

## Grzegorz Krawiec

dr hab., prof. UP, Uniwersytet Pedagogiczny  
Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO Katowice  
ORCID: 0000-0003-2949-5361  
grzegorz.krawiec@up.krakow.pl

# Wsparcie osób z niepełnosprawnością w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich – aktualne problemy

## I.

Osoby z niepełnosprawnością są podmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich. Wynika to z m.in. z faktu, że osoby te muszą mieć zapewnione szczególne warunki, by korzystać z przestrzeni publicznej. Dodatkowo zaś często dotyczą je specyficzne problemy, np. przemoc, pogarda, nienawiść czy niechęć<sup>1</sup>.

Podkreślenia wymaga, że prawa tych osób zostały zagwarantowane w Konstytucji RP w części dotyczącej wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych: zgodnie z art. 68 ust. 3 „władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku”. Natomiast art. 69 Konstytucji RP przewiduje, że „osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Faktyczna sytuacja osób niepełnosprawnych może być rozpatrywana w kategorii praw człowieka; osoby takie mają prawo do pełnego udziału w życiu publicznym i w każdej

<sup>1</sup> D. Harbat, *Osoby z niepełnosprawnością jako szczególnie narażone na przemoc motywowaną pogardą lub nienawiścią*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7. Autorka wskazuje m.in., że „[...] przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami ma szczególny charakter w przypadku, gdy jej motywem jest pogarda, nienawiść lub uprzedzenia wobec ofiary. Sprawy tego rodzaju wymagają zwiększonych wysiłków na rzecz ich wykrywania, ścigania i karania. Państwo prawa powinno w tym zakresie wykazać się stanowczą reakcją na przejawy tego rodzaju przemocy i stanowić gwarancję realizacji międzynarodowych standardów w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnością” (*ibidem*, s. 80).

sferze życia. Nie ulega wątpliwości, że w związku z atypowością psychofizyczną osób niepełnosprawnych oraz ich konfrontacją z barierami społecznymi ich potrzeby, w porównaniu z pozostałą częścią społeczeństwa, są wyjątkowe<sup>2</sup>. Istotne jest, by zapewnić realizację zasady równości; „kwestia równości wobec prawa materializuje się w kontekście praw konstytucyjnych w sensie praktycznym”<sup>3</sup>.

W literaturze podkreśla się, że jest to nowoczesne podejście do niepełnosprawności; polski ustawodawca (ale także doktryna) nie zauważa nawet zmian w terminologii w kwestii niepełnosprawności, jakie nastąpiły w innych dziedzinach wiedzy, a także w aktach międzynarodowych<sup>4</sup>. W tym kontekście określeniem kluczowym, które również przyczynia się do wzbudzenia zainteresowania problemem osób niepełnosprawnych, jest „wykluczenie społeczne” takich osób<sup>5</sup>. Wykluczenie społeczne (ekskluzja społeczna) dotyczy marginalizacji pewnych osób lub grup osób z życia społecznego. Dotyczy ono m.in. sytuacji nierównego dostępu do praw i instytucji wyznaczających porządek oczekiwanego układu funkcji i ról społecznych<sup>6</sup>. Osoby takie mogą być zatem dyskryminowane.

I to jest właśnie dodatkowa perspektywa (będąca również w jakimś stopniu elementem konstytucyjnych wolności i praw) zainteresowania Rzecznika prawami osób z niepełnosprawnością – Rzecznik jako organ do spraw równego traktowania musi szczególnie wstawiać się za grupami społecznymi wyjątkowo narażonymi na dyskryminację, czyli na gorsze traktowanie z powodu określonej cechy, jaką się dane osoby charakteryzują; cechą taką jest właśnie niepełnosprawność.

Z dyskryminacją mamy do czynienia wówczas, gdy wprowadzone różnicowanie ma charakter arbitralny, nieproporcjonalny i nieuzasadniony. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów jest sprzeczne z Konstytucją wtedy, gdy traktuje w odmienny sposób podmioty lub sytuacje podobne, a same różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Jest ono dopuszczalne na gruncie zasady równości tylko, jeśli służy realizacji

<sup>2</sup> A. Nowak, *Zasada równości w Konstytucji RP a status osoby niepełnosprawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 12, s. 103.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014, s. 8.

<sup>5</sup> Por. G. Krawiec, *Prawa osób niepełnosprawnych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Urzeczywistnianie idei humanizmu w kontekście zagwarantowania podstawowych praw osobom z niepełnosprawnościami*, red. M. Borski, OW Humanitas, Sosnowiec 2017, s. 55.

<sup>6</sup> R. Babińska-Górecka, *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 501 oraz wskazana tam literatura.

zasady sprawiedliwości społecznej, zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe. Niedyskryminacja – z przedmiotowego punktu widzenia – jest węższa, a ujęta zostaje z perspektywy negatywnej, zabraniającej określonego zachowania, natomiast zasada równości ujęta jest szerszej i nie tylko wiąże się z zakazem zachowań dyskryminacyjnych, ale nakazuje podejmowanie określonych działań mających na celu zapewnienie równości.

## II.

Podkreślenia wymaga, iż Rzecznik Praw Obywatelskich jest jednym z podmiotów, które zajmują się ochroną praw osób z niepełnosprawnością. Musi on w tym obszarze współdziałać z innymi organami, w tym samorządem terytorialnym oraz organizacjami pozarządowymi. Zauważyć należy, że także w literaturze przedmiotu dostrzega się znaczenie współpracy między różnymi podmiotami w celu ochrony praw osób z niepełnosprawnością<sup>7</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi wiele indywidualnych spraw, które dotyczą osób z różnymi niepełnosprawnościami. Jego działania polegają na prowadzeniu postępowania wyjaśniającego na podstawie m.in. art. 12 i 13 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>8</sup>. Następnie zaś może podjąć jedną z czynności określonych w art. 14 u.r.p.o.

Jednak obok spraw indywidualnych Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje szereg działań o charakterze generalnym; chodzi o sprawy istotne dla całej grupy osób z niepełnosprawnościami – nawet jeżeli sprawę taką zainicjował wniosek indywidualny, to i tak Rzecznik przypatruje się jej z perspektywy generalnej. Mowa tu o środku przewidzianym w art. 16 ust. 1 u.r.p.o.; potrzeba skorzystania z tego środka przez Rzecznika pojawia się wówczas, gdy rozpatrywane sprawy indywidualne wskazują na utrwalającą się po stronie organów i instytucji praktykę stosowania prawa w sposób, który narusza sferę wolności i praw<sup>9</sup>.

Jako przykład działań o charakterze generalnym Rzecznika Praw Obywatelskich wskazać można działania, które przyczyniły się do ratyfikacji

<sup>7</sup> I tak np. Aldona Piotrowska wskazuje, że integracja osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem jako zadanie publiczne nie może być właściwie zrealizowane bez współpracy z organizacjami samorządowymi, których przykładem są fundacje. Zauważył to sam ustawodawca, ogłaszając ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie; A. Piotrowska, *Fundacja jako organizacja pozarządowa realizująca zadanie publiczne działania na rzecz osób niepełnosprawnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8, s. 160.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 627, dalej jako: u.r.p.o.

<sup>9</sup> S. Trociuk, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014, s. 88.

Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych<sup>10</sup>. Konwencja ta przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku, rząd Polski podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja Konwencji przez Polskę miała miejsce 6 września 2012 r., a sam tekst Konwencji opublikowany został w Dz.U. z dnia 25 października 2012 r., poz. 1169. Jeszcze przed ratyfikacją Konwencji w polskiej literaturze przedmiotu podnoszono jej znaczenie dla ochrony praw osób z niepełnosprawnością; wskazywano m.in., że Konwencja dobitnie potwierdza „społeczny” model niepełnosprawności, stanowiąc w art. 1, że nie może ona w oddziaływaniu z innymi barierami utrudniać pełne i skuteczne uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym na równych zasadach z osobami pozostałymi członkami społeczeństwa. Tym samym odchodzi od „medycznego” modelu niepełnosprawności, opartego na „identyfikowaniu” i oddzielaniu niepełnosprawnych oraz zapewnianiu im odpowiedniej „przestrzeni życiowej”. Proponuje w zamian model, który skupia się na tym, co zrobić, aby życie społeczne było dla wszystkich dostępne na równych, niedyskryminacyjnych zasadach<sup>11</sup>. Także w literaturze wskazywano, że Konwencja ta stanowi jedno z ważniejszych osiągnięć ostatniej dekady w dziedzinie ochrony człowieka<sup>12</sup>.

Działaniem Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ratyfikacji Konwencji było m.in. wystąpienie generalne do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 3 lutego 2010 r.<sup>13</sup> Celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie całkowitego korzystania z wolności i przysługujących praw przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. Polska zobowiązana jest do wprowadzenia w życie zawartych w Konwencji standardów postępowania w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym realizacji ich praw.

Analiza spraw prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>14</sup> pozwala stwierdzić, że spraw takich jest znacznie więcej. Wiele z nich inicjowanych jest z urzędu (gdy od razu widoczny jest problem ogólny) lub na skutek indywidualnych wniosków, kiedy to w trakcie postępowania wychodzi na jaw problem o szerszym zakresie.

<sup>10</sup> Więcej na ten temat: por. G. Krawiec, *op. cit.*, s. 5 i nast.

<sup>11</sup> M. Zieliński, *Nowe zasady wdrażania praw osób niepełnosprawnych w praktyce UE*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 11, s. 46.

<sup>12</sup> A. Bodnar, A. Śledzińska-Simon, *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnością*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 5, s. 4.

<sup>13</sup> Wystąpienie nr RPO-638035-I/09/AB.

<sup>14</sup> Sprawy te można znaleźć na stronie: [www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl](http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl). W niniejszym opracowaniu powołano się na znajdujące się tam sprawy, m.in. sprawę nr XI.811.2.2018.

Niektóre ze spraw generalnych dotyczą dyskryminacji ze względu na więcej niż jedno kryterium. Rzecznik podkreśla m.in., że do tej pory nie podjęto systemowych działań w polityce publicznej mających identyfikować i rozwiązywać różnego rodzaju problemy, jakie napotykały kobiety z niepełnosprawnościami. Przykładowo należy tu wskazać bariery w dostępie do opieki ginekologicznej. Ogromnym wyzwaniem pozostaje też zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla kobiet-ofiar przemocy. Przemoc z kolei może naruszać prawa podstawowe, jak prawo do ochrony życia i zdrowia czy bezpieczeństwa osobistego.

Badane sprawy prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich pozwalają stwierdzić, że organ ten wielokrotnie apelował o wprowadzenie dalszych zmian prawnych i organizacyjnych, aby osoby doświadczające przemocy uzyskały odpowiednią pomoc i skala zjawiska przemocy ze względu na płeć istotnie się zmniejszyła<sup>15</sup>. Zjawisko przemocy wobec tej grupy kobiet jest o wiele bardziej nasilone, jednak niedostatecznie dostrzegane, trudne do wykrycia oraz zbadane w niewielkim tylko stopniu, a przedstawiciele służb, do których obowiązków należy przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, często nie posiadają wystarczającej wiedzy dotyczącej procedur i przepisów prawnych związanych z udzielaniem pomocy osobom doświadczającym przemocy. Dlatego konieczne jest, aby urzędnicy, przedstawiciele służb oraz organizacji pozarządowych pracujący z ofiarami przemocy odbywali specjalne szkolenia dotyczące specyfiki pracy z osobami z niepełnosprawnościami. Programy w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy ze względu na płeć powinny uwzględniać odpowiednio czynnik niepełnosprawności. Szczególna dbałość o zapewnienie efektywności dostępnych środków ochrony prawnej powinna dotyczyć także domów pomocy społecznej i innych instytucji opiekuńczo-rehabilitacyjno-leczniczych. Jak zostało zbadane, miejsca, w których można uzyskać wsparcie informacyjne czy schronienie, w zasadzie nie są dostępne dla osób z niepełnosprawnościami.

Rzecznik Praw Obywatelskich wspiera także różne inicjatywy płynące m.in. ze strony organizacji społecznych. Wraz z 54 organizacjami społecznymi wystosował on do Prezesa Rady Ministrów w dniu 20 listopada 2017 r. apel w sprawie deinstytucjonalizacji systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych. Wskazano w nim na potrzebę stworzenia Narodowego Programu Deinstytucjonalizacji. Tego problemu dotyczą także niektóre wystąpienia generalne: w jednym z nich<sup>16</sup> Rzecznik zaznaczył,

<sup>15</sup> Por. np. wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2019 r., nr XI.518.1.2019.

<sup>16</sup> Wystąpienie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2018 r., XI.503.4.2016.

że w celu zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym możliwości pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności niezbędne jest zapewnienie tym osobom warunków prowadzenia niezależnego życia w społeczeństwie. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską w zakresie polityki państwa wobec tych grup społecznych jest deinstytucjonalizacja systemu wsparcia. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście rekomendacji wydanych przez Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych we wrześniu 2018 r., a także procedowanego aktualnie projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. W wystąpieniu tym Rzecznik zdefiniował także deinstytucjonalizację: najogólniej można ją określić jako proces, którego celem jest przejście od opieki instytucjonalnej do wsparcia na poziomie społeczności lokalnych. Podstawowym jej założeniem jest zastąpienie oferowania miejsc w domach pomocy społecznej wsparciem w środowisku lokalnym w postaci zapewnienia możliwości zamieszkania w mieszkaniu chronionym lub korzystania z usług asystenta osobistego. Proces deinstytucjonalizacji odnosi się także do systemu ochrony zdrowia psychicznego, w którym główny ciężar powinien zostać przeniesiony z dużych szpitali psychiatrycznych na świadczenie pomocy w lokalnych wspólnotach. Deinstytucjonalizacja nie polega jednak wyłącznie na rezygnacji z instytucji, należy ją postrzegać w znacznie szerszym kontekście zmiany podejścia do osób z niepełnosprawnościami oraz do osób starszych. W pojęciu deinstytucjonalizacji mieści się bowiem m.in. odejście od medycznego modelu niepełnosprawności na rzecz modelu społecznego, zniesienie ograniczeń zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami, zmiany w systemie ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego i edukacji. Deinstytucjonalizacja to również zmiana sposobu świadczenia usług na rzecz osób z niepełnosprawnościami, polegająca na zindywidualizowaniu wsparcia oraz braniu pod uwagę woli i preferencji osób, na których rzecz te usługi są świadczone. Proces ten wymaga więc koordynacji działań na wielu płaszczyznach.

Inne pomysły o charakterze generalnym, które mają wsparcie rzecznika, to m.in. asystentura osobista, będąca kolejną istotną formą wsparcia, która pozwoliłaby osobom z niepełnosprawnościami prowadzić niezależne życie, włączając je w życie społeczności lokalnej<sup>17</sup>. Obecnie asystentura osobista finansowana jest z środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób

<sup>17</sup> Por. A. Błaszczak-Banasiak, P. Kubicki, *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami*, [w:] *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*, t. 22, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017.

Niepełnosprawnych, jednak finansowanie to ma charakter projektowy, a nie systemowy. W roku 2019 na finansowanie asystentury osobistej przeznaczono z Funduszu 30 mln zł, w 2020 r. – według planu finansowego Funduszu – ma to być 80 mln zł. Taka kwota spowoduje, że usługa asystenta osobistego będzie nadal dostępna jedynie w wybranych gminach na zasadach projektowych. Stanie się tak pomimo wpłynięcia do Funduszu wpływów z daniny solidarnościowej. Należy przy tym zauważyć, że obecnie procedowany jest w Parlamencie poselski projekt nowelizacji ustawy o Funduszu, który w znaczący sposób rozszerza zakres zadań Funduszu, wprowadzając przy tym nowe źródła finansowania<sup>18</sup>. Powoduje to obawy, że rozwój asystencji osobistej, który początkowo miał być jednym z głównych zadań Funduszu, zostanie zmarginalizowany, a jej finansowanie w dalszym ciągu będzie się odbywało na zasadach projektowych, a nie systemowych. W ocenie Rzecznika istnieje zatem potrzeba przedstawienia projektów legislacyjnych wprowadzających trwałą formę asystentury osobistej, z zapewnieniem jej stałego finansowania. Zgodnie z Komentarzem generalnym Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami do art. 19 Konwencji „[...] finansowanie wsparcia asystencji osobistej musi być zapewniane w oparciu o spersonalizowane kryteria i musi brać pod uwagę standardy praw człowieka dla godnego zatrudnienia. Finansowanie powinno być kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością oraz jej przydzielane w celu opłacenia wszelkich wymaganych form wsparcia. Uzależnione powinno być od indywidualnej oceny potrzeb oraz indywidualnej sytuacji życiowej danej osoby. Zindywidualizowane usługi nie mogą prowadzić do ograniczenia budżetu i/lub wyższych kosztów osobistych”<sup>19</sup>.

Warto przywołać także inne inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Znaczący jest tu pomysł dotyczący nowego systemu orzekania o niepełnosprawności. Podstawą wprowadzenia kompleksowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami powinien być nowy system orzekania o niepełnosprawności. W swoich wystąpieniach Rzecznik wskazywał<sup>20</sup>, że zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych system orzekania powinien określać sposoby udzielania wsparcia osobom z niepełnosprawnościami przez organy publiczne, bez okre-

<sup>18</sup> Ustawa o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw została w dniu 21 listopada 2019 r. przyjęta przez Sejm RP. Obecnie czeka na rozpatrzenie przez Senat RP.

<sup>19</sup> Komentarz generalny Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 27 września 2017 r., *General comment on article 19: Living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5.

<sup>20</sup> Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Przewodniczącej Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy z 11 maja 2018 r. oraz 9 czerwca 2019 r., znak: XI.7061.10.2018

ślania danej osoby jako „niezdolnej” czy „niesamodzielnej”. Podkreślał także, że sama treść Konwencji nie zawiera terminu: „osoby niesamodzielne”. Konwencja posługuje się natomiast terminem: „osoby wymagające bardziej intensywnego wsparcia”, pozwalający wskazać osoby z niepełnosprawnościami, którym – ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności – należy zapewnić możliwość dostępu do szerszego katalogu różnych form wsparcia. W związku z tym konieczne jest uwzględnienie przy formułowaniu nowych rozwiązań ustawowych terminologii spójnej z Konwencją, która też odzwierciedla nowe, oparte na prawach człowieka, rozumienie niepełnosprawności i zobowiązań państwa w tym zakresie. Takie samo stanowisko w rekomendacjach dla Polski wyraził Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Postulat przeglądu polskiego systemu prawnego pod kątem funkcjonowania w nim określeń przestarzałych, nierzadko pejoratywnych i stygmatyzujących osoby z niepełnosprawnościami, zalicza się wciąż do podstawowych zadań, jakie przed nami stoją. Wskazał na to także Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami. Język, jakim opisujemy różne zjawiska i osoby, ma ogromne znaczenie w kontekście poszanowania ich przyrodzonej godności, a także kształtowania odpowiednich postaw społecznych i niwelowania negatywnych stereotypów. Tym bardziej zatem powinniśmy zachować staranność i poprawność języka prawnego opisującego nowe, bazowe rozwiązania.

### III.

Zaznaczyć należy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi wiele spraw indywidualnych, tożsamych przedmiotowo, których ilość w jego Biurze jest znacząca. Przykładem są sprawy dotyczące art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>21</sup>. Zgodnie z tym przepisem świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej z tytułu śmierci małżonka przyznanej w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego, renty socjalnej, zasiłku stałego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego lub rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym.

Wiele organów administracji publicznej poprzestaje na literalnym brzmieniu tego przepisu (wykładni językowej), przyjmując, że ponieważ strony mają ustalone jedno z praw określonych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. (prawo

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 111, dalej jako: u.s.r.



do renty rodzinnej), to nie przysługuje im świadczenie pielęgnacyjne w jakiegokolwiek wysokości. Rzecznik nie zgadza się z takim stanowiskiem i skarży decyzje organów do sądów administracyjnych, stojąc na stanowisku, że mamy do czynienia z przypadkiem, gdy wykładnia językowa art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. dokonana przez organy administracji, której wynikiem było uznanie, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do emerytury, prowadziła do sprzeczności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Na potrzebę zastosowania dyrektyw wykładni systemowej, celowościowej oraz funkcjonalnej w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. zwrócił uwagę m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r.<sup>22</sup> oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 11 kwietnia 2019 r.<sup>23</sup> W wyrokach tych Sąd stanął na stanowisku, zgodnie z którym zastosowanie powyższych reguł interpretacyjnych w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. wyłącza prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mającej ustalone prawo do emerytury nie w całości, lecz do wysokości tej emerytury. Tę samą zasadę należy stosować wobec osoby posiadającej prawo do renty rodzinnej. Wyżej opisana specyficzna sytuacja skarżącej uzasadnia takie podejście, znalazło ono poparcie również w wyroku NSA z 28 czerwca 2019 r.<sup>24</sup>

Za prawidłową uznać przyjdzie zatem tezę, że narusza zasadę równości taka wykładnia art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r., która pozbawia w całości prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osoby mające ustalone prawo do renty rodzinnej z uwagi na opiekę nad członkiem rodziny, w wysokości niższej niż to świadczenie. Zgodnie z tą zasadą wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości.

Jak wynika z art. 17 ust. 1 u.s.r., istotną cechą osób, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, jest sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny i związana z tym rezygnacja z zatrudnienia lub innej formy pracy zarobkowej. Przy tym ustawodawca zróżnicował sytuację tychże

<sup>22</sup> Sygn. akt II SA/Go 833/18.

<sup>23</sup> Sygn. III SA/Kr 137/19.

<sup>24</sup> Sygn. I OSK 757/19.

osób w ten sposób, że tych, którzy mają prawo do świadczeń wymienionych w art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., pozbawił świadczenia pielęgnacyjnego, tym, którzy mają prawo do świadczeń wymienionych w art. 27 ust. 5 u.ś.r., pozwolił wybrać świadczenie pielęgnacyjne, a tym, którzy otrzymują dochody inne niż wymienione w obu przepisach, przyznał prawo do świadczenia pielęgnacyjnego bez ograniczeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich, rozpatrując tego typu sprawy, zwraca również uwagę, iż celem ustawy o świadczeniach rodzinnych jest realizacja polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Każdy z przepisów znajdujących się w tym akcie prawnym musi pozostawać w zgodzie z jego funkcją. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do uzyskania wsparcia opiekuna osoby z niepełnosprawnością tylko dlatego, że jest emerytem, pozostaje w sprzeczności z aksjologiczną racjonalnością ustawodawcy. Z domniemania racjonalności orzecznictwo i doktryna wyprowadzają cały szereg bardziej szczegółowych reguł, takich jak założenie, że prawodawca nie stanowi norm sprzecznych, norm zawierających luki lub zbędnych, dąży do społecznie aprobowanych celów, liczy się z konsekwencjami empirycznymi podejmowanych decyzji. Niezasadne byłoby zatem przypisywanie racjonalnemu ustawodawcy, że pozbawia rodziny ochrony wbrew art. 18 Konstytucji RP, który nakazuje rodzinę chronić i bez uwzględnienia art. 67 ust. 2 Konstytucji RP stanowiącego, iż obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego.

Zapewnianie osobom niepełnosprawnym opieki najbliższych i zaspokajanie ich potrzeb emocjonalnych z jednoczesnym stworzeniem warunków materialnych umożliwiających zaspokojenie potrzeb podstawowych, w tym nauki i rehabilitacji, jest najlepszym sposobem realizacji przez władze publiczne wynikającego z art. 69 Konstytucji RP obowiązku udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji. Takie rozwiązanie jest również korzystne dla państwa, które zapewniając wsparcie materialne opiekunowi osoby z niepełnosprawnością, nie musi organizować tejszej opieki w innych formach, zawsze zdecydowanie niekorzystnych kosztowo.

#### IV.

W niniejszej pracy przedstawiono tylko niektóre problemy, głównie generalne, pojawiające się w ostatnim czasie w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, a dotyczące osób z niepełnosprawnością. Analizując te sprawy, można stwierdzić, że od wielu już lat stanowią one istotny fragment działal-

ności tego konstytucyjnego organu. Niektóre z nich kończyły się sukcesem (np. przyjęcie ww. Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych). W porównaniu z latami poprzednimi coraz więcej jest jednak problemów generalnych. Rzecznik, wykorzystując swoje uprawnienia, głośno dopomina się o prawa osób z niepełnosprawnością; ten głos nie zawsze jest jednak słyszalny. Co więcej, Rzecznik często sam jest inicjatorem wielu pomysłów, mających w zamyśle ułatwić życie tej grupie społecznej; promuje także i wspiera pomysły organizacji społecznych w tym zakresie. Takie jest właśnie zadanie Rzecznika Praw Obywatelskich – nie tylko korzystać ze swoich uprawnień w sprawach indywidualnych, ale i wskazywać na pewne generalne problemy określonych grup. Ważne, by pomysły te „przebiły się” do podmiotów decyzyjnych oraz do opinii publicznej. Rzecznik nie może zatem ograniczać się jedynie do wystąpień generalnych pod adresem organów władzy publicznej, ale powinien również odpowiednio zadbać o promocję tych wystąpień, o to, by media (w tym prawnicze oraz inne wyspecjalizowane) odpowiednio przedstawiły dany problem i pomysł na jego rozwiązanie. Głos opinii publicznej – jak się wydaje – może silnie oddziaływać na podmioty decyzyjne.

## Bibliografia

- Babińska-Górecka R., *Problem wykluczenia społecznego a system świadczeń z pomocy społecznej*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Błaszczak-Banasiak A., Kubicki P., *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami*, [w:] *Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka*, t. 22, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2017.
- Bodnar A., Śledzińska-Simon A., *O potrzebie ratyfikacji Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnością*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 5.
- Harbat D., *Osoby z niepełnosprawnością jako szczególnie narażone na przemoc motywowaną pogardą lub nienawiścią*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 7.
- Krawiec G., *Prawa osób niepełnosprawnych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Urzeczywistnianie idei humanizmu w kontekście zagwarantowania podstawowych praw osobom z niepełnosprawnościami*, red. M. Borski, OW Humanitas, Sosnowiec 2017.
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.
- Nowak A., *Zasada równości w Konstytucji RP a status osoby niepełnosprawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 12.
- Piotrowska A., *Fundacja jako organizacja pozarządowa realizująca zadanie publiczne działania na rzecz osób niepełnosprawnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7–8.
- Trociuk S., *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.

Zieliński M., *Nowe zasady wdrażania praw osób niepełnosprawnych w praktyce UE*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 11.

**Abstract**  
**Support for People with Disabilities**  
**in the Ombudsman’s Activities – Current Issues**

The article presents some selected cases, dealt with in the Ombudsman’s Office, regarding persons with disabilities. Selected cases were discussed, which have recently been the subject of explanatory proceedings conducted by the Polish Ombudsman. Their analysis leads to the conclusion that there are more and more cases of a general nature – those that do not concern only a single person (s), but are relevant to the entire group of people with disabilities. These are often matters that are very important for this group – for they relate to, for example, disability certificates or everyday help (e.g. assistantship). However, it is important that, in addition to making speeches to decision-makers, the Ombudsman publicizes these matters properly so that they reach the public.

**Key words:** Ombudsman, people with disabilities, care services, personal assistant

**Streszczenie**  
**Wsparcie osób z niepełnosprawnością w działalności**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich – aktualne problemy**

W artykule przedstawione zostały niektóre sprawy załatwiane w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, a dotyczące osób z niepełnosprawnością. Omówiono wybrane sprawy, które w ostatnim czasie były przedmiotem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez polskiego ombudsmána. Ich analiza prowadzi do wniosku, że jest coraz więcej spraw o charakterze generalnym – takich, które nie dotyczą tylko i wyłącznie pojedynczej osoby (pojedynczych osób), a mają znaczenie dla całej grupy osób z niepełnosprawnościami. Są to często dla tej grupy sprawy bardzo ważne – dotyczą np. orzekania o niepełnosprawności czy też codziennej pomocy (asystentura). Ważne jest jednak, by obok wystąpień do podmiotów decyzyjnych Rzecznik odpowiednio nagłaśniał te sprawy, tak by dotarły do opinii publicznej.

**Słowa kluczowe:** Rzecznik Praw Obywatelskich, osoby z niepełnosprawnością, świadczenia pielęgnacyjne, asystent osobisty