiędzy tymi dwiema procedurami sądowymi.

## Przepisy przejściowe

Przyjęty w projektowanej regulacji model wspieranego podejmowania decyzji, który spowodował usunięcie z prawodawstwa ubezwłasnowolnienia, musi obejmować odpowiednie regulacje intertemporalne, których istotą jest unormowanie wpływu zupełnie nowej regulacji na stosunki powstałe pod działaniem dotychczasowych przepisów. Zaproponowane rozwiązanie normatywne zakłada wprowadzenie okresu przejściowego, w którym prawomocne postanowienia o ubezwłasnowolnieniu wydane przed dniem wejścia w życie nowych przepisów zachowują moc po dniu wejścia w życie nowych regulacji, jednak nie

dłużej niż przez 5 lat od tego dnia. Po upływie 5 lat od dnia wejścia w życie nowych przepisów wszystkie postanowienia dotyczące ubezwłasnowolnienia wygasają.

We wskazanym 5-letnim okresie opiekun prawny albo kurator ustanowiony dla osoby ubezwłasnowolnionej postanowieniem jest obowiązany złożyć do sądu, bez zbędnej zwłoki, wniosek o ustanowienie asystenta prawnego albo pełnomocnika wspierającego dla reprezentowanej przez siebie osoby albo przekazać temu sądowi umowę o asystę prawną zawartą przez tę osobę. Konsekwencją złożonego wniosku będzie wygaśnięcie z mocy prawa ubezwłasnowolnienia powstałego w wyniku wydania postanowienia. Opiekun lub kurator będą także mogli wystąpić z wnioskiem o uchylene ubezwłasnowolnienia.

Uwzględniając możliwe uwarunkowania faktyczne, z tego rodzaju wnioskiem może również wystąpić prokurator lub organizacja pozarządowa. Jednocześnie sąd może wszcząć postępowanie w przedmiotowej sprawie z urzędu.

Przepisy przejściowe zakładają, że uprawomocnienie się postanowienia sądu o ustanowieniu asystenta prawnego albo pełnomocnika wspierającego albo postanowienia o oddaleniu wniosku o ustanowienie asystenta prawnego albo pełnomocnika wspierającego ze względu na brak podstaw dla ich ustanowienia skutkuje wygaśnięciem z mocy prawa ubezwłasnowolnienia powstałego w wyniku wydania postanowienia, a także ustaniem z mocy prawa opieki albo kurateli. W takim przypadku sąd z urzędu wydaje postanowienie stwierdzające wygaśnięcie ubezwłasnowolnienia, a sąd opiekuńczy – postanowienie o stwierdzeniu ustania opieki albo kurateli.

W przypadku, gdy sądowi przekazano umowę o asystę prawną (wymienioną wyżej), sąd uchyla niezwłocznie postanowienie o ubezwłasnowolnieniu, a sąd opiekuńczy uchyla postanowienie o ustanowieniu opiekuna albo kuratora.

Do ustania opieki i kurateli stosuje się przepisy art. 171-174 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (tj. obowiązek dalszego zarządzenia majątkiem oraz rachunek końcowy).

Wygaśnięcie ubezwłasnowolnienia skutkuje powstaniem między małżonkami ustawowego ustroju majątkowego. Jeżeli przedstawiciel ustawowy męża całkowicie ubezwłasnowolnionego nie wytoczył powództwa o zaprzeczenie ojcostwa, mąż może wytoczyć powództwo po wygaśnięciu ubezwłasnowolnienia, o którym mowa wyżej. Przy czym termin do wytoczenia powództwa wynosi w tym wypadku rok od dnia wygaśnięcia ubezwłasnowolnienia, a jeżeli mąż dowiedział się, że dziecko od niego nie pochodzi, po upływie tego terminu – rok od dnia, w którym dowiedział się o tej okoliczności.

W przypadku rozpoczętych postępowań regulacje intertemporalne zakładają, że postępowania o ubezwłasnowolnienie wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie nowych regulacji ulegają umorzeniu z mocy prawa (z mocy ustawy) z dniem wejścia w życie nowej regulacji. W takim przypadku sąd z urzędu wydaje postanowienie o stwierdzeniu umorzenia postępowania z mocy prawa.

Natomiast postępowania o unieważnienie małżeństwa z powodu ubezwłasnowolnienia, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie nowych przepisów,

ulegają umorzeniu z mocy prawa z dniem ich wejścia w życie. W takim przypadku sąd z urzędu wydaje postanowienie o stwierdzeniu umorzenia postępowania z mocy prawa.

Przepisy przejściowe zakładają, że prawomocne postanowienia o ustanowieniu kuratora dla osoby z niepełnosprawnością, wydane przed dniem wejścia w życie nowej regulacji, zachowują moc po dniu wejścia ich w życie, niemniej jednak nie dłużej niż przez 5 lat od tego dnia.

W okresie tym kurator ustanowiony dla osoby z niepełnosprawnością powyższym postanowieniem jest obowiązany złożyć do sądu, niezwłocznie, wniosek o ustanowienie dla tej osoby asystenta prawnego albo pełnomocnika wspierającego dla osoby albo przekazać temu sądowi umowę o asystę prawną zawartą przez tę osobę. Z wnioskiem, o którym mowa w zdaniu pierwszym, może również wystąpić prokurator lub organizacja pozarządowa. Sąd może wszcząć postępowanie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, z urzędu.

Uprawomocnienie postanowienia sądu o ustanowieniu asystenta prawnego albo pełnomocnika wspierającego albo postanowienia o oddaleniu wniosku o ustanowienie asystenta prawnego albo pełnomocnika wspierającego ze względu na brak podstaw dla ich ustanowienia skutkuje wygaśnięciem z mocy prawa kurateli. W takim przypadku sąd opiekuńczy z urzędu wydaje postanowienie stwierdzające wygaśnięcie kurateli z mocy prawa.

W przypadku, gdy sądowi przekazano wskazaną wyżej umowę o asystę prawną, sąd opiekuńczy uchyla niezwłocznie wspomniane wyżej postanowienie o ustanowieniu kuratora.

Postępowania o ustanowienie kuratora dla osoby niepełnosprawnej, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie nowych przepisów, ulegają umorzeniu z mocy prawa z dniem ich wejścia w życie. W takim przypadku sąd z urzędu wydaje postanowienie o stwierdzeniu umorzenia postępowania z mocy prawa.

Oprócz zasadniczych przepisów przejściowych, związanych z likwidacją instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpieniem ich asystą prawną albo pełnomocnictwem wspierającym, projektowane regulacje zakładają wskazanie kierunku rozwiązania różnego rodzaju postępowań, w których pojawia się przesłanka ubezwłasnowolnienia. Regulacje te odnoszą się do postępowań w zakresie wykonywania określonego zawodu (np. postępowania dyscyplinarne) lub sprawowania określonej funkcji (np. wybór osoby na określoną funkcję/stanowisko). Jest to konsekwencja usunięcia z szeregu przepisów rangi ustawowej norm prawnych odnoszących się do ubezwłasnowolnienia.

Zaproponowane w tym zakresie przepisy przejściowe przewidują, że postępowania wszczęte i niezakończone prawomocnym rozstrzygnięciem, na podstawie przepisów zmienianych ustaw, związane z ubezwłasnowolnieniem, które dotyczyły przeszkody uniemożliwiającej wykonywanie określonego zawodu lub sprawowania określonej funkcji, ulegają umorzeniu z dniem wejścia w życie ustawy w zakresie, w jakim wynikały z ubezwłasnowolnienia. Jednocześnie wskazane wyżej postępowania są prowadzone dalej w

zakresie, w jakim przeszkody uniemożliwiające wykonywanie określonego zawodu lub sprawowanie określonej funkcji były związane z przesłankami ubezwłasnowolnienia.

Co istotne, w celu usunięcia potencjalnych wątpliwości ustawodawca rozstrzyga, że postanowienia zapadłe w wyniku postępowań wszczętych i zakończonych prawomocnym rozstrzygnięciem na podstawie przepisów zmieniających ustaw, związane z ubezwłasnowolnieniem, które dotyczyły przeszkody uniemożliwiającej wykonywanie określonego zawodu lub sprawowania określonej funkcji, zachowują moc.

## Zmiany dotyczące dostępności architektonicznej, informacyjno-komunikacyjnej, cyfrowej oraz dostępności w obszarach zdrowia, kultury i sportu oraz mobilności

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

#### Dostępność architektoniczna

Pojęcie „dostępność” zostało uregulowane w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Została ona podzielona na trzy obszary, tj. architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną. W art. 6 niniejszej ustawy określono jej minimalne wymagania służące zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Dostępność architektoniczna obejmuje m.in. zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków. Ustawodawca wyróżnił również instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań, zapewniających informację na temat rozkładu pomieszczeń budynku w sposób wizualny i dotykowy. Kolejnym aspektem dostępności architektonicznej jest zapewnienie dostępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego oraz zapewnienie możliwości ewakuacji osób ze szczególnymi osobami lub ich uratowania w inny sposób.

Z dostępnością architektoniczną wiążą się dwa pojęcia, tj. „racjonalne usprawnienie” oraz „uniwersalne projektowanie”. Oba zostały wyszczególnione i zdefiniowane w art. 2 Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

Z powyższymi pojęciami ściśle związane jest zobowiązanie podmiotów publicznych do zapewnienia m.in. dostępności architektonicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami. Podmioty te są zobligowane do stosowania wymienionych reguł oraz uwzględniania potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w planowanej i prowadzonej działalności, a także usuwania barier i zapobiegania ich powstawaniu.



Podmioty publiczne są zobowiązane do zapewniania m.in. dostępności architektonicznej przez stosowanie uniwersalnego projektowania i racjonalnych usprawnień (art. 4 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami). Ustawa ta w dalszej części przepisu reguluje kwestię zapewniania dostępności w ramach umów dotyczących zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych, z uwzględnieniem zasady uniwersalnego projektowania (art. 4 ust. 4).

W ustawie o zapewnianiu dostępności przyznano osobom ze szczególnymi potrzebami prawo do wystąpienia z wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej (art. 30 u.z.d.o.s.p.). Natomiast możliwość ta jest niezależna od regulacji zawartej w art. 6, zatem podmiot publiczny nie powinien czekać na wpłynięcie powyższego wniosku, lecz dostępność powinna być zapewniona niezależnie i samodzielnie. We wniosku istnieje możliwość wskazania sposobu zapewnienia dostępności, tak aby było to jak najbardziej dogodne i optymalnie dostosowane do niepełnosprawności danej osoby.

W polskim porządku prawnym jednym z najważniejszych aktów prawnych regulujących kwestię standardów projektowania budynków jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Pełni on kluczową rolę w zapewnianiu dostępności architektonicznej, jednak nie zawiera pojęć racjonalnego usprawnienia oraz uniwersalnego projektowania. Prawo budowlane w art. 5 ust. 1 pkt 4 wskazuje obowiązek zachowania niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne (...), w tym osoby starsze. Przy czym ustawa prawo budowlane definiuje osoby niepełnosprawne zgodnie z art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Natomiast art. 5 ust. 1 pkt 4a nakłada obowiązek zapewniania minimalnego udziału lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, w tym osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym. Zatem Prawo budowlane zawiera generalną zasadę dostosowania obiektów użyteczności publicznej i wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego, wybudowanego po 1 stycznia 1995 r. Oznacza to, że w przypadku wybudowania, wyremontowania, przebudowania lub zmiany sposobu użytkowania, powinny one być dostępne dla osób z niepełnosprawnościami.

W ustawie Prawo budowlane art. 9 dopuszcza się możliwość odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, jednak odstępstwo to nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego – ograniczenia dostępności dla potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Powyższa ustawa w art. 36a ust. 5 pkt 3 zezwala na istotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę w zakresie: warunków niezbędnych do korzystania z obiektu budowlanego przez osoby niepełnosprawne (...),

w tym osoby starsze. Tym samym ustawodawca rozszerzył kategorię osób, których dotyczy niniejszy akt prawny.

Natomiast w art. 59a ust. 2 pkt f dotyczy kontroli organu nadzoru budowlanego przeprowadzonego na wezwanie inwestora. Kontrola ta obejmuje m.in. zapewnienie warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne (...), w tym osoby starsze, w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego.

Ustawa Prawo budowlane w art. 93 pkt 1 nakłada karę grzywny na tego, kto przy projektowaniu lub wykonywaniu robót budowlanych w sposób rażący nie przestrzega przepisów dotyczących niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (...), w tym osoby starsze. Kara grzywny, w kontekście zapewnienia dostępności osobom z niepełnosprawnościami dotyczy również tego, kto nie zapewnia minimalnego udziału lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (...), w tym osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym.

Kolejnym aspektem, będącym jednym z podstawowych elementów w zapewnianiu dostępności architektonicznej, jest posiadanie wiedzy na temat uniwersalnego projektowania przez osoby wykonujące zawód architekta.

W rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu architekta, uregulowano kwestię efektów kształcenia absolwenta wydziału architektury w zakresie uniwersalnego projektowania (A.W4, A.U9, A.W5, A.U15, A.W5, A.U15).

Ważnym elementem mającym bezpośrednio przełożenie nie tylko na komfort życia osób z niepełnosprawnościami, ale również ich elementarne bezpieczeństwo, jest kwestia ewakuacji z budynków. W ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, w art. 4 ust. 1 pkt 4 wskazano, że właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu, zapewniając ich ochronę przeciwpożarową, jest obowiązany zapewnić osobom przebywającym w budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie, bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji. Obowiązkiem jest również przygotowanie budynku, obiektu budowlanego lub terenu do prowadzenia akcji ratowniczej (art. 4 ust. 1 pkt 5), zapoznanie pracowników z przepisami przeciwpożarowymi (art. 4 ust. 1 pkt 6) oraz ustalenie sposobów postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia (art. 4 ust. 1 pkt 7). Na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 u.o.p wydano rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. W powyższym akcie prawnym, w rozdziale 4 określono warunki ewakuacji.

## Dostępność informacyjno-komunikacyjna

W aktualnym stanie prawnym w Polsce jest kilka ustaw, które odnoszą się do dostępności informacyjno-komunikacyjnej oraz pojęć języka i komunikacji:

- ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się,
- ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami,
- ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami ustanawia minimalne wymogi dostępności, m.in. informacyjno-komunikacyjnej (art. 6 pkt 3). Obowiązki w tym zakresie dotyczą podmiotów publicznych zdefiniowanych w ustawie (art. 3). Minimalne wymogi, to rozwiązania i urządzenia, które są obowiązkowo zapewniane. Należą do nich obsługa z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, zdefiniowanych w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (art. 3 pkt 5). Dalej zostały wymienione tłumacz polskiego języka migowego online oraz pętla indukcyjna lub podobne urządzenie. Kolejny wymóg to umieszczenie na stronie internetowej informacji o zakresie działalności podmiotu w pliku odczytywalnym maszynowo, w postaci nagrania w polskim języku migowym oraz w tekście łatwym do czytania (ETR), a także zapewnienie komunikacji z podmiotem publicznym w formie wskazanej we wniosku osoby ze szczególnymi potrzebami. Jednym ze wspomnianych środków wspierających komunikowanie się są dostępne strony internetowe.

W kilku aktach prawnych rangi ustawy znajduje się odwołanie do takich form komunikacji, jak alfabet Braille'a oraz język migowy. Natomiast odwołania się do innych form komunikacji wskazanych w Konwencji, w szczególności alternatywnych form komunikacji (AAC) lub tekstu łatwego do czytania (ETR), jest tylko w pojedynczych aktach prawnych.

Spełnienie wymagań Konwencji wymaga zapewnienia dostępności informacyjno-komunikacyjnej dla osób z niepełnosprawnościami z uwzględnieniem definicji języka i komunikacji zawartych w art. 2 Konwencji, a mianowicie:

„Komunikacja” obejmuje języki, wyświetlanie tekstu, alfabet Braille'a, komunikację przez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak i sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz formy rozszerzone (augmentatywne) i alternatywne, w tym dostępną technologię informacyjno-komunikacyjną.

„Język” obejmuje język mówiony i język migowy oraz inne formy przekazu niewerbalnego.

Nie ma jednej definicji komunikacji i jednej definicji języka dla całego systemu prawa, która byłaby zgodna z definicjami języka i komunikacji zawartymi w Konwencji. Należy

zauważyć, że art. 4 ust. 1 ustawy o języku migowym innych środkach komunikowania się wyraża prawo osoby uprawnionej w rozumieniu ustawy do swobodnego korzystania z wybranej przez siebie formy komunikowania się. Ustawa ta wyraźnie przewiduje trzy formy komunikacji: PJM (polski język migowy), SJM (system językowo-migowy) oraz SKOGN (sposoby komunikowania się osób głuchoniewidomych) oraz mówi o innych formach komunikowania się, nie definiując ich jednak. Zasadę prawa wyboru formy komunikowania się uznać należy za słuszną i zgodną z Konwencją. Nadto, ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami z całą pewnością powinna odwoływać się do tych pojęć zdefiniowanych na gruncie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się.

W aktualnym prawodawstwie brakuje przede wszystkim ujęcia komunikacji i języka w sposób kompleksowy, uwzględniający komunikację wspomagającą i alternatywną (AAC) oraz komunikację w tekście łatwym do czytania (ETR).

W art. 31 pkt 1 Konwencji zawarte jest zobowiązanie nałożone na Państwa Strony do zbierania informacji, w tym danych statystycznych i wyników badań, które umożliwią im kształtowanie i realizowanie polityki służącej wykonywaniu Konwencji. W dalszej części przepisu nałożono obowiązek na Państwa Strony przyjęcia odpowiedzialności za rozpowszechnianie danych statystycznych oraz zapewnienia ich dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz innych osób (art. 31 pkt 3). Obecnie w Polsce nie ma żadnych opracowań statystycznych mówiących o osobach o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, w tym osobach korzystających z AAC oraz ETR.

## Dostępność cyfrowa

Wymogi dostępności cyfrowej stron internetowych reguluje ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (dalej również jako „ustawa o dostępności cyfrowej”). Do stosowania ustawy o dostępności cyfrowej nie są zobowiązani publiczni dostawcy usług medialnych (art. 3 ust. 1). Uprawnienia do egzekwowania postanowień ustawy o zapewnianiu dostępności wyrażają się w prawie do złożenia wniosku o zapewnienie dostępności do podmiotu publicznego, a po wyczerpaniu tej procedury, skargi do Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (art. 32 ust. 1). W jej wyniku Prezes PFRON może wydać decyzję nakazującą zapewnienie dostępności. Nie może ona jednak dotyczyć dostępności cyfrowej, ponieważ obszar ten został odrębnie uregulowany (art. 6 pkt 2 ustawy o zapewnianiu dostępności).

Podmioty publiczne są także zobowiązane, aby w umowach o realizację zadań w ramach zamówień publicznych i zlecenia zadań publicznych zagwarantować dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami (art. 4 ust. 3).

Jeśli chodzi o art. 6 pkt 3 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, który wskazuje na obowiązek zapewnienia przez podmiot publiczny komunikacji z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się lub tłumacza języka migowego online, to wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że zapewnienie dostępu do tłumacza języka migowego online nie jest obowiązkowe. Interpretacja wyżej wskazanego przepisu wynika z określenia zawartego w ustawie o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, wskazującego na obowiązek zapewnienia przez podmiot publiczny możliwości komunikowania się przy wykorzystaniu szerokiego katalogu środków przeznaczonych do tego celu. Zapewnienie dostępu do tłumacza języka migowego online to jedna z takich możliwości. Ma ona jednak charakter fakultatywny. W tym miejscu należy również wspomnieć, że deklaracja dostępności, obowiązkowo zamieszczana na każdej stronie internetowej podmiotu publicznego, informuje o tym, czy zapewnia on dostęp do takiego właśnie tłumacza online (art. 10 ust. 4 pkt 7 ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych). W ten sposób zagwarantowana jest informacja, czy dany podmiot umożliwia komunikację w tej formie.

Ustawa o zapewnianiu dostępności wprowadza dobrowolną certyfikację dla przedsiębiorców i organizacji pozarządowych (art. 15). Uzyskanie certyfikatu dostępności, który przyznawany jest na 4 lata, wiąże się z obniżeniem obowiązkowych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o 5 procent. Wspomniana ustawa wskazuje też, że przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe dążą w prowadzonej działalności do zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (art. 5 ust. 1).

Przepisy przewidują ponadto udogodnienia w postaci audiodeskrypcji, napisów rozszerzonych na żywo oraz tłumaczenia na język migowy w programach telewizyjnych.

Od 2024 r. ma zostać osiągnięty udział o wielkości 50% audycji z udogodnieniami. Jeśli chodzi o przekazywanie, w dostępnej formie, informacji o zagrożeniu, stanach nadzwyczajnych itp., to od 1 listopada 2021 r. obowiązuje nowy art. 18a ust. 1a ustawy o radiofonii i telewizji. Stanowi on, że „Nadawcy programów telewizyjnych są obowiązani do zapewnienia, aby informacje o charakterze nadzwyczajnym, w tym publiczne komunikaty i ogłoszenia w sytuacji klęski żywiołowej, były rozpowszechniane wraz z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami, chyba że ich rozpowszechnienie wraz z tymi udogodnieniami było niemożliwe”.

Do zapewniania dostępności nie są natomiast zobowiązani wydawcy elektronicznych dzienników, czasopism i portali informacyjnych.

Dostępność informacyjno-komunikacyjna, w tym dostępność tzw. urzędów końcowych (aparatury telefonicznej), w odniesieniu do przedsiębiorców świadczących usługi telefoniczne została uregulowana odrębnie. Są oni zobowiązani do zapewnienia komunikacji „na żywo” z osobami niesłyszącymi, niewidomymi i z dysfunkcją wzroku, a także udostępniania określonych dokumentów w formie wskazanej przez osobę z niepełnosprawnościami (alfabet Braille’a, tekst odczytywalny maszynowo).

Jeśli chodzi o podmioty świadczące powszechne usługi na rzecz społeczeństwa, to w przypadku banków obecnie dostępność jest dobrą praktyką (poza obowiązkiem udzielania określonych informacji w dostępnych formach wynikającym z art. 109 ust. 3 i 4 oraz z art. 111 ust. 3 Prawa bankowego). Związek Banków Polskich opracował i opublikował „Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki”.

W przypadku podmiotów leczniczych, publiczne są obecnie zobowiązane do zapewniania dostępności na podstawie ustawy o zapewnianiu dostępności oraz ustawy o dostępności cyfrowej, a niepubliczne jedynie do zapewniania określonych informacji dla pacjentów w formie dostępnej (art. 9 i 12 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta).

### Dostępność w obszarze zdrowia

W obszarze dostępności podmiotów leczniczych, w tym gabinetów i przychodni prywatnych oraz dostępności usług leczniczych i medycznych, publiczne podmioty lecznicze zostały objęte przepisami ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Ustawa ta określa środki służące zapewnieniu dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej. W ramach obowiązków wynikających z powyższej ustawy tylko publiczny podmiot leczniczy ma obowiązek zapewnienia dostępności architektonicznej w zakresie przewidzianym w ustawie oraz zapewnia obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje.

Obecnie obowiązek informowania o posiadanych udogodnieniach dla osób z niepełnosprawnościami spoczywa jedynie na podmiotach wykonujących działalność leczniczą realizujących umowę na realizację świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Wymóg ten został określony w rozporządzeniu w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Nie ma obowiązku informowania pacjentów o sposobach komunikowania, jakie mogą im być zapewnione przez dany podmiot.

Dostępność cyfrowa regulowana jest z kolei ustawą o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, do której ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami odsyła. Ustawa nakłada obowiązek zapewnienia dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych dla osób niepełnosprawnościami (art. 2 pkt 1), ale i w tym przypadku należy podkreślić, że podmiotem zobowiązanym będą publiczne podmioty lecznicze. Obowiązek zapewnienia dostępnych stron internetowych nie dotyczy więc wszystkich podmiotów wykonujących działalność medyczną, co może ograniczać pacjentom z niepełnosprawnościami możliwość zapoznania się z ofertą diagnostyki i leczenia czy zasad zapisów i udzielania świadczeń. Podobnie jest w przypadku ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się. Nie wynikają

z niej obowiązki zapewnienia usług tłumaczeniowych przez wszystkie podmioty lecznicze, a tylko te o charakterze publicznym.

Przepis art. 22 ustawy o działalności leczniczej wskazuje, że pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą odpowiadają wymaganiom odpowiednim do rodzaju wykonywanej działalności leczniczej oraz zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych. Szczegółowe regulacje w tej materii zawarte są w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą. W załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą znalazły się szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia szpitala, uwzględniające kwestie niepełnosprawności (w odróżnieniu od wcześniej obowiązującego w tej dziedzinie rozporządzenia). Wskazano m.in., że w skład izby przyjęć wchodzi co najmniej jedno pomieszczenie higieniczno-sanitarne wyposażone dodatkowo w natrysk i wózek-wannę, przystosowane dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach (punkt I.2.3.). W skład zespołu pomieszczeń pielęgnacyjnych wchodzi pomieszczenia higieniczno-sanitarne wyposażone dodatkowo w natrysk, w tym co najmniej jedno przystosowane dla osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach (punkt II.4.). Pomieszczeniami dostępnymi dla dawców są m.in. pomieszczenia higieniczno-sanitarne dostępne dla osób niepełnosprawnych, w tym poruszających się na wózkach (punkt III.2.). W załączniku nr 6 w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia zakładu rehabilitacji leczniczej będącego zakładem leczniczym wskazano, że pomieszczenia przeznaczone do rehabilitacji leczniczej lokalizuje się w sposób zapewniający dostęp osobom niepełnosprawnym, w tym poruszającym się na wózkach inwalidzkich.

Obecnie przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta nie rozwiązują w sposób dostateczny problemów osób z niepełnosprawnościami, a także osób, które doświadczają przejściowych problemów w komunikacji. W ustawie przewidziano, że pacjent będący osobą ze szczególnymi potrzebami ma prawo do otrzymania informacji w zrozumiałym dla niego sposób, w szczególności z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się. Taki obowiązek nie ciąży jednak na podmiocie udzielającym świadczeń, jeżeli osobą wymagającą zastosowania środków wspierających komunikowanie się jest przedstawiciel ustawowy lub osoba upoważniona do dostępu do informacji o stanie zdrowia i udzielonych świadczeniach.

Obowiązujące przepisy dotyczące praw pacjenta nie przewidują sytuacji, w której dysponujący dostatecznym rozeznanieniem pacjent nie może się podpisać z powodu niepełnosprawności, mimo że do wykonania zabiegów operacyjnych i badań stwarzających podwyższone ryzyko dla pacjenta wymagane jest wyrażenie zgody w formie pisemnej. Ta

luka w prawie stanowi znaczący problem dla pacjentów z niepełnosprawnościami, ale i dla podmiotów wykonujących świadczenia wymagające pisemnej zgody pacjenta. Zgoda pacjenta może być co prawda wyrażona za pośrednictwem systemów informatycznych, ale nadal nie jest to rozwiązanie dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku czy osób z chorobami neurologicznymi, które nie są w stanie ani się podpisać, ani obsłużyć narzędzi informatycznych.

Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta przewiduje zapewnienie pacjentowi podczas hospitalizacji prawa do kontaktu osobistego, listownego i telefonicznego z osobami bliskimi. Taka konstrukcja przepisu nie wskazuje na inne formy komunikacji, chociaż pacjenci z różnymi rodzajami niepełnosprawności mogą mieć utrudnione korzystanie z tych form komunikacji. Jeżeli pacjent posługuje się tylko polskim językiem migowym, jedyną formą kontaktu, jaką jest mu zobligowany zapewnić świadczeniodawca, jest kontakt osobisty, co w wielu przypadkach może nie być możliwe.

Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w art. 11 przyznaje pacjentom prawo do informacji o prawach pacjenta określonych w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych. Podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych ma udostępnić tę informację w formie pisemnej, poprzez umieszczenie jej w swoim lokalu, w miejscu ogólnodostępnym. W przypadku pacjenta niemogącego się poruszać, informację udostępnia się w sposób umożliwiający zapoznanie się z nią w pomieszczeniu, w którym pacjent przebywa. Na tej samej zasadzie pacjent ma prawo do informacji o rodzaju i zakresie świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych, w tym o profilaktycznych programach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, realizowanych przez ten podmiot (art. 12). Pisemna forma informacji może nie być dostępna dla części osób z niepełnosprawnościami, szczególnie dla osób niewidomych i słabowidzących.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie wymagań dotyczących oznakowania opakowań produktu leczniczego i treści ulotki z dnia 20 lutego 2009 r. w § 2 wskazuje, że na opakowaniu zewnętrznym, a jeżeli produkt ten nie ma opakowania zewnętrznego – na opakowaniu bezpośrednim umieszcza się następujące informacje w systemie Braille'a: nazwę produktu leczniczego, moc produktu leczniczego, jeżeli produkt jest dostępny w kilku mocach oraz postać farmaceutyczną, jeżeli produkt jest dostępny w kilku postaciach. W ten sposób podstawowe informacje umożliwiające identyfikację produktu są stosunkowo łatwo dostępne także dla osób z niepełnosprawnością wzroku. Niemniej zakres wiadomości zawartych w tej formie został ograniczony do niezbędnego minimum. Nie zadbano też o większą dostępność ulotek leków, chociażby przez zapewnienie informacji w tekście łatwym do czytania (ETR).

Zgodnie z art. 20a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, osoby z niepełnosprawnościami wraz z psem asystującym mają prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, w tym do budynków i ich otoczenia przeznaczonych m.in. na potrzeby opieki zdrowotnej. Jest to przykład racjonalnego



usprawnienia w ustawodawstwie polskim, który jednak nie zawsze jest respektowany. Pomimo istnienia wskazanej regulacji, wciąż zdarzają się przypadki odmowy wstępu osobom z niepełnosprawnościami korzystającym z pomocy psa asystującego.

Konwencyjne prawo osób z niepełnosprawnościami do ochrony zdrowia ma silne powiązanie z art. 9 Konwencji, gwarantującym prawo do dostępności. W przepisie tym jako szczególną kategorię miejsc publicznych, których dostępność powinna być zagwarantowana, wymieniono właśnie instytucje zapewniające opiekę medyczną.

Kolejną kwestią, która powoduje, że opieka zdrowotna jest w mniejszym stopniu dostępna dla osób z niepełnosprawnościami jest brak zapewnienia dostępu oraz transportu do pomieszczeń, w których świadczone są usługi medyczne. Nadto, wszystkie informacje i komunikacja dotyczące świadczenia opieki zdrowotnej powinny być dostępne w języku migowym, alfabecie Braille'a, dostępnych formatach elektronicznych, tekście łatwym do czytania (ETR), komunikacji wspomagającej i alternatywnej (AAC) oraz wszelkich innych dostępnych środkach, sposobach i formach komunikowania się. Szczególnie ważne jest, aby wziąć pod uwagę płciowy wymiar dostępności w ramach świadczeń opieki zdrowotnej, w tym dostępności świadczeń ginekologiczno-położniczych.

Zgodnie z Konwencją Polska zobowiązała się do podejmowania odpowiednich środków w celu zapewnienia, że podmioty prywatne oferujące ogólnie dostępne usługi lub usługi powszechnie zapewniane, będą brały pod uwagę wszystkie aspekty dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. A zatem zobowiązanie ustawowe w zakresie zapewniania dostępności skierowane tylko do publicznych podmiotów leczniczych to w świetle wymagań Konwencji za mało i obowiązek ten powinien zostać rozszerzony na podmioty prywatne.

Tym samym usługi zdrowotne powinny być dostępne dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

Dostosowanie podmiotów leczniczych ogranicza się do zbudowania podjazdu, windy oraz odpowiedniej toalety o parametrach wymaganych przepisami prawa, a istnieją nadal bariery dla osób z innymi niepełnosprawnościami w postaci wind bez informacji głosowej. Dyskryminującą praktyką jest dostosowanie do potrzeb osób z niepełnosprawnościami tylnych lub bocznych wejść do budynku, w którym znajduje się podmiot leczniczy. Następną przeszkodą w różnym dostępie do usług medycznych są bariery komunikacyjne, ujawniające się na wszystkich etapach wizyty w podmiotach leczniczych. Brakuje przykładowo przy podawaniu zaleceń lekarskich kanałów komunikacyjnych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku, słuchu, intelektualną, posługujących się alternatywnymi metodami komunikacji.

Prawo do zdrowia obejmuje też informację o wpływie poszczególnych substancji na stan zdrowia. Ogólnym obowiązkiem władzy publicznej, zgodnie z art. 4 Konwencji, jest zapewnienie dostępności i korzystania z towarów uniwersalnie zaprojektowanych oraz popieranie zasady uniwersalnego projektowania przy tworzeniu norm i wytycznych. Wszelkiego rodzaju oznakowania i komunikaty powinny być zatem tak opracowane, by były

użyteczne dla wszystkich (w tym także osób z niepełnosprawnościami) bez potrzeby dodatkowej adaptacji lub tworzenia dodatkowych, specjalistycznych rozwiązań.

W tym zakresie warto zwrócić uwagę, że rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie wymagań dotyczących oznakowania opakowań produktu leczniczego i treści ulotki z dnia 20 lutego 2009 r. ma charakter dyskryminujący przez niezapewnienie pełnej dostępności ulotek leków. Każdy ma prawo do informacji o wpływie poszczególnych substancji na stan zdrowia. Właściwym rozwiązaniem byłoby przyjęcie przepisów nakładających obowiązek umieszczania na takich produktach oznakowań w alfabecie Braille'a oraz w innych dostępnych formatach.

### Dostępność w obszarach sportu i kultury

W polskim systemie prawnym znajduje się szereg przepisów, których celem jest zapewnienie osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności możliwości udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie na zasadzie równości z innymi osobami. Do osób z niepełnosprawnościami odnoszą się stosowne postanowienia ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji i ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

Dostępność w obszarze sportu, uregulowana m.in. w ustawie o sporcie, zapewnia możliwość uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym na tych samych warunkach i w ramach tego samego systemu sportowcom z niepełnosprawnościami i pełnosprawnym. Co więcej, zadania w zakresie sportu powszechnego i sportu wyczynowego osób z niepełnosprawnościami, w tym szkolenia sportowego zawodników z niepełnosprawnościami, są realizowane przez polskie związki sportowe oraz stowarzyszenia kultury fizycznej, które zajmują się działalnością w zakresie sportu osób z niepełnosprawnością.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o sporcie, w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie może być utworzony polski związek sportowy. Polski związek sportowy ma wyłączne prawo do m.in.: powołania kadry narodowej oraz przygotowania jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paralimpijskich, igrzysk głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy.

Zgodnie z art. 11 ust. 6 ustawy o sporcie minister właściwy do spraw kultury fizycznej może wyrazić zgodę na utworzenie polskiego związku sportowego w przypadku, gdy wniosek nie zawiera zaświadczenia o przynależności do międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paralimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski albo ujętej w wykazie, o którym mowa w ust. 2a. Polski związek sportowy działający w sporcie osób niepełnosprawnych, który uzyskał zgodę, o której mowa w art. 11 ust. 6, nie jest obowiązany należeć do właściwej międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paralimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski albo ujętej w wykazie, o którym mowa w art. 11 ust. 2a.

Dostępność jest także realizowana poprzez obniżanie opłat związanych z dostępem do kultury. Należy podkreślić, że przepisy takie nie znajdują zastosowania do prywatnych instytucji kultury – tam ewentualne ulgi mogą być wprowadzane decyzją zarządcy, który jednak w tej materii nie jest związany żadnym prawnym obowiązkiem. Przepis art. 10 ust. 3a pkt 7 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach określa, że ulga w opłacie za wstęp do muzeów państwowych przysługuje m.in. rencistom, rencistom socjalnym, osobom niepełnosprawnym wraz z opiekunami, będącym obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Rozdział 9 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach reguluje obsługę specjalnych grup użytkowników. W art. 25 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach powołano Centralną Bibliotekę Niewidomych, która ma zapewniać obsługę biblioteczną osób niewidomych oraz koordynuje działalność pokrewnych bibliotek i instytucji.

Kolejne istotne regulacje w zakresie dostępu do dorobku kulturalnego stanowią przepisy ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Obecnie obowiązujące przepisy nakładają obowiązek na nadawców programów telewizyjnych nadawania letnich i zimowych igrzysk olimpijskich. Tym samym w zakresie przedmiotowej ustawy ważnym jest wzmocnienie działań na rzecz promocji sportu osób z niepełnosprawnościami, m.in. igrzysk paralimpijskich.

Przepisy prawa polskiego, mające na celu zagwarantowanie dostępu osób z niepełnosprawnościami do rekreacji i wypoczynku, dotyczą przede wszystkim kwestii związanych z dostępnością. Zgodnie z § 40 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zespole budynków wielorodzinnych objętych jednym pozwoleniem na budowę należy, stosownie do potrzeb użytkowych, przewidzieć place zabaw dla dzieci i miejsca rekreacyjne dostępne dla osób niepełnosprawnych, przy czym co najmniej 30% tej powierzchni powinno znajdować się na terenie biologicznie czynnym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie reguluje także wymogi dla budynków użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego, a więc również hoteli.

Art. 12 ust. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody przewiduje, że od osób z niepełnosprawnością pobiera się opłatę za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary w wysokości 50% stawki opłaty ustalonej przez dyrektora parku narodowego. Jednocześnie akt ten przewiduje wyjątek od zakazu wprowadzania w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody psów na obszary objęte ochroną ścisłą i czynną, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony, psów asystujących w rozumieniu art. 2

pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Art. 44 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych nakłada na obiekty hotelarskie obowiązek umieszczania w widocznym miejscu oraz na zewnątrz obiektu hotelarskiego informacji o przystosowaniu obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych.

Kolejną kwestią dotyczącą dostępności jest niedostosowanie imprez kulturalnych i sportowych, w tym także w zakresie informacji, komunikacji, obiektów i usług dla osób z niepełnosprawnościami. Niekiedy w instytucjach kultury, obiektach sportowych lub turystycznych stosowana jest praktyka wydzielenia miejsc, a nawet całych sektorów, przeznaczonych tylko dla osób z niepełnosprawnościami. Takie rozwiązania należałoby ograniczyć jedynie do niezbędnych przypadków, ponieważ prowadzą one do segregacji.

### Dostępność w obszarze mobilności

Istniejące obecnie przepisy dotyczące transportu zbiorowego nie zawsze gwarantują osobom z niepełnosprawnościami możliwość skorzystania z tego typu usług. Tymczasem eksperci podkreślają, że wykluczenie komunikacyjne ma bezpośrednie przełożenie na aktywność zawodową i społeczną, a w konsekwencji zwiększa zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Dr Justyna Orchowska wprost pisze, że „ograniczenia w transporcie zbiorowym i „cięcia” połączeń wpływają na decyzje mieszkańców, ich szanse życiowe i uczestnictwo w aktywnościach. Przedstawione wnioski pokrywają się z obserwacjami Susan Kenyon, Glenna Lyonsa i Jackie Rafferty (2002), którzy dowodzili, że zawodność transportu publicznego może wzmacniać inne wymiary wykluczenia społecznego” („W ogóle autobusu nie widać”. Życie na obszarach wykluczenia transportowego, *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 2(88)/2022).

W ostatnim czasie regulacje krajowe i unijne, a także np. Program „Dostępność Plus” poprawiły sytuację komunikacyjną osób z niepełnosprawnościami, wciąż jednak jest wiele obszarów, w których ustawodawca powinien w głębszym stopniu narzucić pewne nowe rozwiązania, które wypełnią luki. Zwiększenie mobilności osób z niepełnosprawnościami jest kluczowe do zapewnienia równego dostępu i równych szans.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

### Dostępność architektoniczna

#### Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

W związku z proponowaną treścią ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami zachodzi konieczność znowelizowania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 1994 nr 89, poz. 414). Wprowadzone zmiany mają być gwarantem włączenia zasad uniwersalnego projektowania do wymogów regulujących przebieg procesu budowlanego. Uwzględnienie powyższego pojęcia w przedmiotowej ustawie pozwoli na projektowanie, remont czy przebudowę budynku, umożliwiające użytkowanie budynków w sposób dostosowany dla każdej grupy użytkowników w jak największym zakresie, bez potrzeby wprowadzania adaptacji lub specjalistycznych rozwiązań.

Powyższy cel ma zostać urzeczywistniony poprzez zamieszczenie definicji uniwersalnego projektowania w słowniczku pojęć ustawy (w art. 3 po pkt 23 dodanie pkt 24). Definicja ta zostanie uregulowana w formie odwołania się do definicji uniwersalnego projektowania, zawartej w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r., poz. 2240). Kolejna zmiana dotyczy rozszerzenia art. 5 ust. 1 o pojęcie uniwersalnego projektowania. Tym samym wymagania dotyczące procesu prawidłowo realizowanej budowy zostaną rozszerzone o intuicyjne projektowanie i budowanie budynków uwzględniające każdą grupę użytkowników.

Proponowane zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane wprowadzają obowiązek uregulowania w rozporządzeniu wytycznych dotyczących dostępności budynków oraz związanych z nimi urządzeń dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz dla obiektów budowlanych przeznaczonych do publicznego użytku. Obowiązek ten pozwoli na ugruntowanie i ujednoczenie w porządku prawnym szczegółowych wymagań architektonicznych, służących osobom ze szczególnymi potrzebami.

Kolejna zmiana dotyczy uzupełnienia definicji samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie o kwestie uniwersalnego projektowania (w art. 12 ust. 1). Rozszerzeniu miałyby ulec obowiązki projektanta (w art. 20 ust. 1 pkt 1) o opracowanie projektu budowlanego, zgodnie z uniwersalnym projektowaniem. Zmianie uległaby również treść przepisu dotyczącego zakresu i treści projektu budowlanego (w art. 34 ust. 2), w którym uwzględnione zostałyby uniwersalne projektowanie.

Proponowana zmiana w przepisie (w art. 62 ust. 1 pkt 1 po lit c dodanie pkt d), regulującym kwestie kontroli przez właściciela lub zarządcę, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynków, które służą zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, jest istotna z uwagi na zapewnienie dostępności takich elementów budynku, jak m.in. platforma przyschodowa.

Obecnie, mimo istnienia danej infrastruktury, jest ona faktycznie niedostępna dla osób z niepełnosprawnościami. Dlatego też regularne kontrole dostępności pozwolą na zapewnienie dostępu do danych obiektów.

Inną proponowaną zmianą jest wprowadzenie obowiązku usunięcia niedostosowanych dla osób z niepełnosprawnościami elementów infrastruktury. Rozszerzenie tego obowiązku nastąpiłoby poprzez dodanie do art. 66 po pkt 4 pkt 5. Tym samym organ nadzoru budowlanego miałby możliwość nakazania, w drodze decyzji, usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. Przedmiotowa decyzja miałaby nastąpić w razie nastąpienia nieprawidłowości w trakcie procesu kontrolnego.

### Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym

Niezbędna jest również zmiana w ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 2021 poz. 1177). Ze względu na konieczność zapewnienia ochrony interesów osób ze szczególnymi potrzebami w przypadku zakupu przez nie nowego lokalu mieszkalnego, właściwym jest uwzględnienie możliwości dostosowania tego lokalu do ich potrzeb bez ponoszenia dodatkowych kosztów przez nabywcę. Ochronę taką zapewni rozszerzenie zapisów umowy deweloperskiej, która powinna przewidywać informacje nt. możliwości przystosowania nieruchomości do potrzeb nabywcy ze szczególnymi potrzebami, bez ponoszenia przez niego dodatkowych kosztów, zgodnie z wytycznymi określonymi w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

### Dostępność informacyjno-komunikacyjna

#### Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami

W związku z powstaniem ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami zachodzi konieczność znowelizowania przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz 1062). Wprowadzone zmiany mają rozszerzać obowiązek zapewnienia dostępności na podmioty inne niż publiczne, a także rozszerzać katalog minimalnych wymagań, służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej. Pozwoli to na zapewnienie dostępności w sposób kompleksowy, obejmujący niemal każdą sferę życia, tak aby osoba ze szczególnymi potrzebami miała możliwość samodzielnego załatwienia własnej sprawy.

Projektowane przepisy w zakresie wykorzystywanym do świadczenia usług, udzielania świadczeń lub realizacji zadań na rzecz osób fizycznych (dodanie art. 3a) rozszerzają obowiązek zapewnienia dostępności na podmioty inne niż publiczne. Powyższy obowiązek, obok podmiotów wymienionych w art. 3, byłby nałożony na podmioty lecznicze, banki, powszechne towarzystwa emerytalne i pracownicze towarzystwa emerytalne, podmioty świadczące usługi pocztowe, przewoźników, organizatorów publicznego transportu zbiorowego, przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, podmioty świadczące usługi zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną, paliwa gazowe, zarządców nieruchomości i spółdzielnie mieszkaniowe.

Kolejną proponowaną zmianą jest rozszerzenie minimalnych wymagań w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej (w art. 6 w pkt 3 po lit. d dodanie lit. e-g) o obsługę przez pracowników w zakresie świadczenia usług osobom o złożonych potrzebach w komunikowaniu się z wykorzystaniem komunikacji wspomagającej i alternatywnej. Zmiana wskazuje również na konieczność zapewnienia dokumentów urzędowych oraz wzorów umów lub wzorów innych dokumentów dotyczących zobowiązań cywilnoprawnych w tekście łatwym do czytania (ETR). Propozycja powyższej nowelizacji przepisu zmniejszyłaby prawdopodobieństwo dyskryminacji osób ze szczególnymi potrzebami w trakcie obsługi przedmiotowej grupy osób przez pracowników danego podmiotu zobowiązanego.

Następnym rozszerzeniem jest wymóg instalacji urządzeń lub zastosowanie środków technicznych, które umożliwiają zapisanie się lub rejestrację w celu skorzystania z usługi, świadczenia lub załatwienia sprawy, na zasadzie równości z innymi osobami. Zmiany te pozwolą na równy udział w życiu społecznym osób ze szczególnymi potrzebami, a w szczególności osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Proponowane przepisy biorą pod uwagę trudności i wyzwania, z jakimi mogą mierzyć się te osoby.

Kolejna zmiana przepisu dotyczy dodania art. 6a, który nakłada na ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, po zasięgnięciu opinii ministra do spraw zabezpieczenia społecznego, obowiązek określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych wymogów w zakresie dostępności, jakie muszą spełniać podmioty publiczne. Zmiana ta pozwoli na ujednolicenie, a przede wszystkim uregulowanie w systemie prawa szczegółowych obowiązków podmiotów publicznych.

Proponuje się również zmianę w art. 9 poprzez dodanie po pkt 3 pkt 3a, rozszerzającego zakres koordynacji zapewniającej dostępność. Do przedmiotowego przepisu dodaje się realizację programów edukacyjnych na rzecz poszerzania wiedzy i budowania świadomości z zakresu dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej.

## Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się

Proponowane zmiany w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się mają na celu włączenie w zakres stosowania ustawy osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, w tym osób posługujących się metodami komunikacji wspomagającej i alternatywnej (AAC) oraz tekstem łatwym do czytania (ETR). Zmiany legislacyjne w przedmiotowej ustawie mają na celu zminimalizowanie dyskryminacji osób ze szczególnymi potrzebami w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi, tak aby zrealizowanie danej sprawy było w jak największym stopniu możliwe przez osobę, której ona dotyczy.

Propozycją w przedmiotowej ustawie jest rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do kontaktów z osobami uprawnionymi (art. 1 pkt 2). Oprócz organów administracji publicznej proponuje się rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o jednostki systemu, podmioty lecznicze, jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straży gminnych oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach.

Kolejną propozycją jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego w art. 1 pkt 3 o uwzględnienie komunikacji wspomagającej i alternatywnej (AAC) oraz tekstu łatwego do czytania (ETR) w kwestii dofinansowania kosztów kształcenia osób uprawnionych, członków ich rodzin oraz innych osób mających stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi.

Planowaną w ustawie zmianą jest dodanie do słownika pojęć (w art. 3 po pkt 1a dodanie pkt 1b) następujących definicji: osoba o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, komunikacja wspomagająca i alternatywna (art. 3 po pkt 4 dodanie pkt 4a) oraz tekst łatwy do czytania ETR (art. 3 po pkt 4a dodanie pkt 4b). Zmiana ta pozwoli na uwzględnienie w systemie prawnym wymienionej powyżej grupy osób oraz sposobu komunikacji tej grupy z otoczeniem.

W przedmiotowej ustawie planuje się rozszerzyć prawo do korzystania z pomocy osoby przybranej, poprzez brak wymogu przedstawienia dokumentów potwierdzających znajomość komunikacji wspomagającej i alternatywnej AAC (art. 7 ust. 3).

Kolejną zmianą jest rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się o podmioty zobowiązane (art. 9 ust. 1). Co więcej, podmiot zobowiązany byłby zobligowany do upowszechniania informacji o usłudze, w szczególności poprzez wykorzystanie środków wspierających komunikowanie się w formie komunikatu audiowizualnego, nagranych w języku migowym, oraz tekstu łatwego do czytania (art. 9 ust. 3). Przedmiotowa propozycja nowelizacji przepisów pozwoli na zwiększenie dostępności usług świadczonych przez podmioty zobowiązane, a także możliwość zapoznania się z danymi formami komunikacji przez osoby z niepełnosprawnościami.



Rozszerzenie kręgu podmiotów będących zobowiązanych do udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się wymaga czasu na przygotowanie jednostek systemu, podmiotów leczniczych, jednostek Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straży gminnych oraz jednostek ochotniczych działających w tych obszarach na dostosowanie stosownych rozwiązań uwzględniających potrzeby osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Przewidziano więc 24-miesięczny okres vacatio legis na wejście w życie przedmiotowego przepisu.

Proponuje się również zapewnienie możliwości korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego specjalisty w zakresie komunikacji wspomagającej i alternatywnej (AAC). Taka zmiana pozwoli na udostępnienie możliwości samodzielnego załatwienia sprawy przez osobę o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, a tym samym zapewni pełniejsze uczestnictwo w życiu społecznym.

Zgodnie z proponowaną nowelizacją nakłada się na organ administracji publicznej obowiązek udostępniania dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy, w formie dostępnej dla osób uprawnionych, w tym w formie tekstu łatwego do czytania (ETR), na wnioski powyższej grupy osób. Zmiana ta pozwoli na dostosowanie dokumentów urzędowych, tj. wzoru wniosku o wydanie dokumentu paszportowego w formie tekstu łatwego do czytania (ETR).

Kolejną istotną zmianą jest rozszerzenie rejestru tłumaczy o specjalistów z dziedziny komunikacji wspomagającej i alternatywnej AAC, a tym samym listę profesji i osób rejestru danych specjalistów, prowadzonych przez wojewodę. Zmiana ta pociąga za sobą nowelizację art. 17 regulującą kwestie wynagrodzenia tłumaczy i specjalistów, wpisanych na powyższą listę. Zmiana przyczyni się do stworzenia bazy specjalistów z zakresu AAC, tym samym osoba o złożonych potrzebach w komunikowaniu się będzie miała możliwość skorzystania z takiej listy w wyniku zaistnienia potrzeby załatwienia danej sprawy.

Następną zmianą jest rozszerzenie kwestii dofinansowania szkolenia z komunikacji wspomagającej i alternatywnej (AAC) i tekstu łatwego do czytania (ETR). Osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się będą miały możliwość skorzystania z wybranej przez siebie formy szkolenia, co pozwoli im na uzyskanie kwalifikacji pozwalających na bardziej zaawansowaną, skuteczną oraz precyzyjną formę porozumiewania się.

## Dostępność cyfrowa

### Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych

Projektowane przepisy, w zakresie świadczenia usług, udzielania świadczeń i realizacji zadań na rzecz osób fizycznych, rozszerzają obowiązek zapewniania dostępności cyfrowej na

podmioty inne niż publiczne. Powyższy obowiązek, obok podmiotów wymienionych w art. 2, byłby nałożony na podmioty lecznicze, banki, podmioty wykonujące działalność ubezpieczeniową, maklerską, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, powszechne towarzystwa emerytalne i pracownicze towarzystwa emerytalne, podmioty świadczące usługi pocztowe, usługi przewozu przesyłek towarowych, przewoźników, organizatorów publicznego transportu zbiorowego, przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, podmioty świadczące usługi zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną, paliwa gazowe, dostawców usług medialnych, kwalifikowanych dostawców usług zaufania, zarządców nieruchomości i spółdzielnie mieszkaniowe. Uzasadnieniem dla tej zmiany jest powszechny charakter ich usług, świadczeń i zadań. Jeżeli na stronach internetowych wspomnianych podmiotów opublikowane są dane kontaktowe lub adresowe jednostek obsługujących klientów lub urzędzeń obsługujących klientów, np. paczkomatów czy bankomatów, proponuje się wprowadzenie obowiązku publikacji, wraz z tymi danymi, informacji o dostępności architektonicznej dla osób z niepełnosprawnościami jednostek lub miejsc, w których znajdują się takie urządzenia.

Wskazane w projekcie podmioty inne niż publiczne mają mieć też obowiązek zapewniania dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych, umożliwiających zarządzanie usługami przez użytkowników.

Obowiązek zapewniania dostępności cyfrowej ma być ponadto nałożony na podmioty, które udostępniają strony internetowe lub aplikacje mobilne albo ich elementy podmiotom publicznym, jeżeli strony, aplikacje albo ich elementy są wykorzystywane do realizacji zadań publicznych lub świadczenia usług publicznych, pod warunkiem finansowania rocznych kosztów ich utrzymania lub rozbudowy przez podmiot publiczny w co najmniej 50 procentach.

Kolejna zmiana dotyczy obowiązującego obecnie wyjątku od obowiązku zapewniania dostępności treści, które nie zostały wytworzone na rzecz podmiotu publicznego lub przez niego nabyte. Projektowany przepis wprowadza obowiązek zapewnienia dostępu alternatywnego do takiej treści.

Następny proponowany przepis wskazuje, że aplikację mobilną udostępnia się na wszystkie powszechnie używane systemy operacyjne. Chodzi o to, aby nie wykluczać użytkowników poszczególnych systemów operacyjnych, w tym w szczególności osób ze szczególnymi potrzebami. Mogą one, w przeważającej mierze, korzystać z określonego systemu operacyjnego ze względu na lepsze właściwości użytkowe stosowanych w nim technologii asystujących, czyli zapewniających dostępność w zakresie korzystania z urządzenia.

Publiczne systemy teleinformatyczne, które służą do załatwiania spraw przez obywateli oraz rejestry publiczne, zgodnie z proponowaną zmianą, mają zostać objęte obowiązkową certyfikacją. Będą jej dokonywać podmioty certyfikujące wyłonione zgodnie z ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Podmiot

certyfikujący sprawdzi dostępność cyfrową i wskaże, czy można rozpocząć publiczne wykorzystywanie systemu lub rejestru. Należy podkreślić, że brak dostępności cyfrowej choćby jednego, jednakże kluczowego elementu systemu teleinformatycznego uniemożliwia osobie ze szczególnymi potrzebami załatwienie sprawy za pośrednictwem takiego systemu. Proponuje się, aby do wydawania certyfikatu stosować odpowiednio niektóre przepisy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Odrębnie, w stosunku do ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, uregulowano kwestię umowy podmiotu publicznego z podmiotem certyfikującym.

W deklaracji dostępności podmiotów publicznych mają znaleźć się informacje o dostępności intranetu i ekstranetu, a także stron internetowych i aplikacji mobilnych wykorzystywanych przez podmioty publiczne, które nie posiadają własnej deklaracji dostępności.

Następna projektowana zmiana nakłada na ministra właściwego do spraw informatyzacji obowiązek umożliwienia, na wyodrębnionej podstronie swojej strony internetowej, zgłaszania wniosków w sprawie poprawy zapewniania dostępności cyfrowej, w tym przeprowadzenia kontroli w zakresie zapewniania dostępności cyfrowej oraz publikowania planów a także wyników kontroli oraz informacji o nałożonych karach za brak zapewnienia dostępności cyfrowej. Dodaje się również przepisy o prawie do poinformowania ministra właściwego do spraw informatyzacji o otrzymanej odmowie zapewnienia dostępności cyfrowej, o odmowie skorzystania z zaproponowanego przez podmiot publiczny sposobu dostępu alternatywnego, a także o braku na stronie internetowej podmiotu innego niż publiczny informacji o dostępności architektonicznej jednostek obsługujących klientów oraz miejsc, w których znajdują się urzędnicy do obsługi klientów.

Proponuje się dodanie przepisów o weryfikacji i kontroli dostępności cyfrowej, w tym w sposób zdalny. Zmianie ulega także system kar pieniężnych.

### Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej

Proponuje się nałożenie na kwalifikowanych dostawców usług zaufania obowiązku zapewnienia oprogramowania i urządzeń dostępnych dla osób ze szczególnymi potrzebami. Brak wykonania tego obowiązku ma być sankcjonowany karą pieniężną. Wymogi dostępności wobec oprogramowania i urządzeń ma określić minister właściwy do spraw informatyzacji w drodze rozporządzenia.

## Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne

Proponowany przepis wskazuje, że rozporządzenie Rady Ministrów, które reguluje minimalne wymogi wobec systemów teleinformatycznych, ma obejmować również postanowienia, odnoszące się do zapewnienia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami.

### Dostępność w obszarze zdrowia

#### Ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta

Proponowane zmiany w przedmiotowej ustawie dotyczą zapewnienia osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości zapoznania się z treścią i składania zgód, wniosków i innych oświadczeń związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, w formie dla nich dostępnej, w szczególności w formie elektronicznej. Obowiązek ten nie obejmuje zapewnienia urzędów oraz oprogramowania do obsługi urzędów. Nowelizacja ta ma zapewnić przedmiotowej grupie osób możliwość świadomego uczestniczenia w procesie wypełniania niezbędnych formalności w procesie korzystania z należnych świadczeń zdrowotnych.

Zmiana przepisu ustawy w zakresie rozszerzenia podmiotów, którym należy przekazywać informacje w zrozumiały dla nich sposób, znacząco poprawi sytuację osób z niepełnosprawnościami, w szczególności osób głuchych i głuchoniewidomych. Sytuacja głuchych rodziców czy głuchych małżonków, upoważnianych do dostępu do uzyskiwania informacji o stanie zdrowia, zostanie zrównana z sytuacją osób posługujących się mową werbalną. Niepełnosprawność przestanie wykluczać te osoby w procesie leczenia ich bliskich.

Skutkiem regulacji wskazującej na możliwość wyrażenia przez pacjenta zgody, która zostanie odnotowana przez uprawnione do tego osoby ze wskazaniem przyczyn niemożności złożenia podpisu, będzie zapewnienie pacjentom z problemami z pisaniem możliwości podejmowania decyzji we własnych sprawach. Do tej pory często za pacjenta zgodę podpisywały osoby bliskie lub decydował sąd, mimo że pacjent mógł sam podjąć decyzję.

Zmiana katalogu kanałów komunikacji, jakie są zapewniane pacjentowi przez podmiot, w którym pacjent jest hospitalizowany, jest wyjściem naprzeciw potrzebom osób z niepełnosprawnościami. Łączność przy pomocy przede wszystkim wideorozmowy zapewni kontakt z najbliższymi pacjentom, którzy mają problem z komunikacją przy użyciu mowy werbalnej. Jest to działanie zapewniające pacjentom równe traktowanie w przebiegu leczenia, niezależnie od rodzaju niepełnosprawności.

### Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej

Zmiany w ustawie o działalności leczniczej mają przyczynić się do ujednoczenia standardów postępowania w zakresie informowania pacjentów o posiadanych udogodnieniach dla osób z niepełnosprawnościami przez podmioty realizujące świadczenia finansowane ze środków publicznych oraz inne, o odmiennym sposobie finansowania. Dodatkowo, podniesienie zapisu do rangi ustawy pozwoli zwrócić większą uwagę na tę kwestię i będzie elementem weryfikowanym przez jednostki uprawnione do kontroli zapisów w regulaminie organizacyjnym pod kątem ich kompletności i zgodności z prawem. Uzupełnienie danych w regulaminie o sposoby komunikacji to również dążenie do wyegzekwowania od podmiotów wykonujących działalność leczniczą prawa pacjenta do komunikowania się w dostępny dla niego sposób. Obydwie informacje znajdują się ponadto w katalogu danych objętych obowiązkiem przekazania do wiadomości pacjentów w drodze publikacji w BIP, na stronie internetowej oraz w miejscu udzielania świadczeń.

### Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry

Proponowaną zmianą w przedmiotowej ustawie jest rozszerzenie kształcenia studentów położnictwa i pielęgniarstwa, w szczególności o komunikację z pacjentem, w tym z pacjentem będącym osobą ze szczególnymi potrzebami, o której mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Zapewnienie powyższej zmiany przyczyni się do zwiększenia świadomości i wiedzy pracowników wykonujących zawód pielęgniarki, pielęgniarza oraz położnej, położnika w zakresie porozumiewania się m.in. z osobą o złożonych potrzebach w komunikowaniu się.

Kolejną propozycją jest objęcie kształcenia podyplomowego dla osób wykonujących zawód pielęgniarstwa i położnictwa zakresem komunikacji z pacjentem, w tym z pacjentem będącym osobą ze szczególnymi potrzebami, o której mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

### Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

W przedmiotowej ustawie proponowana zmiana dotyczy umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, poprzez dodanie obowiązku realizacji zapoznania się z treścią i składania zgód, wniosków i innych oświadczeń związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, w formie dostępnej, w szczególności w formie elektronicznej.

## Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych

Nałożenie obowiązku zapewnienia dostępności stron internetowych przez wszystkie podmioty wykonujące działalność leczniczą zdecydowanie korzystnie wpłynie na dostępność do informacji o możliwościach i zasadach skorzystania z usług przez osoby o szczególnych potrzebach.

### Dostępność w obszarach sportu i kultury

#### Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami

Zadania wskazane w art. 4 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami są realizowane przede wszystkim przez podmioty publiczne wymienione w art. 3. Ustawa w wąskim zakresie normuje obowiązek zapewniania dostępności przez podmioty niepubliczne. Egzekwowanie tego obowiązku od podmiotów niepublicznych możliwe jest w przypadku zlecenia lub powierzenia w ramach umowy realizacji zadań publicznych finansowanych z udziałem środków publicznych lub w przypadku udzielenia zamówienia publicznego (art. 4 ust. 3-4 ustawy). We wskazanych przypadkach pojawia się wymóg formalny określenia w treści umowy warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Warunki te odnoszą się tylko do zakresu zleconych bądź powierzonych zadań publicznych lub zamówień publicznych i powinny uwzględniać minimalne wymagania, o których mowa w art. 6.

Zapewnienie dostępności w ramach wskazanej umowy następuje, o ile jest to możliwe, z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania. Zgodnie z proponowaną zmianą, jeżeli podmiot publiczny, w drodze umowy, udziela dotacji, dofinansowania albo udostępnia odpłatnie lub nieodpłatnie obiekt lub teren podmiotom prowadzącym działalność w dziedzinie sportu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, jest zobowiązany do określenia w treści umowy warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie tych zadań, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 ust. 4.

Dodanie art. 4 ma na celu zapewnienie, aby wszelkie działania w obszarze sportu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, realizowane ze środków publicznych, objęte były reżimem dostępności w takim zakresie, jaki jest możliwy, wykonalny i uzasadniony w tych działaniach. Nałożenie obowiązku zapewnienia dostępności na inne podmioty prywatne prowadzące działalność z zakresu sportu i kultury zwiększy szanse osób ze szczególnymi potrzebami na udział w tej dziedzinie życia.

## Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych

Art. 331 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych wskazuje, iż:

- 1) wolno korzystać z rozpowszechnionych wcześniej utworów,
- 2) korzystanie następuje dla dobra osób niepełnosprawnych,
- 3) odnosi się bezpośrednio do ich upośledzenia,
- 4) nie ma zarobkowego charakteru,  
oraz
- 5) jest podejmowane w rozmiarze wynikającym z natury upośledzenia.

Ustawodawca nie wyróżnia żadnej konkretnej grupy osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie ze słuszną intencją ustawodawcy, działanie dla dobra tych osób należy rozumieć jako działanie w niematerialnym interesie tych osób. Przy czym interes ów może dotyczyć zapewnienia wspomnianym osobom udziału w życiu kulturalnym danej społeczności, np. umożliwienie osobom z niepełnosprawnością wzroku percepcji obrazów wystawionych w muzeum, albo może mieć wymiar terapeutyczny, np. muzyka jako element terapii osób z niepełnosprawnością intelektualną. Propozycja zmiany brzmienia przepisu dotyczy wyłącznie stosowanej w nim terminologii. Należy wykluczać używanie takich pojęć, jak upośledzenie, gdyż mają one charakter stygmatyzujący i są sprzeczne z językiem stosowanym w Konwencji.

## Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie

W art. 11 w ust. 6, w art. 12a w ust. 2 i w art. 26 w ust. 1 proponowane zmiany dotyczą zastąpienia wyrazów osoba niepełnosprawna wyrazami osoba z niepełnosprawnością. W dotychczasowej, powszechnie przyjętej praktyce polityki społecznej w Polsce, stosowano przede wszystkim definicję wynikającą z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zgodnie z którą niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Jest to definicja o charakterze biologiczno-medycznym, oparta na orzecznictwie negatywnym, tj. stwierdzeniu ograniczeń lub braku możliwości pełnienia określonych funkcji. Z uwagi na umocowanie prawne powyższego zapisu, stanowi on praktycznie podstawę wszelkich działań na rzecz osób niepełnosprawnych realizowanych przez podmioty publiczne i finansowanych z publicznych środków, w tym przede wszystkim z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Wypracowane w ustawie podejście do niepełnosprawności oparte było na historycznie zakorzenionym założeniu – braku samodzielności i zdolności do podejmowania decyzji przez osoby niepełnosprawne. Obecnie postuluje się rozpatrywanie niepełnosprawności przede wszystkim w ujęciu społecznym, kładąc nacisk nie na ograniczenia samej osoby, ale

niedostosowanie środowiska, które utrudnia lub uniemożliwia takiej osobie pełne funkcjonowanie. W takim duchu utrzymana jest definicja niepełnosprawności zawarta w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

W preambule Konwencji czytamy, że niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami, a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowych, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami. Dlatego też postuluje się zmianę nazewnictwa w ustawie o sporcie, tak aby była ona zgodna z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

W art. 27 ustawy o sporcie wskazano, iż do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sportu. Przepis ten określa, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić w drodze uchwały warunki i tryb finansowania zadań z zakresu sportu. Przepis ten ma charakter ogólny, gdyż żadna grupa sportowców nie została w nim wyróżniona, ale ze względu na specyfikę sportu osób z niepełnosprawnościami należy rozszerzyć ten przepis. Wskazanie wprost w ustawie tej grupy sportowców przyczyni się do zauważenia potencjału sportowego osób z niepełnosprawnościami, a co za tym idzie – dofinansowania rozwoju tej dziedziny życia poprzez wsparcie finansowe dla klubów sportowych w postaci dotacji do szkoleń sportowych, zakupu sprzętu, pokrycia kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, pokrycia kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego, sfinansowania stypendiów i wynagrodzenia kadry szkoleniowej, uwzględniających potrzeby osób z niepełnosprawnościami.

W kontekście dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej istotne znaczenie ma dodanie do zakresu działań ministra właściwego do spraw kultury fizycznej zadań z zakresu projektowania kierunków realizacji polityki na rzecz kultury fizycznej osób z niepełnosprawnościami, a także wspieranie oraz upowszechnianie kultury fizycznej osób z niepełnosprawnościami. Kolejnym, nowym obszarem działania ministra byłoby wspieranie rozwoju kultury fizycznej i aktywności sportowej u młodych osób z niepełnosprawnościami oraz tworzenie warunków do powstania dostępnej, w rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, infrastruktury sportowej.

Zmiana ta przyczyni się do zwiększenia poziomu dostępności, a co za tym idzie aktywności sportowej osób z niepełnosprawnościami. Pozytywnym aspektem przedmiotowej nowelizacji będzie przykładowo powstanie albo dostosowanie pływalni, na której osoby z niepełnosprawnością, niezależnie od wieku, będą mogły wykonywać aktywność fizyczną na równi z innymi użytkownikami basenu.

Następną zmianą w przedmiotowej ustawie jest rozszerzenie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe. W efekcie nowelizacji przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego będzie określał powyższe kryteria,



uwzględniając, obok obecnie uregulowanego kryterium, jakim jest znaczenie danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik, również dodatkowo sport osób z niepełnosprawnościami.

### Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji

W art. 20b ustawy o radiofonii i telewizji wskazano, iż ważnym wydarzeniem jest wydarzenie o zasadniczym znaczeniu społecznym. Do takich ważnych wydarzeń transmitowanych przez nadawcę programu telewizyjnego są igrzyska olimpijskie. W projektowanej zmianie proponuje się, aby do takich ważnych wydarzeń zaliczyć również igrzyska paralimpijskie.

Promowanie sportu osób z niepełnosprawnościami powinno być misją telewizji publicznej. Transmisja igrzysk paralimpijskich bez wątplenia przyczyni się do wzrostu wiedzy społeczeństwa na temat możliwości sportowych osób z niepełnosprawnościami i może być motywacją dla innych osób z niepełnosprawnościami do podjęcia aktywności fizycznej.

### Dostępność w obszarze mobilności

#### Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe

Proponowane zmiany przepisów mają na celu zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami równych praw w korzystaniu z transportu, bez barier i ograniczeń. Transport publiczny musi być dostępny dla wszystkich, powinno to dotyczyć także pomijanych obecnie w praktyce w przepisach rodzajów przewoźników – stąd propozycja wprowadzenia do ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe obowiązku posiadania co najmniej 10% pojazdów dostosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami przez przewoźników posiadających więcej niż 10 pojazdów. Większość przewoźników kolejowych i komunikacji miejskiej od dawna z nawiązką spełnia ten warunek, nowy przepis będzie miał jednak wpływ na np. autobusowych przewoźników dalekobieżnych, których tabor zazwyczaj jest niedostępny dla osób z niepełnosprawnością ruchową, a którzy są często jedyną możliwością wyjazdu ze swojej miejscowości.

#### Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym

Zmiany powinny nakładać na przewoźników publicznych i właścicieli infrastruktury transportowej obowiązek eliminowania wszelkich barier architektonicznych, które utrudniają dostęp i poruszanie się osobom z niepełnosprawnościami. Dlatego przepis wprowadzony do ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym podkreśla, że

organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega także na zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie dostępu dla osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

### Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym

Osoby z niepełnosprawnościami często potrzebują asysty podczas podróży. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym, asystę należy organizować jedynie na dworcu o odpowiednio dużym ruchu podróżnych, „którego właścicielem lub współwłaścicielem w części większej niż połowa udziałów we współwłasności jest jednostka samorządu terytorialnego”. Skutek jest taki, że – zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie Wykazu dworców wyznaczonych do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej – jedynie na terenie ośmiu dworców autobusowych w Polsce musiano w 2021 r. organizować asystę. Dlatego w proponowanym nowym brzmieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym obowiązek ten rozciągnięty jest na wszystkich właścicieli, a potem stopniowo rozszerzany na coraz mniejsze miasta.

### Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym

Proponowane zmiany dotyczą także możliwości zdobycia prawa jazdy. Obecnie nie jest łatwo zdobyć na egzamin praktyczny samochód dostosowany do potrzeb osoby z danym rodzajem niepełnosprawności. W praktyce istnieje jedynie „Internetowa baza informacji o pojazdach dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością udostępnianych przez Ośrodki Szkolenia Kierowców do przeprowadzenia części praktycznej państwowego egzaminu na prawo jazdy kategorii B”. Nowy przepis ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym zobowiązuje wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego do zapewnienia samochodów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami w celu przeprowadzenia egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami.

### Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych

Mobilność osób z niepełnosprawnościami jest ograniczana także przez różnorodność przepisów lokalnych, dotyczących opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania. Proponowany przepis ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych unifikuje zasady

na terenie całego kraju, wprowadzając zwolnienie z opłat pojazdów zaopatrzoną w kartę parkingową, o ile parkowanie następuje w miejscu przeznaczonym dla osób z niepełnosprawnościami, czyli na tzw. kopcercie.

## Zmiany dotyczące problematyki poszanowania domu i rodziny

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

#### Małżeństwo

Problematyka zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnościami została uregulowana w drodze Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Co do zasady do osób z niepełnosprawnościami chcących zawrzeć związek małżeński stosuje się ogólne przepisy tytułu I tego Kodeksu. Jednak niektóre z tzw. zakazów małżeńskich mają zastosowanie wprost do osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie z przepisem art. 11 K.r.o., małżeństwa nie może zawrzeć osoba ubezwłasnowolniona całkowicie, a w razie ubezwłasnowolnienia każdy z małżonków może żądać unieważnienia małżeństwa. Jest to konsekwencją skutków prawnych ubezwłasnowolnienia w postaci utraty lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych. Ponadto – na podstawie art. 12 K.r.o. – nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym (tak w oryginale). Tylko w wyjątkowych przypadkach sąd może zezwolić na zawarcie małżeństwa przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, jeżeli ich stan zdrowia lub umysłu nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa. Podobnie jak w przypadku ubezwłasnowolnienia, unieważnienia małżeństwa z powodu choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego jednego z małżonków może żądać każdy z małżonków.

O ile pierwszy z przywołanych zakazów dotyczy osób pozbawionych zdolności do czynności prawnych, o tyle drugi (art. 12 K.r.o.) odnosi się do osób, które posiadają pełną zdolność do czynności prawnych, ale w ocenie kierownika urzędu stanu cywilnego niepełnosprawność psychiczna lub intelektualna dyskwalifikuje ich w roli przyszłych małżonków. Już sam fakt dokonywania oceny stopnia sprawności psychicznej lub intelektualnej przez urzędnika państwowego budzi liczne kontrowersje. Potwierdzają to przykłady z praktyki, kiedy to niepełnosprawność psychiczna lub intelektualna była mylona m.in. ze skutkami mózgowego porażenia dziecięcego lub innymi typami niepełnosprawności o charakterze neurologicznym. Dodatkowo warto podkreślić, że kierownik urzędu stanu cywilnego nie jest – na tym etapie postępowania – zobowiązany do badania, czy niepełnosprawność intelektualna lub psychiczna przyszłych nupturientów może faktycznie wpływać na ważność oświadczenia woli o zawarciu związku małżeńskiego. W konsekwencji samo występowanie tego rodzaju niepełnosprawności wystarcza dla odmowy wyrażenia

zgody na zawarcie związku małżeńskiego. Jest to więc ograniczenie dalece nieproporcjonalne, opierające się na kryteriach subiektywnych i stanowiące przykład dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Kontrowersje budzą także wymienione w przepisie art. 12 § 1 K.r.o. przesłanki wyrażenia zgody na zawarcie związku małżeńskiego przez sąd rodzinny, tj. brak zagrożenia dla małżeństwa oraz zdrowia przyszłego potomstwa. Należy przy tym podkreślić, że druga z przesłanek rozumiana jest bardzo szeroko. Pomijając archaiczne założenie, którym zdawał się kierować ustawodawca, że odmowa zawarcia związku małżeńskiego przez osobę z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną zapobiegnie posiadaniu przez tę osobę potomstwa, uwagę zwracają stereotypy stojące za tą regulacją. Mowa tu nie tylko o potencjalnym zagrożeniu wynikającym z niepełnosprawności, ale także o przeświadczeniu ustawodawcy, że osoba z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną nie jest w stanie sprostać obowiązkom małżeńskim lub rodzicielskim. Przepis art. 12 K.r.o. jest także od dawna krytykowany przez lekarzy psychiatrów, którzy podkreślają, że opiera się na przestarzałych poglądach eugenicznych o dziedziczeniu chorób psychicznych oraz ma charakter dyskryminujący.

## Rodzicielstwo

Najpoważniejszą barierą w obszarze sprawowania przez osoby z niepełnosprawnościami opieki nad dziećmi jest instytucja ubezwłasnowolnienia, której skutkiem jest m.in. utrata władzy rodzicielskiej. Jeżeli jedno z rodziców nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, władza rodzicielska przysługuje drugiemu z rodziców. Jeżeli natomiast żadnemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska, dla dziecka ustanawia się prawnego opiekuna, co w wielu przypadkach oznacza, że rodzic z niepełnosprawnością może być pozbawiony stałego kontaktu z dzieckiem. Co do zasady jednak rodzice, którzy nie mają pełnej zdolności do czynności prawnych, uczestniczą w sprawowaniu bieżącej pieczy nad dzieckiem i w jego wychowaniu, chyba że sąd opiekuńczy ze względu na dobro dziecka postanowi inaczej.

Mężczyzna z niepełnosprawnością może napotkać także prawne i praktyczne problemy w zakresie uznania ojcostwa. Oświadczenie konieczne do uznania ojcostwa może bowiem złożyć osoba, która ukończyła szesnaście lat i nie istnieją podstawy do jej całkowitego ubezwłasnowolnienia. Mężczyzna, który nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, może złożyć takie oświadczenie jedynie przed sądem rodzinnym. Natomiast w przypadku zaprzeczenia ojcostwa, jeżeli mąż matki został całkowicie ubezwłasnowolniony z powodu choroby psychicznej lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych (tak w oryginale), na które zapadł w ciągu terminu do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa, co do zasady może go reprezentować jego przedstawiciel ustawowy. Gdyby ten nie podjął jednak działań,

mąż matki może wytoczyć powództwo dopiero po uchyleniu ubezwłasnowolnienia. Podobną zasadę ustawodawca zastosował do męża matki, który w ciągu terminu do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa zapadł na chorobę psychiczną lub innego rodzaju zaburzenia psychiczne (tak w oryginale). Może on wytoczyć powództwo w ciągu roku od ustania choroby lub zaburzeń. Te same zasady stosuje się odpowiednio do zaprzeczenia macierzyństwa.

Poza przypadkami utraty (ubezwłasnowolnienie) lub odebrania władzy rodzicielskiej dziecko można także odebrać z rodziny na podstawie przepisu art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Na mocy tej regulacji pracownik socjalny ma prawo odebrać dziecko z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie. Odebrane dziecko umieszcza się u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Co istotne, pracownik socjalny nie podejmuje decyzji o odebraniu dziecka z rodziny sam, a wspólnie z funkcjonariuszem Policji oraz z lekarzem, ratownikiem medycznym, lub pielęgniarką. Na odebranie dziecka rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym przysługuje zażalenie do sądu opiekuńczego, które może być wniesione za pośrednictwem pracownika socjalnego lub funkcjonariusza Policji. Zażalenie to rozpatrywane jest przez sąd niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin. Pracownik socjalny lub funkcjonariusz Policji zobowiązani są do pisemnego pouczenia rodziców, opiekunów prawnych lub faktycznych dziecka o prawie do złożenia zażalenia. Wymaga podkreślenia, że pracownik socjalny może zdecydować o odebraniu dziecka z rodziny wyłącznie w związku z przemocą w rodzinie. Przepis ten od chwili jego uchwalenia w roku 2010 budził jednak liczne kontrowersje, a jego krytycy wskazywali, że nadawane pracownikowi socjalnemu uprawnienia pozwolą mu zabierać dzieci z rodzin z powodu ubóstwa. Podobne obawy dotyczyły m.in. rodziców z niepełnosprawnościami. Prowadzone statystyki, odnoszące się do liczby dzieci odebranych z rodziny na podstawie przepisu art. 12a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, nie uwzględniają jednak informacji na temat niepełnosprawności rodziców. Tym samym weryfikacja obaw dotyczących odbierania dziecka z rodziny wyłącznie z uwagi na niepełnosprawność rodziców jest w praktyce niezwykle trudna. Jest to jednak istotne zagadnienie, które wymaga monitorowania także dlatego, że problem ten podniósł w swoich rekomendacjach pod adresem Polski Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

W proponowanej ustawie wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r., poz. 135 z późn. zm.).

Niezgodność krajowej regulacji (art. 12 K.r.o.) z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych jest co do zasady bezsporna, a postulaty jej derogacji powszechne. Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami w swoich rekomendacjach pod adresem Polski zalecił uchylenie wszystkich przepisów prawa zakazujących osobom z niepełnosprawnościami zawierania małżeństw i zakładania rodzin. W świetle standardów międzynarodowych zmiana w tym zakresie wydaje się więc nieunikniona. Zasadniczym celem proponowanej nowelizacji będzie usunięcie z obrotu prawnego ww. przepisu i wzmocnienie podmiotowości osób z niepełnosprawnościami w obszarze życia rodzinnego.

Jednocześnie, wśród możliwych zmian proponuje się wykorzystanie przesłanek, o których mowa w przepisie art. 15<sup>1</sup> K.r.o. pozwalających na unieważnienie małżeństwa z powodu wad oświadczeń woli. Koncepcja ta zakłada uchylenie zakazu małżeńskiego, o którym mowa w art. 12 K.r.o. i zastąpienie go zasadą, zgodnie z którą osoby z niepełnosprawnościami będą mogły zawierać związek małżeński na zasadzie równości z innymi osobami. Jedynie w sytuacji, w której kierownik urzędu stanu cywilnego powziąłby uzasadnioną wątpliwość, czy osoba lub osoby chcące wstąpić w związek małżeński, z jakichkolwiek powodów (niezależnie od jej lub jego niepełnosprawności) nie znajdują się w stanie wyłącającym świadome wyrażenie woli, sprawę musiałby rozpatrzyć sąd rodzinny.

Podobny mechanizm mógłby znaleźć zastosowanie w przypadku składania przez osobę z niepełnosprawnością oświadczenia koniecznego do uznania ojcostwa. Kodeks rodzinny i opiekuńczy jako zasadę przyjąć powinien równość wszystkich osób wobec prawa. W drodze wyjątku, gdy – niezależnie od niepełnosprawności – kierownik urzędu stanu cywilnego powziąłby wątpliwość, czy osoba chcąc złożyć takie oświadczenie nie znajduje się w stanie wyłącającym świadome wyrażenie woli, sprawę rozstrzygałby sąd opiekuńczy.

## Zmiany dotyczące problematyki przemocy wobec kobiet z niepełnosprawnościami

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

#### Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie nakładają na organy publiczne żadnych szczególnych obowiązków w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet z niepełnosprawnościami. Ich specyficznej sytuacji, związanej m.in. z problemem niedostępności wsparcia, jak i szczególnej relacji ze sprawcą przemocy, który często bywa jednocześnie jedynym opiekunem kobiety z niepełnosprawnością, nie uwzględniono zwłaszcza w katalogu form pomocy należnej osobom dotkniętym przemocą

(art. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Także żaden z organów administracji rządowej lub samorządowej nie został ustawowo zobowiązany do uwzględnienia w swoich działaniach, związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, specyfiki przemocy wobec kobiet z niepełnosprawnościami (art. 6 ustawy ppr). W konsekwencji niepełnosprawność ofiary nie jest obligatoryjnie odnotowywana w formularzach Niebieskiej Karty, wypełnianych przez interweniujących na miejscu zdarzenia policjantów czy przedstawicieli zespołów interdyscyplinarnych. Ustawa nie wymaga ponadto, żeby problematyka dostosowania form i metod wsparcia do szczególnych potrzeb kobiet z niepełnosprawnościami była obecna w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (art. 10 ustawy ppr), jak i w gminnych programach przeciwdziałania przemocy w rodzinie czy też w ramach prac zespołów interdyscyplinarnych (art. 9a ustawy ppr).

### Przestępstwo zgwałcenia

Zgodnie z polskim Kodeksem karnym, za przestępstwo zgwałcenia uważa się doprowadzenie innej osoby do obcowania płciowego (lub innej czynności seksualnej) w następstwie użycia przemocy, groźby bezprawnej lub podstępem. Przedstawiciele i przedstawicielki doktryny zgadzają się, że – co do zasady – na gruncie przepisu art. 197 chodzi o bezpośrednie użycie siły fizycznej (groźby lub podstępem) w celu uniemożliwienia oporu ofiary lub przełamania jej oporu. Co więcej, do przyjęcia, że doszło do zastosowania przemocy, nie wystarczy wykazanie, że została użyta siła fizyczna, ale konieczne jest również stwierdzenie, że siła ta doprowadziła do przełamania oporu ofiary lub jej użycie uniemożliwiło zmanifestowanie takiego oporu. W sytuacjach braku oporu po stronie osoby pokrzywdzonej nie można mówić o użyciu przemocy. Jest to więc typowa definicja przestępstwa zgwałcenia, która bezprawność czynu uzależnia od oporu (lub próby oporu) po stronie ofiary, nie zaś od braku zgody na stosunek płciowy po stronie ofiary.

Przepis art. 198 penalizuje dodatkowo seksualne wykorzystanie niepełnosprawności lub bezradności. Zachowanie sprawcy polega w tym przypadku na tym, że wykorzystując bezradność innej osoby lub wynikającą z niepełnosprawności intelektualnej (w oryginale – upośledzenie umysłowe) lub choroby psychicznej brak zdolności tej osoby do rozpoznania znaczenia czynu lub pokierowania swoim postępowaniem, doprowadza ją do obcowania płciowego lub poddania się innej czynności seksualnej lub do wykonania takiej czynności. Przepis ten znajdzie zatem zastosowanie w przypadku zgwałcenia lub innego typu seksualnego wykorzystania kobiet z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Warto jednak podkreślić, że zakres podmiotowy regulacji ogranicza się do osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, pomijając inne rodzaje ograniczonej sprawności (o ile nie powodują one „bezradności”). Praktyka stosowania ww. regulacji przesądza o wąskim zastosowaniu przepisu art. 198 K.k.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

W proponowanej ustawie wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2021 r., poz. 1249).

Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami w swoich rekomendacjach pod adresem Polski wskazał na szereg zaniedbań w obszarze ochrony praw kobiet z niepełnosprawnościami. Do najważniejszych zaleceń Komitetu należy uchwalenie przepisów zapewniających kobietom z niepełnosprawnościami ochronę przed przemocą, ściganie sprawców oraz wypłatę zadośćuczynienia. Proponowane powyżej regulacje realizują ten cel poprzez odpowiednią nowelizację ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie tak, aby organy administracji rządowej i samorządowej były ustawowo zobowiązane do uwzględnienia w swoich działaniach szczególnych potrzeb kobiet z niepełnosprawnościami. Zgodnie z przedstawionymi propozycjami, problematyka ta będzie również obecna w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz w gminnych programach przeciwdziałania przemocy w rodzinie, co będzie wynikać wprost z ustawy. Koncepcja opiera się na uwzględnieniu w ww. programach usprawiedliwionych potrzeb ofiar przemocy domowej wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Pozwoli to na elastyczny dobór narzędzi przez instytucje publiczne i indywidualnie dopasowany program do potrzeb konkretnych osób.

## Zmiany dotyczące problematyki dostępu do wymiaru sprawiedliwości

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

#### Postępowanie sądowe

Przepisy regulujące zasady postępowania sądowych oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania zostały uregulowane m.in.: w Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie postępowania cywilnego i ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także w niektórych ustawach szczegółowych. W przepisach tych niewiele jest jednak norm szczególnych odnoszących się do specyficznych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Co do zasady więc osoby te podlegają takim samym zasadom, jak inne osoby.

We wszystkich trzech procedurach sądowych osoby z niepełnosprawnościami spotykają się także z włączeniami lub ograniczeniami w zakresie możliwości bycia świadkiem.



Zgodnie z przepisem art. 259 pkt 1 K.p.c., w postępowaniach przed sądami cywilnymi świadkiem nie mogą być osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń. Taką samą zasadą kieruje się Kodeks postępowania administracyjnego w przepisie art. 82 § 1. Stosownie natomiast do treści przepisu art. 192 § 2 K.p.k., świadek przesłuchiwany w postępowaniu karnym, jeśli istnieje wątpliwość co do jego stanu psychicznego, rozwoju umysłowego, zdolności postrzegania lub odtwarzania spostrzeżeń, może być przesłuchany w obecności biegłego lekarza lub psychologa, czemu nie może się sprzeciwić.

W zakresie postępowania dowodowego istotnym ułatwieniem jest natomiast możliwość przesłuchania świadka na odległość lub przeprowadzenia dowodu na odległość. I choć polskie sądy długo niechętnie korzystały z tej możliwości, to warunki izolacji społecznej wymuszone przez pandemię COVID-19 w istotny sposób upowszechniły tą praktykę. W trakcie pandemii popularność zdobyła także nowa forma dowodu w postępowaniu cywilnym, tj. zeznanie świadka składane na piśmie (art. 271<sup>1</sup> K.p.c.). Forma ta może stanowić rodzaj racjonalnego usprawienia w zakresie przesłuchiwania świadków z niepełnosprawnościami, należy jednak mieć na uwadze, że niektóre rodzaje niepełnosprawności mogą znacznie utrudniać złożenie zeznań w ten właśnie sposób. Wreszcie, za sprawą tzw. ustaw covidowych, wprowadzono możliwość prowadzenia zdalnych rozpraw w postępowaniu cywilnym, sądownoadministracyjnym i karnym, co oznacza, że zarówno strony, jak i inni uczestnicy postępowania mogą wziąć udział w posiedzeniu poprzez komunikatory internetowe. Należy jednak pamiętać, że – co do zasady – w polskim systemie prawnym obowiązuje zasada bezpośredniości, a więc przeprowadzenie dowodu lub całego postępowania sądowego przez internet traktowane jest jako wyjątek. Niemniej jednak możliwości te, choć nie były przyjmowane z myślą o osobach z niepełnosprawnościami, stanowią dobry przykład ułatwień w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Widocznym postępem w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości jest także jego częściowa cyfryzacja, w tym wprowadzenie w ramach postępowania cywilnego tzw. sądów elektronicznych oraz rozwój systemu elektronicznych protokołów. Istnieje również możliwość dokonania niektórych czynności w formie elektronicznej, przykładowo w postępowaniu rejestrowym. Wszystkie osoby zainteresowane mają ponadto elektroniczny dostęp do ksiąg wieczystych oraz do Krajowego Rejestru Sądowego.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

W projektowanej ustawie wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 z późn. zm.), ustawie z dnia 14

czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.).

Najważniejszym skutkiem proponowanych regulacji jest uchylenie obowiązujących obecnie przepisów wyłączających możliwość bycia świadkiem przez osoby z różnego rodzaju niepełnosprawnościami, czego wymaga wprost przepis art. 13 ust. 1 Konwencji oraz Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami. W miejsce regulacji wyłączających uwzględnienie w postępowaniu dowodowym zeznań świadków „niezdolnych do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń” pozostaną natomiast ogólne ograniczenia dowodowe pozwalające sądowi nie dopuścić dowodu przykładowo dlatego, że „nie da się go przeprowadzić”. Taka regulacja w wystarczający sposób chroni postępowanie dowodowe przed ryzykiem przewlekłości lub braku rzetelności.

W zakresie ułatwień proceduralnych planowane jest natomiast wyłączenie niektórych kategorii osób z niepełnosprawnościami z obowiązku składania zeznań na piśmie.

Nie mniej istotna jest potrzeba utrzymania możliwości prowadzenia zdalnych rozpraw – z poszanowaniem zasady bezpośredniości. Regulacje te – wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 – stanowią ważne ułatwienie dla osób z ograniczoną możliwością poruszania się i zdecydowanie zwiększają dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami.

Istotną zmianą, zaproponowaną zarówno w k.p.c., jak i p.p.s.a., jest zwiększenie dostępności pouczeń, tak ustnych, jak i pisemnych. Sąd, dokonując pouczeń ustnych, powinien mieć na względzie dostosowanie ich do szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w tym o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, a w razie potrzeby przepisy dają mu możliwość przybrania (wezwania) tłumacza PJM/SJM, tłumacza-przewodnika SKOGN, asystenta AAC. Również wszelkie pouczenia pisemne mają być dostosowane do szczególnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami, w tym o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. W tym przypadku szczególny nacisk położono na zapewnienie pouczeń w tekście łatwym do czytania i rozumienia (ETR).

W Kodeksie postępowania cywilnego przewidziano dodatkowe unormowania dotyczące zeznań w charakterze świadków osób głuchych, głuchoniewidomych oraz innych osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. W sytuacji przesłuchiwanie takich osób, przepisy mają dawać sądowi możliwość wezwania tłumacza PJM/SJM, tłumacza-przewodnika SKOGN, partnera komunikacyjnego lub asystenta AAC czy zapewnienia odpowiedniej ilości czasu na wypowiedzenie się. Przez wprowadzenie art. 304(1) zasady te znajdą odpowiednie zastosowanie do przesłuchania stron.

Sąd może, w uzasadnionych przypadkach, w tym na wniosek strony, przesłuchać świadka z niepełnosprawnością intelektualną, psychospołeczną lub neurorozwojową w obecności psychologa. Czyni to zawsze, jeżeli o to zawnioskuje świadek z niepełnosprawnością. Przed przesłuchaniem osoba przesłuchiwana otrzymuje informacje o

przebiegu, sposobie i warunkach przesłuchania. Informacje są przygotowane w tekście łatwym do czytania i zrozumienia (ETR). Pomiędzy doręczeniem informacji a terminem przesłuchania powinny upłynąć co najmniej 3 dni, chyba że dobro postępowania stoi temu na przeszkodzie.

## Zmiany dotyczące działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych pełni Rzecznik Praw Obywatelskich. Obowiązki te nie wynikają jednak wprost z ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, powierzone zadania w tym zakresie Rzecznik wykonuje wyłącznie na podstawie porozumienia z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej zawartego w 2012 roku.

Należy podkreślić, że w związku z rozpatrywanymi sprawami, Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Rzecznik posiada też szerokie kompetencje w postępowaniach sądowych oraz w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Warto zauważyć, że na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Rzecznik Praw Obywatelskich pełni także rolę niezależnego organu do spraw realizacji zasady równego traktowania. W tym zakresie do jego zadań należy dodatkowo:

- analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób;
- prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji;
- opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją.

Z punktu widzenia ochrony praw osób z niepełnosprawnościami istotne są także kompetencje Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur działającego przy Biurze RPO. Instytucja ta posiada uprawnienia do weryfikowania sposobu traktowania pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, w celu wzmocnienia ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem. Zadania te realizowane są m.in. wobec domów pomocy społecznej czy szpitali psychiatrycznych, w których często przebywają osoby z niepełnosprawnościami.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

W projektowanej ustawie proponowane są zmiany w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627). Mają one na celu przede wszystkim usankcjonowanie sprawowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich funkcji niezależnego mechanizmu monitorowania wdrażania postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Należy podkreślić, że Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami zalecił Polsce wzmocnienie potencjału Biura Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu odpowiedzialnego za promowanie, ochronę i monitorowanie wdrażania postanowień Konwencji, poprzez zapewnienie mu odpowiednich podstaw prawnych oraz przyznanie adekwatnych zasobów i środków finansowych. Ma to na celu umożliwienie Rzecznikowi skutecznego i niezależnego wykonywania jego mandatu.

Proponowane zmiany w ustawie o RPO zakładają powierzenie Rzecznikowi roli niezależnego mechanizmu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, z odwołaniem się do art. 33 ust. 2 KPON, a także ogólne sformułowanie zadań Rzecznika w tym obszarze. Kompetencje Rzecznika zaprojektowano przy tym na podstawie realizowanych przez niego obecnie zadań, jako organu do spraw realizacji zasady równego traktowania. W szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich stałby na straży prawa do niezależnego życia.

## Zmiany w przepisach karnych

Przepisy wprowadzające ustawę o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami zmieniają również w niezbędnym zakresie ustawy karne. Potrzeba tych zmian niemal w każdym przypadku jest opisana w literaturze przedmiotu, została zasygnalizowana w raportach Rzecznika Praw Obywatelskich albo przygotowanych przez stronę społeczną (organizacje pozarządowe działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami) oraz ma swoje źródło w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz w komentarzach generalnych Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

Prawo do ochrony integralności, obejmujące sferę integralności cielesnej, jak i sferę integralności psychicznej, jest chronione przez normy prawa karnego wyrażające m.in. przestępstwo naruszenia nietykalności cielesnej oraz przestępstwo znęcania się. Artykuł 17 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przewiduje, że każda osoba niepełnosprawna ma prawo do poszanowania jej integralności fizycznej i psychicznej, na zasadzie równości z innymi osobami. Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w dotychczas wydanych komentarzach (odnoszących się do innych artykułów Konwencji) odnosił się częściowo do rozumienia tego przepisu Konwencji. W komentarzu generalnym nr 6 do

zasady równości i niedyskryminacji, wyrażonej w art. 5 Konwencji, podkreślono z powołaniem się na art. 14, 15, 16 i 17 Konwencji, że osoby z niepełnosprawnościami mogą być nieproporcjonalnie dotknięte przemocą, nadużyciami i innymi okrutnymi i poniżającymi karami, które mogą przybrać formę ograniczenia lub segregacji, a także brutalnej napaści (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, 26 April 2018, CRPD/C/GC/6). Komitet jest szczególnie zaniepokojony m.in. aktami popełnionymi przeciwko osobom z niepełnosprawnościami, które to akty ze swej istoty mają charakter dyskryminacyjny, jak tortury, okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie oraz wszelkie formy przemocy. Państwa Strony na mocy Konwencji są zobowiązane podjąć wszelkie odpowiednie środki, aby zapewnić ochronę i zapobiegać wszelkim formom wyzysku, przemocy i nadużyć wobec osób z niepełnosprawnościami.

Niewątpliwie wszelkie przejawy naruszania nietykalności cielesnej bezpośrednio i pośrednio naruszają również godność osoby z niepełnosprawnością oraz mogą ograniczać autonomię takiej osoby, a zatem są sprzeczne z zasadami Konwencji wyrażonymi w jej art. 3.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur ujawnił, że szczególnie w przypadku mieszkańców domów pomocy społecznej zdarza się stosowanie wobec nich agresji werbalnej, zastraszania, naruszania nietykalności cielesnej czy niedopuszczalnych form dyscyplinowania przez szarpanie lub popychanie. Liczba takich złych praktyk wciąż jest znaczna (Raport pn. „Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami? Naruszenia – Dobre praktyki – Problemy systemowe”, opracowany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, red. A. Iwanowska, J. Józwiak, Warszawa 2017, s. 4). Na takie praktyki zwrócono uwagę również w przygotowanym przez stronę społeczną Społecznym Raporcie Alternatywnym z realizacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce (raport opracowany przez Fundację KSK, red. merytoryczna J. Zadrożny, dostępny: <http://konwencja.org/cal-tresc-raportu/>, s. 28-29).

Konieczne jest wyeliminowanie wszelkich nieprawidłowości w traktowaniu mieszkańców domów pomocy społecznej, w szczególności naruszania ich nietykalności cielesnej, zastraszania, agresji werbalnej lub innych form niewłaściwego zwracania się, jak również wszelkiego typu zachowań mogących prowadzić do ich upokorzenia lub poniżenia. Dotychczas zbyt rzadko wyciągane są konsekwencje wobec sprawców naruszania nietykalności cielesnej wobec osób z niepełnosprawnościami. Zdarza się, że naruszenie nietykalności nie ma charakteru powtarzającego się i nie przybiera postaci znęcania się. Toteż, nie ma podstaw do pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej z art. 207 § 1a k.k. Z drugiej strony pokrzywdzona osoba z niepełnosprawnością nie jest wystarczająco sprawczą, aby doprowadzić osobę, która dopuściła się naruszenia jej nietykalności, do odpowiedzialności za przestępstwo z art. 217 § 1 k.k. w drodze prywatnoskargowego procesu karnego.

Konieczne zatem okazało się utworzenie nowego typu kwalifikowanego przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej, zaprojektowanego jako § 1a w art. 217 Kodeksu karnego, w stosunku do podstawowego typu przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej stypizowanego w art. 217 § 1 k.k. Nowy typ kwalifikowany przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej miałby charakter przestępstwa indywidualnego. Mogłoby ono zostać popełnione tylko przez osobę, na której ciąży obowiązek wsparcia, asysty lub opieki wobec osoby, której nietykalność cielesną naruszono. Byłby to typ kwalifikowany, dla którego przewidziana byłaby wyższa karalność. Najistotniejszą jednak zmianą byłaby zmiana trybu ścigania. Ten kwalifikowany typ przestępstwa miałby charakter przestępstwa publicznoskargowego, a zatem dla ścigania sprawy nie byłby wymagany prywatny akt oskarżenia, ani wniosek pokrzywdzonego.

Zmiana przepisów w tym zakresie będzie wyraźnym sygnałem dla tych osób, które sprawują opiekę w ramach pieczy instytucjonalnej lub zapewniają wsparcie w środowisku domowym lub lokalnym dla osób z niepełnosprawnościami (lub innych osób wymagających takiego wsparcia), że wykonując swoje obowiązki nie mogą dopuszczać się naruszenia nietykalności cielesnej, i takie zachowanie nie pozostanie bezkarne. A nadto w sytuacji dopuszczenia się takiego przestępstwa zostaną potraktowani surowiej, niż osoba, która dopuszcza się przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej w typie podstawowym. Przede wszystkim jednak istotnym sygnałem będzie publicznoskargowy tryb ścigania tego przestępstwa, odmienny w stosunku do typu podstawowego stypizowanego w § 1 artykułu 217.

W celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do wolności od wykorzystywania, przemocy i nadużyć, konieczne jest także poszerzenie inkryminacji tzw. przestępstw motywowanych uprzedzeniami, do których zalicza się przestępstwa stypizowane w art. 119 § 1 k.k., art. 256 § 1 k.k. i art. 257 k.k. Pierwszy ze wskazanych przepisów zabrania pod groźbą kary stosowania przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości. Przepis art. 256 § 1 k.k. przewiduje karalność czynu polegającego na nawoływaniu do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, natomiast art. 257 k.k. penalizuje czyn polegający na znieważeniu grupy ludności albo poszczególnej osoby, albo naruszenia nietykalności cielesnej innej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości.

Dotychczasowe ujęcie tych przestępstw od dłuższego czasu budzi zastrzeżenia podnoszone w doktrynie prawa (M. Duda, „Przestępstwa z nienawiści. Studium prawnokarne i kryminologiczne”, Olsztyn 2016, s. 22-62), w raportach przygotowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (Raport RPO „Przestępstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia”, Warszawa 2017) oraz stroną społeczną. Krytykuje się, że wyłączono spod tych

przepisów ochronę pokrzywdzonych czynami motywowanymi niechęcią lub nienawiścią wobec osób z niepełnosprawnościami. Brak ochrony dla osób z niepełnosprawnościami w tym zakresie narusza w szczególności art. 16 ust. 5 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym: „Państwa Strony ustanowią skuteczne ustawodawstwo i politykę, w tym ustawodawstwo i politykę na rzecz kobiet i dzieci, w celu zapewnienia, że przypadki wykorzystywania, przemocy i nadużyć wobec osób niepełnosprawnych będą identyfikowane, badane i, gdy to właściwe, ścigane”.

Dotychczasowy sposób ujęcia przestępstw motywowanych uprzedzeniami narusza także zasadę równości pokrzywdzonych z niepełnosprawnościami wobec prawa i efektywnego poszanowania ich godności. Konwencja powołuje się na godność oraz równe i niezbywalne prawa wszystkich ludzi, bez względu na istniejące między nimi różnice. Zgodnie z Konwencją dyskryminacja wobec jakiegokolwiek osoby ze względu na jej niepełnosprawność jest wykroczeniem przeciwko godności i wartości człowieka.

Przepisy karne muszą realizować cel Konwencji w postaci zapewnienia adekwatnej ochrony poszanowania godności osobistej osób z niepełnosprawnościami. Jednakże, interes społeczny w inkryminacji przestępstw motywowanych uprzedzeniami leży nie tylko w ochronie integralności cielesnej i godności osób należących do grup mniejszościowych, ale także w propagowaniu tolerancji społecznej i akceptacji inności oraz zakazu wszelkiej dyskryminacji. Nowe ujęcie przestępstw motywowanych uprzedzeniami ma zapobiegać negatywnym zjawiskom społecznym, w szczególności ableizmowi.

Toteż, w art. 119 § 1 k.k., art. 256 § 1 k.k. i art. 257 k.k. dodaje się przesłankę niepełnosprawności. W pierwszym przypadku inkryminuje się stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej wobec grupy osób lub poszczególniej osoby z powodu niepełnosprawności. Na mocy nowego brzmienia art. 256 § 1 przestępstwem będzie nawoływanie do nienawiści ze względu na niepełnosprawność. Z kolei na mocy znowelizowanego art. 257 zabronione i karalne będzie publiczne znieważanie grupy ludności albo poszczególniej osoby, a także naruszanie nietykalności cielesnej innej osoby z powodu niepełnosprawności.

W Kodeksie karnym dokonano również zmian o charakterze terminologicznym, opisanych w innej części uzasadnienia.

Zmiany w Kodeksie postępowania karnego mają na celu stworzenie w pełni dostępnej dla osób z niepełnosprawnościami oraz osób ze szczególnymi potrzebami procedury karnej, w tym możliwości dostępnego zgłaszania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 204 § 1 k.p.k. należy wezwać tłumacza, jeżeli zachodzi potrzeba przesłuchania:

- 1) głuchego lub niemego, a nie wystarcza porozumienie się z nim za pomocą pisma;
- 2) osoby nie władającej językiem polskim.

Brzmienie tego przepisu wymagało modyfikacji zarówno z uwagi na terminologię, którą ustawodawca posłużył się w tym przepisie, jak i konieczność zapewnienia wsparcia osobom z różnymi niepełnosprawnościami, a mianowicie osobom z niepełnosprawnością słuchu (usługi tłumaczy PJM oraz SJM), osobom głuchoniewidomym (usługi tłumaczy-przewodników SKOBN), osobom o złożonych potrzebach w komunikowaniu się (usługi specjalisty AAC).

Dokonano także nowelizacji art. 192 § 2 k.p.k. Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego przepisu: Jeżeli istnieje wątpliwość co do stanu psychicznego świadka, jego stanu rozwoju umysłowego, zdolności postrzegania lub odtwarzania przez niego postrzeżeń, sąd lub prokurator może zarządzić przesłuchanie świadka z udziałem biegłego lekarza lub biegłego psychologa, a świadek nie może się temu sprzeciwić. Wprowadzono w przepisie w miejsce pojęcia „rozwoju umysłowego” pojęcie „rozwoju intelektualnego”. W zmianach terminologicznych następujących w ustawodawstwie pojęcie „upośledzenia umysłowego” zastępuje się zgodnym z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych pojęciem „niepełnosprawności intelektualnej”. W tym kontekście zmiana terminologiczna i wprowadzenie pojęcia rozwoju intelektualnego w art. 192 k.p.k. jest nieodzowne.

W obszarze pouczeń w Kodeksie postępowania karnego istotne znacznie ma art. 300 k.p.k. Aktualnie stosowane pisemne pouczenia nie spełniają standardów dostępności. Zarówno przy pouczeniach dla podejrzanego, pokrzywdzonego oraz świadka przewidziano w przepisach, że organ dokonujący czynności na żądanie danego podmiotu uprawnionego odczytuje treść przysługujących mu uprawnień lub zapewnia możliwość zapoznania się w formie dostępnej w rozumieniu ustawy o z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U.2020.1062 t.j.).

Zmiany dokonane w obszarze Kodeksu postępowania karnego ustawą o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 stycznia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 289) uznano za niewystarczające. Dlatego § 3a otrzymał brzmienie, zgodnie z którym osoby potrzebujące wsparcia ze względu na wiek, stan zdrowia lub niepełnosprawność oraz które nie ukończyły 18 lat, mogą otrzymać dostęp do wyjaśnień co do zakresu ich uprawnień i obowiązków oraz sposobu i warunków przesłuchania. Wzory wyjaśnień umieszcza się także na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Pouczenia i wyjaśnienia, zgodnie z dodanym na mocy wcześniejszej nowelizacji § 3b, mogą być opisowe lub graficzne.

Przewidziano również konieczność przygotowania pouczeń dla podejrzanych, pokrzywdzonych i świadków, będących osobami z niepełnosprawnościami. W zakresie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia, zawartej w § 4 artykułu 300 k.p.k. wprowadzono zmianę mającą na celu zwiększenie dostępności pouczeń.

Zmiany w Kodeksie karnym wykonawczym mają zapewnić, aby więźniowie z niepełnosprawnościami nie byli traktowani gorzej niż więźniowie bez niepełnosprawności oraz aby przepisy Kodeksu karnego wykonawczego realizowały zasadę równości i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami.



Zmieniono więc przede wszystkim pkt 3 w ust. 3 art. 88 Kodeksu karnego wykonawczego, który przewidywał, że „skazanego z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi, w tym skazanego za przestępstwo z art. 197–203 k.k., popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych a także osoby upośledzone umysłowo” osadza się zawsze w zakładzie karnym typu zamkniętego. Zmieniony przepis przewiduje, że będzie to dotyczyć skazanego za przestępstwo z art. 197–203 k.k., popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych.

Punktem wyjścia w zakresie sposobu traktowania więźniów z niepełnosprawnościami jest gwarantowana przez Konwencję w art. 5 zasada równości i niedyskryminacji. Oddziaływanie na tę grupę skazanych wymaga indywidualnego podejścia z uwzględnieniem zróżnicowanych potrzeb i wymagań wynikających z każdego rodzaju niepełnosprawności. Jednakże każdorazowe osadzanie osób z niepełnosprawnością psychospołeczną, intelektualną lub poznawczą w zakładzie karnym typu zamkniętego nie znajduje uzasadnienia.

Proponowana zmiana wpisuje się również w jedną z naczelných zasad obowiązujących w prawie karnym, tj. zasadę humanitaryzmu. Jest to zasada zagwarantowana konstytucyjnie, w art. 41 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym przewiduje się traktowanie każdego pozbawionego wolności w sposób humanitarny. Zasada ta została wyrażona na poziomie ustawowym w art. 3 Kodeksu karnego. W wymiarze osób z niepełnosprawnościami wyraża się to przede wszystkim w minimalizacji cierpień, dolegliwości i wszelkich niedogodności powstałych w wyniku realizacji norm prawa karnego. Z drugiej strony przyjmuje się, że nie może prowadzić do ich całkowitego zaniku, albowiem w takim przypadku odpowiedzialność karna osób z niepełnosprawnościami stałaby się jedynie iluzją.

Więźniowie z niepełnosprawnością psychospołeczną, intelektualną lub poznawczą na mocy art. 88 ust. 3 pkt 3 byli traktowani znacząco odmiennie i gorzej niż inni więźniowie. W dotychczasowym brzmieniu był to przepis dyskryminacyjny, sprzeczny z art. 5, art. 12 oraz art. 15 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Dlatego konieczna była jego zmiana opisana wyżej.

Nadto, zmieniono również art. 96 § 1 k.k.w. w ten sposób, aby wymagane było uzyskanie zgody osoby z niepełnosprawnością na stosowanie w stosunku do niej terapeutycznego systemu wykonywania kary.

W przypadku skazanych z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi oraz z niepełnosprawnością intelektualną (zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy „upośledzonych umysłowo”) do odbywania kary w systemie terapeutycznym nie była wymagana ich zgoda. Takie rozwiązanie prawne godziło w zasadę autonomii osób z niepełnosprawnościami, naruszało przez to art. 3 lit. a Konwencji. Odmiennie traktowanie osób pełnosprawnych w tym zakresie sprawiało, że mamy do czynienia z przepisem dyskryminacyjnym, sprzecznym z art. 5 Konwencji (zakaz dyskryminacji) i art. 12 Konwencji (równość wobec prawa). Niepełnosprawność konstituuje jeden z elementów przestępstwa,

której zaistnienie *ipso iure* powodował stosowanie wobec odbywającego karę pozbawienia wolności systemu terapeutycznego. Nie uwzględniało się w tym przypadku woli takiej osoby z niepełnosprawnością. Osoby pełnosprawne nie były traktowane w ten sposób. Fakt, że zakwalifikowanie do terapeutycznego systemu wykonywania kary jest uznawane bardziej za przywilej niż obciążenie (dolegliwość) nie wpływa na negatywną ocenę dotychczasowego brzmienia przepisu. Toteż, wprowadza się przepis wymagający zgody każdego więźnia na stosowanie wobec niego terapeutycznego systemu wykonywania kary pozbawienia wolności.

## Zmiany dotyczące problematyki pomocy społecznej

W art. 55 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, obok wartości takich jak wolność, intymność, godność, poczucie bezpieczeństwa, które w szczególności uwzględnia się przy organizacji domu pomocy społecznej oraz zakresie i poziomie usług świadczonych przez ten dom, dodano możliwości prowadzenia niezależnego życia. Aspekt ten był znacząco zaniedbany. Tymczasem, sposób organizacji i funkcjonowania domów pomocy społecznej powinien respektować prawa i wolności wyrażone w Konstytucji RP oraz konwencjach międzynarodowych gwarantujących prawa jednostki (Raport pn. „Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami? Naruszenia – Dobre praktyki – Problemy systemowe”, raport opracowany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, red. A. Iwanowska, J. Józwiak, Warszawa 2017, s. 49).

Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych potwierdza prawo do godności osób z niepełnosprawnościami, jak również przyznaje osobom z niepełnosprawnościami prawo do niezależnego życia. Również ogólne zasady Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, w szczególności poszanowanie przyrodzonej godności jednostki, autonomii i niezależności (art. 3 (a)) oraz pełnego i skutecznego uczestnictwa i integracji w społeczeństwie (art. 3 (c)), są podwaliną prawa do niezależnego życia i bycia częścią wspólnot, w tym wspólnot lokalnych. Prawo do wybierania i decydowania o swoim życiu (prowadzenia niezależnego życia) jest refleksem ludzkiej godności. Biorąc pod uwagę charakter stwierdzanych w domach pomocy społecznej naruszeń praw człowieka, nieodzowne jest odwołanie się do możliwości prowadzenia niezależnego życia obok wartości takich jak wolność, intymność, godność oraz poczucie bezpieczeństwa.

Przed nowelizacją ustawy o pomocy społecznej z 2019 roku (ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. 2019, poz. 1690) nie było przepisów, które regulowałyby wprost kwestię zakazu opuszczania domów pomocy społecznej. Rzecznik Praw Obywatelskich

wielokrotnie zwracał uwagę na ten problem, wskazując na potrzebę zmiany przepisów, na podstawie których działają tego typu placówki tak, aby nie dopuścić do powtarzania się przypadków naruszania praw przebywających tam osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami (Raport pn. „Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami? Naruszenia – Dobre praktyki – Problemy systemowe”, raport opracowany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, red. A. Iwanowska, J. Józwiak, Warszawa 2017, s. 17).

We wspomnianej nowelizacji z roku 2019 w art. 55 ust. 2a-2i unormowano zasady dające domowi pomocy społecznej możliwość uregulowania kwestii zgłaszania personelowi domu wyjść poza teren domu oraz ograniczenia możliwości samodzielnego opuszczania terenu domu pomocy społecznej przez mieszkańca z zaburzeniami psychicznymi w przypadku, gdy brak opieki zagraża życiu lub poważnie zagraża zdrowiu mieszkańca domu. Jednakże okazuje się, że w praktyce przepisy te są często pomijane. Zaprzeczeniem prawa do niezależnego życia jest niewątpliwie arbitralne, nieoparte na przepisach ustawy limitowanie wolności jednostki na mocy przepisów wewnętrznych regulaminów. Stąd konieczność, aby procedura w tym zakresie była bardzo precyzyjna. Dlatego też dodano przepis, zgodnie z którym dyrektor lub kierownik domu pomocy społecznej prowadzi rejestr pisemnych ograniczeń, o których mowa w ust. 2b. Dotychczasowy ust. 2i został oznaczony jako ust. 2j.

W art. 55 wprowadzono również przepis, zgodnie z którym domy pomocy społecznej rozmieszcza się równomiernie na terenie powiatu, a jednocześnie nie można prowadzić dwóch lub więcej domów pomocy społecznej w jednym budynku lub w budynkach sąsiadujących. Na poziomie rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej wprowadzono limity w zakresie liczby miejsc w domu pomocy społecznej (§ 6 ust. 1 lit. d). Standardy w zakresie liczby miejsc w domach pomocy społecznej powinny być stopniowo podwyższone przez ograniczenie maksymalnej liczby miejsc w domu pomocy społecznej. W wielu przypadkach stają się one jednak fikcją, jeżeli kilka domów pomocy społecznej mieści się na różnych piętrach tego samego budynku lub w jednym zespole budynków. Jest to niedopuszczalna praktyka tworzenia „moločów”, w których w jednym miejscu skomasowanych jest nawet kilkaset osób. Wprowadzenie zasady ustawowej, opisanej wyżej, ma zapobiec tego typu praktykom.

Regulaminy domów pomocy społecznej powinny mieć w istocie charakter czysto organizacyjny i techniczny. Nie mogą one limitować praw i wolności wyrażonych w Konstytucji RP lub w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (np. przez konieczność uzyskania zgody na samodzielne opuszczenie DPS, obowiązek powrotu do godziny 22, zgłoszenie chęci wyjścia na 3 dni wcześniej). Brakuje w tym zakresie zasad ustawowych, które regulowałyby to zagadnienie, a w konsekwencji nie ma procedury badania zgodności z prawem postanowień w regulaminach domów pomocy społecznej. Wskutek niewprowadzania zasad ustawowych w tej materii, domy pomocy społecznej

niejednokrotnie w regulaminach wprowadzają nadmierne ograniczenia (K. Kurowski, „Przestrzeganie wolności i praw człowieka i obywatela w domach pomocy społecznej”, Niepełnosprawność – problemy, problemy, rozwiązania 2014/2(11) s. 157-181; „Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce”, red. merytoryczna J. Zadrożny, dostępny: <http://konwencja.org/cal-tresc-raportu/>, s. 27-28, wyd. Fundacja KSK).

Mając na względzie dużą dowolność w konstruowaniu regulaminów domów pomocy społecznej, w ustawie wprowadzono dodatkowe restrykcje w tym zakresie w postaci przepisów znowelizowanego art. 57 ust. 3b pkt 3, znowelizowanego art. 57 ust. 4, znowelizowanego art. 57a ust. 3 oraz przez dodanie ustępów 4-8 w art. 57a ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisami, do wniosku o zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej należy dołączyć regulamin organizacyjny domu pomocy społecznej lub jego projekt wraz z uzasadnieniem wskazującym, że ograniczenia w nim zawarte nie stanowią naruszenia praw lub wolności mieszkańca domu pomocy społecznej. Zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej będzie wydawane po zbadaniu zgodności z prawem regulaminu domu pomocy społecznej lub jego projektu. W kontekście wprowadzonych wymagań wojewoda będzie obowiązany do potwierdzenia, że regulamin nie narusza praw lub wolności mieszkańca gwarantowanych na poziomie konstytucyjnym lub konwencji międzynarodowych, w tym Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Dodatkowym zabezpieczeniem, aby nie dochodziło do tego typu naruszeń, jest wprowadzenie sądowej procedury badania zgodności z prawem regulaminów domu pomocy społecznej. Sąd również będzie obowiązany badać, czy regulamin nie narusza praw lub wolności mieszkańca, gwarantowanych na poziomie konstytucyjnym lub konwencji międzynarodowych, w tym Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Prawo do zainicjowania takiego postępowania będzie służyło Rzecznikowi Praw Obywatelskich, nowo powołanemu Rzecznikowi Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej oraz organizacjom pozarządowym, do których celów statutowych należy działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami. W sprawach tych sąd ma orzekać niezwłocznie po przeprowadzeniu rozprawy. Rozprawa powinna się odbyć nie później niż w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku o zbadanie zgodności z prawem regulaminu domu pomocy społecznej. Sąd orzekając o niezgodności regulaminu domu pomocy społecznej z prawem wskazuje na zmiany, których należy dokonać w regulaminie w celu zapewnienia jego zgodności z prawem. W razie orzeczenia przez sąd niezgodności regulaminu domu pomocy społecznej z prawem podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dokonuje zmian wskazanych przez sąd i przedstawia je wojewodzie w terminie 30 dni. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda cofa zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej. W razie, gdy zaproponowane zmiany nie zapewniają zgodności regulaminu domu pomocy społecznej z prawem, wojewoda wyznacza dodatkowy 14-dniowy termin na wprowadzenie kolejnych zmian. Po

bezsukutecznym upływie terminu lub jeżeli wprowadzone zmiany nie zapewniają zgodności z prawem regulaminu domu pomocy społecznej, wojewoda cofa zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej. Dotychczasowy ust. 3 w art. 57a został oznaczony jako ust. 9.

Brak uregulowań prawnych w zakresie monitoringu w domach pomocy społecznej naruszał gwarancje podstawowych praw i wolności mieszkańców domów pomocy społecznej, zawartych w Konstytucji RP, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, Karcie Praw Podstawowych UE oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (w szczególności art. 22). Wprowadzenie regulacji w tym zakresie usuwa ten stan rzeczy. Dotyczy to także braku uregulowań prawnych dotyczących: przekazywania, odtwarzania i utrwalania obrazu lub dźwięku z monitoringu, praw osób monitorowanych oraz zasad wykorzystania tych danych. Kwestie te normuje dodany art. 57b, w którym wskazuje się, że jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców lub pracowników, dom pomocy społecznej może wprowadzić szczególny nadzór nad terenem domu pomocy społecznej lub terenem wokół domu pomocy społecznej w postaci środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring). Zakazuje się objęcia monitoringiem pomieszczeń mieszkalnych, pomieszczeń sanitarnych, szatni, stołówek oraz palarni. Nagrania obrazu przetwarzane są wyłącznie do celów, do których zostały zebrane, i przechowywane przez okres nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia nagrania. W przypadku, w którym nagrania obrazu stanowią dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie prawa lub dom pomocy społecznej powziął wiadomość, iż mogą one stanowić dowód w postępowaniu, termin określony w ust. 3 ulega przedłużeniu do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Po upływie okresów, o których mowa w ust. 3 lub 4, uzyskane w wyniku monitoringu nagrania obrazu zawierające dane osobowe podlegają zniszczeniu, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Cele, zakres oraz sposób zastosowania monitoringu ustala się w Regulaminie monitoringu wizyjnego domu pomocy społecznej i ogłasza się w formie obwieszczenia w powszechnie dostępnym miejscu w domu pomocy społecznej. Dom pomocy społecznej informuje mieszkańców na piśmie o wprowadzeniu monitoringu. W przypadku wprowadzenia monitoringu dom pomocy społecznej oznacza również pomieszczenia i teren monitorowany w sposób widoczny i czytelny, za pomocą odpowiednich znaków lub ogłoszeń dźwiękowych, nie później niż jeden dzień przed jego uruchomieniem. Wprowadzona regulacja jest odrębną od regulacji monitoringu wizyjnego przewidzianej przepisami art. 18e ust. 2-6 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, którymi też objęte są domy pomocy społecznej. Poza tym, niezależnie od przedmiotowej regulacji stosowane mają być również przepisy art. 12 i art. 13 rozporządzenia 2016/679.

Wprowadzono zasadę, że mieszkaniec domu ma prawo do pomocy w ochronie swoich praw. Prawo do pomocy w ochronie praw osoby przysługuje również jej przedstawicielowi

ustawowemu, asystentowi prawnemu, pełnomocnikowi wspierającemu lub osobie faktycznie wspierającej. Osoby uprawnione mają prawo w szczególności do:

- przekazania ustnych i pisemnych skarg dotyczących naruszenia praw osoby;
- spotkania z Rzecznikiem Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej, w warunkach zapewniających swobodę wypowiedzi, nie później niż w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia takiej potrzeby;
- uzyskania informacji o rozstrzygnięciu zgłoszonej sprawy.

Za przestrzeganie praw i wolności, w tym prawa do prywatności osób z niepełnosprawności przebywających w domach pomocy społecznej, ma być odpowiedzialny wyspecjalizowany organ o charakterze kontrolnym, skonstruowany na wzór instytucji Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychicznego. Dlatego wprowadza się instytucję Rzecznika Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej, w kompetencjach którego byłoby podejmowanie z urzędu i na wniosek działań kontrolujących zapewnienie praw i wolności mieszkańcom domów pomocy społecznej. Dom pomocy społecznej informuje osoby, o których mowa w ust. 1 i 2, o zakresie działania i sposobie kontaktu z Rzecznikiem Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej.

Do zadań Rzecznika Praw Mieszkańca należy w szczególności:

- pomoc w dochodzeniu praw w sprawach związanych z przyjęciem, warunkami pobytu i opuszczaniem domu pomocy społecznej;
- wyjaśnianie lub pomoc w wyjaśnianiu ustnych i pisemnych skarg;
- współpraca z osobami z otoczenia, przedstawicielem ustawowym oraz osobami faktycznie wspierającymi;
- inicjowanie i prowadzenie działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie praw mieszkańców domu pomocy społecznej.

Nadto, ustanowiono delegację dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzenia, w którym zostanie określony szczegółowy tryb i sposób działania Rzecznika Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej, uwzględniając terytorialny obszar działania Rzeczników.

Rzecznik Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej w wykonywaniu swoich zadań współpracuje z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Pacjenta oraz współpracuje z właściwymi miejscowo Rzecznikami Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego oraz wojewodą. Dla Rzecznika Praw Mieszkańca, celem realizacji jego zadań, przewidziano szerokie instrumentarium, w ramach którego Rzecznik ma prawo:

- wstępu do wszystkich pomieszczeń domu pomocy społecznej;
- występowania z wnioskiem do personelu domu pomocy społecznej o podjęcie działań zmierzających do usunięcia przyczyny skargi lub zaistniałych naruszeń;

- dostępu do dokumentacji zbiorczej oraz dokumentacji indywidualnej mieszkańca domu pomocy społecznej;
- porozumiewania się z osobami, o których mowa w art. 57c ust. 1 i 2, bez udziału innych osób.

Podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, zapewnia Rzecznikowi Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej warunki do wykonywania jego zadań, w szczególności umożliwia przyjmowanie skarg oraz udostępnia pomieszczenia przeznaczone do odbywania spotkań z osobami, uprawnionymi do kontaktu z nim. Ponadto, podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, zapewnia dostęp do danych kontaktowych lokalnego Rzecznika Praw Mieszkańca. Poza tym, podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, na żądanie mieszkańca ma obowiązek zapewnić możliwość skontaktowania się z lokalnym Rzecznikiem Praw Mieszkańca.

Powołanie Rzecznika Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej, przynajmniej jednego na powiat, należy do zadań starosty. Starosta czyni to w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Przepisy regulują, kto może zostać Rzecznikiem Praw Mieszkańca. Wprowadzono następujące warunki minimalne:

- 1) posiada wykształcenie wyższe;
- 2) posiada wiedzę i doświadczenie dające rękojmię prawidłowego sprawowania funkcji Rzecznika Praw Mieszkańca;
- 3) jest obywatelem polskim;
- 4) korzysta z pełni praw publicznych;
- 5) nie był karany za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;
- 6) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Jednocześnie zastrzeżono, że Rzecznikiem Praw Mieszkańca nie może być:

- 1) pracownik Domu Pomocy Społecznej,
- 2) podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej,
- 3) osoba powiązana kapitałowo lub osobowo z podmiotem, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej,
- 4) osoba prowadząca działalność, która kolidowałaby z wykonywaniem funkcji Rzecznika Praw Mieszkańca.

Minister właściwy w sprawach zabezpieczenia społecznego może powołać Ogólnopolską Radę Rzeczników Praw Mieszkańca Domu Pomocy Społecznej, która proponuje rozwiązania systemowe w kontekście problemów ujawniających się w pracy Rzeczników Praw Mieszkańca. Minister ma taką możliwość, z której jednak nie musi korzystać.

Rzecznik Praw Obywatelskich w trakcie wizytacji w domach pomocy społecznej dostrzegł problem zapewniania mieszkańcom tych placówek odpowiedniej opieki psychologicznej i psychiatrycznej. Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i

Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej, mieszkańcom należy zapewnić kontakt z psychologiem, a osobom przebywającym w domu dla osób przewlekle psychicznie chorych albo uzależnionych od alkoholu również z psychiatrą. Część placówek w ogóle nie zapewniała mieszkańcom opieki psychologicznej, korzystała jedynie z doraźnej pomocy psychologa (Raport pn. „Prawa mieszkańców domów pomocy społecznej. Jak wspólnie zadbać o godne życie osób starszych, chorych i z niepełnosprawnościami? Naruszenia – Dobre praktyki – Problemy systemowe”, raport opracowany przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, red. A. Iwanowska, J. Józwiak, Warszawa 2017, s. 78-79). Dlatego w art. 58 dodano ust. 1a, zgodnie z którym „Dom pomocy społecznej zapewnia mieszkańcom domu kontakt z psychologiem, a w przypadku mieszkańców domu przebywających w domach, o których mowa w art. 56 pkt 3, również z psychiatrą”. Przeniesienie regulacji na poziom ustawy istotnie zmieni ciężar obowiązku domów pomocy społecznej w tym zakresie.

## Zmiany dotyczące problematyki udziału w życiu politycznym i publicznym

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

#### Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych

Prawa wyborcze i referendalne w Rzeczypospolitej reguluje Konstytucja RP. W art. 62 ust. 1 akt ten stanowi, że „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Jednocześnie jednak w ust. 2 wskazano, że „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione (...)”. W odniesieniu jednak do sfery praw wyborczych (i referendalnych), orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu – zarówno częściowym, jak i całkowitym – prowadzi do każdorazowej, automatycznej ich utraty. W konsekwencji tego, po uprawomocnieniu się każdego orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu, na wniosek sądu, osoba ubezwłasnowolniona jest wykreślana przez właściwego wójta, burmistrza, prezydenta miasta z rejestru wyborców.

Oznacza to więc, że wszystkie osoby sądownie ubezwłasnowolnione, w tym często osoby z niepełnosprawnościami, nie są wyborcami. Utrata praw wyborczych (biernego i czynnego) w związku z orzeczeniem o ubezwłasnowolnieniu ma istotne przełożenie na szereg praw politycznych. Regulacja Konstytucji RP w powyższym zakresie została powtórzona również w przepisach ustawy - Kodeks wyborczy. Wspomniany, swoisty automatyzm w pozbawianiu



praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych był (w odniesieniu do Węgier) przedmiotem postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (sprawa Kiss przeciwko Węgrom) i został uznany za możliwe naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Od wielu lat postulaty zmiany przepisów w tym zakresie zgłasza szereg organizacji społecznych i instytucji międzynarodowych. Bardzo krytyczne oceny w zakresie trybu pozbawienia praw wyborczych wszystkich osób ubezwłasnowolnionych formułuje również m.in. OBWE.

## Lokale wyborcze

W wyborach powszechnych i referendach (zarówno ogólnokrajowych, jak i lokalnych) tworzone są lokale wyborcze dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Problematykę tę reguluje m.in. art. 186 § 1 ustawy Kodeks wyborczy. Zgodnie z przywołanym przepisem, lokale takie mają stanowić co najmniej połowę lokali utworzonych w każdej gminie. Zapewnia je wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Kodeks wyborczy wskazuje również (w art. 16 § 1 pkt 3), że informację o takich lokalach podaje się do wiadomości wyborców najpóźniej w 30. dniu przed dniem wyborów.

Art. 186 § 2 Kodeksu wyborczego stanowi, że wymogi i warunki techniczne, jakie lokal obwodowej komisji wyborczej powinien spełniać, aby był dostosowanym do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, są regulowane w drodze rozporządzenia.

## Procedury głosowania

Zgodnie z ustawą Kodeks wyborczy, część wyborców z niepełnosprawnościami może skorzystać z tzw. „alternatywnych procedur głosowania”, które umożliwiają udział w głosowaniu bez konieczności udania się do lokalu wyborczego. Obecnie w polskim prawie wyborczym funkcjonują dwie takie procedury: przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne.

Z możliwości ustanawiania pełnomocnika mogą skorzystać niektórzy wyborcy z niepełnosprawnościami – wyłącznie wyborcy z orzeczoną przez właściwy organ niepełnosprawnością w stopniu znacznym bądź umiarkowanym (bądź orzeczeniem równoważnym). Dodatkowo z procedury tej mogą skorzystać również wyborcy, którzy ukończyli 60. rok życia (bez względu na ewentualną niepełnosprawność). Zamiar skorzystania z procedury powinien zostać zgłoszony przez wyborcę najpóźniej do 9. dnia przed dniem wyborów (szczegółowa regulacja głosowania przez pełnomocnika została zawarta w rozdziale 7 Kodeksu wyborczego). Procedura przewiduje, że pełnomocnictwo jest udzielane przed wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, bądź innym upoważnionym przez wójta urzędnikiem gminy (art. 56 Kodeksu wyborczego). Co do zasady czynność ta odbywa się w miejscu zamieszkania wyborcy udzielającego pełnomocnictwa lub, na wniosek

wyborcy, w innym, dogodnym dla niego miejscu na terenie gminy. Kodeks wyborczy stanowi, że pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo tylko od jednego wyborcy. Wyjątkiem są członkowie rodziny (wskazano, że jest to wstępny, zstępny, małżonek, brat, siostra) lub osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Wówczas pełnomocnik może przyjąć pełnomocnictwo od dwóch wyborców (jeśli jeden z wyborców należy do wymienionej grupy osób). Jeśli chodzi o oddawanie głosu, omawiana procedura stanowi, że w dniu głosowania pełnomocnik udaje się do lokalu wyborczego. Obwodowa komisja wyborcza odbiera od niego akt pełnomocnictwa, które jest dołączane do spisu wyborców. Następnie pełnomocnik pobiera kartę (lub karty w zależności od rodzaju wyborów) do głosowania. Pełnomocnik głosujący w imieniu wyborcy podlega w pozostałych sprawach tym samym zasadom głosowania w lokalu wyborczym, co inni wyborcy.

Drugą procedurą „alternatywną” jest głosowanie korespondencyjne (szczegółowa regulacja została zawarta w rozdziale 6a Kodeksu wyborczego). Do korzystania z możliwości głosowania korespondencyjnego uprawnieni są tylko niektórzy wyborcy z niepełnosprawnościami (o znacznym albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, ewentualnie z równoważnym orzeczeniem), a także wyborcy, którzy ukończyli 60. rok życia (bez względu na niepełnosprawność). W związku z pandemią COVID-19, do głosowania korespondencyjnego uprawnieni zostali również wyborcy przebywający w kwarantannie.

Wyborcy z niepełnosprawnościami manualnymi napotykać na poważne techniczne trudności w samodzielnym i tajnym oddawaniu głosu w lokalu wyborczym.

## Informowanie o wyborach

Zgodnie z regulacją zawartą w Rozdziale 5a Kodeksu wyborczego, m.in. każdy wyborca z niepełnosprawnością ma zagwarantowaną możliwość uzyskiwania szeregu ważnych informacji dotyczących m.in.: właściwego dla siebie okręgu wyborczego i obwodu głosowania, lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami znajdujących się najbliżej miejsca zamieszkania, 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. Kodeks wyborczy wskazuje szereg sposobów przekazywania powyższych informacji wyborcom z niepełnosprawnościami. Przed wszystkim informacje te przekazuje wyborcy wójt, burmistrz lub prezydent miasta, bądź upoważniony przez niego pracownik w godzinach pracy urzędu, w tym także telefonicznie (art. 37a Kodeksu wyborczego). Informacje mogą być przesyłane jako drukowane materiały informacyjne lub w formie elektronicznej.

## Standardy głosowania w wyborach do organów jednostek pomocniczych

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w art. 5 ust. 1 stanowi, że gmina może tworzyć swoje jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Działania takie są fakultatywne, gmina ma dowolność w decydowaniu o tym, czy utworzyć jednostki pomocnicze i na jakim obszarze (na całym obszarze gminy, ale również na jej części). Rady sołeckie reguluje art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. W ust. 1 przepis ten wskazuje, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys, natomiast ust. 2 stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Ustawa nie reguluje jednak innych kwestii dotyczących procedur wyboru sołtysa i rady sołeckiej. Mogą one być bowiem dowolnie regulowane przez organy gmin w nadawanych uchwałami statutach jednostek pomocniczych. Podobne rozwiązania obowiązują m.in. w dzielnicach, osiedlach tworzonych w miastach. Dotyczy to również kwestii udziału w takich wyborach osób z niepełnosprawnościami – na podstawie ustawy nie obowiązują żadne wymogi w tym zakresie.

### b) proponowane regulacje i ich skutki

#### Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych

Od wielu lat formułowane są postulaty zmiany Konstytucji RP w zakresie wspomnianego już art. 62 ust. 2, który obecnie stanowi podstawę dla „automatycznej” utraty praw wyborczych przez wszystkie osoby ubezwłasnowolnione, bez względu na jego rodzaj. Należy zwrócić jednocześnie uwagę na kwestię wyborów do Parlamentu Europejskiego. Podnosi się bowiem brak zastosowania art. 62 ust. 2 Konstytucji RP w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że Konstytucja RP nie wypowiada się na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego, ponieważ Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę w Polsce, lecz organem realizującym określone funkcje w strukturze Unii Europejskiej. Konkludując, uznano, że kwestia m.in. przyznawania praw wyborczych mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy w regulacjach dotyczących tych konkretnych wyborów. Pogląd taki znalazł, jak się wydaje, poparcie również w orzecznictwie sądów powszechnych. Na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i przy uwzględnieniu braku regulacji w Konstytucji RP materii wyborów do Parlamentu Europejskiego, Sąd Rejonowy w Nowym Sączu nakazał w 2019 roku wpisanie obywatela częściowo ubezwłasnowolnionego do rejestru wyborców.

Na kanwie powyższych poglądów, zaprezentowana została w projektowanej ustawie zmiana art. 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Skutkiem wprowadzenia projektowanej zmiany będzie przyznanie (przy założeniu braku regulacji na poziomie Konstytucji RP) na podstawie regulacji Kodeksu wyborczego praw wyborczych osobom ubezwłasnowolnionym.

Podkreślenia wymaga, że przedstawione w projektowanej ustawie zmiany Kodeksu wyborczego nawiązują do postulatów zawartych w petycji P 10-72/20, wniesionej do Senatu RP przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, są natomiast szersze niż w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Druk nr 490).

Skutkiem projektowanych przepisów będzie usunięcie stanu dyskryminacji w udziale w życiu politycznym części osób z niepełnosprawnościami. Projektowana zmiana dotyczy w zamierzeniu jednak tylko tego jednego rodzaju wyborów, więc zasadniczy postulat usunięcia podstawy dla pozbawiania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w wyborach Prezydenta RP, do Sejmu RP i do Senatu RP, samorządowych i w zakresie referendum, nie ulega przez to osłabieniu.

## Lokale wyborcze

Postulat dążenia do stanu, w którym wszystkie lokale wyborcze będą w pełni dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, jest od wielu lat formułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich czy też organizacje społeczne. Kierunek ten jest również zgodny z rekomendacjami dla Polski Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. W rządowej „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030” w pkt I.2.1. („Zapewnienie możliwości pełnego udziału czynnego i biernego w wyborach i referendach osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności”), wskazano również, że „Zakłada się stworzenie dalszego stopniowego zwiększania liczby lokali wyborczych dostępnych dla wyborców z niepełnosprawnościami, jak również stworzenie efektywnego i skutecznego mechanizmu monitorowania realizacji tego obowiązku przez poszczególne gminy”.

Projektowane przepisy zakładają wprowadzenie rozwiązań zwiększających stopniowo odsetek lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Rozłożenie w czasie ma umożliwić odpowiednie przygotowanie infrastruktury przez władze gmin. Wskazano w projektowanych przepisach wprost docelowy odsetek i dokładne terminy kończenia poszczególnych etapów działań.

Propozycje obejmują również zmianę upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać lokale dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami.

Zmiana obejmuje m.in. konieczność dostosowania do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami bezpośredniej okolicy lokali wyborczych. Równocześnie

projektowane przepisy mają na celu zwiększenie wymogów (także pod względem dostępności) przygotowania lokali wyborczych innych, niż posiadające formalnie status dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Projektowane przepisy (nawiązując do wcześniejszych propozycji zawartych w projekcie z 2019 roku o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy, Druk nr 3346) obejmują wskazanie upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie warunków technicznych tych lokali. Obecne regulacje są w tym zakresie zdecydowanie niewystarczające, a z lokali tych korzysta również część wyborców z niepełnosprawnościami (z uwagi na bliskość itp.).

Skutkami społecznymi i prawnym proponowanych rozwiązań jest zwiększenie gwarancji zasady powszechności wyborów poprzez zwiększenie dostępności lokali wyborczych dla wyborców z niepełnosprawnościami. Zmiany te będą zgodne z rekomendacjami Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dla Polski i realizować będą postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznych.

Celem zapewnienia skutecznej realizacji wymogów wskazanych w art. 186, proponuje się również ustanowienie możliwości powoływania na czas wyborów swoich inspekcji przez komisarzy wyborczych, okręgowe komisje wyborcze oraz rejonowe komisje wyborcze. W szczególności do zadań inspekcji będzie należało przekazanie informacji o stwierdzonych brakach lub nieprawidłowościach w zakresie, o którym mowa w art. 186, do właściwego wójta, który zobowiązany będzie je bezzwłocznie usunąć. Rozwiązanie przyczyni się do efektywnego realizowania wskazanych w Ustawie wymogów w odniesieniu do lokali wyborczych.

## Procedury głosowania

Proponowane w projekcie zmiany odnoszą się do rozszerzenia kręgu wyborców uprawnionych do skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego i skierowania ich do wszystkich wyborców z niepełnosprawnościami. Dotychczasowe stosowanie procedury głosowania korespondencyjnego w Polsce było pozytywnie oceniane przez organizacje międzynarodowe, które monitorują przeprowadzanie wyborów – m.in. przez Misję Oceny Wyborów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Należy podnieść m.in. możliwość skorzystania przez wyborcę z przestania w ramach procedury głosowania korespondencyjnego nakładek na karty do głosowania w alfabecie Braille'a. W latach 2014-2018 procedura głosowania korespondencyjna była adresowana, co do zasady, do wszystkich wyborców w kraju i poza granicami (w tym oczywiście obejmowała wszystkich wyborców z niepełnosprawnościami, bez względu na stopień ich niepełnosprawności). Niestety, wraz ze zmianami w Kodeksie wyborczym wprowadzonymi w roku 2018, procedura ta z niewyjaśnionych przyczyn została ograniczona, a grupę uprawnionych zawężono do wyborców z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym i umiarkowanym. W 2020 roku w

przeprowadzanych w warunkach pandemii COVID-19 wyborach Prezydenta RP procedura ta ponownie została skierowana do wszystkich wyborców. Było to jednak działanie jednorazowe.

Problematykę procedur głosowania w polskim prawie wyborczym zauważono w toku oceny polskich regulacji dokonywanej przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Komitet sformułował w dniu 29 października 2018 r. swoje rekomendacje zawarte w uwagach kończących dotyczących wstępnego sprawozdania Polski o wdrażaniu postanowień Konwencji (CRPD/C/POL/CO/1). Punkt 52b tego dokumentu stanowi zalecenie w kontekście głosowania korespondencyjnego, aby „Wycofać nowelizację prawa wyborczego z 2018 r. i zapewnić dostępność procedur głosowania dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami”. Projektowane przepisy wypełniają tę rekomendację – z procedury tej będzie mógł skorzystać każdy wyborca z niepełnosprawnością (obecnie wyborcy z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym i umiarkowanym).

W projektowanych przepisach zaproponowano również analogiczne rozszerzenie zastosowania procedury głosowania przez pełnomocnika. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 54 Kodeksu wyborczego obok wyborców, którzy ukończyli 60. rok życia, z procedury tej będzie mógł skorzystać każdy wyborca z niepełnosprawnością (obecnie wyborcy z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym i umiarkowanym).

W projektowanej ustawie zaproponowano również wprowadzenie nowego w polskim prawie wyborczym rozwiązania – elektronicznego urządzenia do głosowania. Mechanizm ten ma wyjść naprzeciw postulatowi umożliwienia oddawania głosu w lokalu wyborczym w sposób samodzielny, w pełni niezależny, a jednocześnie tajny przez wyborców z niepełnosprawnościami manualnymi. Przepisy projektowanego Rozdziału 6b regulować będą podstawowe kwestie związane z elektronicznym urządzeniem do głosowania. Uprawnionymi do skorzystania z niego będą wszyscy wyborcy z niepełnosprawnościami. Przewiduje się, że w każdej gminie, w co najmniej jednym lokalu wyborczym maszyna taka będzie dostępna. Nie będą one ze sobą połączone za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych, znajdą bowiem zastosowanie jedynie w konkretnym lokalu wyborczym, wspierając wyborcę z niepełnosprawnością w procedurze wskazania swojej preferencji na karcie do głosowania. Elektroniczne urządzenie do głosowania zostało uregulowane w projektowanym art. 53n § 3 Kodeksu wyborczego, a szczegółowa specyfikacja techniczna zostanie zawarta w rozporządzeniu, wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w projektowanych przepisach. Przepisy zostały uzupełnione również o mechanizmy skutecznego informowania wyborcy o nowej możliwości. Zgodnie z założeniami, nowy mechanizm ma znaleźć zastosowanie w najbliższych wyborach Prezydenta RP po wejściu w życie projektowanej ustawy.

Projektowane przepisy obejmujące zmiany w zakresie procedury głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika, polegające na skierowaniu ich do wszystkich wyborców z niepełnosprawnościami, stanowić będą wzmocnienie gwarancji wynikających z

konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, a także stanowić będą wprost o realizacji gwarancji uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i publicznym, wynikających z art. 29 lit. a Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Zastosowanie elektronicznego urządzenia do głosowania pozwoli jednocześnie na niwelowanie stanu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami manualnymi. Dodatkowo będzie stanowić element modernizacji procesu wyborczego poprzez wykorzystanie nowoczesnego rozwiązania do wsparcia wyborców.

## Informacje o wyborach

W odniesieniu do wielu postulatów, formułowanych m.in. przez organizacje społeczne, projektowana ustawa przewiduje nowe rozwiązania mające na celu zapewnienie wyborcom z niepełnosprawnościami dostęp do informacji pochodzących od komitetów wyborczych. Należy podkreślić, że propozycje te korespondują z propozycjami petycji nr BKSP-145-559/19 skierowanej do Sejmu RP, a zostały one wypracowane przez Komisję ds. petycji Sejmu RP i zawarte wcześniej w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Druk sejmowy nr 1695).

Zgodnie z prezentowanymi przepisami, komitety wyborcze prowadzące agitację wyborczą o zasięgu ogólnokrajowym, w ramach wynikającej z przepisów Kodeksu wyborczego bezpłatnej emisji audycji wyborczych w ogólnokrajowych programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych zobowiązane będą do tłumaczenia tych audycji na język migowy. Telewizja Polska S.A., w toku debat przedstawicieli komitetów wyborczych przed wyborami do Sejmu RP i przed wyborami do Parlamentu Europejskiego oraz debat kandydatów przed wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej, ma obowiązek stosowania każdorazowo rozwiązań zapewniających ich dostępność dla osób z niepełnosprawnością słuchu.

W projekcie przewiduje się, że w wyborach Prezydenta RP, do Sejmu i do Senatu oraz do Parlamentu Europejskiego Państwowa Komisja Wyborcza zapewni usługę tłumacza migowego on-line dla wyborców. Umożliwi połączenie się z tłumaczem w czasie rzeczywistym. Wyborca powinien dysponować własnym komputerem lub urządzeniem mobilnym wyposażonym w kamerę. Usługa zostanie udostępniona wyłącznie w godzinach głosowania na potrzeby uzyskania przez wyborcę z niepełnosprawnością, posługującego się polskim językiem migowym, wskazanych informacji o wyborach. Rozwiązanie przyczyni się do usunięcia stanu dyskryminacji wyborców głuchych w procesie wyborczym.

## Pełnienie funkcji z wyboru przez osoby z niepełnosprawnościami

W odniesieniu do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości pełnienia funkcji, na które zostały wybrane, w projektowanej ustawie proponuje się wykreślenie przesłanki wygaśnięcia mandatu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jaką jest uzyskanie orzeczenia o niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na okres co najmniej do końca kadencji (a więc art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego).

Kwestia była sygnalizowana przez organizacje pozarządowe, m.in. w „Społecznym Raporcie Alternatywnym z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce”. Skutkiem proponowanej zmiany będzie zwiększenie dostępu osób z niepełnosprawnościami do stanowisk publicznych, a także zwiększenie gwarancji ich udziału w życiu politycznym.

## Standardy głosowania w wyborach do organów jednostek pomocniczych

Projektowane przepisy przewidują wprowadzenie podstawowych standardów dotyczących dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, przewidzianych w Kodeksie wyborczym, również w wyborach do organów jednostek pomocniczych działających na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (sołectwa, dzielnice, osiedla).

Takie rozwiązanie pozwoli, choć w części, zniwelować występowanie obecnie dwóch bardzo wyraźnie różniących się standardów, kiedy to w wyborach do rad gminy, rad powiatów, sejmików województwa (wyborach samorządowych), a także innych wyborach powszechnych i referendum wyborcy mogą korzystać z przewidzianych przez Kodeks wyborczy procedur wsparcia w głosowaniu, podczas gdy w odniesieniu do wyborów jednostek pomocniczych gminy – najczęściej takich mechanizmów nie ma lub są stosowane w bardzo ograniczonym zakresie.

## Zmiany dotyczące problematyki edukacji

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Zgodnie z art. 24 Konwencji, Państwa Strony, a zatem od 2012 r. również Polska, zobowiązane są do zapewnienia włączającego systemu kształcenia umożliwiającego integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym, aby umożliwić pełny rozwój potencjału oraz poczucia godności i własnej wartości każdego dziecka, wzmacniać poszanowanie praw człowieka, podstawowych wolności i różnorodności ludzkiej,



dając wszystkim uczniom, w tym osobom z niepełnosprawnościami, możliwość rozwijania ich osobowości, talentów i kreatywności, zdolności umysłowych i fizycznych, przy pełnym wykorzystaniu ich możliwości oraz umożliwiać włączenie społeczne.

W Polsce prawo do edukacji jest zagwarantowane przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w art. 70, który uwzględnia wszystkie zobowiązania Polski w zakresie praw człowieka wynikające z dorobku Organizacji Narodów Zjednoczonych i stanowi, że: „Każdy ma prawo do nauki, a władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”. Prawo do edukacji precyzuje ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230), w preambule której czytamy: „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka”.

### Kształcenie na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym

Z celami Konwencji spójne są także przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900). W preambule tej ustawy wskazano, że: „Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności”. Zgodnie z artykułem 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, system oświaty w Polsce zapewnia dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwość korzystania z pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej. Dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami, niedostosowaniem społecznym i zagrożone tym niedostosowaniem mają możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami. Przepisy prawa oświatowego zobowiązują przedszkola, szkoły i placówki do indywidualizacji procesu kształcenia i wychowania każdego ucznia, rozpoznawania potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci i uczniów oraz zapewnienia im pomocy psychologiczno-pedagogicznej. W przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz przepisach aktów wykonawczych do tych ustaw, określono szereg instrumentów wsparcia, które w zdecydowanej większości odnoszą się do oddziaływań skierowanych bezpośrednio do uczniów i często wymagają rozpoznania konkretnego rodzaju niepełnosprawności lub zaburzenia potwierdzonego formalnym dokumentem (zaświadczeniem o stanie zdrowia, opinią lub orzeczeniem wydawanym przez

poradnię psychologiczno-pedagogiczną), którego posiadanie przez ucznia pozwala na uruchomienie wsparcia po stronie szkoły.

Na mocy art. 1 ustawy o systemie oświaty, system oświaty zapewnia w szczególności:

- realizację prawa każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej do kształcenia się oraz prawa dzieci do wychowania i opieki odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju;
- dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizycznych uczniów, a także możliwości korzystania z opieki psychologicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej;
- możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami.

Dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami mają możliwość kształcenia się w ogólnodostępnych i integracyjnych szkołach oraz klasach i szkołach specjalnych. Kształcenie w integracji powinno umożliwić tym uczniom zdobycie wiedzy i umiejętności na miarę ich możliwości w warunkach przedszkola i szkoły ogólnodostępnej. Szkolnictwo specjalne lub oddziały specjalne oraz szkolnictwo integracyjne umożliwiające naukę i wychowanie razem z „pozostałymi uczniami” przewidziane są dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Wybór odpowiedniej formy kształcenia i wychowania należy do rodziców lub opiekunów dziecka. Kwalifikacji do kształcenia specjalnego i integracyjnego dokonują poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które w wyniku stosownych badań specjalistycznych wydają orzeczenia o rodzaju i stopniu niepełnosprawności, określając każdemu dziecku z niepełnosprawnością odpowiednią formę kształcenia (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych, Dz. U. poz. 199 z późn. zm.).

Nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia (art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe), jednak dla uczniów z różnego rodzaju niepełnosprawnościami stwarza się możliwość wydłużenia obowiązku szkolnego do 16. roku życia na poziomie szkoły podstawowej i do 24. roku życia na poziomie szkoły ponadpodstawowej. Za spełnianie obowiązku szkolnego uznaje się także udział dzieci i młodzieży z „upośledzeniem umysłowym” w stopniu głębokim w przedziale wiekowym od 3 do 25 lat w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych. Również dzieciom i młodzieży przebywającym w zakładach opieki zdrowotnej i domach pomocy społecznej zapewnia się spełnianie obowiązku szkolnego. Realizuje się go poprzez organizację – w zależności od potrzeb – specjalnych oddziałów przedszkolnych, oddziałów szkolnych, zespołów klasowych lub specjalnych przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadpodstawowych.

Ponadto w zakładach opieki zdrowotnej organizuje się zajęcia wychowawcze w zespole pozalekcyjnych zajęć wychowawczych.

W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe w odniesieniu do uczniów z niepełnosprawnościami opisana jest jedynie specyfika szkoły przysposabiającej do pracy, która „jest szkołą specjalną przeznaczoną wyłącznie dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi”. W ramach systemu oświaty funkcjonują m.in. specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, jak również ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze. Pełny katalog szkół przeznaczonych dla uczniów z niepełnosprawnościami zawiera rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym.

Dla uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego przewidziana jest edukacja zawodowa w szkolnictwie branżowym. Ustawa nie precyzuje zasad kształcenia uczniów z niepełnosprawnościami w tym typie szkolnictwa – odwołując się do zapisów ogólnych dotyczących uczniów o potrzebie kształcenia specjalnego. W ramach nauki w szkołach branżowych uczniowie z niepełnosprawnościami mają możliwość zdobywania zawodu, w tym również tzw. zawodów pomocniczych. Istnieje praktyka prowadzenia szkół branżowych dla uczniów z niepełnosprawnościami przy specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych. Szkoły te funkcjonują na zasadach ogólnych, w praktyce są jednak powiązane z kulturą szkolnictwa specjalnego. Dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi istnieje możliwość kształcenia w szkole specjalnej przysposabiającej do pracy.

Przepisy prawa oświatowego umożliwiają zatrudnianie osób wspierających organizację kształcenia specjalnego:

- nauczycieli posiadających przygotowanie w zakresie pedagogiki specjalnej,
- specjalistów,
- pomocy nauczyciela.

W przedszkolach ogólnodostępnych z oddziałami integracyjnymi, przedszkolach integracyjnych, szkołach ogólnodostępnych z oddziałami integracyjnymi i szkołach integracyjnych zatrudnia się dodatkowo nauczycieli posiadających kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej w celu współorganizowania kształcenia integracyjnego, z uwzględnieniem realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniach o potrzebie kształcenia specjalnego uczniów. Jest to tzw. nauczyciel wspomagający (nazwa potoczna – nie występuje w ustawodawstwie). Są to „nauczyciele posiadający kwalifikacje z zakresu pedagogiki specjalnej zatrudniani dodatkowo w celu współorganizowania kształcenia integracyjnego oraz współorganizowania kształcenia uczniów niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie oraz zagrożonych niedostosowaniem społecznym”. Przepisy dopuszczają

zatrudnianie tego typu nauczycieli również w szkolnictwie średnim (choć nie jest to wskazane wprost). Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym precyzuje, iż nauczyciele ci mogą wspierać uczniów posiadających „orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na autyzm, w tym zespół Aspergera, lub niepełnosprawności sprzężone” (przewidziano również asystencję lub pomoc nauczyciela – w przypadku uczniów z tymi niepełnosprawnościami). Jest to więc wsparcie zarezerwowane dla stosunkowo wąskiej grupy.

Obowiązkowo zatrudnia się dodatkową kadre w przedszkolach ogólnodostępnych, innych formach wychowania przedszkolnego i szkołach ogólnodostępnych, w których kształceniem specjalnym są objęte dzieci i uczniowie z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego wydanym ze względu na:

- autyzm, w tym zespół Aspergera,
- niepełnosprawności sprzężone.

W zależności od potrzeb ucznia z ww. rodzajem niepełnosprawności, z uwzględnieniem realizacji zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, dodatkowo zatrudnia się:

- nauczyciela posiadającego kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej lub
- specjalistę lub
- pomoc nauczyciela.

Zatrudnienie dodatkowej kadry jest możliwe za zgodą organu prowadzącego, gdy:

- do przedszkola ogólnodostępnego, innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły ogólnodostępnej uczęszcza dziecko posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na inny rodzaj niepełnosprawności niż autyzm, w tym zespół Aspergera lub niepełnosprawności sprzężone,

- do szkoły ogólnodostępnej uczęszcza uczeń niedostosowany społecznie lub zagrożony niedostosowaniem społecznym.

Dodatkowo zatrudnieni nauczyciele posiadający kwalifikacje w zakresie pedagogiki specjalnej wspólnie z innymi nauczycielami i specjalistami:

- prowadzą zajęcia edukacyjne,
- realizują zintegrowane działania i zajęcia określone w indywidualnych programach edukacyjno-terapeutycznych uczniów,
- prowadzą pracę wychowawczą z uczniami.

Ponadto dodatkowo zatrudnieni nauczyciele w miarę potrzeb:

- uczestniczą w zajęciach edukacyjnych oraz zintegrowanych działaniach i zajęciach, określonych w indywidualnych programach edukacyjno-terapeutycznych uczniów, realizowanych przez innych nauczycieli i specjalistów,

- udzielają nauczycielom i specjalistom pomocy w doborze form i metod pracy z uczniami objętymi kształceniem specjalnym.

Uwzględniając potrzeby uczniów, dyrektor przedszkola lub szkoły albo osoba kierująca inną formą wychowania przedszkolnego:

- wyznacza dodatkowo zatrudnionym nauczycielom zajęcia edukacyjne oraz zintegrowane działania i zajęcia, które realizują wspólnie z innymi nauczycielami lub w których uczestniczą,

- określa zadania specjalistów,
- określa zadania pomocy nauczyciela.

Zatrudnienie pomocy nauczyciela jest:

- obowiązkowe – w oddziałach specjalnych w przedszkolach ogólnodostępnych oraz klasach I-IV szkoły podstawowej dla uczniów z określonymi rodzajami niepełnosprawności:
  - niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym i znacznym,
  - niepełnosprawnością ruchową,
  - autyzmem, w tym zespołem Aspergera,
  - niepełnosprawnościami sprzężonymi.
- możliwe – za zgodą organu prowadzącego pomoc nauczyciela w innych oddziałach przedszkoli i szkół, do których uczęszczają uczniowie niepełnosprawni.

Dyrektor przedszkola, szkoły lub placówki oraz osoba kierująca inną formą wychowania przedszkolnego może zatrudnić w szkole pracownika niepedagogicznego również w innych, uzasadnionych potrzebami uczniów, przypadkach i określić dla niego zakres obowiązków. Z zakresu tego może wynikać wykonywanie określonych zadań i czynności na rzecz uczniów uczęszczających do przedszkoli i szkół ogólnodostępnych. Decyzje w sprawie zatrudnienia takich pracowników podejmowane są w porozumieniu z organem prowadzącym.

Aktualnie trwa pilotaż nowego stanowiska niepedagogicznego w systemie oświaty – asystenta ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. W przedszkolach i szkołach różnego typu zatrudnionych jest 640 asystentów, którzy przeszli odpowiednie szkolenie. Wyniki pilotażu będą podstawą do przygotowania rozwiązań systemowych w tym zakresie. Pilotaż finansowany jest z budżetu państwa i Europejskiego Funduszu Społecznego (link do strony projektu „Asystent ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych”: <https://asystentspe.pl/>).

Rodzice dziecka z niepełnosprawnością mogą także wystąpić do właściwego ośrodka pomocy społecznej z wnioskiem o zatrudnienie asystenta osoby niepełnosprawnej.

Zadaniem asystenta osoby niepełnosprawnej jest:

- umożliwienie osobie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym,
- wykonywanie usług opiekuńczych,
- pomoc rodzinie osoby niepełnosprawnej.

(Art. 50 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.; rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych – Dz. U. Nr 189, poz. 1598 oraz z 2006 r. Nr 134 poz. 943).

Asystent osoby niepełnosprawnej nie jest pracownikiem jednostki systemu oświaty, może jedynie wykonywać swoje zadania na jej terenie, w porozumieniu z dyrektorem lub osobą kierującą tą jednostką.

## Szkolnictwo wyższe

Kwestię edukacji w szkolnictwie wyższym reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.). Art. 11 ustawy nakłada na uczelnie obowiązek stwarzania osobom niepełnosprawnym – studentom, doktorantom – „warunków do pełnego udziału w:

- procesie przyjmowania na uczelnię w celu odbywania kształcenia,
- kształceniu,
- prowadzeniu działalności naukowej”.

Zgodnie z art. 365 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce zadania związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej są finansowane ze środków publicznych przeznaczanych na szkolnictwo wyższe i naukę. Na ten cel uczelnie publiczne i niepubliczne otrzymują dotację podmiotową, która zasila uczelniany fundusz wsparcia osób niepełnosprawnych. Dla ułatwienia wydatkowania dotacji, Ministerstwo opracowało przykładowy otwarty katalog wydatków, jakie mogą być ponoszone z dotacji (<https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/przykladowy-katalog-wydatkow-z-dotacji-na-wsparcie-procesu-ksztalcenia-i-prowadzenia-badan-osob-z-niepelnosprawnosciami>). Z ww. dotacji uczelnie mogą realizować wydatki na rzecz osób z niepełnosprawnościami posiadających stosowne orzeczenie, jak i dla osób bez tego dokumentu na wszystkich typach studiów.

W zakresie pomocy materialnej student z tytułu niepełnosprawności uzyskuje stypendium dla osób niepełnosprawnych (art. 86 pkt 1). Podstawą wypłaty stypendium jest posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności albo orzeczenia, o którym mowa w art. 5 oraz art. 62 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (art. 89). W sytuacji, kiedy niepełnosprawność powstała w trakcie studiów, świadczenie to może być przyznane tylko na jednym kierunku studiów maksymalnie na okres 6 lat (art. 93, pkt 4).

Doktoranci z niepełnosprawnościami, którzy rozpoczęli studia w szkole doktorskiej od 2019 r. na podstawie nowych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, nie otrzymują już świadczeń pomocy materialnej. Zgodnie z nowymi zasadami przysługuje im prawo do zwiększonego o 30% stypendium doktoranckiego (art. 209). Warunkiem jego uzyskania jest, jak w przypadku studentów, legitymowanie się orzeczeniem o niepełnosprawności, orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem, o którym mowa w art. 5 oraz art. 62 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Doktoranci z niepełnosprawnościami, którzy rozpoczęli studia trzeciego stopnia przed rokiem 2019 r., mają prawo do wsparcia materialnego z tytułu niepełnosprawności na podstawie ustawy na takich samych zasadach, jak studenci studiów pierwszego i drugiego stopnia. Zasady te będą obowiązywały do zakończenia studiów na tzw. starych zasadach, tj. 31.12.2023 r.

Pomoc materialna dla studentów i doktorantów dotyczy studiów stacjonarnych i niestacjonarnych w uczelniach publicznych i niepublicznych. Ponadto niepełnosprawni studenci i doktoranci mogą ubiegać się o kredyty studenckie z dopłatą do oprocentowania z budżetu państwa i preferencyjnymi warunkami spłaty.

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 października 2018 r. w sprawie sposobu zapewnienia w uczelni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia (Dz. U. 2018 r., poz. 2090) w § 6 stanowi, że Rektor uwzględni potrzeby osób niepełnosprawnych przy organizowaniu i wyposażaniu stanowisk pracy i miejsc kształcenia.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

Pomimo istniejących ogólnych ram legislacyjno-organizacyjnych oraz prawa rodziców do wyboru ścieżki kształcenia swojego dziecka, obowiązków nałożonych na szkoły, placówki i uczelnie, nadal występują trudności w realizacji przepisów prawa w codziennej praktyce przedszkoli, szkół, placówek i uczelni w zakresie realizacji zadań związanych z realizacją potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci, uczniów i studentów oraz wszystkich osób z niepełnosprawnościami uczących się i pragnących rozwijać się poprzez edukację, niezależnie od ich statusu i wieku.

Wprowadzenie proponowanych zmian będzie stanowiło implementację art. 24 Konwencji w odniesieniu do konieczności zapewnienia przez Państwa strony dostępu do kształcenia na wszystkich etapach edukacji, w tym także kształcenia osób dorosłych. Realizacja prawa do edukacji dla osób z niepełnosprawnościami wymaga dostosowania systemu edukacyjnego do potrzeb nowoczesnego społeczeństwa określanych w coraz większym stopniu przez wyższą jakość edukacji oraz możliwość kształcenia w ciągu całego okresu życia. Projektowane zmiany umożliwią wdrożenie większego wsparcia dla uczących się osób z niepełnosprawnościami, którego celem będzie poprawa dostępu do uczenia się i edukacji włączającej.

Mając na uwadze toczące się prace w resorcie edukacji w zakresie uzyskania „statusu ucznia” przez obecnych „wychowanków” ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, a także dla zapewnienia spójności systemu wsparcia dziecka, konieczne jest przeniesienie art. 7 pkt 1-3 i pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego do ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe. Proponowana zmiana ma również walor podnoszenia świadomości na temat prawa do równego traktowania dzieci z niepełnosprawnościami, w tym z niepełnosprawnością intelektualną. Przy tym warto przypomnieć, że wprowadzenia rozwiązań z art. 7 do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego miało związek z brakiem edukacji dzieci z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim w Polsce. Prace nad ustawą o ochronie zdrowia psychicznego w latach 90. XX w. były jedyną okazją do wprowadzenia obowiązku nauki dla tych dzieci. Obecnie jednak regulacja ustawy prawo oświatowe zawiera szereg przepisów dotyczących dzieci o potrzebie kształcenia specjalnego, dlatego przepisy dotyczące zajęć rewalidacyjno-wychowawczych zostały przeniesione do ustawy - Prawo oświatowe.

W ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 rozszerza się katalog osób uprawnionych do przyjęcia dziecka do placówki na preferencyjnych warunkach, zawarty w art. 11 ust. 2 pkt 3, o rodziców/opiekunów prawnych posiadających niepełnosprawność bądź rodziny, w których rodzeństwo dziecka mającego uczęszczać do placówki posiada niepełnosprawność.

W obecnym kształcie przepisy nakładają na samorządy obowiązek ustalenia preferencyjnych warunków przyjęć jedynie dla dzieci z niepełnosprawnościami, co uznać trzeba za krok w dobrą stronę, jeżeli chodzi o wyrównanie szans w dostępie do usług opiekuńczych. Należy jednak zauważyć, iż nie tylko posiadanie dziecka z niepełnosprawnością należy do czynników znacząco utrudniających rodzicom codzienne funkcjonowanie czy podejmowanie aktywności zawodowych i społecznych. Rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do przyjęcia dziecka do placówki na warunkach preferencyjnych o rodziców posiadających niepełnosprawność oraz rodziców wychowujących inne, niż uprawnione do uczęszczania do placówki, dziecko z niepełnosprawnością znacząco ułatwi codzienne funkcjonowanie w/w osób oraz pełnienie innych ról społecznych. Proponowana zmiana, w odniesieniu do nadania uprawnień rodzicom posiadającym niepełnosprawność, będzie stanowiła wdrożenie zapisów art. 29 ust. 2 Konwencji. W odniesieniu do nadania uprawnień rodzicom wychowującym inne niż uprawnione do uczęszczania do placówki dziecko z niepełnosprawnością, zmiana będzie stanowiła wdrożenie przepisów art. 29 ust. 3 Konwencji.

Kolejna zmiana polega na uwzględnieniu w planach finansowych organów prowadzących placówki, o których mowa w ustawie oraz jednostek samorządu terytorialnego i administracji centralnej, udzielających dotacji na ich działalność, zwiększonych kwot służących pokryciu kosztów uczęszczania do placówki dziecka z niepełnosprawnością. W obecnym stanie prawnym grupy, do których uczęszcza dziecko z



niepełnosprawnością, powinny mieć ograniczoną liczebność w stosunku do grup, w których nie ma dzieci z niepełnosprawnościami. Należy uznać to za korzystne, z punktu widzenia sprawującego opiekę nad dzieckiem z niepełnosprawnością personelu, jednakże generuje to zwiększone koszty po stronie placówek, które nie otrzymują z tego tytułu zwiększonej dotacji. W praktyce, może to prowadzić do sytuacji, w której placówki, ze względów finansowych, nie będą mogły przyjąć dziecka z niepełnosprawnością lub zapewnić mu zgodnej z przepisami i potrzebami samego dziecka opieki. Konieczne jest zapewnienie, podobnie jak ma to miejsce w przypadku placówek edukacyjnych, środków na pokrycie zwiększonych kosztów zapewnienia opieki dziecku z niepełnosprawnością.

Propozycja zmiany obowiązujących przepisów obejmuje uwzględnienie w programie szkoleń, o których mowa w art. 16 oraz art. 39 ustawy, regulowanych rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym oraz dziennego opiekuna, tematyki związanej z niepełnosprawnością i zagrożeniem niepełnosprawnością w wymiarze minimum 20 godzin. W obecnym stanie prawnym osoby korzystające z kształcenia policealnego i posiadające specjalne potrzeby edukacyjne nie mają możliwości uzyskania orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego na ten etap edukacji, a tym samym uzyskania niezbędnego im wsparcia. Z takiej możliwości korzystać mogą jedynie do etapu kształcenia ponadpodstawowego lub kontynuując naukę w szkole wyższej, korzystając ze wsparcia, jakie oferują uczelnie wyższe w ramach otrzymywanej przez nie na wsparcie studentów z niepełnosprawnościami dotacji. Stawia je to w niekorzystnej pozycji, częstokroć uniemożliwiając kontynuowanie kształcenia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych w przypadku, w którym nie chcą lub nie mogą korzystać z kształcenia na uczelniach wyższych.

W projekcie zmian w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe przewiduje się zapewnienie możliwości realizacji specjalnych potrzeb edukacyjnych w szkołach policealnych na zasadach analogicznych do realizacji specjalnych potrzeb edukacyjnych w pozostałych typach szkół, a w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych zapewnienie finansowania realizacji specjalnych potrzeb edukacyjnych. Zmiana przepisów zapewni dostęp do kształcenia policealnego osobom posiadającym specjalne potrzeby edukacyjne, w tym niepełnosprawność.

W obecnym stanie prawnym funkcjonuje zamknięty katalog przyczyn ze względu na które orzeka się o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Katalog ten umożliwia zabezpieczenie specjalnych potrzeb edukacyjnych uczniów niesłyszących, słabosłyszących, niewidomych, słabowidzących, z niepełnosprawnością ruchową, z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną oraz z autyzmem/zespołem Aspergera i niepełnosprawnościami sprzężonymi. W sposób ewidentny pomija się w związku z powyższym potrzeby grup osób cierpiących na choroby przewlekłe (np. cukrzycę, celiakię, mukowiscydozę, padaczkę, inne schorzenia neurologiczne) oraz osób znajdujących się w kryzysie psychicznym. Zarówno choroby przewlekłe, jak i kryzysy psychiczne mogą w

znaczący sposób utrudniać funkcjonowanie w placówce oświatowej i pobieranie nauki. Nie bez znaczenia jest fakt, iż zarówno choroby przewlekłe, jak i zaburzenia psychiczne stanowią podstawę do wydania orzeczenia o niepełnosprawności, co potwierdza fakt ich wpływu na poziom codziennego funkcjonowania dotkniętych nimi osób. Brak uwzględnienia interesu tychże osób w formach wsparcia edukacyjnego stanowi naruszenie art. 24 Konwencji, uniemożliwiając niejednokrotnie dostęp do edukacji na równych zasadach.

Obecnie funkcjonujące mechanizmy finansowania zadań oświatowych w przypadku placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego opierają się na autonomii w wydatkowaniu środków przez JST. Środki finansowe przekazywane są do JST z budżetu państwa na realizację specjalnych potrzeb edukacyjnych w formie subwencji. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych środki na specjalne potrzeby edukacyjne wydatkowane są przez JST w wysokości nie mniejszej niż przyznane, jednakże JST nie musi wydatkować je na potrzeby ucznia, na którego zostały naliczone. W praktyce placówka może więc nie uzyskać środków na realizację potrzeb danego ucznia, mimo iż organ prowadzący takowe środki otrzymał. Inny mechanizm obowiązuje w placówkach prowadzonych przez organy prowadzące, niebędące JST. W przypadku tychże, subwencja przybiera formę dotacji i musi zostać rozliczona w powiązaniu z realizacją zaleceń z orzeczenia danego dziecka.

Celem zmian w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym jest wdrożenie do systemu edukacji usługi wspierającej ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, jaką jest asystent ucznia. Celem takiego zindywidualizowanego wsparcia jest ułatwienie skutecznej edukacji i praktycznego włączenia w życie społeczności szkolnej.

Asystent ucznia mógłby być zatrudniony w przedszkolach i szkołach każdego typu, a jego zadaniem będzie wspieranie ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego w codziennym funkcjonowaniu w społeczności szkolnej, zarówno w trakcie zajęć lekcyjnych, jak i pozalekcyjnych. Asystent mógłby wspierać jednego lub kilku uczniów, jeśli taka byłaby potrzeba, a asystent miał możliwość wspierania kilku osób.

Asystent ucznia może być zatrudniony na wniosek ucznia posiadającego w stosownym orzeczeniu wskazania do tej formy wsparcia lub jego opiekuna prawnego. Zatrudnienie asystenta ucznia jest formą racjonalnych usprawnień, o których mowa w art. 24 ust. 2 pkt. c) Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Odmowę zatrudnienia asystenta ucznia należy uznać za dyskryminację z tytułu niepełnosprawności.

W ramach zaproponowanych zmian ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dokonano przeformułowania przepisu art. 11 ust. 6 określającego podstawowe zadania uczelni wobec osób z niepełnosprawnością. Zmiana ta wynika z konieczności zapewnienia zgodności z art. 24 ust. 5 Konwencji o prawach osób

niepełnosprawnych, w świetle którego obowiązkiem państwa jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do powszechnego szkolnictwa wyższego i zagwarantowanie stosowania racjonalnych uprawnień w tym obszarze.

Przyjęcie proponowanego nowego brzmienia art. 11 ust. 6 zapewni również spójność tego przepisu z art. 365 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, zgodnie z którym uczelnia otrzymuje środki publiczne na realizację zadań związanych z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie przyjmowania na studia, do szkół doktorskich, kształceniu na studiach i w szkołach doktorskich lub prowadzeniu działalności naukowej.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce podstawowy obowiązek uczelni w postaci „zagwarantowania” warunków osobom niepełnosprawnym do pełnego udziału w życiu społeczności uczelni zostanie jednoznacznie sformułowany. Jednocześnie gwarancje zapewniania dostępności nie będą ograniczone wyłącznie do procesu rekrutacji, kształcenia i prowadzenia działalności naukowej, ale do pełnego udziału w życiu społeczności uczelni, w tym również zatrudniania (dotyczy pracowników z niepełnosprawnościami dydaktycznych i administracyjnych), działalności kulturalnej i sportowej, co – zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt e) Konwencji – „maksymalizuje rozwój edukacyjny i społeczny, zgodnie z celem pełnego włączenia”.

Zmiany w treści rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela mają na celu przygotowanie przyszłych nauczycieli i nauczycielek do pracy z dziećmi i młodzieżą z niepełnosprawnościami. Stawiając wymagania w tym zakresie względem organów prowadzących placówek oświatowych, a pośrednio kadrze dydaktycznej, należy stworzyć warunki do zdobycia wiedzy i doświadczenia (warsztatu) z zakresu współpracy z dziećmi i młodzieżą ze szczególnymi potrzebami. Szczególnie istotną rolę odgrywają praktyki zawodowe, uwzględniające konkretny wymiar godzinowy w jednostkach specjalnych i integracyjnych. Praktyczne doświadczenia w pracy z uczniami i uczennicami z niepełnosprawnościami jest jedyną skuteczną metodą wypracowania warsztatu przyszłych nauczycieli/lek. Każdy/a nauczyciel/ka, bez względu na to czy pracuje w szkole specjalnej, integracyjnej, czy ogólnodostępnej, powinien dysponować przygotowaniem, wiedzą i doświadczeniem w zakresie szczególnych potrzeb uczniów i uczennic.

Pozostałe propozycje zmian zawierają również zmiany terminologiczne wynikające z przyjęcia społecznego modelu niepełnosprawności.

## Zmiany dotyczące problematyki zatrudnienia

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w Polsce należy do najniższych w Europie, a ich aktywność zawodowa nadal znacząco odbiega od aktywności zawodowej osób bez niepełnosprawności. W 2019 r. współczynnik aktywności zawodowej osób sprawnych w wieku produkcyjnym wynosił 81,0%, wskaźnik zatrudnienia 78,4%, a stopa bezrobocia 3,4%. Różnica między wskaźnikiem zatrudnienia osób bez niepełnosprawności a niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wyniosła 51,6 pkt proc., a między stopą bezrobocia tych dwóch grup – 3,8 pkt proc. (dane: Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych).

Osoby z niepełnosprawnościami wywodzą podstawowe uprawnienia w zakresie zatrudnienia – jak wszyscy obywatele – przede wszystkim z Konstytucji RP, która gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, przy czym wyjątki mogą zostać określone w ustawie (art. 65 Konstytucji RP). Najważniejszym aktem ustawowym w dziedzinie zatrudnienia jest Kodeks pracy, który rozwija wartości konstytucyjne. Zawiera m.in. obszerny katalog norm poświęconych równemu traktowaniu i zakazowi dyskryminacji, gdzie niepełnosprawność występuje jako jedna z negatywnych przesłanek różnicujących pracowników na wszystkich etapach zatrudnienia. Stanowi o obowiązku równego traktowania i zakazie dyskryminacji w zakresie wszystkich warunków zatrudnienia. W obecnym stanie prawnym rozwiązania dotyczące pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami określone są w większości w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100 z późn. zm.). W kolejnych rozdziałach określa ona: uprawnienia osób niepełnosprawnych – zarówno związane z poszukiwaniem pracy, jak i w czasie zatrudnienia; szczególne obowiązki i uprawnienia pracodawców związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, sposób funkcjonowania Zakładów Pracy Chronionej; sposób funkcjonowania poszczególnych instrumentów rehabilitacji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami: Warsztatów Terapii Zajęciowej, Zakładów Aktywności Zawodowej, a także – w ograniczonym zakresie – spółdzielni socjalnych. Wśród pozostałych aktów prawnych wymienić należy ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zawierającą rozwiązania w zakresie usług i instrumentów rynku pracy dla bezrobotnych i poszukujących pracy, przepisy regulujące działanie spółdzielni socjalnych, jak i dotyczące zatrudnienia socjalnego.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej zostały określone w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 735). Wymienione akty prawne stanowią zarys przepisów prawnych związanych z art. 27 Konwencji o prawach osób

niepełnosprawnych. Warto także wspomnieć, że na poziomie strategicznym kwestie pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami określa „Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030” (M.P. 2021 poz. 218). Do zagadnienia pracy odnosi się ona już w celu głównym, a także w jednym z priorytetów (priorytet IV. Praca).

W obecnym kształcie same przepisy zawarte w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz. U. 2007 nr 47 poz. 314), ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2023 r. poz. 970), rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy (Dz. U. 2007 nr 47 poz. 315) wydają się niewystarczające, aby zapobiegać dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami. Konieczne wydaje się zatem włączenie przepisów antydyskryminacyjnych z podkreśleniem zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Rozwinięcie przepisów antydyskryminacyjnych w przepisach prawa nie przyniesie dodatkowych kosztów finansowych.

Za najważniejszą barierę w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami uznaje się niezgodność polskiego prawa z Konwencją. Można na nią spojrzeć z kilku poziomów.

Po pierwsze, można ją zauważyć już na poziomie konstrukcji systemu. Określenie rozwiązań związanych z pracą osób z niepełnosprawnościami w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w sytuacji, gdy instrumenty rynku pracy dla wszystkich pozostałych osób określone są w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tworzy poczucie odrębności tych systemów i utrudnia tworzenie włączającego, otwartego i dostępnego rynku pracy dla wszystkich. Jednocześnie brak jednolitego systemu aktywnych polityk rynku pracy sprawia, że system publicznych służb zatrudnienia jest często niedostępny dla osób z niepełnosprawnościami.

Po drugie, za niezgodne z Konwencją należy uznać rozwiązania wspierające funkcjonowanie silnego segmentu chronionego rynku pracy opartego na sektorze prywatnym. Obecny system prawny skoncentrowany jest na zatrudnieniu chronionym i nie oferuje wystarczającego wsparcia w wejściu na rynek otwarty. Ponadto brakuje mechanizmów, które zagwarantują możliwość bezpiecznego przejścia z rynku chronionego na otwarty.

Należy także podkreślić, że w obecnie funkcjonującym systemie osoby z niepełnosprawnościami są często uprzedmiotowione – ich prawo do podejmowania decyzji w swoim imieniu i poczucie kontroli nad swoją sytuacją są w znacznym stopniu ograniczone. Składa się na to szereg czynników, wśród których szczególną uwagę należy zwrócić na sztywne i nieuwzględniające indywidualnych potrzeb rozwiązania związane z dodatkowymi uprawnieniami, funkcjonowanie w orzecznictwie związanym z pracą określeń wskazujących

na ograniczenia (niezdolność do pracy), a także dużą rolę lekarzy medycyny pracy w decydowaniu, czy i w jakim zakresie osoba może pracować.

Obowiązujący na mocy ustawy mechanizm racjonalnych usprawnień również nie może być uznany za w pełni zgodny z Konwencją. Racjonalne usprawnienia nie są w wystarczającym stopniu zindywidualizowane, brakuje mechanizmów umożliwiających korzystanie ze wszystkich niezbędnych rozwiązań, w tym np. z asystencji osobistej w miejscu pracy.

Trudno jest także nie zauważyć, że pracownicy z niepełnosprawnością w Polsce nie mają prawa do jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości. Funkcjonujące bariery finansowe sprawiają, że osoby nie chcąc tracić świadczeń nie decydują się na podwyżki (także w sytuacji, gdy te oferowane są innym pracownikom) lub w skrajnych przypadkach – od początku pobierają niższe wynagrodzenie, niż pracujący na tym samym stanowisku pracownicy bez niepełnosprawności.

Osoby z niepełnosprawnościami nie mają dostępu do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego na zasadach równości z innymi osobami. Instrumenty ogólnodostępne często pozostają niedostępne dla osób z niepełnosprawnościami z racji na wspomnianą już wyżej „osobność” systemu i brak wystarczająco silnych mechanizmów zapewniających dostępność. Rola publicznych służb zatrudnienia w aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami pozostaje marginalna, a ciężar działań z tym związanych spoczywa często na organizacjach pozarządowych. Te zaś działają w trybie projektowym i nie zawsze mają możliwość świadczenia wsparcia w sposób ciągły.

Opisane powyżej przykłady niezgodności obowiązującego systemu z Konwencją nie wyczerpują w pełni zagadnienia, ale stanowią silny argument za koniecznością przeprowadzenia zmian w kierunku zapewnienia zgodności z Konwencją. Zwiększenie zgodności rozwiązań dotyczących pracy i zatrudnienia z przepisami art. 27 Konwencji wymaga wprowadzenia szeregu zmian. Powinny one obejmować zarówno zmianę podejścia systemowego do kwestii pracy i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, zmianę istniejących mechanizmów, wprowadzenie konkretnych nowych instrumentów, jak również reformę istniejących. Efektem przeprowadzonych reform powinno być stworzenie systemu zakładającego maksymalne włączenie rozwiązań związanych z pracą i zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami do rozwiązań mainstreamowych i odejście od tworzenia odrębnego systemu zatrudnienia o segregacyjnym charakterze. W świetle istniejących postulowanych przez środowisko osób z niepełnosprawnościami i ich sojuszników zmian, niezbędne wydaje się przeniesienie uregulowań dotyczących zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, i ujednoczenie ich oraz finansowanie przez Fundusz Pracy.

Punktem wyjścia do wprowadzanych zmian legislacyjnych było przyjęcie podejścia skoncentrowanego na osobie, rozpoznanie podmiotowości i indywidualnych potrzeb każdej osoby, niezależnie od poziomu sprawności. To osoba z niepełnosprawnością powinna być w centrum całego procesu, podejmować decyzje w swojej sprawie i mieć poczucie kontroli. Podejście takie wynika wprost z przepisów Konwencji i jest warunkiem wyjściowym dla konstruowania reformy systemu.

Na poziomie zmiany podejścia systemowego konieczne jest przyjęcie założenia, że domyślnym rynkiem pracy osób z niepełnosprawnościami powinien być rynek otwarty. Nie oznacza to całkowitej rezygnacji z rynku chronionego. Przyjmując za Konwencja, że każda osoba – niezależnie od stopnia sprawności – ma prawo do pracy, należy przyjąć, że istnieje grupa osób dla których funkcjonowanie na rynku chronionym jest jedyną szansą na zatrudnienie.

Sposób funkcjonowania chronionego rynku pracy wymaga jednak głębokich przemian. Istnieje konieczność wyeliminowania sytuacji, w których zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami z racji na funkcjonujący system dofinansowań traktowane jest przez część podmiotów prywatnych jako „sposób na biznes”, co prowadzi do uprzedmiotowienia osób z niepełnosprawnościami. Postuluje się zmianę segmentu rynku chronionego w taki sposób, by zakłady pracy chronionej mogły być prowadzone jedynie przez podmioty sektora publicznego i organizacje społeczne. W praktyce oznacza to rozbudowę, wzmocnienie i reformę zakładów aktywności zawodowej, a także zwiększenie roli spółdzielni socjalnych w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami i reformę warsztatów terapii zajęciowej. Reforma ta powinna uwzględniać przeniesienie warsztatów terapii zajęciowej do systemu pomocy społecznej.

Zdecydowana większość osób z niepełnosprawnościami może podejmować zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Tymczasem kształt rozwiązań wspierających zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami i udzielana im przez władze publiczne pomoc w przysposobieniu do pracy nie przyczyniają się w pożądanym stopniu do wzrostu wskaźnika ich zatrudnienia, utrzymania zatrudnienia, bądź powrotu na rynek pracy. Z kolei rozwiązania służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, instytucje kształtujące różne formy pracy chronionej nie wzmocniają aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami, nie uwzględniają rzeczywistych potrzeb osób niepełnosprawnościami i nie tworzą mechanizmu przechodzenia osób z niepełnosprawnościami z chronionego na otwarty rynek pracy.

Konieczne wydaje się zapewnienie mechanizmów umożliwiających przechodzenie z systemu pracy chronionej na otwarty rynek pracy przy jednoczesnym zapewnieniu osobie poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia, w tym możliwość powrotu do ZAZ czy WTZ po czasowym okresie zatrudnienia na rynku otwartym (próbki pracy, zatrudnienia na umowie próbnej, umowy zlecenia). System powinien być na tyle elastyczny, że zakłada możliwości podejmowania prób pracy na otwartym rynku pracy.

Szeregu reform wymaga także sposób funkcjonowania otwartego rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami. W szczególności warte rozważenia wydaje się zmniejszenie progu 6% wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Choć wprowadzenie zmian w tym zakresie wymaga przeprowadzenia symulacji związanych z wpływem zmiany na budżet PFRON, to warte rozważenia jest zmniejszenie progu przy jednoczesnym podwyższeniu kar za niespełnianie wskaźnika. Wprowadzenie tej zmiany wymaga szczegółowej analizy ryzyk i oceny faktycznego wpływu na sytuację osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy (w jaki sposób zmniejszenie wskaźnika wpłynie na szanse na uzyskanie zatrudnienia? Jakie są konsekwencje tej zmiany dla budżetu PFRON?).

Pełne upodmiotowienie osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy wymaga także przeformułowania systemu dofinansowań dla pracodawców. O ile samo funkcjonowanie systemu dofinansowań wydaje się zasadne, o tyle powinno być on wprost powiązany z mechanizmem racjonalnych usprawnień. Wysokość kwoty dofinansowania dla pracodawcy powinna być powiązana z faktycznymi wyższymi kosztami zatrudnienia i utrzymania w pracy konkretnego pracownika z niepełnosprawnością i wynikać z indywidualnych możliwości i potrzeb tego pracownika. Mechanizm określania niezbędnych racjonalnych usprawnień, a co za tym idzie kwoty dofinansowania dla pracodawcy, powinny uwzględniać podejście skoncentrowane na osobie, podmiotowość osoby z niepełnosprawnością i indywidualne podejście do jej potrzeb. Dlatego zaproponowano sposób określania tych potrzeb i niezbędnych usprawnień, wydaje się jednak, że w dalszej perspektywie powinien być on powiązany z nowym systemem orzecznictwa. Jednocześnie, zgodnie z projektem zmian legislacyjnych, kluczowa powinna być indywidualizacja wsparcia dla pracownika z niepełnosprawnością.

Sam mechanizm racjonalnych usprawnień w pracy również wymaga wzmocnienia. Konieczne jest uregulowanie prawnej sytuacji asystentów osobistych w taki sposób, by wyeliminować sytuacje, w których asystent nie może wspierać osoby wykonującej pracę. Dodatkowe uprawnienia pracownicze, takie jak urlop rehabilitacyjny czy skrócony czas pracy, nie powinny być rozwiązaniem domyślnym, ale zindywidualizowanym rozwiązaniem uzależnionym od faktycznych potrzeb i możliwości pracownika z niepełnosprawnością. To sama osoba z niepełnosprawnością powinna mieć możliwość określenia, ile jest w stanie dziennie pracować. Uprawnienia te powinny uzyskać status racjonalnych usprawnień.

Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć dostęp do godnego wynagrodzenia, awansu i pracy wysokiej jakości zgodnej ze swoimi kompetencjami i wykształceniem. Ważne jest zatem zapewnienie takich mechanizmów, które nie będą blokowały możliwości awansu i wyższych zarobków. Ważnym krokiem wydaje się likwidacja pułapki świadczeniowej. Świadczenia powinny zrekompensować wyższe koszty wynikające z życia z niepełnosprawnością (świadczenie kompensacyjne z tytułu niepełnosprawności) oraz uzupełniać dochody z pracy w przypadku osób z ograniczoną zdolnością do pracy (renta



wspierająca pracę). Jednocześnie podjęcie pracy przez osobę z niepełnosprawnością nie może ograniczać świadczeń kompensacyjnych.

Wzmocnienie możliwości wejścia osób z niepełnosprawnościami na otwarty rynek pracy wymaga wzmocnienia roli publicznych służb zatrudnienia w tym procesie. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewniony dostęp do aktywnych instrumentów rynku pracy na takich zasadach, jak osoby bez niepełnosprawności. Do finansowania działań aktywizacyjnych powinny być wykorzystane środki z Funduszu Pracy. Środki pochodzące z PFRON powinny mieć charakter uzupełniający i być wykorzystywane tam, gdzie potrzeby wynikające z niepełnosprawności generują dodatkowe koszty (np. związane z zapewnieniem dostępności).

Istotne jest jednocześnie utrzymanie możliwości aktywnego uczestnictwa organizacji społecznych w tym zakresie, jednak ich rola powinna być raczej wspierająca, a nie stanowić filaru systemu.

O ile Konwencja w art. 27 nie wskazuje wprost na konieczność wprowadzenia konkretnych instrumentów, w tym także zatrudnienia wspomaganego, to brak tego rozwiązania na poziomie ustawowym skutkuje utrudnionym dostępem do otwartego rynku pracy osobom z niepełnosprawnością intelektualną. Reforma systemu związanego z pracą i zatrudnieniem osób z niepełnosprawnościami powinna obejmować systemowe wprowadzenie nowych instrumentów. W szczególności ważne jest systemowe uregulowanie zatrudnienia wspomaganego. Instrument ten cały czas nie jest określony na poziomie ustawowym i funkcjonuje jako rozwiązanie projektowe, co uniemożliwia ciągłość wsparcia. Ze względu na fakt, że wcześniej były prowadzone prace legislacyjne nad projektem ustawy o zatrudnieniu wspomaganym i projekt taki powstał, niniejszy projekt legislacyjny odnosi się do tego zagadnienia jedynie w sposób cząstkowy, zapewniając możliwość korzystania z usług zatrudnienia wspomaganego w ramach finansowania kosztów związanych z dostępnością pracy.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

Projekt przepisów ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, jak i zmiany przepisów obowiązujących, odpowiadają na wskazane powyżej problemy i potrzebę realizacji zobowiązania Polski, która, ratyfikując Konwencję, uznała prawo osób z niepełnosprawnościami do pracy, na zasadach równości z innymi osobami oraz zobowiązała się do zagwarantowania i popierania realizacji ich prawa do pracy między innymi poprzez popieranie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w sektorze publicznym oraz zdobywanie przez nie doświadczenia zawodowego.

Część zaproponowanych zmian przepisów prawnych obecnie obowiązujących polega na uporządkowaniu systemu przepisów regulujących status osób z niepełnosprawnościami w

zatrudnieniu poprzez przeniesienie przepisów dotyczących uprawnień pracowników niepełnosprawnych do Kodeksu pracy. Zmiana ta wynika zarówno z postulatu upodmiotowienia osób z niepełnosprawnościami i wyłączenia ich w główny nurt życia społecznego, jak i z potrzeby spójności i racjonalności struktury polskiego systemu prawa.

Proponowane zmiany dotyczące funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej (WTZ) są wynikiem potrzeby realizacji założeń zawartych w priorytecie IV pkt 1.4. „Strategii na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021-2030” oraz w priorytecie III pkt 3.3. Programu Kompleksowego Wsparcia dla Rodzin „Za życiem”. Pozwolą one na osiągnięcie następujących celów:

1. Umożliwienie łatwego „powrotu” osoby z niepełnosprawnością, która była uczestnikiem WTZ, do WTZ w sytuacji dużych trudności w funkcjonowaniu na rynku pracy.
2. Poszerzenie katalogu instrumentów aktywizacji zawodowej dostępnych dla uczestników WTZ poprzez zwiększenie dostępności do płatnych staży zawodowych, próbnego zatrudnienia i świadczenia pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.
3. Zwiększenie roli zajęć klubowych jako alternatywy dla byłych uczestników WTZ, które utraciły zatrudnienie.

Uzasadnieniem dla proponowanych zmian są istniejące utrudnienia w płynnym przechodzeniu uczestnika WTZ na rynek pracy, a w przypadku utracenia zatrudnienia – również powrotu do WTZ w celu dalszej aktywizacji społecznej i zawodowej.

Obecne przepisy powodują, że, choć osoba z niepełnosprawnością opuszczająca WTZ w celu podjęcia zatrudnienia ma pierwszeństwo w ponownym przyjęciu do WTZ, to w praktyce zmuszona jest czekać wiele miesięcy na możliwość powrotu do WTZ z powodu braku wolnych miejsc. Proponowane umożliwienie uczestnikowi WTZ zachowania swojego statusu do 120 dni od momentu podjęcia zatrudnienia powoduje, że stworzona zostaje tzw. „poduszka bezpieczeństwa”. Może on w tym okresie korzystać ze wsparcia WTZ w celu utrzymania zatrudnienia, a w przypadku utraty zatrudnienia po okresie próbnym rozwiązanie to pozwala osobie z niepełnosprawnością na płynny powrót do regularnej terapii zajęciowej. Takie poczucie bezpieczeństwa ma duże znaczenie zarówno dla osób z niepełnosprawnościami, jak również ich rodzin, i będzie pozytywnie wpływać na podejmowanie decyzji o rozpoczęciu zatrudnienia.

Kolejną barierą w aktywności zawodowej jest brak możliwości czasowego zachowania statusu uczestnika WTZ przy jednoczesnym podjęciu odpłatnej aktywności. Obecnie uczestnik WTZ, który otrzyma propozycję zawarcia umowy cywilnoprawnej czy odpłatnego stażu, choćby w minimalnym zakresie, automatycznie traci możliwość kontynuowania uczestnictwa w WTZ. Podjęcie jakiegokolwiek odpłatnej aktywności zawodowej traktowane jest bowiem jako zakończenie procesu aktywizacji zawodowej. To błędne założenie, ponieważ w praktyce jest to jedynie kolejny krok w procesie aktywizacji zawodowej, który wymaga dalszego wspierania uczestnika po stronie WTZ.

Jednocześnie propozycja ta zakłada, że z uwagi na stosunek łączący uczestnika WTZ z podmiotem prowadzącym warsztat oraz zadanie realizowane przez warsztat, ograniczenia dotyczącego okresu i wymiaru świadczenia pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej nie stosuje się do umów zawartych z podmiotem prowadzącym WTZ.

Obecnie zajęcia klubowe, organizowane w minimalnym zakresie 5 godzin miesięcznie, nie stanowią żadnej alternatywy dla osób, które były uczestnikami WTZ i utraciły ten status w wyniku podjęcia zatrudnienia, a następnie utraciły to zatrudnienie po okresie 120 dni od jego rozpoczęcia. Często wielomiesięczne oczekiwanie uczestnika na powrót do WTZ stanowi przyczynę utraty umiejętności nabytych wcześniej w ramach prowadzonej przez warsztat rehabilitacji społecznej i zawodowej, co w konsekwencji wpływa negatywnie na szanse na włączenie osoby z niepełnosprawnością w główny nurt życia społecznego i zawodowego. Propozycja uruchomienia intensywniejszych (minimum 20 godzin tygodniowo) zajęć klubowych dedykowanych osobom, które były uczestnikami WTZ i utraciły ten status w wyniku podjęcia zatrudnienia, a następnie utraciły to zatrudnienie po okresie 120 dni od jego rozpoczęcia, pozwoli na natychmiastowe rozpoczęcie terapii zajęciowej i korzystnie wpłynie na aktywność społeczną i zawodową osoby z niepełnosprawnością.

Proponowana zmiana daje możliwość przeznaczenia dochodu ze sprzedaży produktów i usług wykonanych przez uczestników warsztatu w ramach realizowanego programu terapii na cel związany z ich rehabilitacją zawodową i społeczną. To szersze względem dotychczasowego ujęcie pozwoli na bardziej elastyczne reagowanie na potrzeby uczestników WTZ, nie tylko w zakresie ich integracji, a jednocześnie wprowadza korelację z celem działania WTZ określonym w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W celu zwiększenia poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wprowadzono zmiany w sposobie obliczania wysokości miesięcznych wpłat na PFRON poprzez obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych do wysokości 4% i jednoczesne zwiększenie odsetka przeciętnego wynagrodzenia do 75%, które to liczby stanowią podstawowe czynniki służące do obliczania wspomnianych wpłat.

Równocześnie wyłączono podmioty publiczne spośród podmiotów uprawnionych do dokonywania obniżenia wpłat na PFRON z tytułu zakupu produkcji albo usługi wytworzonej lub świadczonej przez pracodawcę zatrudniającego odpowiednią liczbę osób niepełnosprawnych z określonymi niepełnosprawnościami. Ma to ograniczyć praktykę, która w niewielkim tylko stopniu wpływa na zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami, a wspiera niepożądane na rynku pracy zjawisko wzmocnienia segregacyjnych zakładów pracy. Wyłączenie to dotyczy podmiotów publicznych ze względu na ich misję oraz zobowiązania w zakresie nie tylko promocji, ale także aktywnego zatrudniania osób z niepełnosprawnościami.

W celu realizacji postulatu zmiany segmentu rynku chronionego w taki sposób, by zakłady pracy chronionej mogły być prowadzone jedynie przez podmioty sektora publicznego i organizacje społeczne, wskazano, że status pracodawcy prowadzącego zakład pracy chronionej może uzyskać pracodawca będący podmiotem publicznym w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.), przedsiębiorstwem społecznym w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o ekonomii społecznej lub organizacją pozarządową lub podmiotem wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 i 1265) spełniający obowiązujące dotąd warunki.

Propozycja ta ma być wstępem do dogłębnej reformy rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami, mającej na celu odchodzenie od formuły zakładów pracy chronionej na rzecz zakładów aktywności zawodowej, których sposób funkcjonowania daje większą gwarancję indywidualnej odpowiedzi na potrzeby pracowników, także w zakresie przygotowania do zatrudnienia, do wejścia na otwarty rynek pracy.

Do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wprowadzono przepisy umożliwiające pokrywanie ze środków PFRON kosztów zakupu niezbędnych przedmiotów, dostosowań i usług związanych z pracą, których potrzeba wynika z niepełnosprawności. Wniosek o takie finansowanie może złożyć zarówno pracodawca, jak i uprawniona osoba z niepełnosprawnością. Nowość w tym zakresie stanowi możliwość uzyskania wsparcia finansowego w tym obszarze przez samą osobę niepełnosprawną. Ma to na celu zwiększenie autonomii samego kandydata na pracownika lub pracownika i innej aktywnej zawodowo osoby z niepełnosprawnością oraz bardziej racjonalne wykorzystanie tych środków w kontekście mobilności osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy (możliwość korzystania z zakupów wspomagających w różnych miejscach pracy). W projekcie zmian określono również warunki dotyczące statusu ubiegającej się o finansowanie osoby i jej minimalne zaangażowanie zawodowe. Ze względu na konieczność dostosowania tego instrumentu do indywidualnych potrzeb osoby niepełnosprawnej oraz przyszłych zmian technologicznych i organizacyjnych, katalog możliwych do pokrycia kosztów pozostaje otwarty, a minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu postępowania w sprawach udzielania finansowania. W projekcie aktu wykonawczego zaproponowano główne założenia rozwiązań dotyczących finansowań kosztów środków ułatwiających zatrudnienie i utrzymanie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami ze środków PFRON.

Doprecyzowano regulację dotyczącą pracowników pomagających pracownikowi z niepełnosprawnością. Pracodawca, na wniosek pracownika będącego osobą niepełnosprawną, w ramach racjonalnego usprawnienia, wyznacza pracownika pomagającego pracownikowi z niepełnosprawnością w pracy w zakresie czynności ułatwiających komunikowanie się z otoczeniem, a także czynności niemożliwych lub

trudnych do samodzielnego wykonania przez pracownika z niepełnosprawnością na stanowisku pracy. Pracodawca, po uzgodnieniu z pracownikiem będącym osobą niepełnosprawną, określa sposób i zasady wykonywania określonych czynności. Uzupelnienie to daje podstawę do rzeczywistego wykorzystywania wspomnianego instrumentu, który do tej pory był określony jedynie w zakresie możliwości otrzymania przez pracodawcę dofinansowania na pokrycie części wynagrodzenia pracownika pomagającego pracownikowi niepełnosprawnemu.

Uzupełniono także katalog usług rynku pracy lub instrumentów rynku pracy, Do których uprawnione są osoby w niepełnosprawności zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako poszukujące pracy niepozostająca w zatrudnieniu, o usługi pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Rozwiązanie to eliminuje nierówne traktowanie osób z niepełnosprawnościami mających prawo do świadczeń z tytułu niepełnosprawności na gruncie tej ustawy i ma zapobiegać marginalizacji tej grupy w ramach faktycznego wsparcia ich aktywności zawodowej przez instytucje rynku pracy.

Do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ; zm.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1700 i poz. 2140 oraz z 2023 r. poz. 240 i poz. 641) przeniesiono przepisy dotyczące obowiązku pracodawcy zapewnienia racjonalnych usprawnień w zatrudnieniu, zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jednocześnie uzupełniono je o przepisy określające w sposób bardziej precyzyjny pojęcie „nieproporcjonalnie wysokich obciążeń” oraz sposobu dokonywania ich oceny. Proponuje się zobowiązanie pracodawcy do uzgodnienia sposobu zapewnienia racjonalnego usprawnienia z osobą, której ono przysługuje, oraz sporządzania dokumentacji przebiegu oceny o zakresie obciążeń związanych z wprowadzeniem racjonalnego usprawnienia i dokonanych w jej ramach ustaleń. Pierwszy z obowiązków ma zagwarantować adekwatność branych pod uwagę w programach racjonalnych usprawnień, ich kompatybilność z potrzebami osoby z niepełnosprawnością oraz włączenie kandydata na pracownika albo pracownika z niepełnosprawnością, który ma z tego usprawnienia korzystać, w proces jego projektowania.

W projekcie ustawy, w ramach przepisów antydyskryminacyjnych wprowadzono również obowiązek pracodawcy zezwalania na wstęp asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością na teren zakładu pracy, za wyjątkiem sytuacji, gdy obecność asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością mogłaby spowodować zagrożenie dla zdrowia lub życia jego lub osób przebywających na terenie zakładu pracy albo mogłaby prowadzić do naruszenia istotnego interesu pracodawcy.

W przeniesionych do Kodeksu pracy przepisach dotyczących wymiaru czasu pracy, przerwy w pracy, dodatkowego urlopu oraz zwolnień od pracy, przysługujących pracownikom będącym osobami z niepełnosprawnościami posiadającymi orzeczenia o znacznym albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zmiana

polega na realizacji szczególnych uprawnień na podstawie wniosku samego pracownika w ramach zapewniania racjonalnych usprawnień. Ma to na celu wyeliminowanie dotychczasowego automatyzmu związanego ze skróconym wymiarem czasu pracy i dodatkowym urlopem osób posiadających orzeczenie o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Niejednokrotnie to uprzywilejowanie stawało się czynnikiem dyskryminującym osobę na rynku pracy, uniemożliwiało pracę w godzinach nadliczbowych i ograniczało „atrakcyjność” takich pracowników w zatrudnieniu. Możliwość pracy w większym wymiarze czasowym wiązała się z poddaniem się ocenie lekarza specjalisty, z pominięciem woli samej osoby z niepełnosprawnością.

Przewidziano także obowiązek pracodawcy uwzględnienia wniosku o wykonywanie pracy w formie pracy zdalnej oraz wniosku o wykonywanie pracy w systemie przerywanego czasu pracy, ruchomego czasu pracy lub w indywidualnym rozkładzie czasu pracy, złożonych przez pracownika z niepełnosprawnością. Zmiana ta stanowi odpowiedź na konieczność wprowadzenia rozwiązań umożliwiających większą elastyczność w zakresie organizacji pracy pracowników z niepełnosprawnościami. Potrzeba ta może wynikać z uwarunkowań związanych z niepełnosprawnością, z rodzaju wykonywanej pracy oraz przemian technologicznych, dokonujących się w ostatnich latach także w obszarze zatrudnienia.

## Zmiany dotyczące problematyki ochrony zdrowia psychicznego

Ustawa wprowadza zmiany również w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 685).

Pojęcie „choroby psychicznej” zostało usunięte z systemu prawa i zastąpiono je jednolitym pojęciem „zaburzeń psychicznych” (i „osób z zaburzeniami psychicznymi”). W ramach zmiany definicji osób z zaburzeniami psychicznymi przewidziano również, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną i zaburzeniami neurorozwojowymi mają być poza zakresem ustawowego pojęcia osób z zaburzeniami psychicznymi. Zmiany te stanowią dostosowanie do aktualnego poziomu wiedzy w psychiatrii i w naukach społecznych. Nazewnictwo psychiatryczne jest w dużym stopniu zależne od poglądów na istotę zaburzeń psychicznych oraz od tradycji. Ustawodawca dotychczas nie uwzględniał dynamiki zmian w zakresie podejścia medycznego do zagadnień zdrowia psychicznego, a terminologia medyczna w obszarach naukowo-medycznych i prawnych nie jest spójna (S. Pużyński, „Choroba psychiczna – problemy z definicją oraz miejscem w diagnostyce i regulacjach prawnych”, *Psychiatria Polska* 2007, tom XLI, numer 3, s. 299-308; T. Pałdyna, „Praktyka sądowa w zakresie stosowania wybranych instytucji prawnych zawartych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego”, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2015). Aby wyjść naprzeciw temu brakowi spójności, dotychczas w doktrynie funkcjonalnie przyjmowało

się, że zaburzenia psychiczne wymienione we współczesnych klasyfikacjach diagnostycznych (DSM-V, ICD-10, ICD-11) są równoważne z tym, co ustawa o ochronie zdrowia psychicznego uznaje za „chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe czy inne zakłócenia zdrowia psychicznego”.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) w najnowszej, 11. edycji międzynarodowej klasyfikacji chorób i zaburzeń psychicznych ICD-11 z 2019 roku dokonała licznych zmian w stosunku do ICD-10 (1996) m.in. w liczbie wyróżnianych w ICD-11 chorób i zaburzeń, opisywaniu nazwy jednostek nozologicznych oraz przeformułowaniu kryteriów diagnostycznych. Ustalenia w najnowszych edycjach klasyfikacji ICD oraz DSM zaowocowały zmianami w strukturyzowaniu, interpretowaniu i nazywaniu zaburzeń rozwoju psychicznego; odejściem od tworzenia nowych jednostek nozologicznych w kierunku deskrypcji zespołów objawów z uwzględnieniem stopnia ich nasilenia i konsekwencji. Nowe, holistyczne spojrzenie na proces rozwoju i w następstwie zmiany w podejściu metodologicznym nadały im zdecydowanie charakter klasyfikacji objawowych. Przy braku pełnych danych na temat etiopatogenezy i patomechanizmu zaburzeń neurorozwojowych ów kierunek zmian znajduje teoretyczne uzasadnienie. Wzajemna zależność i przenikanie zaburzeń rozwoju psychicznego jednostki oraz trudne do przewidzenia konsekwencje dodatkowo utrudniają ocenę, diagnozę i w efekcie kategoryzowanie tych zjawisk (G. Jarzębowska, „Zaburzenia neurorozwojowe. Zmiany w podejściu teoretycznym i diagnostycznym”, w: Logopedia, 2019, nr 48, s. 27-45, P. Krawczyk, Ł. Świącicki, „ICD-11 vs. ICD-10 – przegląd aktualizacji i nowości wprowadzonych w najnowszej wersji Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób WHO”, w: Psychiatra Polska, 2020, nr 54(1), s. 7–20).

Zgodnie ze zmienioną definicją w art. 3 pkt 1 osoby z zaburzeniami psychicznymi są to osoby wykazujące zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i wsparcia niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społeczności lokalnej oraz radzenia sobie z doświadczeniem kryzysu psychicznego.

Zmiany powyższe wpisują się w realizację prawno-człowieczego modelu niepełnosprawności, w tym podejścia do niepełnosprawności psychospołecznej. Do definicji osoby z zaburzeniami psychicznymi dodano fragment dotyczący radzenia sobie z doświadczeniem kryzysu psychicznego, aby oprócz kwestii medycznych uwypuklić również społeczny wymiar zaburzeń psychicznych. W działaniach społecznych na rzecz osób z niepełnosprawnością psychospołeczną lub doświadczeniem kryzysu psychicznego przyjmuje się, że kryzys psychiczny to stan, w którym osoba go doświadczająca nie potrafi poradzić sobie z problemami i wyzwaniem, które ją spotkają, a stan ten zaczyna oddziaływać na różne sfery jej życia (wyciąg z: „Gdański Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2016-2023”). Uwzględnienie społecznego wymiaru zaburzeń psychicznych rzutuje na konieczność zapewniania osobie z zaburzeniami psychicznymi nie tylko odpowiednich świadczeń

medycznych, ale również świadczeń wspierających w środowisku społeczności lokalnej, które pozwolą jej radzić sobie z doświadczeniem kryzysu psychicznego, jak również unikać niepotrzebnej hospitalizacji psychiatrycznej.

Kategorie osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz z zaburzeniami neurorozwojowymi dodano w niektórych przepisach, w których dotąd była mowa tylko o osobach z zaburzeniami psychicznymi i konkludentnie odnosiło się to do osób z niepełnosprawnością intelektualną i zaburzeniami neurorozwojowymi.

W wyniku nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017 poz. 2439) dookreślono sposób postępowania w przypadku zaistnienia przesłanek stosowania przymusu bezpośredniego tak, aby miał on jak najbardziej gwarancyjny charakter dla osób z zaburzeniami psychicznymi (niepełnosprawnością psychospołeczną). Uwzględniono przy tym znaczną część wskazań i rekomendacji będących konsekwencją orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz raportów Rzecznika Praw Obywatelskich. Nowelizacja przewidziana w niniejszym projekcie dotyczy zmiany art. 18e ust. 5 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego przez doprecyzowanie procedury w zakresie udostępniania danych utrwalonych za pomocą urządzeń monitorujących. Po wejściu w życie zmiany, sędziom oraz Rzecznikom Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego dane utrwalone za pomocą urządzeń monitorujących udostępniane będą na ich żądanie, wprost na podstawie przepisu ustawy, a nie na podstawie pisemnego upoważnienia wydanego przez administratora danych, jak było to uregulowane dotychczas.

Przepis art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i następne regulujące wnioskowy tryb przymusowego (bez zgody pacjenta) umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym w zasadzie opiera na czysto medycznych przesłankach hospitalizację osób z zaburzeniami psychicznymi (zgodnie z brzmieniem przepisu chorych psychicznie) bez ich zgody. A zatem to niepełnosprawność psychiczna jest zasadniczą podstawą pozbawienia wolności w szpitalu psychiatrycznym, a dodatkowe przesłanki medyczne jedynie tę podstawę doprecyzowują. W myśl art. 14 ust. 1 pkt b Konwencji, jest to bezwzględnie zakazane.

Przymusowe leczenie psychiatryczne osoby chorej psychicznie stanowi w tym w aspekcie przejaw odebrania tej osobie zdolności do czynności prawnych w zakresie wyrażania zgody na udzielanie świadczeń zdrowotnych. Stanowi to naruszenie art. 12 ust. 2 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, gwarantującego osobom z niepełnosprawnością psychospołeczną zdolność do czynności prawnych, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia. Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami jako standard przyjmuje usunięcie z systemu prawa wszelkich form przymusowego umieszczania osób z niepełnosprawnościami psychospołecznymi w szpitalach psychiatrycznych i innych instytucjach tego typu. Niezgodne z Konwencją są bowiem nie tylko przepisy, w których niepełnosprawność stanowi samodzielną przesłankę pozbawienia



wolności, ale też takie, gdzie kryterium to jest uzupełnione przez inne, np. stwarzanie zagrożenia dla siebie lub innych (M. Szwed, „Przymusowe umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym w świetle współczesnych standardów ochrony praw człowieka”, Warszawa 2020, M. Czubała, „Przymusowe leczenie psychiatryczne w świetle Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych”, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, s. 145). Do realizacji standardu wynikającego z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych należy dążyć. Jego zrealizowanie wymaga jednak przeobrażenia dotychczasowego systemu i przemian o charakterze stopniowym, nastawionych na zastępowanie leczenia przymusowego w formie zinstytucjonalizowanej (w trybie art. 23 i 24 ustawy), wsparciem osób z niepełnosprawnościami w środowisku lokalnym i miejscu zamieszkania. To z kolei zakłada istnienie w okresie dostosowawczym dualizmu rozwiązań. Z jednej strony, przez jakiś czas utrzymany musi być system przymusowego umieszczania w szpitalu psychiatrycznym w zakresie ograniczonym w stosunku do aktualnego kształtu tej instytucji. Z drugiej zaś strony, rozwijane muszą być formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami psychospołecznymi w środowisku lokalnym w formie postulowanej przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Niewątpliwie wymaga to zbudowania odpowiednio gęstej sieci Centrów Zdrowia Psychicznego, o których mowa w art. 5a ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz odpowiednio gęstej sieci Centrów Niezależnego Życia, świadczących usługi społeczne i socjalne na rzecz osób z niepełnosprawnościami, w tym z niepełnosprawnością psychospołeczną.

Korzystanie z prawa do wolności i bezpieczeństwa ma także kluczowe znaczenie dla wdrażania prawa do niezależnego życia i życia w społeczności lokalnej, wyrażonego w art. 19 Konwencji. Dlatego Komitet zaleca wdrażanie strategii deinstytucjonalizacji we współdziałaniu z organizacjami pozarządowymi osób z niepełnosprawnościami oraz do alokacji środków finansowych w kierunku wsparcia wystarczających usług w społeczności lokalnej (Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The right to liberty and security of persons with disabilities, adopted during the Committee's 14th session, held in September 2015).

Nawet bez odwołania się do standardów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i działalności interpretacyjnej Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami przymusowy tryb umieszczania w szpitalu psychiatrycznym budził zastrzeżenia w doktrynie prawa i literaturze przedmiotu, jako mający charakter paternalistyczny (P. Konieczniak, „Przymusowe przyjęcie do szpitala psychiatrycznego lub domu pomocy społecznej”, w: System Prawa Medycznego. Tom II. Część 1. Regulacja prawna czynności medycznych, red. M. Boratyńska, P. Konieczniak, E. Zielińska, Warszawa 2019). Biorąc pod uwagę standardy konwencyjne, eksponowane przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w komentarzach generalnych, wytycznych i raportach z rozpatrzenia sprawozdań poszczególnych państw, w tym Polski, uchylene tej instytucji jawiło się jako nieodzowne. Jednocześnie, jak wskazano wyżej, następnym krokiem powinno być, w

miarę rozwoju psychiatrii środowiskowej w społeczności lokalnej, usunięcie z systemu polskiego prawa instytucji przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym, uregulowanych w art. 23 i 24 ustawy jako zasadniczo dyskryminujących osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną.

Ograniczenie systemu przymusowego umieszczania w szpitalu psychiatrycznym dokonuje się przez derogowanie art. 29, 30 i 31 ustawy przewidujących tryb wnioskowy przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym oraz przez odpowiednie dostosowanie pozostałych przepisów.

Podobnie jak w przypadku przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym, Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami całkowicie zakaz detencji związanej z niepełnosprawnością odnosi również do przymusowego umieszczenia w domach pomocy społecznej i innych podobnych placówkach. Korzystanie z prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego przez osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną i niepełnosprawnością intelektualną wymaga oparcia się tylko na zgodzie tej osoby na przebywanie w danej placówce (domu pomocy społecznej).

W ramach końcowych uwag do sprawozdania Polski, Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami wskazał na konieczność uchylenia wszystkich przepisów przewidujących przymusowe umieszczenie osób z niepełnosprawnościami psychospołecznymi i z niepełnosprawnością intelektualną w domach pomocy społecznej (Concluding observations on the initial report of Poland, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2018). Wskazano, że realizacja tego standardu powinna być połączona ze stworzeniem instytucji asystencji osobistej oraz obudowania jej usługami w ramach systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami psychospołecznymi i niepełnosprawnością intelektualną w środowisku lokalnym.

Pełne urzeczywistnienie prawa do niezależnego życia i życia w społeczności lokalnej, wyrażonego w art. 19 Konwencji, wymaga z kolei przeprowadzenia pełnego procesu deinstytucjonalizacji. Jednakże dopóki formy wsparcia osób z niepełnosprawnościami w postaci domów pomocy społecznej funkcjonują, to przebywanie w tego typu placówkach wymagać ma każdorazowej zgody samej osoby zainteresowanej (Section C of Guidelines on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The right to liberty and security of persons with disabilities, adopted during the Committee's 14th session, held in September 2015). Toteż proponuje się uchylenie przepisów art. 39-41.

Uchylenie wnioskowego, przymusowego trybu umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym oraz przymusowego trybu umieszczenia w domu pomocy społecznej wymagało odpowiedniego dostosowania art. 45 ust. 1 oraz uchylenia ust. 2b i ust. 3 w art. 46.

Odrębnym zagadnieniem jest doprecyzowanie procedury żądania wypisu przez osobę, która jest przymusowo umieszczona w szpitalu psychiatrycznym, przez dodanie formy i

terminu odpowiedzi na żądanie wypisania, złożone przez osobę przymusowo umieszczoną w szpitalu psychiatrycznym.

W dodanym ust. 2a w art. 36 przewidziano, że osoba przymusowo umieszczona w szpitalu psychiatrycznym musi zostać poinformowana o decyzji w przedmiocie żądania wypisania ze szpitala psychiatrycznego w formie pisemnej lub w innej odpowiedniej (dostępnej) dla niej formie. Poza tym wprowadzono termin na przekazanie tej decyzji. Nie może to być później niż 3 dni od dnia złożenia żądania wypisania ze szpitala psychiatrycznego.

W literaturze przedmiotu podnoszono, że art. 22 ust. 2c został zredagowany antynomicznie (J. Ciechorski, „Dezynwoltura ustawodawcy – refleksje nad nowelizacją ustawy o ochronie zdrowia psychicznego”, w: Przegląd Prawa Publicznego 2/2019, s. 9). Wskazano w nim jako osoby, które mogą zostać na jego podstawie przyjęte bez zgody do szpitala psychiatrycznego, osoby, które nie są w stanie wyrazić zgody ani stosunku co do przyjęcia do szpitala psychiatrycznego i leczenie przez odesłanie do art. 22 ust. 2 ustawy. Jednocześnie przepis ten wymaga, aby osoba przyjmowana w tym trybie sprzeciwiała się temu przyjęciu. Powyższe określenia wzajemnie się wykluczają, albowiem nie można równocześnie nie być w stanie wyrazić swojego stosunku do przyjęcia i się temu sprzeciwiać. Sprzeciw mogłaby wyrazić taka osoba, która byłaby w stanie wyrazić jakkolwiek ustosunkowanie się/stosunek do przyjęcia do szpitala i leczenia. Poza tym, jeżeli są spełnione przesłanki z art. 23 ust. 1, to może on być stosowany bezpośrednio, bez niepotrzebnego odwołania. W tym stanie rzeczy ust. 2c w art. 22 należy uchylić.

## Zmiany dotyczące problematyki rehabilitacji

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

W świetle aktualnie obowiązujących rozwiązań, osoba z niepełnosprawnością oraz osoba, której stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności, nie ma zapewnionego wsparcia w postaci koordynacji działań mających na celu zapewnienie jej optymalnych warunków funkcjonowania, poprawę stanu zdrowia czy przekwalifikowanie. Osoby te i ich bliscy, często z różnym skutkiem, muszą same szukać informacji na temat instytucji udzielających wsparcia i ich oferty. Niekorzystanie ze wszystkich oferowanych w systemie możliwości często wtórnie pogarsza sytuację osoby z niepełnosprawnością lub osoby, której stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności, a także jej bliskich oraz prowadzi do stygmatyzacji i wykluczenia społecznego.

Rozpatrując sprawę z punktu widzenia czysto medycznego, osoby, których stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności, nie są w żaden sposób traktowane

preferencyjnie w dostępie do świadczeń, mimo że często szybka interwencja, a przede wszystkim kompleksowość oddziaływań mogłyby poprawić ich stan na tyle, by nie stały się one osobami z niepełnosprawnościami albo ich niepełnosprawność miała by lżejszy charakter.

Obecnie przepisy regulujące kształcenie w zawodach, w których kontakt z osobami z niepełnosprawnościami jest powszechny, nie gwarantują omówienia tej tematyki w toku kształcenia. Absolwenci studiów na kierunkach medycznych czy przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela nie posiadają odpowiedniego przygotowania do pracy z osobami z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Architekci z kolei nie mają odpowiedniej świadomości w zakresie projektowania budynków dostosowanych do potrzeb osób o szczególnych potrzebach oraz stosowania zasad projektowania uniwersalnego. Prowadzi to do sytuacji, w których nowo powstające inwestycje, w tym również o charakterze budynków użyteczności publicznej, nie są dostosowane do korzystania z nich przez osoby o szczególnych potrzebach, w tym osoby z niepełnosprawnościami.

Kodeks pracy zawiera rozwiązania preferencyjne wobec osób, które wychowują dzieci. Często jednak gwarancje kodeksowe są niedostateczne, jeżeli pracownik wychowuje dziecko z niepełnosprawnością, które wymaga częstszego korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej, w tym również w godzinach pracy rodzica, czy wyjazdów na turnusy rehabilitacyjne.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

Skutkiem proponowanych rozwiązań jest zwiększenie szansy na niezwłoczne uzyskanie niezbędnej pomocy i skorzystanie z wiedzy ekspertów, którzy znają ścieżki postępowania, by uzyskać pomoc medyczną, społeczną, w zakresie edukacji czy dostosowania stanowiska pracy. Koordynacja działań przez Centra Niezależnego Życia doprowadzi zarówno do poprawy sytuacji osoby z niepełnosprawnością lub osoby, której stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności, ale i pozwoli na wykorzystanie jej kapitału społecznego.

Zaproponowane działania w zakresie uproszczenia dostępu do świadczeń i skoordynowania opieki nad osobą, której stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności, dają nadzieję na lepsze rokowania. Wpłynie to nie tylko na poprawę sytuacji danej osoby, ale z perspektywy systemu ochrony zdrowia pozwoli ograniczyć koszty leczenia pacjenta, który w wyniku długiego oczekiwania czy braku wszystkich niezbędnych elementów oddziaływania leczniczego i terapeutycznego wymaga bardziej zaawansowanych interwencji medycznych.

Z kolei zaproponowana zmiana przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce będzie podstawą do ujęcia tematyki niepełnosprawności w programach kształcenia dla zawodów:

- 1) lekarza,
- 2) lekarza dentysty,
- 3) farmaceuty,
- 4) pielęgniarki,
- 5) położnej,
- 6) diagnosty laboratoryjnego,
- 7) fizjoterapeuty,
- 8) ratownika medycznego,
- 9) lekarza weterynarii,
- 10) architekta,
- 11) nauczyciela.

Osoby kształcące się w zawodach medycznych powinny dzięki zmienionym programom nauczania opanować zasady komunikacji, organizacji pracy i *savoir-vivre*'u wobec osób o szczególnych potrzebach, w szczególności osób z niepełnosprawnościami lub osób, których stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności. Student przygotowujący się do wykonywania zawodu lekarza weterynarii powinien mieć świadomość zasad postępowania w kontakcie z psami asystującymi, które muszą mieć zapewnioną odpowiednią opiekę weterynaryjną, i ich opiekunami. Powinien również poznać zagrożenia związane z wykorzystaniem innych zwierząt w procesie terapii osób z niepełnosprawnościami. Z kolei studenci architektury będą mogli zapoznać się z zasadami projektowania uniwersalnego oraz budowy i modernizacji budynków i ich otoczenia pod kątem dostępności dla osób z różnymi niepełnosprawnościami.

Ogół tych zmian wpłynie na poprawę świadomości osób wykonujących zawody, które są kluczowe z punktu widzenia poprawy jakości funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami.

Zaproponowanym rozwiązaniom będą towarzyszyć odpowiednie zmiany w rozporządzeniu dotyczącym standardów kształcenia w zawodach medycznych, które wymagają dostosowania zarówno pod kątem stosowanej nomenklatury, jak i wymagań dotyczących treści kształcenia. Potrzeba zwrócenia szczególnej uwagi na treści dotyczące problemów osób z niepełnosprawnościami w kontekście kształcenia przyszłych medyków była podnoszona w toku konsultacji społecznych przedstawionych rozwiązań.

Projektowane zmiany w Kodeksie pracy pozwolą natomiast rodzicom i opiekunom dzieci z niepełnosprawnościami na pełne wypełnienie zaleceń dotyczących terapii czy udziału w turnusach rehabilitacyjnych bez konieczności przeznaczania na ten cel urlopu wypoczynkowego czy korzystania z urlopu bezpłatnego. Poprawi to sytuację zarówno dzieci z niepełnosprawnościami, jak i ich opiekunów.

Wprowadzenie przedmiotowych rozwiązań ma na celu określenie jasnej ścieżki postępowania zarówno wobec osób z niepełnosprawnościami, jak i osób, których stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności.

Osobami takimi są w szczególności osoby po wypadkach np. komunikacyjnych, osoby, które doznały urazu (np. skomplikowanego złamania kości lub amputacji urazowej) albo których stan zdrowia wynikający z innych przyczyn może prowadzić do niepełnosprawności (np. osoby po zawale serca czy udarze).

Osoba, która stałaby się osobą z niepełnosprawnością lub byłaby zagrożona niepełnosprawnością mogłaby zwrócić się do Centrum Niezależnego Życia, którego dalsze działania opisano w uzasadnieniu do projektu ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami.

Proponowane zmiany wymagają uzupełnienia w drodze rozporządzeń lub zmian w obowiązujących rozporządzeniach. Wprowadzenia w tym trybie wymagają:

- 1) Nowe produkty opieki koordynowanej w POZ wprowadzone drogą zmiany obowiązującego rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych w zakresie POZ:
  - a) diagnostyka i leczenie dziecka zagrożonego niepełnosprawnością,
  - b) opieka nad osobą po wypadku lub urazie, której stan zdrowia może prowadzić do niepełnosprawności,
  - c) opieka nad osobą z niepełnosprawnością.

Dla każdej z grup należałoby ustalić określone wymogi co do sprzętu, personelu i dodatkowych zasobów kadrowych (przede wszystkim fizjoterapeuta i psycholog) i określić ścieżki terapeutyczne.

- 2) Wzór Indywidualnego Planu Działania – zasadne byłoby, żeby ten dokument łączył w sobie wszystkie elementy wsparcia – opiekę zdrowotną, informacje dotyczące przysługujących form wsparcia, w tym w zakresie pomocy społecznej, wskazówki dla pracodawcy dotyczące organizacji pracy, wskazówki dla osoby z niepełnosprawnością oraz placówki edukacyjnej dotyczące form wsparcia dla ucznia lub studenta. Plan jest przekazywany w dwóch egzemplarzach – jeden dla osoby z niepełnosprawnością i drugi, podzielony na poszczególne części, przeznaczone na potrzeby opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, edukacji;
- 3) Wzór karty stanowiącej podstawę do uzyskania przez pacjenta świadczeń AOS i rehabilitacji leczniczej w ramach „szybkiej ścieżki”. Tu wymagane byłoby wydanie rozporządzenia na podstawie upoważnienia ustawowego dodanego do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Koncepcja polega na tym, że POZ zabezpiecza populację swoich pacjentów w zakresie osób z niepełnosprawnościami i osób, których stan zdrowia może skutkować niepełnosprawnością, tak długo, jak to możliwe. Natomiast jeżeli stan zdrowia pacjenta by tego wymagał, lekarz POZ wydawałby kartę na wzór karty DiLO, która usprawniałaby pacjentowi korzystanie ze świadczeń i jasno wskazywała czas na realizację określonych etapów, np. wizyty kontrolne u lekarzy specjalistów, wizyty pielęgniarki środowiskowej, badania, świadczenia z zakresu rehabilitacji czy dobór wyrobów medycznych. Premiować

można te podmioty, które w największym stopniu zabezpieczą potrzeby osób kończących hospitalizację jako osoby zagrożone niepełnosprawnością lub osoby z niepełnosprawnościami. Jednocześnie nie jest zasadne, by każdy pacjent otrzymywał taką kartę – niektórym wystarczą świadczenia realizowane w ramach koordynacji w POZ, inni potrzebują usług lekarza jednej specjalizacji, u którego pozostają w planie leczenia. Ponadto istnieją już dla niektórych grup produkty opieki koordynowanej, które zabezpieczają ich potrzeby, np. Koordynowana Opieka nad Pacjentem po Zawałe Serca.

Obecnie zmagamy się z systemem zagubionego pacjenta. Osoby z niepełnosprawnościami i ich bliscy są pozostawieni sami sobie w zakresie określania swoich potrzeb, wyszukiwania specjalistów, umawiania kolejnych wizyt i poszukiwania informacji na temat swojego problemu zdrowotnego i dostępnych rozwiązań. Koordynacja zwiększa bezpieczeństwo pacjenta, ale i ogranicza koszty wynikające z tego, że stan pacjenta będzie coraz gorszy ze względu na brak odpowiedniej, terminowej pomocy. Koordynacja niweluje również problemy pacjentów z dostępem do pomocy z uwagi na miejsce zamieszkania. Ograniczy również ryzyko korzystania z niesprawdzonych terapii i odsuwania w czasie oddziaływań, które mogłyby realnie pomóc.

W proponowanym do wydania akcie wykonawczym powinny zostać uwzględnione różne przesłanki do kwalifikacji do rehabilitacji leczniczej uwzględniające różne grupy pacjentów, w oparciu o rozpoznanie, czas od rozpoznania do objęcia opieką, dotychczasowy przebieg – w przypadku chorób przewlekłych ulegających zaostrzeniu – oraz rokowania co do dalszego przebiegu. W przypadku najmłodszych pacjentów objęcie opieką powinno być możliwie wczesne i uwzględniać m.in. czynniki ryzyka okołoporodowego i nieprawidłowości rozwojowe stwierdzone po urodzeniu. Karta powinna zawierać kluczowe informacje o pacjencie. Obok danych identyfikacyjnych powinna wskazywać na rozpoznanie, datę rozpoznania i objęcia opieką oraz wyznaczać kolejne działania w ramach opieki i optymalne terminy realizacji.

## Zmiany dotyczące problematyki terminologii

### a) rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Przepisy wprowadzające ustawę o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami zawierają także zmiany terminologiczne w obowiązujących ustawach. Zgodnie z ugruntowaną opinią językoznawców, proponuje się odejście od dotyczących osób z niepełnosprawnościami określeń, które z normy językowej stały się nierzadko inwektywami, oraz ujednoczenie siatki pojęciowej.

Jak podkreśla przedstawiciel Rady Języka Polskiego, dr hab. Marek Łaziński, prof. UW: „Nazwy mniejszości narodowych i religijnych, grup scharakteryzowanych przez kolor skóry, orientację seksualną lub inne cechy odmienne niż u większości społeczeństwa mają tendencję do stopniowej zmiany wartościowania na niekorzyść. Takie zmiany dotyczyły też nazw «kaleka» oraz «inwalida», pierwszy rzeczownik nabrał skojarzeń lekceważących («biedny kaleka»), drugi znaczy etymologicznie ‘niewartościowy’, kojarzył się głównie z utratą zdrowia na wojnie i niezdolnością do dalszej służby. Przymiotnik «niepełnosprawny(a)» notowany jest w słownikach dopiero od lat dziewięćdziesiątych” („Wyrażenia «osoba niepełnosprawna» i «osoba z niepełnosprawnością»”, opinia dr. hab. M. Łazińskiego, prof. UW, w imieniu Rady Języka Polskiego, 2021).

Argumenty o konieczności zmiany terminologii stosowanej w aktach prawnych, pojawiają się w literaturze od dawna. W 2008 r., na długo przed ratyfikacją przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, pisała o tym m.in. Małgorzata Szeroczyńska: „definicje zawarte obecnie w poszczególnych ustawach, w szczególności w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, powinny zostać w pełni, jednoznacznie dostosowane do definicji konwencyjnej. Usunięte powinny być ze wszystkich ustaw i aktów niższego rzędu inne pojęcia na określenie niepełnosprawności, z jednej strony aby ujednoczyć siatkę pojęciową i uniknąć sformułowań przestarzałych, niejasnych lub pejoratywnych, z drugiej – aby nie ulegało wątpliwości, że w każdym wypadku pojęcie niepełnosprawności rozumiane jest dokładnie w ten sam sposób. Podobnie ujednoczone powinno być słownictwo odnoszące się do poszczególnych form niepełnosprawności (np. osoby z niepełnosprawnością intelektualną, niepełnosprawnością wzroku, niepełnosprawnością narządów ruchu itp.)” (M. Szeroczyńska, „Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna” [w:] „Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ”, Kraków 2008, s. 18).

Stosowana w polskich przepisach terminologia spotkała się też z krytyką twórców „Społecznego Raportu Alternatywnego z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce”. Czytamy w nim, że „polskie ustawy zgodnie z medycznym modelem niepełnosprawności koncentrują się na dysfunkcjach i ograniczeniach” („Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce”, Warszawa 2015, s. 11). Dalej w raporcie napisano, że: „Zastrzeżenia budzi terminologia kodeksu cywilnego, kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, które posługują się stygmatyzującymi i pogłębiającymi stereotyp określeniami: niedorozwój umysłowy, choroba psychiczna oraz wprowadzają nieostre pojęcia «braku możliwości kierowania swoim postępowaniem», «pomocy w prowadzeniu swoich spraw»” („Społeczny Raport Alternatywny...”, s. 23).

Stosowaną w Polsce terminologię, bazującą na medycznym modelu niepełnosprawności, skrytykował wreszcie Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami. W uwagach z października 2018 r. wyraził zaniepokojenie



różnorodnością definicji niepełnosprawności, które nie są zgodne z wyrażonym w artykule 1 celem Konwencji i oparte są na medycznym modelu niepełnosprawności. Takie przykłady określa, jak: „opóźnienie umysłowe” (w uwagach oryginalnie: „*mental retardation*”), „niezdolność do pracy”, „niezdolność do pełnienia ról społecznych”, „zależność lub brak zdolności do bycia niezależnym” (oryg. „*dependent or lacking ability to be autonomous*”) nazwane zostały „obraźliwą terminologią i niejasnymi koncepcjami”. Komitet zalecił „Wylimitować wszelką negatywną terminologię we wszystkich istniejących i projektowanych przepisach i zastąpić ją terminologią w pełni respektującą godność i autonomię osób z niepełnosprawnościami” (Uwagi końcowe Komitetu ONZ ds. praw osób niepełnosprawnych z dnia 29 października 2018 roku w związku z rozpatrzeniem sprawozdania Polski z wykonywania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, s. 1-2).

Cel niniejszej propozycji jest w końcu zbieżny z Działaniem VII.3.1 „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030” pn. „Ujednolicenie i dostosowanie terminologii w polskim prawie do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych”: „W ramach działania zakłada się przegląd terminologii stosowanej w różnych aktach prawnych, odnoszącej się do niepełnosprawności lub jej rodzajów, pod kątem spójności i zgodności z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Przygotowane zostaną propozycje zmian aktów prawnych ujednolicające i dostosowujące terminologię. W związku z powyższym ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami będzie zawierała przepisy zmieniające inne ustawy, w wyniku których w systemie ustawodawczym zostanie zapewniona spójność stosowanej terminologii oraz jej zgodność z Konwencją” (Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030. „Monitor Polski” 2021, poz. 218, s. 257).

Niemniej, należy zwrócić także uwagę na szereg terminów zgodnych z postanowieniami Konwencji stosowanych w przepisach, które w ostatnich latach weszły do systemu prawa. Za przykład może posłużyć ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 poz. 805), posługująca się m.in. w art. 4 pkt 28 pojęciami: „osoby z niepełnosprawnościami wzroku” oraz „osoby z niepełnosprawnościami słuchu”. Sformułowania te zostały wprowadzone z dniem 1 listopada 2021 r., zastępując termin „osoby niepełnosprawne”. Analogiczne terminy zostały użyte w art. 8 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (Dz. U. z 2021 poz. 257), dodanym w toku nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Również na gruncie Przepisów wprowadzających ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe w ostatnich latach zaszły istotne zmiany, dotyczące holistycznej eliminacji pojęcia „upośledzenie umysłowe” z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 poz. 1915), które zastąpione zostało sformułowaniem „niepełnosprawność intelektualna”. Tym samym ustawodawca wyraźnie dostrzega potrzebę stosowania terminologii zgodnej z Konwencją i rozpoczął wdrażanie jej do systemu prawa. W tym kontekście, prace objęte niniejszą propozycją mają charakter porządkowy, wpisują się w przedstawioną wyżej ewolucję

terminologii w zakresie niepełnosprawności i zmierzają do identyfikacji obszarów wymagających niezbędnego dostosowania.

## b) proponowane regulacje i ich skutki

W obowiązujących starszych ustawach wciąż stosowana jest siatka pojęciowa, która nie przystaje do obecnych czasów, stygmatyzując część społeczeństwa. Skutkiem powyższego jest również chaos terminologiczny (M. Szeroczyńska, „Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna” [w:] „Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ”, Kraków 2008, s. 17), który trudno ocenić jako uzasadniony świadomą i celową dywersyfikacją siatki pojęciowej dotyczącej niepełnosprawności na gruncie różnych gałęzi prawa. Ponadto, jak pokazują wyniki dotychczasowych prac, od czasu ratyfikacji Konwencji w 2012 r. ustawodawcy nie udało się w pełni zastąpić sformułowań przestarzałych, niejasnych lub pejoratywnych. Powyższe istotne jest także ze względu na prawidłowe określenie zakresów poszczególnych pojęć dotyczących niepełnosprawności, zgodnie z celami poszczególnych regulacji.

Dlatego w ramach przepisów wprowadzających ustawę o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami proponuje się ujednoczenie terminologii poprzez usunięcie z polskiego prawodawstwa wyrażen najbardziej rażących, w rodzaju: „upośledzenie” (w tym „umysłowe”), „kalectwo”, „niedorozwój umysłowy”, „ułomność”, „osoba niedołączna”, „dysfunkcja”, „podopieczny”, „wady” (np. narządu wzroku), „uszkodzenie” (np. narządu ruchu), „inwalidztwo” (w tym „dotknięci inwalidztwem”), „inwalida” (prócz inwalidów wojennych i wojskowych oraz np. przepisów ustaw szczególnych odnoszących się do inwalidztwa rozumianego jako orzeczona niezdolność do służby), a także wyrażen w rodzaju „osoba niepełnosprawna”.

Wskazane wyrażenia zostały zastąpione określeniami bazującymi na formach: „niepełnosprawność” oraz „osoba z niepełnosprawnością” (w tym np. „intelektualną”). Stosowany w liczbie pojedynczej termin „osoba z niepełnosprawnością” odnosi się do osoby mającej zarówno jedną niepełnosprawność, jak i kilka rodzajów niepełnosprawności. Liczba mnoga brzmi zaś: „osoby z niepełnosprawnościami”.

Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że wiele obowiązujących ustaw posługuje się terminem „osoba niepełnosprawna”, nie precyzując, do jakiej definicji się odnosi. W projekcie ujednoczono ww. zastosowania, stosując termin „osoba z niepełnosprawnością”, gdy uznano, że należy w danej sytuacji stosować definicję zawartą w art. 3 ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, natomiast „osoba z niepełnosprawnością potwierdzoną orzeczeniem” w przypadku zawężenia znaczenia do osób posiadających orzeczenie zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej



oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub przepisów uznanych przez nią za równoważne.

Powyższe zmiany te nie pociągają za sobą poszerzenia zakresu znaczeniowego zastępowanych wyrażeń.