



RAPORT TEMATYCZNY

NT. ART. 18 KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

OPRACOWANY W RAMACH PROJEKTU
„WDRAŻANIE KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH –
WSPÓLNA SPRAWA”

WARSZAWA, 2017 R.





Opracowanie powstało w ramach projektu pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020

Realizatorzy projektu: Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych w partnerstwie z Lubelskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych – Sejmikiem Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych, Akademią Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej i kancelarią prawną Domański Zakrzewski Palinka Sp. k.

Autorka Opracowania:
Iwona Raszeja-Ossowska





SPIS TREŚCI

Spis treści.....	3
Wprowadzenie	4
1. Założenia teoretyczne raportu tematycznego	6
2. Prawne uwarunkowania wdrażania artykułu	10
2.1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja barier prawnych	10
2.2. Propozycje zmian służących przezwyciężeniu barier prawnych.....	48
3. Pozaprawne uwarunkowania wdrażania artykułu 18 KPON	54
3.1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja barier pozaprawnych.....	54
3.2. Propozycja zmian służących przezwyciężeniu barier pozaprawnych w świetle art. 18 KPON.....	83
Podsumowanie.....	87
Bibliografia.....	97
Spis tabel	102



WPROWADZENIE

Raport tematyczny na temat. Art. 18 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych został przygotowany w ramach projektu *Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa*. Projekt jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020, Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych. Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego¹.

Celem głównym projektu jest osiągnięcie stanu, w którym podmioty polityk publicznych uczestniczące w procesie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPN) w Polsce będą dysponowały, niezbędnym dla skutecznego przebiegu tego procesu, potencjałem programowo - planistycznym obejmującym:

- aktualną wiedzę na temat barier stanowiących źródło dyskryminacji i utrudniających osobom niepełnosprawnym pełne uczestnictwo w funkcjonowaniu społecznym, w kontekście realizacji praw wynikających z KPN,
- wiedzę na temat istniejących barier prawnych, administracyjnych i organizacyjnych występujących w procesie wdrażania postanowień KPN,
- wytyczone pożądane kierunki zmian mające na celu usuwanie wskazanych barier,
- sformułowane rekomendacje konkretnych zmian w zakresie dostosowania polityk publicznych do postanowień i wymogów KPN.

Cel projektu zostanie osiągnięty w wyniku realizacji dwóch zadań. W ramach zadania pierwszego przygotowany zostanie Raport syntetyczny obejmujący m.in. opracowanie dotyczące barier we wdrażaniu KPN oraz kierunków działań służących ich eliminacji. W ramach zadania drugiego opracowany zostanie zbiór rekomendacji dostosowujących prawo oraz polityki publiczne do wymogów Konwencji.

¹ Informacje na temat projektu opracowane na podstawie: <http://www.pfon.org/wdrazanie-konwencji-o-prawach-osob-niepelnosprawnych-wspolna-sprawa>, dostęp: 08.01.2017 r.



Niniejszy raport tematyczny prezentuje stan problemów podejmowanych przez art. 18 KPON oraz cele i kierunki działań, dotyczące ich rozwiązywania. W raporcie zostały zaprezentowane prawne, administracyjne, organizacyjne i inne bariery wdrażania KPON w obszarze swobody przemieszczania się i obywatelstwa. Ponadto zidentyfikowane zostały polityki publiczne zaangażowane w rozwiązywanie problemów związanych z wdrażaniem art. 18 KPON oraz nakreślony sposób skoordynowania tych polityk.

W Raporcie zaprezentowane zostały bariery dyskryminacyjne, które odnoszą się do sytuacji osób z niepełnosprawnościami i są czynnikami bezpośrednio określającymi ich sytuację i możliwości jako jednostek. Ponadto w Raporcie przedstawiono bariery wdrożeniowe, które oznaczają konkretne rozwiązania o charakterze prawnym, organizacyjnym i administracyjnym stanowiące podłoże dla występowania barier dyskryminujących.

Raport tematyczny opracowany został na podstawie literatury przedmiotu oraz dokumentacji projektu, obejmującej: opracowania analityczne, opracowania regulacyjne, dane uzyskane z badań socjologicznych (ilościowe i jakościowe), dorobek tematyczny debaty doradczo - programowej poświęconej współpracy międzynarodowej na rzecz osób z niepełnosprawnościami, kwestionariusze opinii doradczej.





1. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE RAPORTU TEMATYCZNEGO²

Niniejszy Raport obejmuje obszar tematyczny określony przez art. 18. Swoboda przemieszczania się i obywatelstwo Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Powyższy przepis wyraża wolność osób z niepełnosprawnościami do swobodnego przemieszczania się oraz prawo do obywatelstwa.

Artykuł 18

Swoboda przemieszczania się i obywatelstwo

- *Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do swobody przemieszczania się, swobody wyboru miejsca zamieszkania i do obywatelstwa, na zasadzie równości z innymi osobami, między innymi poprzez zapewnienie, że osoby niepełnosprawne:*
 - (a) *będą miały prawo uzyskać i zmienić obywatelstwo i nie będą pozbawiane obywatelstwa arbitralnie lub ze względu na niepełnosprawność,*
 - (b) *nie będą pozbawiane, ze względu na niepełnosprawność, możliwości do uzyskania, posiadania i korzystania z dokumentu poświadczającego obywatelstwo lub innego dokumentu tożsamości, ani zdolności do korzystania z odpowiednich procedur, takich jak procedury imigracyjne, które mogą być konieczne celem ułatwienia korzystania z prawa do swobody przemieszczania się,*
 - (c) *będą mogły swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to własny,*
 - (d) *nie będą pozbawiane, arbitralnie lub ze względu na niepełnosprawność, prawa wjazdu do własnego kraju.*
- *Niepełnosprawne dzieci będą rejestrowane niezwłocznie po urodzeniu i od urodzenia mają prawo do nazwiska, prawo do nabycia obywatelstwa oraz, w miarę możliwości, mają prawo znać rodziców i podlegać ich opiece.*

² Na podstawie: Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, Warszawa 2016, Matczak M., Zalasieński T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P., Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa (art. 18 Konwencji), Warszawa 2016.



„Swoboda przemieszczania się stanowi uprawnienie jednostki – osoby fizycznej, która to zajmuje pozycję tzw. podmiotu uprawnionego (right holder). Podmiotem obowiązującym (duty bearer) jest w takich przypadkach zawsze państwo, na którym ciąży obowiązek poszanowania i ochrony wolności przemieszczania się. Owa wolność gwarantuje możliwość wyboru nie tylko miejsca zamieszkania, ale również miejsca pracy.

Obywatelstwo natomiast stanowi podstawową więź, jaka łączy osobę z państwem oraz jest podstawą praw i obowiązków w relacji pomiędzy osobą fizyczną a państwem. W relacji tej podmiotem uprawnionym (tzw. right holder) jest osoba fizyczna, a podmiotem obowiązującym (tzw. duty bearer) do realizacji uprawnienia osoby fizycznej – państwo”³.

Artykuł 18 Konwencji poświęcony jest swobodzie przemieszczania się i wolności wyboru obywatelstwa. Zgodnie z nim „Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do swobody przemieszczania się, swobody wyboru miejsca zamieszkania i do obywatelstwa, na zasadzie równości z innymi osobami, między innymi poprzez zapewnienie, że osoby niepełnosprawne będą miały prawo uzyskać i zmienić obywatelstwo i nie będą pozbawiane obywatelstwa arbitralnie lub ze względu na niepełnosprawność, nie będą pozbawiane, ze względu na niepełnosprawność, możliwości uzyskania, posiadania i korzystania z dokumentu poświadczającego obywatelstwo lub innego dokumentu tożsamości, ani możliwości korzystania z odpowiednich procedur, takich jak procedury imigracyjne, które mogą być konieczne celem ułatwienia korzystania z prawa do swobody przemieszczania się, będą mogły swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to własny, nie będą pozbawiane, arbitralnie lub ze względu na niepełnosprawność, prawa wjazdu do własnego kraju”. Ponadto „niepełnosprawne dzieci będą rejestrowane niezwłocznie po urodzeniu i od urodzenia mają prawo do nazwiska, prawo do nabycia obywatelstwa oraz, w miarę możliwości, mają prawo znać rodziców i podlegać ich opiece”.

³ Matczak M., Zalasinski T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa (art. 18 Konwencji)*, Warszawa 2016, s. 8.

„Wolność osobista nie jest możliwa bez wolności przemieszczania się. Każdy człowiek powinien mieć możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podróżowania w dowolnie wybrane przez siebie miejsce o dowolnej porze. Swoboda ta łączy się z koncepcją otwartego społeczeństwa, w którym każdy może swobodnie decydować o tym, gdzie chce się fizycznie znajdować. Oznacza to, że nie można nikogo zmuszać do zamieszkania w konkretnym miejscu lub zakazać mu opuszczania dotychczasowego miejsca zamieszkania.

W wymiarze formalno-politycznym prawo to wiąże się ze swobodą wyboru obywatelstwa i możliwości samodzielnego formułowania przynależności narodowej. Swoboda przemieszcza się powinna być bezwzględnie realizowana na poziomie państwowym. Władza, z wyjątkiem szczególnych przypadków (np. wystąpienia klęski żywiołowej), nie może ograniczać swobody ruchu obywateli/obywatelek w obrębie granic. W przypadku transferów pomiędzy różnymi państwami swoboda przemieszczania się doznaje ograniczenia w postaci konieczności uzyskania odpowiednich dokumentów (paszportu) i pozwoleń (wiz). W tej sytuacji swoboda nie zostaje naruszona, jeżeli władza zapewnia otwarty i równy dostęp do procedur umożliwiających ich uzyskanie. Swoboda przemieszczania się realizowana jest w pełni w ramach Unii Europejskiej, gdzie swoboda przemieszczania się obywateli i obywaterek Państw Członkowskich, pracowników czy przedsiębiorców stanowi fundamentalne prawo gwarantowane Traktatami założycielskimi.

Swoboda przemieszczania się wyrażona została w Konstytucji RP w art. 52, w myśl którego każdemu obywatelowi i każdej obywatelce zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Każdy obywatel i każda obywatelka może też swobodnie opuścić terytorium Polski. Wymóg posiadania miejsca zameldowania ma charakter jedynie formalny, nie ogranicza w żaden sposób możliwości przemieszczania się. Miejsce zameldowania można też dowolnie zmienić.

Zgodnie z zasadą wolności, nikomu nie można też siłą narzucać określonej przynależności państwowej. W wymiarze formalnym oznacza to możliwość zmiany posiadanego obywatelstwa. Procedurę nabywania i zmiany obywatelstwa regulują ustawodawstwa poszczególnych krajów. W przypadku Polski podstawowym aktem w



tym zakresie jest ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Zgodnie z nim, obywatel/obywatelka Polski może posiadać równocześnie obywatelstwo innego państwa. W takiej sytuacji nadal ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Obywatel/ka, po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, może także zrzec się obywatelstwa.

Swoboda przemieszczania się i prawo do kolejnego obywatelstwa dotyczy także osób z niepełnosprawnościami. Wiąże się to z wymogiem, by państwa zapewniały odpowiednie środki transportu i warunki mieszkaniowe, które urzeczywistnią osobom z niepełnosprawnościami możliwość skorzystania z możliwości podróży i dowolnego miejsca pobytu. Ponadto, w zakresie obywatelstwa kluczowy jest dostęp do stosowanych procedur administracyjnych, w tym dostępności urzędów pod względem wydawania niezbędnych dokumentów”⁴.

⁴ Raport metodologiczny (...), op. cit., 60-61.





2. PRAWNE UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA ARTYKUŁU⁵

2.1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja barier prawnych⁶

Swobodę przemieszczania się i prawo do obywatelstwa reguluje zarówno prawo międzynarodowe, jak i krajowe. Kwestie te są szczegółowo regulowane przez prawa i polityki poszczególnych państw. W większości prawa te są wspólne dla osób pełnosprawnych i osób z niepełnosprawnościami.

Obszar normatywny art. 18 KPON regulowany jest w szczególności przez następujące akty normatywne⁷:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

⁵ Na podstawie: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa (art. 18 Konwencji)*, Warszawa 2016, Uścińska G., *Prawo do swobodnego przepływu osób i jego wpływ na uprawnienia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/10/ps_11-12_2008_g_uscinska.pdf, online: 04.02.2017 r., Jankowska M., *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, <https://www.pfron.org.pl/download/5/78/03MariaJankowska.pdf>, online: 04.02.2017 r., Zięba-Załucka H., *Wolność przemieszczania się w ustawodawstwie międzynarodowym i polskim*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 2 (14)/2013, <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk14/02.pdf>, online: 04.02.2017 r., http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html, online: 04.02.2017 r.

⁶ Na podstawie: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa (art. 18 Konwencji)*, Warszawa 2016, Uścińska G., *Prawo do swobodnego przepływu osób i jego wpływ na uprawnienia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/10/ps_11-12_2008_g_uscinska.pdf, online: 04.02.2017 r., Jankowska M., *Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych*, <https://www.pfron.org.pl/download/5/78/03MariaJankowska.pdf>, online: 04.02.2017 r., Zięba-Załucka H., *Wolność przemieszczania się w ustawodawstwie międzynarodowym i polskim*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 2 (14)/2013, <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk14/02.pdf>, online: 04.02.2017 r., http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html, online: 04.02.2017 r.

⁷ Na podstawie: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P., *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s. 4-6.





2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Ogólne Zgromadzenie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1948 r., dalej jako „Deklaracja Praw Człowieka”;
3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), dalej jako „MPPOiP”;
4. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), dalej jako „Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”;
5. Protokół nr 4 do powyższej Konwencji, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. 1995 r. Nr 36, poz. 175), dalej jako „Protokół Nr 4 do EKPC”;
6. Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), dalej jako „Europejska Karta Społeczna”;
7. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE Seria C Nr 83, str. 389), dalej jako „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej” lub „KPP”;
8. Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 26 października 2012 r. (Dz. Urz. UE Seria C Nr 326, str. 13), dalej jako „TUE”;
9. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawnej: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2), dalej jako „TFUE”;
10. Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE. L 2004 r. Nr 158, str. 77), dalej jako „dyrektywa w sprawie swobodnego przemieszczania się”;
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE. L Nr 141, str. 1), dalej jako „rozporządzenie nr 492/2011”;





12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice - kodeks graniczny Schengen (Dz. U. UE. L 2016 r. Nr 77, str.1), dalej jako „kodeks graniczny Schengen”;
13. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), dalej jako „Kodeks cywilny”;
14. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. 1990 r. Nr 78, poz. 461), dalej jako „ustawa o ochronie granicy państwowej”;
15. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. 2006 r. Nr 143, poz. 1027), dalej jako „ustawa o dokumentach paszportowych”;
16. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. 2012 r., poz. 161), dalej jako „ustawa o obywatelstwie polskim”;
17. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. 2007 r. Nr 180, poz. 1280), dalej jako „ustawa o Karcie Polaka”;
18. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. 2000 r. Nr 106, poz. 1118), dalej jako „ustawa o repatriacji”;
19. Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. 2010 r. Nr 167, poz. 1131), dalej jako „ustawa o dowodach osobistych”;
20. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 1964 r. Nr 9, poz. 59), dalej jako „Kodeks rodzinny i opiekuńczy” lub „k.r.o.”;
21. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. 2014 r., poz. 1741), dalej jako „Prawo o aktach stanu cywilnego”;
22. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (Dz. U. 2015 r., poz. 1087), dalej jako „ustawa o leczeniu niepłodności”.

Wolność przemieszczania się w świetle prawa Unii Europejskiej

By rozpocząć rozważania na temat wolności przemieszczania się w prawie europejskim, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, iż na gruncie prawa unijnego odpowiada tej zasadzie zasada swobody przepływu osób. Regulacje te zostały ujęte w art. 21 TFUE, art. 3 ust. 2 TUE, art. 45 KPP. Swoboda przepływu osób stanowi jedną z podstawowych swobód zapewnionych na obszarze rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, co zostało wskazane w art. 26 TFUE. Warto zauważyć, że swoboda



przepływu osób jest częścią systemu, który obejmuje także swobodę przepływu towarów, usług i kapitału.

Należy podkreślić, że prawo do swobodnego przepływu osób w krajach Unii Europejskiej zaliczało się do katalogu praw (swobód) podstawowych. Na przestrzeni czasu ulegało rozszerzeniu. W początkowej fazie dotyczyło pracowników. Obecnie swoim oddziaływaniem obejmuje obywateli państw Unii Europejskiej.

Swoboda przepływu osób obejmuje swobodę przepływu pracowników (art. 45 TFUE) i przedsiębiorców (art. 49 TFUE). Prawo unijne przez pracowników i przedsiębiorców rozumie spółki i osoby działające na własny rachunek.

Należy zauważyć, że kraje Unii Europejskiej nie przeprowadzają kontroli na granicach wewnętrznych. Podstawą jest w tym przypadku zapis art. 67 ust. 2 TFUE.

Zgodnie z art. 45 ust. 2 TFUE swoboda przepływu pracowników „obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy”. Zapis ten jest interpretowany rozszerzająco i obejmuje przypadki dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej. Przez dyskryminację bezpośrednią należy rozumieć dyskryminację dotyczącą pochodzenia, czy obywatelstwa, zaś przez dyskryminację pośrednią ograniczenia wynikające np. ze względu na język.

Nie oznacza to jednak braku jakichkolwiek możliwości wprowadzania ograniczeń dotyczących swobody przepływu osób. Ustęp trzeci przywołanego przepisu określa przypadki, w których takie ograniczenie jest możliwe i uzasadnione. Zgodnie z tym zapisem dozwolone są ograniczenia ze względu na:

- porządek publiczny,
- bezpieczeństwo publiczne,
- zdrowie publiczne,
- zatrudnienie w administracji publicznej.

Powyższy katalog, jak wyżej wspomniano, określa przypadki, w których można dokonać ograniczeń w swobodnym przepływie osób. Jednakże nie można na powyższe

względy powoływać się dla celów gospodarczych. Ponadto wprowadzane ograniczenia muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, a także muszą opierać się i wynikać z indywidualnego zachowania konkretnej osoby.

Swoboda przepływu osób opisana w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obejmuje prawo do:

- ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy;
- swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium Państw Członkowskich;
- przebywania w jednym z Państw Członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego Państwa;
- pozostawania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach.

Z tego punktu widzenia istotne jest określenie pracownika. Definicja pracownika ma również charakter unijny. Zostało to podkreślone przez TSUE w wyroku z dnia 19 marca 1964 r. w sprawie 75/63 *Hoekstra*. W wyroku z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 53/81 *Levin* Trybunał zaznaczył, że aby uznać jakąś osobę za pracownika, to świadczenie wykonywane przez nią na rzecz innej osoby musi mieć charakter *rzeczywisty i efektywny*, z wyłączeniem czynności o charakterze *marginalnym i ubocznym* oraz bez znaczenia jest to, że uzyskuje ona niskie wynagrodzenie, czy dokonuje prób uzupełnienia go majątkiem własnym lub dochodami rodziny. Za podstawową definicję pracownika uznaje się tę wskazaną w wyroku z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie 66/85 *Lawrie-Blum*. W sprawie tej Trybunał uznał, że „pracownikiem jest osoba, która wykonuje *przez pewien czas świadczenia na rzecz innej osoby i pod jej kierunkiem*, w zamian za co otrzymuje *wynagrodzenie*”. Podstawowym elementem tej definicji jest wynagrodzenie – widać to w wyroku z dnia 5 października 1988 r. w sprawie 196/87 *Steymann*, w której podkreślono, że jeśli jakaś osoba pracuje dla wspólnoty religijnej i za tą pracę otrzymuje wynagrodzenie inne niż pieniężne, to też jest ona uznawana za pracownika. Poza tym Trybunał uznał, że „na to, czy ktoś jest pracownikiem, nie wpływa ani natura (rodzaj) stosunku pracy na podstawie prawa

krajowego, ani stopień produktywności (wydajności pracy) danej osoby, ani pochodzenie środków, z jakich wypłacane jest wynagrodzenie, ani wysokość wynagrodzenia”⁸.

Prawa i zasady dotyczące swobody przepływu, na gruncie prawa europejskiego, zostały uregulowane w dwóch dokumentach:

- dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania,
- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii.

„Ze wspomnianego rozporządzenia można wywieść prawa i zasady takie jak:

- zasadę traktowania narodowego (tj. pracownik będący obywatelem jednego z Państw Członkowskich nie może być na terytorium innego Państwa Członkowskiego traktowany – ze względu na swą przynależność państwową – odmiennie niż pracownicy krajowi pod względem warunków zatrudnienia i pracy, w szczególności warunków wynagrodzenia, zwolnienia oraz, w przypadku utraty pracy, powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia⁹),
- zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową,
- prawo do uczestnictwa w związkach zawodowych,
- prawo do ubiegania się o świadczenia mieszkaniowe,
- prawo do pomocy przy poszukiwaniu pracy oraz
- prawo do takich samych korzyści socjalnych”¹⁰.

W zakresie prawa pochodnego Unii Europejskiej, inaczej zwanego wtórnym, swoboda przepływu osób jest związana treściowo z prawem do obywatelstwa. Efektem tego jest zobowiązanie Państw Członkowskich wynikające z dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się w związku z prawem wyjazdu, aby działając zgodnie

⁸ Por. wyrok z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie Sprawa C-188/00 Kurz., za: Matczak M., Zalasieński T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne (...)*, op. cit., s.10.

⁹ Por. art. 7 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii

¹⁰ Matczak M., Zalasieński T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne (...)*, s. 10.



ze swoimi przepisami, wydawały i odnawiały swoim obywatelom dowód tożsamości i paszport, potwierdzające ich przynależność państwową.

Jak wcześniej wspomniano prawo Unii Europejskiej ewoluowało w zakresie rozszerzania praw do swobodnego przemieszczania się. Obecnie, co wynika z prawa wjazdu, Państwa Członkowskie mają obowiązek przyznać obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznać to prawo członkom ich rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z Państw Członkowskich, a posiadają ważny paszport.

Definicję członka rodziny w powyższym kontekście daje zapis art. 2 Dyrektywy w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich¹¹. W myśl w/w przepisu za członka rodziny uważa się:

- a) współmałżonka;
- b) partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego Państwa Członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego Państwa Członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego Państwa Członkowskiego;
- c) bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz tych współmałżonka lub partnera (...);
- d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz tych współmałżonka lub partnera (...).

¹¹ DYREKTYWA 2004/38/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, art. 2, ust. 2.





„Warto nadmienić, że w wyroku z dnia 13 lutego 1985 r. sprawie 267/83 *Diatta* Trybunał zaznaczył, że małżonek pozostający w separacji jest nadal członkiem rodziny”¹².

„W wyroku z dnia 31 maja 1979 r. sprawie 207/78 *Even* TSUE zwrócił uwagę na kwestię korzyści socjalnych i uznał, że „wszelkie korzyści, które, związane lub nie z umową o pracę, są przyznawane krajowym pracownikom przede wszystkim z powodu ich obiektywnego statusu pracowników lub z powodu samego faktu posiadania miejsca zamieszkania na terytorium krajowym i których rozciągnięcie na pracowników będących obywatelami innych Państw Członkowskich wydaje się właściwe dla zapewnienia tym pracownikom mobilności wewnątrz Wspólnoty”. Jednak w wyroku z dnia 11 listopada 2014 r. w sprawie C-333/13 *Dano* Trybunał uznał, że „Państwo Członkowskie musi mieć (...) możliwość odmówienia przyznania świadczeń socjalnych nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii, którzy korzystają ze swobody przemieszczania się jedynie w celu uzyskania pomocy społecznej z innego Państwa Członkowskiego, podczas gdy nie posiadają wystarczających zasobów, aby ubiegać się o prawo pobytu”. Ponadto w myśl art. 14 ust. 1 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się: „obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu [przez okres nie przekraczający trzech miesięcy] tak długo, dopóki nie staną się *nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej* w przyjmującym Państwie Członkowskim”.

Odrębną kwestią jest prawo do pobytu w przyjmującym Państwie Członkowskim. Wyżej wspomniana Dyrektywa w sprawie swobodnego przemieszczania się wyróżnia trzy formy prawa do pobytu:

- prawo do pobytu przez okres nie przekraczający trzech miesięcy;
- prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące oraz
- prawo do stałego pobytu.

W myśl zapisów zawartych w art. 6 omawianej dyrektywy „przez okres nie przekraczający trzech miesięcy, obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego Państwa Członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i

¹² Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne* (...), s. 11.



formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu”. Zasada ta dotyczy także członków rodziny posiadających ważny paszport i nie są obywatelami jednego z Państw Członkowskich.

Zapisy art. 7 dyrektywy dotyczą drugiego z wymienionych wyżej przypadków, czyli prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące. W przepisie tym przede wszystkim wskazano, że każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo pobytu dłuższego niż trzy miesiące na terytorium innego Państwa Członkowskiego. Określono także przypadki i okoliczności uprawniające do korzystania z tego prawa. Z regulacji tych można skorzystać jeżeli obywatel Państwa członkowskiego:

- jest pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek w przyjmującym Państwie Członkowskim
- jest osobą, która posiada wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego Państwa Członkowskiego w okresie pobytu,
- jest osobą objętą pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym Państwie Członkowskim.

Regulacja ta obejmuje także osoby, które są „zapisane do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące Państwo Członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym”¹³. Dotyczy także osób, które są „objęte pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym Państwie Członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego Państwa Członkowskiego w okresie ich pobytu”¹⁴.

Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące przysługujące obywatelowi Unii spełniającemu powyższe warunki przysługuje także osobom, które są członkami rodziny towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii. Państwa

¹³ Art. 7 ust. 1 lit. c/ dyrektywy 2004/38/WE.

¹⁴ Ibidem.

Członkowskie wydają członkom rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z Państw Członkowskich, kartę pobytową, zwaną „Kartą pobytową członka rodziny obywatela Unii” w przypadku, gdy planują one dłuższy niż trzy miesiące okres pobytu.

Podkreślić trzeba, że członkowi rodziny obywatela nie tracą tego prawa nawet w przypadku jego śmierci, wyjazdu obywatela Unii, rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego.

Ostatnim z przypadków jest prawo stałego pobytu. W myśl obowiązujących uregulowań przysługuje ono obywatelom Unii, którzy zamieszkują legalnie w przyjmującym Państwie Członkowskim przez okres pięciu lat w sposób nieprzerwany oraz posiadają prawo stałego pobytu w tym Państwie.

Podobne jak we wcześniej opisywanych przypadkach prawo to przysługuje również członkom rodziny, którzy nie są obywatelami Unii. Wymogiem jest, by legalnie zamieszkiwali w przyjmującym Państwie Członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat. Należy zauważyć, że ciągłości pobytu nie przerywają przejściowe okresy nieobecności. Warunkiem w tym przypadku jest, by łączna ich długość nie przekraczała sześciu miesięcy w roku. Odstępstwem w tym zakresie są ważne powody, do których zalicza się między innymi ciężę, poważną chorobę, studia, kształcenie zawodowe. Warunek ten nie dotyczy także służby wojskowej.

By móc skorzystać z prawa stałego pobytu w Państwie członkowskim, nie w każdym przypadku wymagany jest okres nieprzerwanego przebywania w państwie przyjmującym przez okres pięciu lat. Wyjątki te zostały ujęte w zapisach art. 17 dyrektywy i obejmują pracowników najemnych lub osób pracujących na własny rachunek, które w momencie zakończenia pracy osiągnęły wiek emerytalny (według kryteriów ustanowionych prawem danego Państwa Członkowskiego), jak też pracowników najemnych, którzy zakończyli pracę w ramach regulacji przedemerytalnej, aby przejść na wcześniejszą emeryturę, o ile pracowali w danym Państwie Członkowskim przez co najmniej ostatnie dwanaście miesięcy i jednocześnie zamieszkiwali tam nieprzerwanie przez ponad trzy lata.

Kolejna kwestia w zakresie prawnych uregulowań dotyczących swobody przemieszczania się dotyczy problematyki przekraczania granic Unii Europejskiej. Zagadnienie to reguluje tzw. kodeks graniczny Schengen¹⁵.

Kodeks graniczny przede wszystkim znosi konieczność kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy są zapisy zawarte w art. 1 kodeksu mówiącym, że osoby przekraczające granice wewnętrzne pomiędzy Państwami Członkowskimi nie podlegają kontroli. Warto podkreślić, że dotyczy to każdej granicy wewnętrznej, a obywatelstwo osób przemieszczających się między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej nie ma znaczenia¹⁶ (art. 22 kodeksu granicznego Schengen). W dalszym ciągu obowiązuje kontrola graniczna związana z przekraczaniem granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Przekroczenie ich „dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia” (art. 5 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen). Poza tym, z treści art. 6 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen wynika, że obywatele państw trzecich w przypadku planowanego pobytu na terytorium Unii do 90 dni, aby wjechać na teren Unii Europejskiej:

- są obowiązani do posiadania ważnego dokumentu podróży, który uprawnia do przekroczenia granicy oraz jest on ważny przez przynajmniej trzy miesiące po planowanej dacie wyjazdu z terytorium Państw Członkowskich, a ponadto został wydany w okresie ostatnich 10 lat,
- są obowiązani do posiadania (jeśli jest to wymagane¹⁷) ważnej wizy, dokumentu pobytowego lub wizy długoterminowej,
- są obowiązani do uzasadnienia celu i warunków planowanego pobytu oraz posiadania wystarczających środków utrzymania, zarówno na czas trwania planowanego pobytu, jak i na powrót do ich państwa pochodzenia lub na tranzyt

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice - kodeks graniczny Schengen (Dz. U. UE. L 2016 r. Nr 77, str.1).

¹⁶ Kwestia obywatelstwa osoby, która przekracza granicę jest istotna w przypadku granic zewnętrznych Unii Europejskiej.

¹⁷ Wymóg posiadania wizy określa rozporządzenie Rady (WE) NR 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniałe państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz. Urz. UE. L 2001 Nr 81, str. 1).

do państwa trzeciego, co do którego istnieje pewność, że uzyskają zezwolenie na wjazd na jego terytorium, lub jeżeli mają możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem,

- nie mogą być osobami, wobec których dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS),
- nie mogą być uważani za stanowiących zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych żadnego z Państw Członkowskich, a w szczególności nie dokonano wobec nich, na tej samej podstawie, wpisu do celów odmowy wjazdu w krajowych bazach danych Państw Członkowskich.

Przedstawione wyżej wymogi dotyczące przekraczania granic Unii Europejskiej nie są ostateczne. W kodeksie granicznym w art. 6 ust. 5 opisano przypadki odstępstw od powyżej wskazanych wymogów. Pozwalają one obywatelom państw trzecich, którzy nie spełniają wszystkich warunków ustanowionych w art. 6 ust. 1 na wjazd do Unii Europejskiej, jeżeli:

- posiadają dokument pobytowy lub wizę długoterminową i mają zamiar przekroczyć granicę zewnętrzną UE w celu tranzytu, tak aby mogli dotrzeć na terytorium Państwa Członkowskiego, które wydało dokument pobytowy lub wizę długoterminową,
- na granicy zostanie im wydana wiza zgodnie z art. 35 i 36 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 26,
- uzyskają zezwolenie Państwa Członkowskiego na wjazd na jego terytorium ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe.

Jeśli obywatel państwa trzeciego nie spełnia wymagań wynikających z treści art. 6 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen, ani nie zachodzą okoliczności wynikające z zapisów zawartych w art. 6 ust. 5 omawianego dokumentu, obywatelowi państwa trzeciego odmawia się wjazdu na terytorium Unii Europejskiej (art. 14 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen).



Wolność przemieszczania się w świetle prawa międzynarodowego

„Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego Państwa”, a poza tym „ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju”. Jest to zapis zamieszczony w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁸, który podkreśla w świetle prawa międzynarodowego prawo do wolności i swobodnego przemieszczania się.

W taki sam sposób swoboda przemieszczania traktowana jest w art. 12 MPPOiP¹⁹. Dodatkowo w przepisie tym podkreśla się wagę kwestii związanych z legalnością pobytu na terytorium danego państwa. Wskazuje się także możliwości wprowadzenia ewentualnych ograniczeń ze względu na:

- ochronę bezpieczeństwa państwowego,
- porządek publiczny,
- zdrowie,
- moralność publiczną,
- prawa i wolności innych osób.

Podobnie w art. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁰ sformułowano zakaz wydalania obywateli – zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego, a poza tym podkreślono, że prawo wjazdu nigdy nie może być odebrane obywatelowi danego państwa. Z kolei art. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²¹, dotyczący prawa do swobodnego poruszania się, został powtórzony w art. 12 MPPOiP.

W Europejskiej Karcie Społecznej²² także znalazło się potwierdzenie powyższych stwierdzeń związanych z prawem do swobodnego przemieszczania się. Art. 18 Karty konkretyzuje to prawo do przypadków związanych z prowadzeniem działalności

¹⁸ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Ogólne Zgromadzenie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1948 r., art. 13.

¹⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), art. 12.

²⁰ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), art. 3.

²¹ Ibidem, art. 2.

²² Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), art. 18, art. 19.

zarobkowej, podkreślając, że prawo wyjazdu z kraju w celach zarobkowych przysługuje każdemu obywatelowi. Dodatkowo sygnatariusze tego aktu zobowiązują się do ochrony i pomocy pracownikom migrującym oraz ich rodzinom. Zakres i obowiązki stron w tym zakresie regulują zapisy art. 19, w którym wskazano, że strony Europejskiej Karty Społecznej zobowiązują się m.in.:

- utrzymać lub zapewnić odpowiednie i bezpłatne służby w celu pomocy takim pracownikom, szczególnie w udzielaniu dokładnej informacji, oraz podejmować wszelkie odpowiednie kroki tak daleko jak zezwala na to ustawodawstwo krajowe, przeciwko fałszywej propagandzie dotyczącej emigracji i imigracji;
- przyjąć stosowne środki w ramach swej własnej jurysdykcji dla ułatwienia wyjazdu, podróży i przyjęcia takich pracowników i ich rodzin, oraz zapewnić im, w ramach własnej jurysdykcji, stosowne usługi sanitarne, opiekę medyczną oraz dobre warunki higieniczne w czasie podróży;
- (...) zabezpieczyć dla takich pracowników przebywających legalnie (...) traktowanie nie mniej korzystne niż swoich własnych obywateli w zakresie (...) wynagrodzenia (...), członkostwa w związkach zawodowych (...), zakwaterowania;
- ułatwić (...) ponowne połączenie się z rodziną pracownikowi migrującemu, któremu zezwolono na osiedlenie się na danym terytorium;
- zabezpieczyć, by tacy pracownicy przebywający legalnie na ich terytoriach nie byli wydalenii, o ile nie zagrażają bezpieczeństwu państwa lub nie wykraczają przeciwko porządkowi publicznemu lub moralności”.

Kwestia przedmiotowej wolności została ujęta również w art. 2 ust. 1 Protokołu Nr 4 do EKPC. W przepisie tym wskazano, że „każdy, kto przebywa legalnie na terytorium państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium”²³.

²³ Protokół nr 4 do Konwencji O Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. 1995 r. Nr 36, poz. 175), art. 2, ust. 1.



Podsumowując dotychczasowe analizy należy zaznaczyć także, że miejsce zamieszkania determinuje m.in. czy i na jakie świadczenia socjalne dana osoba będzie mogła liczyć, jaka będzie wysokość podatków, które będzie odprowadzać, czy będzie jej przysługiwało czynne i bierne prawo wyborcze w danych wyborach, a także w jakim społeczeństwie, w jakiej kulturze dana osoba będzie żyć²⁴.

Prawo do obywatelstwa w świetle prawa międzynarodowego

Prawo międzynarodowe pozostawia tę kwestię regulacjom krajowym, w związku z czym istnieje niewiele regulacji na tym poziomie odnoszących się do obywatelstwa. Jednym z niewielu przepisów z tego obszaru jest zapis ²⁵Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Podkreślono w nim, że „każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa” i „nie wolno nikogo pozbawiać samowolnie obywatelstwa ani nikomu odmawiać prawa do zmiany obywatelstwa”.

Prawo do obywatelstwa w świetle prawa Unii Europejskiej

W prawie Unii Europejskiej w art. 9 TUE oraz art. 20 TFUE podjęto kwestie związane z obywatelstwem rozumianym nie jako pozostawaniem obywatelem danego państwa, ale „bycia obywatelem Unii Europejskiej”. Z treści przywołanych przepisów wynika, że obywatelstwo Unii „ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go”. Takie postawienie sprawy implikuje konieczność bycia obywatelem jednego z Państw Członkowskich, aby być także obywatelem Unii Europejskiej. Przywołany wyżej art. 9 TUE zobowiązuje Unię Europejską do działania zgodnie z zasadą równości swoich obywateli oraz traktowania ich z jednakową uwagą. Z kolei przepis przywołanego wyżej art. 20 TFUE poszerza treść zawartą w art. 9 TUE o to, że „obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach. Mają między innymi prawo do:

- a) swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich;

²⁴ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE Seria C Nr 83, str. 389), art. 39 -40.

²⁵ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, op. cit., art. 15.





- b) głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa;
- c) korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym Państwo Członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa;
- d) kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego, odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków Traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku”.

W treści art. 20 TFUE uwidacznia się waga pojęcia obywatelstwa. Podkreśla się, że posiadanie obywatelstwa stanowi podstawę do korzystania z fundamentalnych praw podmiotowych.

Wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa osób z niepełnosprawnościami w świetle prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego

Dyrektywa w sprawie swobodnego przemieszczania się w swojej preambule podkreśla, że podstawowe prawa i wolności realizowane są zgodnie z zakazem dyskryminacji. Podkreślono też, co jest bardzo istotne z punktu widzenia osób niepełnosprawnych oraz organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne, że Państwa Członkowskie powinny wdrożyć tę dyrektywę bez dyskryminowania jej beneficjentów ze względu m.in. na niepełnosprawność.

Poza wspomnianym dokumentem, na gruncie prawa europejskiego, omawianą kwestię regulują dodatkowo dwie normy, które zawarte są w prawie Unii Europejskiej i są to:

- zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność (art. 21 ust. 1 KPP, art. 10 i art. 19 ust. 1 TFUE) oraz
- integracja osób niepełnosprawnych (art. 26 KPP).





Z kolei w prawie międzynarodowym pierwszym aktem normatywnym, który odnosi się do problematyki związanej z wolnością przemieszczania się osób niepełnosprawnych oraz prawa do obywatelstwa osób niepełnosprawnych jest Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa w prawie krajowym

Wolność przemieszczania się

Na gruncie prawa krajowego wolność przemieszczania się zagwarantowana została w art. 52 Ustawy zasadniczej. Z treści art. 52 Konstytucji RP wynika, że każdemu zapewnia się wolność:

- poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wyboru miejsca zamieszkania,
- pobytu.

Każdy też może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

„Jak wskazuje się w doktrynie, przepis art. 52 Konstytucji RP dotyczy „sfery osobistych decyzji jednostki odnośnie do przemieszczania się i miejsca przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, łącznie z wolnością jego opuszczenia; jest to (...) sfera tzw. *wolności lokomocyjnej*, związanej z przemieszczaniem się. Ponadto art. 52 Konstytucji RP w ust. 4 przewiduje *kategoryczną ochronę obywateli RP przed wydaleniem z kraju oraz nie dopuszcza zakazywania obywatelom powrotu do kraju*”²⁶. Przepis ten przyznaje też *osobom, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą*²⁷ prawo zamieszkania w Polsce na stałe. Możliwe są jednak pewne ograniczenia, ale ich ustanowienie musi być zawarte w akcie rangi ustawowej. Ograniczenia powinny też być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są *konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób*.

²⁶ Safjan M., Bosek L., Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, art. 52, Legalis pkt 1.

²⁷ Por. art. 52 ust. 5 Konstytucji RP.



Treść przywołanego wyżej zapisu konstytucyjnego ściśle koresponduje z innymi przepisami Konstytucji RP, tj. z art. 31 (zasadą wolności człowieka) oraz z art. 47 (zasadą ochrony życia prywatnego). Ponadto, każdy obywatel Polski ma prawo wyboru miejsca zamieszkania i nienaruszalności mieszkania (art. 50 Konstytucji RP).

W polskim prawie miejsce zamieszkania zostało dookreślone w Kodeksie cywilnym. Z treści art. 25 tego aktu prawnego wynika, że *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*. Ważne w tej definicji są dwa aspekty:

- przebywanie,
- zamiar stałego pobytu.

Ostatni z wymienionych elementów podkreśla decyzyjność podmiotu w wyborze miejsca zamieszkania, co koresponduje z wolnościowym charakterem uprawnienia, zagwarantowanego w art. 52 Konstytucji RP.

Kwestię opuszczenia terytorium RP reguluje ustawa o ochronie granicy państwowej. Na podstawie art. 14 przywołanej ustawy, przekraczanie granicy państwowej jest dozwolone na podstawie dokumentów uprawniających do jej przekroczenia. W przypadku granic zewnętrznych i wewnętrznych Unii Europejskiej, jako że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, zastosowanie ma kodeks graniczny Schengen (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399). Zagadnienie to zostało omówione wcześniej.

Ważne w tym kontekście jest prawo do otrzymania paszportu (dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy). Zgodnie z ustawą o dokumentach paszportowych prawo to przysługuje każdemu obywatelowi Polski (art. 3 ustawy)²⁸.

Prawo do obywatelstwa

W myśl zapisów art. 34 ust. 1, zdanie pierwsze, Konstytucji RP: „Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi”. Nie zamyka to jednak katalogu przypadków uprawniających do nabycia polskiego

²⁸ Matczak M., Zalasinski T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne* (...), op. cit., s. 17-18.



obywatelstwa. W dalszej części tego przepisu konstytucyjnego następuje odesłanie do ustawy regulującej te kwestie „inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa” (przypadki te zostaną omówione w dalszej części dokumentu). Obywatelstwa polskiego (zgodnie z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP) nie można utracić, chyba że obywatel sam się go zrzecnie. Zrzeczenie się obywatelstwa następuje na wniosek zainteresowanego oraz, zgodnie z art. 46 ustawy o obywatelstwie polskim, „po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego” - zgoda lub jej brak zawarta jest w postanowieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wniosek o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego składa się osobiście lub korespondencyjnie z podpisem urzędowo poświadczonym, za pośrednictwem wojewody lub konsula.

W art. 34 ust. 1 Konstytucji RP, następuje odesłanie do innych aktów prawnych dotyczących zapisu w brzmieniu: „inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa”. Kwestie te zostały uregulowane w niżej wymienionych aktach normatywnych:

- ustawa o obywatelstwie polskim;
- ustawa o Karcie Polaka;
- ustawa o repatriacji.

W art. 4 ustawy o obywatelstwie polskim wskazano, że obywatelstwo polskie nabywa się:

- a) z mocy prawa (czyli przez urodzenie, w tym przez przysposobienie, bowiem *adoptio naturam immitatur*);
- b) przez nadanie obywatelstwa polskiego;
- c) przez uznanie za obywatela polskiego;
- d) przez przywrócenie obywatelstwa polskiego.

Tryb i sposób uzyskania polskiego obywatelstwa we wspomnianych wyżej przypadkach znajduje swoje uregulowanie w ustawie o obywatelstwie polskim. I tak w art. 14-17 wymienionej ustawy uregulowano nabycie obywatelstwa z mocy prawa. Na podstawie tych przepisów nabycie obywatelstwa następuje przez urodzenie, gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim lub dziecko urodziło się na



terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznani, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Dziecko/małoletni nabędzie też polskie obywatelstwo w przypadku, gdy zostanie znalezione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice nie są znani. Obywatelstwo polskie można też nabyć w drodze przysposobienia. Dzieje się tak w przypadku, gdy osoba posiadająca obywatelstwo polskie przysposobi małoletniego cudzoziemca, nabędzie on obywatelstwo polskie, jeżeli przysposobienie było tzw. przysposobieniem pełnym (o czym niżej) i nastąpiło przed ukończeniem przez niego 16 roku życia. W przypadku takim przyjmuje się fikcję prawną, że małoletni cudzoziemiec nabył obywatelstwo polskie z dniem urodzenia.

Prawo nadawania obywatelstwa polskiego cudzoziemcom, zgodnie z art. 18 omawianej ustawy, jest prawem przypisanym do urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Nadanie polskiego obywatelstwa następuje wyłącznie na wniosek cudzoziemca. Składa się go za pośrednictwem wojewody lub konsula, osobiście lub korespondencyjnie z podpisem urzędowo poświadczonym. Nadanie lub odmowa nadania obywatelstwa polskiego ma formę postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dniem nabycia obywatelstwa jest, zgodnie z art. 26 ustawy o obywatelstwie polskim, dzień wydania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej postanowienia o nadaniu obywatelstwa polskiego.

Odrębną kwestią jest uznanie za obywatela polskiego. W myśl art. 30 ust. 1 przedmiotowej ustawy za obywatela polskiego uznaje się:

- „cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 3 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego;
- cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, który:

- pozostaje co najmniej od 3 lat w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim lub
- nie posiada żadnego obywatelstwa;
- cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z posiadaniem statusu uchodźcy nadanego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- małoletniego cudzoziemca przebywającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawa stałego pobytu, którego:
 - jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie (...) lub
 - co najmniej jednemu z rodziców zostało przywrócone obywatelstwo polskie, a drugie z rodziców, nieposiadające obywatelstwa polskiego, wyraziło zgodę na to uznanie;
- cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie i legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 10 lat, który (...) posiada zezwolenie na pobyt stały (zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej lub prawo stałego pobytu), posiada w Rzeczypospolitej Polskiej stabilne i regularne źródło dochodu oraz tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego;
- cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od roku na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka”.

Podobnie jak w przypadku nadania obywatelstwa, uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego także następuje na wniosek zainteresowanego. W tym przypadku organem właściwym do złożenia wniosku o uznanie za obywatela polskiego jest wojewoda (art. 34 ustawy). Ustawa nakłada wymóg, aby cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego posiadał znajomość języka polskiego i mógł ją



potwierdzić urzędowym poświadczeniem²⁹, świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim.

Uznanie za obywatela polskiego nie jest obligatoryjne. Przesłanką do udzielenia odmowy uznania danej osoby za obywatela polskiego, jest brak spełnienia wyżej wskazanych wymogów. Przesłanką taką jest także obawa, że nabycie przez nią obywatelstwa polskiego stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ustawa o obywatelstwie polskim wymienia jeszcze jeden przypadek, w którym możliwe jest nabycie polskiego obywatelstwa. Jest to przywrócenie obywatelstwa polskiego. W ustawie wskazany jest negatywny katalog przypadków, tj. przypadków, w których ustawa nie zezwala na przywrócenie polskiego obywatelstwa. Poniżej przedstawione zostały przypadki wymienione w przywołanej ustawie uniemożliwiające przywrócenie obywatelstwa:

- cudzoziemiec dobrowolnie wstąpił w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. do służby w wojskach Państw Osi lub ich sojuszników;
- przyjął w okresie od 1 września 1939 r. do 8 maja 1945 r. urząd publiczny w służbie Państw Osi lub ich sojuszników;
- działał na szkodę Polski, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności,
- uczestniczył w łamaniu praw człowieka.

Podobnie jak w innych przypadkach, można odmówić przywrócenia polskiego obywatelstwa cudzoziemcowi, jeżeli stanowi on zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przywrócenie obywatelstwa polskiego następuje z dniem wydania ostatecznej decyzji w tej sprawie. Z mocy ustawy decyzję w tej sprawie wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

²⁹ Por. art. 11a ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. Nr 90, poz. 999 ze zm.), za: Matczak M., Zalasinski T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne (...)*, s. 20.



W przypadku osoby małoletniej wszelkie zmiany w ustaleniu osoby albo obywatelstwa jednego lub obojga rodziców podlegają uwzględnieniu przy określeniu obywatelstwa osoby małoletniej. Może to jednak nastąpić wyłącznie wtedy, gdy nastąpiły przed upływem roku od dnia urodzenia się dziecka. Poza tym, jeżeli zaistniały okoliczności w zakresie zmiany w ustaleniu osoby ojca, wynikające z orzeczenia sądu – wydanego np. na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa albo o unieważnienie uznania – podlegają uwzględnieniu przy określeniu obywatelstwa małoletniego. Regulacje te nie mają zastosowania w sytuacji, gdy dziecko jest już pełnoletnie, a gdy ukończyło 16 rok życia konieczna jest jego zgoda.

Wpływ na sytuację małoletniego ma również nadanie obywatelstwa polskiego jego rodzicom. W przypadku uznania ich za obywateli polskich, czy też wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, czynności te obejmują małoletniego, który pozostaje pod władzą rodzicielską tych osób.

Ustawa o obywatelstwie polskim zawiera w art. 30 ust. 1 pkt 7 podstawę do uznania za obywatela Polski cudzoziemca, który przebywa na terytorium Polski od minimum 2 lat oraz ma zezwolenie na pobyt stały, uzyskane w związku z polskim pochodzeniem. Należy zaznaczyć, że wskazany dwuletni pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej musi być nieprzerwany.

Kolejnym omawianym aktem prawnym jest ustawa o Karcie Polaka. W ustawie wskazano osoby, którym można wydać Kartę Polaka oraz określone zostały uprawnienia posiadacza Karty Polaka. Na podstawie zapisów art. 2 tej ustawy Karta Polaka może być przyznana osobie, która deklaruje przynależność do Narodu Polskiego. Poza tym osoba taka musi:

- wykazać swój związek z polskością, przez co rozumie się przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego oraz uznawanie tego języka za język ojczysty, a także znajomość i kultywowanie polskich tradycji, zwyczajów;
- złożyć – w obecności konsula Rzeczypospolitej Polskiej lub wojewody, albo wyznaczonego przez niego pracownika – pisemną deklarację przynależności do Narodu Polskiego;



- wykaże, że jest narodowości polskiej lub posiadała obywatelstwo polskie, lub też wykaże, że co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej/posiadało obywatelstwo polskie,
 - ✓ może też przedstawić zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej, która potwierdzi aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat;
- złoży oświadczenie, że ona lub jej wstępní nie repatriowali się lub nie zostali repatriowani z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Karta Polaka wydawana jest w drodze decyzji, na pisemny wniosek zainteresowanego, przez konsula właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy.

Jak wynika z treści omawianej ustawy, nie każda osoba może ubiegać się o wydanie Karty Polaka. Ograniczony krąg osób uprawnionych do jej uzyskania wynika z przyjętych w procesie legislacyjnym aspektów historycznych. Karta ta może być przyznana wyłącznie osobie, która nie posiada obywatelstwa polskiego albo zezwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz posiada w dniu złożenia wniosku o wydanie Karty Polaka obywatelstwo:

- Republiki Armenii,
- Republiki Azerbejdżańskiej,
- Republiki Białorusi,
- Republiki Estońskiej,
- Gruzji,
- Republiki Kazachstanu,
- Republiki Kirgiskiej,
- Republiki Litewskiej,
- Republiki Łotewskiej,
- Republiki Mołdowy,
- Federacji Rosyjskiej,



- Republiki Tadżykistanu,
- Turkmenistanu,
- Ukrainy,
- Republiki Uzbekistanu

albo posiada w jednym z tych państw status bezpaństwowca.

Karta Polaka nie stwierdza obywatelstwa polskiego ani polskiego pochodzenia. Jest ona wyrazem deklaracji jej posiadacza przynależności do Narodu Polskiego. Dokument ten nie uprawnia do przekraczania granicy albo do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3 i 7 ustawy o Karcie Polaka).

Posiadaczowi Karty Polaka przysługują następujące uprawnienia:

- zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę;
- podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy;
- podejmowanie i odbywanie studiów, studiów doktoranckich oraz innych form kształcenia, a także uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych, z zachowaniem prawa do ubiegania się o stypendia i inną pomoc przewidzianą dla cudzoziemców;
- korzystanie z form kształcenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.);
- korzystanie ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, przewiduje zasady bardziej korzystne;
- ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych;
- bezpłatny wstęp do muzeów państwowych;
- pomoc konsula, w ramach jego kompetencji i z zastosowaniem i poszanowaniem zwyczajów i prawa międzynarodowego, w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa;

- pierwszeństwo przy ubieganiu się o pomoc finansową udzielaną osobom fizycznym ze środków budżetu państwa lub budżetów samorządów terytorialnych przeznaczonych na wspieranie Polaków za granicą.

Kolejnym aktem prawnym dotyczącym omawianego zagadnienia jest ustawa o repatriacji. W art. 1 ust. 2 przywołanej ustawy ustawodawca daje definicję repatrianta – repatriantem jest „osoba polskiego pochodzenia, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe”. Z kolei w art. 5 ustawy dookreślono kogo należy rozumieć przez „osobę polskiego pochodzenia”. Zgodnie z tym przepisem „za osobę polskiego pochodzenia, w rozumieniu niniejszej ustawy, uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej;
- 2) wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów”.

Dotyczy to także osoby, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie oraz „wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów”. Decyzję w tej sprawie wydaje konsul i przysługuje na nią odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Poza tym w art. 16 ustawy wskazano, że za repatrianta może być też uznana osoba, która:

- jest polskiego pochodzenia,
- przed dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium jednej z ośmiu byłych republik radzieckich lub azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej,
- nie utraciła obywatelstwa polskiego – nabytego w drodze repatriacji,



- przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia oraz
- złożyła wniosek do wojewody w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej.

Przesłanki te muszą być spełnione łącznie.

Dokumenty stwierdzające obywatelstwo polskie

Dowód osobisty oraz paszport to dokumenty, na podstawie których można stwierdzić tożsamość i obywatelstwo polskie. Dowód osobisty jest dokumentem, który ponadto uprawnia do przekraczania granic Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi oraz na podstawie jednostronnych decyzji innych państw, uznających ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic (art. 4 ustawy o dowodach osobistych).

Posiadanie dowodu osobistego jest prawem i obowiązkiem. Prawo i obowiązek jego posiadania wynika z zapisów art. 5 ustawy o dowodach osobistych. Przepis ten mówi, że każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje prawo do posiadania dowodu osobistego, co więcej, każdy pełnoletni obywatel RP ma obowiązek posiadać dowód osobisty. Wydawanie dowodów osobistych leży w gestii organów gmin, które za tę czynność nie pobierają żadnych opłat. Czynność wydania dowodu osobistego dokonywana na pisemny wniosek zainteresowanego. Wniosek ten może złożyć osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. W innym przypadku (osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych) wniosek składa rodzic, opiekun prawny lub kurator.

Podobnie jest z paszportem, główna różnica polega na tym, że można się nim legitymować poza granicami Unii Europejskiej (w przeciwieństwie do dowodu osobistego).



Wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa osób z niepełnosprawnościami w prawie krajowym

Usprawnienia przewidziane w prawie krajowym

W polskim ustawodawstwie nie występują specjalne uregulowania w zakresie przepisów dotyczących wolności przemieszczania się osób z niepełnosprawnościami. Natomiast w zakresie realizacji prawa do obywatelstwa i ochrony wolności przemieszczania się normy rangi ustawowej przewidują poniżej opisane usprawnienia.

- 1) Według zapisów art. 26 ustawy o wydawaniu dowodów osobistych w przypadku braku możliwości złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego w organie gminy i, jeśli taka niemożność jest spowodowana „chorobą, niepełnosprawnością lub inną niedającą się pokonać przeszkodą”, wówczas organ gminy musi zapewnić przyjęcie wniosku w miejscu pobytu tej osoby. Innymi słowy przepis ten obliguje organ gminy do delegowania swojego pracownika do miejsca faktycznego przebywania danej osoby oraz do przyjęcia od niej wniosku. Przyjęcie wniosku następuje po uprzednim ustaleniu jej tożsamości. Z czynności tej sporządzany jest protokół, ponieważ złożenie wniosku stanowi zainicjowanie postępowania w sprawie wydania dowodu osobistego, które może zakończyć się wydaniem decyzji odmownej. Podobnej możliwości złożenia wniosku w opisanej wyżej formie nie przewiduje ustawa o dokumentach paszportowych. Według zapisów wspomnianej ustawy, czynności związane ze złożeniem wniosku o wydanie paszportu wymagają osobistego stawiennictwa zainteresowanego.
- 2) Ustawodawca w ustawie o dowodach osobistych uwzględnił także sytuację osób z niepełnosprawnościami w kontekście wymaganych w tego typu dokumentach fotografii. Na podstawie zapisów zawartych w art. 29 ustawy o dowodach osobistych „osoba z wrodzonymi lub nabytymi wadami narządu wzroku może załączyć do wniosku fotografię przedstawiającą ją w okularach z ciemnymi szklami”. W przypadku takim powstaje konieczność, by do wniosku załączyć orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności.
- 3) Szczególną różnicą między dowodem osobistym a paszportem jest zamieszczanie w dokumentach paszportowych obrazu linii papilarnych. W myśl



zapisów art. 18 ust. 3a ustawy o dokumentach paszportowych obrazu linii papilarnych nie umieszcza się w przypadku osób poniżej 12 roku życia. Ponadto, zgodnie z ustępem 4 tego przepisu, obowiązek ten nie jest konieczny w przypadku osób, od których jest to fizycznie niemożliwe. Zapis ten w szczególności dotyczy osób z niepełnosprawnościami. W przeciwieństwie do ustawy o dowodach osobistych, ustawa o dokumentach paszportowych (w art. 18 ust. 3) przewiduje, że w przypadkach, w których złożenie podpisu przez posiadacza dokumentu nie jest możliwe ze względu na niepełnosprawność – podpisu nie zamieszcza się. Możliwości takiej, jak wspomniano, nie przewiduje ustawa o dowodach osobistych. Według zapisów zawartych w art. 28 pkt 11 ustawy o dowodach osobistych mówi się, że wniosek o wydanie dowodu osobistego powinien zawierać własnoręczny czytelny podpis wnioskodawcy (lub w przypadku wniosku złożonego w formie dokumentu elektronicznego – uwierzytelniony podpis).

W odniesieniu do prawa do obywatelstwa – w polskim prawie krajowym nie ma ani wyłączeń tego prawa ani ograniczeń ze względu na niepełnosprawność.

Regulacje dotyczące rejestracji dzieci (z niepełnosprawnościami) i znajomości rodziców

Wymienionej sprawie poświęcony jest zapis w ustępie drugim omawianego w opracowaniu art. 18 Konwencji O Prawach Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z tym przepisem „Niepełnosprawne dzieci będą rejestrowane niezwłocznie po urodzeniu i od urodzenia mają prawo do nazwiska, prawo do nabycia obywatelstwa oraz, w miarę możliwości, mają prawo znać rodziców”. W polskim systemie prawnym zarówno rejestracja po urodzeniu dziecka (art. 14 Prawa o aktach stanu cywilnego), prawo do nazwiska (art. 14 Prawa o aktach stanu cywilnego, art. 88-90¹, 122, 126 k.r.o.), jak i prawo do obywatelstwa są zapewnione, bez różnicowania na dzieci z niepełnosprawnościami i dzieci bez niepełnosprawności.

Regulacje dotyczące znajomości rodziców

W art. 18 ust. 2 KPON znajduje się zapis dotyczący dzieci z niepełnosprawnościami, który mówi, że „w miarę możliwości mają prawo znać rodziców”. Treść przepisu sugeruje, że dotyczy on dzieci przysposobionych i tym



samym problematyki tzw. tajemnicy adopcyjnej. Polski ustawodawca wyróżnił trzy rodzaje przysposobienia:

- przysposobienie pełne,
- przysposobienie całkowite,
- przysposobienie niepełne.

Kwestie te zostały uregulowane przede wszystkim w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym.

Według tego aktu przez przysposobienie pełne, zgodnie z zapisami art. 121 § 1 k.r.o., „powstaje między przysposabiającym a przysposobionym taki stosunek, jak między rodzicami a dziećmi”. Odpowiada to ogólnej zasadzie przysposobienia – *adoptio naturam immitatur*. Między przysposabiającymi a przysposobionym powstaje stosunek pokrewieństwa. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 6 grudnia 2007 r.³⁰ „tajemnicy przysposobienia nie należy absolutyzować, nie miała ona bowiem nigdy charakteru bezwzględne”. Obecnie sporządzając nowy akt urodzenia przy przysposobieniu pełnym³¹ nie skreśla się dotychczasowego aktu urodzenia przysposobionego. Dzięki temu przysposobiony po osiągnięciu pełnoletniości może złożyć wniosek o odpis zupełny aktu urodzenia wraz z dokumentami z akt zbiorowych z rejestracji stanu cywilnego (art. 73 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego) i poznać prawdę o swoim naturalnym pochodzeniu.

Przesłanki przysposobienia całkowitego (in. przysposobienie pełne nierozwiązalne) określa art. 119¹ k.r.o. Zgodnie z tym przepisem „rodzice mogą przed sądem opiekuńczym wyrazić zgodę na przysposobienie swego dziecka w przyszłości bez wskazania osoby przysposabiającego” – wtedy też nie przysługuje im władza rodzicielska i prawo do kontaktów z dzieckiem. Możliwe jest jednak odwołanie takiej zgody przez oświadczenie złożone przed sądem opiekuńczym, jednak polski

³⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007 r., IV CSK 274/07, Legalis, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne (...)*, s. 26.

³¹ Zgodnie z art. 72 ust. 2 Prawa o aktach stanu cywilnego, nowy akt urodzenia – przy przysposobieniu pełnym – sporządza się, gdy wnioskuje o to przysposabiający za zgodą przysposobionego, jeśli ten ukończył 13 lat lub gdy wnioskuje o to przysposobiony, za zgodą przysposabiającego. O sporządzeniu nowego aktu postanawia sąd opiekuńczy, za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne (...)*, s. 26.

ustawodawca wskazał, że oświadczenie takie można skutecznie złożyć nie później niż przed wszczęciem sprawy o przysposobienie.

Orzeczenie przysposobienia całkowitego jest dopuszczalne, gdy:

- „rodzice dotychczasowi przed sądem opiekuńczym wyrazili zgodę na przysposobienie swojego dziecka w przyszłości bez wskazania osoby przysposabiającego, oraz
- rodzice dotychczasowi nie odwołali zgody przed sądem opiekuńczym przed wszczęciem sprawy o przysposobienie,
- jedno z rodziców przed sądem opiekuńczym wyraziło zgodę na przysposobienie swojego dziecka w przyszłości bez wskazania osoby przysposabiającego, a zgoda drugiego rodzica nie jest do przysposobienia potrzebna,
- dotychczasowi rodzice przysposobianego są nieznani, albo nie żyją, a sąd opiekuńczy prawomocnie postanowi o adopcji całkowitej”³².

W literaturze podkreśla się, że „tzw. przysposobienie pełne nierozwiązalne w sposób naturalny ogranicza możliwość dochodzenia przez dziecko swojego genetycznego, jak i biologicznego pochodzenia zarówno od ojca, jak i od matki”³³. W praktyce taka możliwość istnieje. Zainteresowany zgodnie z przepisami Prawa o aktach stanu cywilnego (art. 73 ust. 3) po osiągnięciu pełnoletniości ma możliwość uzyskania wglądu do swojego pierwotnego aktu urodzenia. Podsumowując można stwierdzić, iż tajemnica adopcyjna nie jest bezwzględnie obowiązująca.

Kolejnym rodzajem przysposobienia jest przysposobienie niepełne. Kwestę tą ustawodawca uregulował w art. 124 k.r.o., gdzie określił, że „na żądanie przysposabiającego i za zgodą osób, których zgoda jest do przysposobienia potrzebna, sąd opiekuńczy orzeka, że skutki przysposobienia polegać będą wyłącznie na powstaniu stosunku między przysposabiającym a przysposobionym”, skutki przysposobienia będą rozciągać się na zstępnych przysposobionego. Jak wynika z powyższego, więc powstaje jedynie między dzieckiem a adoptującym. Innymi słowy dziecko „nie wchodzi do rodziny”.

³² Gromek K., Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, komentarz do art. 119¹, Legalis 2016, Nb

³³ Krekora-Zajac D., *Prawo do poznania matki biologicznej według krajowego prawa rodzinnego*, SP 2014, Nr 1, s. 129–153.

Reasumując można stwierdzić, wzięwszy pod uwagę wyżej przedstawione regulacje obowiązujące w polskim systemie prawnym, że jeśli przysposabiający nie udzieli przysposobionemu informacji o jego pochodzeniu, to może on skutecznie taką wiedzę nabyć. Uprawnienie to osiągnie dopiero po osiągnięciu pełnoletniości, czyli co do zasady po ukończeniu 18 roku życia. Zamysłem ustawodawcy, który określił takie ograniczenie wiekowe, był wzgląd na dobro dziecka.

Bariery prawne

W literaturze przedmiotu nie poświęcono dotychczas wiele miejsca barierom prawnym, dotyczącym swobody przemieszczania się oraz prawa do obywatelstwa osób z niepełnosprawnościami.

Według autorów Społecznego Raportu Alternatywnego³⁴ artykuł 18. jest w pełni zaimplementowany i przestrzegany przez władze Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei według K. Gędek w odniesieniu do obywatelstwa: „Poważne zastrzeżenia budzi zapis § 2 ust. 4 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków (Dz. U. 2000 nr 18 poz. 231), który to zobowiązuje cudzoziemca ubiegającego się o obywatelstwo polskie do sporządzenia trzech wyszczególnionych dokumentów własnoręcznie. Osoba taka własnoręcznie musi sporządzić: życiorys, oświadczenie o znajomości przepisów dotyczących aktualnie posiadanego obywatelstwa oraz wniosek o nadanie obywatelstwa polskiego, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do przedmiotowego rozporządzenia. Należy stwierdzić, iż przepis ten rodzi wątpliwości co do osób, które nie są zdolne do własnoręcznego sporządzania pism, np. osób niepełnosprawnych ruchowo, dodatkowe problemy zdaje się rodzić wobec osób które ponadto są niepiśmienne. Przepis nie przewiduje alternatywy dla własnoręcznego sporządzania wspomnianych pism, co przy małej

³⁴ *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Fundacja KSK, Warszawa 2015, s. 31.

elastyczności polskich przepisów może rodzić poważne trudności przy załatwianiu formalności mających na celu uzyskanie polskiego obywatelstwa”³⁵.

Ponadto według K. Gędek: „osoby niepełnosprawne mają ograniczone prawo w zakresie zdolności do uzyskania, posiadania i korzystania z dokumentu poświadczającego obywatelstwo. Uzyskanie dokumentów paszportowych reguluje Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. 2006 nr 143 poz. 1027 z późn. zm.). W przedmiotowym akcie główne zastrzeżenia budzi sposób uregulowania kwestii występowania o wydanie paszportu. Kwestia ta szczególnie dotyczy osoby niepełnosprawnej, które są ubezwłasnowolnione, bowiem zgodnie z przepisami ustawy wniosek w ich imieniu składa przedstawiciel ustawowy bądź opiekun. A zarazem należy stwierdzić, że ostatecznie on fizycznie decyduje czy taki wniosek zostanie złożony. Praktyka dotycząca dbałości o prawa osób ubezwłasnowolnionych, jak również nadzoru nad wykonywaniem opieki nad osobami ubezwłasnowolnionymi budzi daleko idące zastrzeżenia. Poruszone zagadnienie jest również nierozdzielnie związane z samą kwestią ubezwłasnowolnienia, którą to regulują przepisy prawa cywilnego. Osoba ubezwłasnowolniona w obecnej treści ustawy jest całkowicie wyłączona z możliwości ewentualnego ubiegania się o wydanie przedmiotowego dokumentu. Przepis bowiem jasno stanowi, iż jedynie opiekun bądź przedstawiciel ustawowy mają prawo do występowania z wnioskiem o wydanie paszportu”³⁶.

Autorka zauważa także, że w przedmiotowym akcie „zastrzeżenia budzi sposób uregulowania kwestii samego składania wniosku o wydanie paszportu, jak również jego odbioru. W tekście ustawy bowiem jednoznacznie jest zapisane, iż złożenie wniosku o wydanie paszportu, jak również odbiór następują osobiście. Ponadto zastrzeżenia budzi zapis, w którym osoba małoletnia bądź też ubezwłasnowolniona jest zobowiązana do osobistego stawiennictwa przy składaniu wniosku o wydanie paszportu. Poruszone zagadnienia są o tyle kontrowersyjne, gdyż nie odnoszą się do sytuacji, gdy to osoba np. obłożnie chora, czy też której poruszanie sprawia dużą trudność nie może osobiście stawić się w urzędzie, celem czy to złożenia wniosku, czy to odbioru paszportu. Zatem zagadnienie to dotyczy w sposób szczególnie dyskryminujący osoby niepełnosprawne

³⁵ Gędek K. *Obywatelstwo, Dokumenty tożsamości*, w: Waszkielewicz A. M. (red.), *Polska Droga do Konwencji*, Kraków 2008, s. 112 - 113.

³⁶ Ibidem, s. 113.



ruchowo. Brzmienie przepisu nie pozostawia bowiem żadnego rodzaju furtki, dającej możliwość rezygnacji z osobistego stawiennictwa się petenta³⁷”.

Zidentyfikowane powyżej bariery pokrywają się z częścią barier zidentyfikowanych w ramach Projektu, w tym szczególnie z barierami wskazanymi w opracowaniu analitycznym.

Poniżej charakterystyka barier prawnych zasygnalizowanych oraz scharakteryzowanych w ramach Projektu³⁸.

Bariera 1. Bariera związana z pisemnością

Wymóg złożenia podpisu na wnioskach dotyczących obywatelstwa

Konieczność złożenia podpisu pod odpowiednim wnioskiem pojawia się przy okazji spraw związanych z:

1. nadaniem obywatelstwa polskiego (art. 19 ustawy o obywatelstwie polskim),
2. wyrażeniem zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego (art. 47 ustawy o obywatelstwie polskim),
3. wydaniem dowodu osobistego

W niektórych przypadkach niepełnosprawności jest to utrudnione lub wręcz nie jest możliwe. W polskim systemie prawnym istnieje generalna bariera dotycząca składania podpisów przez osoby z niepełnosprawnościami. Omawianą w tym miejscu materię normują zapisy art. 79 Kodeksu Cywilnego. Zapisy te dają możliwość innego, niż własnoręcznie złożonym podpisem potwierdzenia treści dokumentu, poprzez odciski palca za pomocą tuszu na dokumencie w miejscu przeznaczonym na podpis. Możliwość ta dotyczy osób pozbawionych umiejętności pisania, ale zdolnej do czytania. Warunkiem przyjęcia dokumentu podpisanego w takiej formie jest, by inna osoba umieściła na tym dokumencie imię i nazwisko podpisującego się oraz własny podpis. Istnieje także możliwość, by dokument podpisała inna osoba na życzenie osoby, która nie może pisać. W takim wypadku jednak koniecznym jest spełnienie wymogu poświadczenia takiego podpisu przez notariusza lub wójta/burmistrza/prezydenta, marszałka województwa bądź starostę.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Charakterystyka barier oraz propozycje rozwiązań za: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne (...)*, s. 29-35.



Analiza powyższych przepisów wyraźnie wskazuje, że w obu wymienionych przypadkach dopuszczonych przez przepisy prawa, konieczna jest asysta osób trzecich. W kontekście osób niepełnosprawnych, zwłaszcza gdy niepełnosprawność dotyczy braku lub dysfunkcji kończyn górnych, rozwiązanie takie nie jest satysfakcjonujące. Jest także problematyczne z punktu widzenia zakresu podmiotowego omawianego przepisu. W podobny sposób problem złożenia podpisu w przypadku, gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu rozwiązuje Kodeks Postępowania Administracyjnego. Zapisy zamieszczone w art. 63 § 3 k.p.a., stanowią, że w takich przypadkach podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

Podsumowując, problem główny w omawianym zakresie stanowi kwestia samodzielności osób z niepełnosprawnościami. Obowiązujące w tym zakresie przepisy wymuszają konieczność współdziałania osób niepełnosprawnych z osobami trzecimi.

Należy też zauważyć, jaką rolę w omawianym zakresie odgrywają opiekunowie osób z niepełnosprawnościami. Ustawodawca założył, iż będą one działać w interesie osób niepełnosprawnych, co nie zawsze musi pokrywać się z rzeczywistością. Zatem, z uwagi na przedstawione możliwości, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na możliwą rozbieżność pomiędzy pojęciem interesu a woli osoby z niepełnosprawnością. Opiekun może działać zgodnie z interesem osoby z niepełnosprawnością, ale może się to odbywać także wbrew jej woli. Wskazuje to na potrzebę nowych rozwiązań w zakresie składania oświadczeń woli przez tę grupę osób. Takie rozwiązanie powinno swoim zakresem objąć również kwestię składania podpisu pod określonymi wnioskami, w tym o wydanie dowodu osobistego czy o nadanie obywatelstwa.

Nie wydaje się właściwe, by przyjąć za właściwe rozwiązanie zastąpienie obecnie obowiązującej formy składania podpisu przez formę notarialną. Takie rozwiązanie byłoby przeciwnie skuteczne w kontekście podejmowanych działań mających na celu ograniczanie wyłączenia społecznego osób niepełnosprawnych. Można stwierdzić, że wręcz przyczyniałoby się do pogłębienia problemu.

Kolejna kwestia z tym związana to konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z usługą notarialną. Podniosły by one znacznie łączne koszty,

które osoby z niepełnosprawnościami musiałby ponosić, aby wykonywać czynności prawne niezbędne do korzystania z prawa do obywatelstwa.

Bariera 2. Bariera związana z tajemnicą adopcyjną

Brak przepisów, które znosiłyby *ex lege* tajemnicę adopcyjną ze względu na stan zdrowia, zwłaszcza chorobę genetyczną, dziecka z niepełnosprawnością

W tym przypadku barierą jest wiedza, czy raczej jej brak, dotycząca pochodzenia dziecka i jest związana z problem chorób genetycznych. Problem ten bezpośrednio łączy się z „dziedzictwem genetycznym”, jakie przekazują dziecku jego genetyczni rodzice. Osoby, które zdecydowały się na przysposobienie (adopcję) dziecka mają trudności, by uzyskać informacje na temat „genetycznego dziedzictwa” adoptowanego dziecka. W zasadzie poznanie tożsamości rodzica biologicznego możliwe jest, zgodnie z art. 73 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego, dopiero po osiągnięciu przez przysposobionego pełnoletności. Wiedza dotycząca „dziedzictwa genetycznego” danej osoby z medycznego punktu widzenia jest bardzo istotna. Pozwala bowiem na postawienie właściwej diagnozy na wczesnym etapie rozwoju choroby i możliwie wcześnie rozpocząć terapię.

To samo dotyczy dzieci urodzonych w wyniku procedury medycznie wspomaganiej (tu: *in vitro*). Ustawodawca, podobnie jak w przypadku przysposobienia, podtrzymał wyżej wspomnianą granicę wiekową. W myśl zapisu art. 38 ust. 2 ustawy o leczeniu niepłodności „Osoba urodzona w wyniku procedury medycznie wspomaganiej prokreacji (...) ma prawo zapoznać się z informacjami dotyczącymi dawcy (...) po osiągnięciu pełnoletności”. Jednak we wspomnianej ustawie ustawodawca wziął pod względ doniosłość informacji o stanie zdrowia dawcy i przewidział, że „przedstawiciel ustawowy dziecka urodzonego w wyniku procedury medycznie wspomaganiej prokreacji ma prawo zapoznać się z informacjami dotyczącymi stanu zdrowia dawcy (...), jeżeli informacje te mogą przyczynić się do uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia tego dziecka. Wskazania do zapoznania się z informacjami dotyczącymi dawcy określa lekarz prowadzący leczenie dziecka i odnotowuje je w dokumentacji medycznej” (art. 38 ust. 3 ustawy o leczeniu niepłodności).

Bariera 3. Bariera związana z fizyczną obecnością podczas składania wniosku o paszport

Osobiste składanie wniosku o wydanie dokumentu paszportowego

Ustawa o dokumentach paszportowych wymaga osobistego złożenia wniosku o wydanie paszportu. W ustawie o dowodach osobistych w art. 26 problem ten został rozwiązany. Przepis ten odnosi się do sytuacji dotyczącej braku możliwości osobistego złożenia wniosku o wydanie dowodu osobistego. Ponadto wymienia okoliczności, które wskazują, czym wspomniana niemożność ma być spowodowana i wymienia: „chorobą, niepełnosprawnością lub inną niedającą się pokonać przeszkodą”. W dalszej części przepis ten nakłada na organ gminy obowiązek zapewnienia wnioskodawcy przyjęcia wniosku w miejscu jego pobytu. Takie rozwiązanie normatywne wychodzi naprzeciw oczekiwaniom środowisk osób niepełnosprawnych, i jako takie należy cenić je wysoko. Osoba z niepełnosprawnością otrzymuje możliwość by w najwygodniejszy dla niej sposób złożyć wniosek. Jest to bardzo istotne zwłaszcza w przypadku osób, które mają znaczne problemy z poruszaniem się. Osoba taka może złożyć takie żądanie w miejscu pobytu. Zgodnie z praktyką przyjętą w poszczególnych urzędach, organ gminy zawiadamia się o niemożności złożenia wniosku w urzędzie przede wszystkim za pomocą telefonu czy e-maila³⁹. Z opisanym wyżej rozwiązaniem bezpośrednio korespondują zapisy art. 30 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych. Dotyczą one osobnej procedury związanej z odbiorem dowodu osobistego, o którego wydanie wystąpiono na podstawie regulacji zawartej w art. 26 ustawy o dowodach osobistych. W takim przypadku odbioru dowodu może dokonać pełnomocnik legitymujący się pełnomocnictwem szczególnym do dokonania tej czynności (pełnomocnictwo szczególne tj. do dokonania poszczególnych czynności). Regulacji tej poświęcono odrębne miejsce w następnym rozdziale.

³⁹ Por. bip.uml.lodz.pl/index.php?str=8926&PHPSESSID=24a7652d6b38ebffdc8b5f39492ab3be#wym_do_chor, dostęp: 28 listopada 2016 r. - wymienia się tam przykładowe sposoby zawiadomienia.

Bariera 4. Bariera związana z fizycznym odbiorem dowodu osobistego lub paszportu

Odbiór dowodu osobistego przez pełnomocnika jako niewystarczające usprawienie

Jak wspomniano wyżej zapis zamieszczony w art. 30 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych wprowadza możliwość odbioru dowodu osobistego przez pełnomocnika legitymującego się pełnomocnictwem szczególnym do dokonania takiego odbioru. Warunkiem skorzystania z tej możliwości jest uprzednie skorzystanie z trybu przyjęcia wniosku o wydanie dowodu w miejscu pobytu danej osoby składającej wniosek, który realizowany jest na podstawie art. 26 ust. 1 przywołanej ustawy.

Pełnomocnictwo jest dokumentem, którego treścią jest oświadczenie woli mocodawcy upoważniające osobę lub osoby do dokonywania w jego imieniu czynności prawnych określonych w pełnomocnictwie. Na podstawie tego umocowania pełnomocnik jest upoważniony do reprezentowania (zastępstwa) mocodawcy, w zakresie określonym w pełnomocnictwie, w stosunkach prawnych z innymi podmiotami prawa. Za cechę wyróżniającą pełnomocnictwo szczególne należy uznać ściśle ograniczony zakres czynności na jakie zezwala, bowiem pełnomocnictwo szczególne ustanawia się do dokonania poszczegółnej, konkretnej czynności.

Przyjęte rozwiązanie z jednej strony wydaje się być rozwiązaniem właściwym. Z kolei z drugiej strony, ujawnia się wyraźna nierównomierność w stosunku do rozwiązania umożliwiającego złożenie wniosku o wydanie dowodu osobistego w miejscu pobytu. Nierównomierność ta uwidacznia się po pierwsze w nakładaniu na osoby z niepełnosprawnością wymogu dokonania kolejnej czynności prawnej, jaką jest ustanowienie pełnomocnictwa, po drugie w wymuszaniu posiłkowania się przez osobę z niepełnosprawnością pomocą osoby trzeciej. Dodać należy, że ustanowienie pełnomocnictwa jest niezbędne do skutecznego, faktycznego odbioru dowodu osobistego.

Brak regulacji w zakresie doręczenia paszportu w miejscu pobytu

Jak wspomniano we wcześniejszych rozważaniach, „ustawa o dokumentach paszportowych nie przewiduje, analogicznie do ustawy o dowodach osobistych,



możliwości odbioru paszportu przez pełnomocnika, oraz *a minori ad maius* w miejscu pobytu osoby z niepełnosprawnościami. Omawiana w tym miejscu bariera wiąże się bezpośrednio z analizowaną wcześniej barierą, dotyczącą obowiązku osobistego złożenia wniosku o wydanie dokumentu paszportowego. Symultanicznie do znoszenia bariery w postaci składania powyższego wniosku w urzędzie wojewódzkim, powinna zostać zagwarantowana możliwość fizycznego doręczenia paszportu przez właściwy urząd w miejscu pobytu osoby z niepełnosprawnościami. Tylko takie, całościowe znowelizowanie obecnych przepisów doprowadzi do autentycznego zniesienia barier w zakresie wydawania dokumentów paszportowych. Zagwarantuje ono sytuację, w której na osoby z niepełnosprawnością nie nakłada się dodatkowych, redundantnych obowiązków. Wprowadziłoby również pożądane z punktu widzenia obywateli zrównoważenie rozwiązań stosowanych w ustawie o dowodach osobistych oraz w ustawie o dokumentach paszportowych”⁴⁰.

2.2. Propozycje zmian służących przewyciężeniu barier prawnych⁴¹

Poniżej zaprezentowane zostały propozycje rozwiązań – zmian służących przewyciężaniu barier prawnych. Propozycje te zostały wypracowane w ramach Projektu⁴². Uwzględniają one także propozycje, jakie odnajdujemy w literaturze przedmiotu⁴³ lub propozycje sygnalizowane w czasie debat tematycznych i kwestionariuszach opinii.

Bariera 1. Wymóg złożenia podpisu na wnioskach dotyczących obywatelstwa⁴⁴

„Należy rozważyć dodanie do działu III Kodeksu cywilnego (forma czynności prawnych) przepisu, który przewidywałby, że zachowanie formy dokumentowej przez osobę z niepełnosprawnością jest jednoznaczne z zachowaniem formy pisemnej. Nowelizacja Kodeksu cywilnego (ustawą o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, która

⁴⁰ Na podstawie: Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne (...)*, s. 34-35.

⁴¹ Ibidem, s. 29 – 35.

⁴² Ibidem.

⁴³ Gędek K., op. cit., s. 112 – 114.

⁴⁴ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne (...)*, s. 31-32.



weszła w życie 8 września 2016 r.) wprowadziła nową formę czynności prawnych tj. formę dokumentową. Opiera się ona na dwóch przesłankach:

- po pierwsze, należy sporządzić dokument, którego treść odzwierciedla fakt złożenia oświadczenia woli określonego podmiotu,
- po drugie – istotne jest złożenie oświadczenia w sposób umożliwiający ustalenie tożsamości osoby, która je składa.

Przywołując treść art. 77³ k.c. można prześledzić ustawową definicję pojęcia dokumentu – jest to „nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Podsumowując powyższe rozważania, uzyskujemy następującą konstrukcję: forma dokumentowa obejmując nośniki informacji pozwalające zidentyfikować osobę składającą oświadczenie woli (art. 77² k.c.) oraz treść (art. 77³ k.c.).

Wbrew powyższym rozwiązaniom nie sposób stwierdzić, że bariera dotycząca obowiązku złożenia podpisu na dokumentach, w tym na wnioskach o obywatelstwo została usunięta. Ustawodawca bowiem nie zdecydował się na zrównanie formy dokumentowej z formą pisemną i do zachowania formy pisemnej nadal konieczne jest *złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli* (art. 78 k.c.). Stąd, zgodnie z propozycją poczynioną na początku rozważań poświęconych kierunkowi ewentualnych zmian prawnych, należy rozważyć wprowadzenie przepisu zrównującego formę dokumentową z pisemną dla osób niepełnosprawnych. Takie generalne rozwiązanie, zapewni także likwidację obecnie prezentowanej bariery, gdyż niezależni osoby z niepełnosprawnościami od konieczności złożenia podpisu w formie pisemnej pod wnioskami o nadanie obywatelstwa polskiego, o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego czy też o wydanie dowodu osobistego (a należy podkreślić, że ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych przewiduje obowiązek własnoręcznego podpisu zarówno na wniosku o wydanie dowodu osobistego - art. 28 - jak i na formularzu odbioru dowodu – art. 31)”. .



Bariera 2. Bariera związana z tajemnicą adopcyjną

Brak przepisów, które znosiłyby ex lege tajemnicę adopcyjną ze względu na stan zdrowia, zwłaszcza chorobę genetyczną, dziecka z niepełnosprawnością

„Biorąc pod uwagę wykładnię systemową, należy dojść do wniosku, że warto rozważyć wprowadzenie do ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego przepisu, który – analogicznie do art. 38 ust. 3 ustawy o leczeniu niepłodności – umożliwiałby zapoznanie się z informacjami dotyczącymi zdrowia rodzica biologicznego przez przysposabiającego, reprezentującego ustawowo interes niepełnoletniego przysposobionego. Wspomniany przepis wprowadza następujący mechanizm: udzielane informację mogą dotyczyć jedynie stanu zdrowia dawcy (przy czym katalog tych informacji został wyczerpująco unormowany w art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy o leczeniu niepłodności tj. „informacje na temat stanu zdrowia dawcy komórek rozrodczych lub dawców zarodka: wyniki badań lekarskich i laboratoryjnych, którym poddany był kandydat na dawcę przed pobraniem komórek rozrodczych lub kandydaci na dawców zarodka przed utworzeniem zarodka”). Dodatkowo informację te, muszą móc się przyczynić do uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia danego dziecka. Ponadto, możliwość skorzystania z tej procedury została uzależniona od zdania lekarza, posiadającego fachową wiedzę.

Proponowany obecnie przepis dotyczący osób przysposabianych, reprezentowanych przez opiekuna ustawowego (osobę przysposabiającą), powinien zachować powyższą strukturę. Po pierwsze, możliwość otrzymania informacji dotyczącej stanu zdrowia rodziców biologicznych przysposobionego powinna zostać uniezależniona od jego wieku (pełnoletniości), a związana z konkretną potrzebą diagnostyczną czy terapeutyczną dziecka. Dlatego jako słuszne rozwiązanie, należy ocenić zaangażowanie lekarza jako podmiotu udzielającego wskazań w tym zakresie. Po wtóre, należy – po przeprowadzeniu odpowiednich medycznych konsultacji – zbudować katalog zbieranych oraz gotowych do przekazania danych na temat stanu zdrowia rodziców biologicznych, ze szczególnym uwzględnieniem „dziedzictwa genetycznego”. Po trzecie wreszcie, by nie otworzyć tym przepisem furtki do obchodzenia zakazu wyrażonego w przywoływanym powyżej art. 73 ust. 3 Prawa o aktach stanu cywilnego, należy uzależnić możliwość skorzystania z tego mechanizmu



od przesłanki *przyczynienia się do uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia dziecka*, w tym wypadku przysposobionego”⁴⁵.

Bariera 3. Bariera związana z fizyczną obecnością podczas składania wniosku o paszport

Osobiste składanie wniosku o wydanie dokumentu paszportowego

„Należy rozważyć wprowadzenie do ustawy o dokumentach paszportowych przepisu analogicznego do art. 26 ustawy o dowodach osobistych.

W odniesieniu do dokumentów paszportowych właściwym organem do przyjęcia wniosku jest nie gmina, a wojewoda (urząd wojewódzki), przez co proponowane przepisy powinny zobowiązywać wojewodę (urząd wojewódzki), do zapewnienia możliwości przyjęcia wniosku o wydanie paszportu również poza urzędem, a w szczególnych okolicznościach także w miejscu pobytu osoby składającej wniosek. Jako jedną z możliwych szczególnych okoliczności, w treści projektowanego przepisu powinno się uwzględnić niepełnosprawność. Przy tym skuteczność takiego przepisu zależeć będzie w znacznej mierze od sposobów komunikowania się osoby z niepełnosprawnością z danym urzędem wojewódzkim. Poczta elektroniczna czy telefon, ze względu na powszechność ich stosowania, wydają się szczególnie predestynowane do zawiadomienia urzędu o niemożności złożenia wniosku o paszport na miejscu. W dalszej kolejności należałoby dokonać odpowiedniego przeszkolenia urzędników wojewódzkich w zakresie nałożonego na nich nowego obowiązku. Na koniec wreszcie należy rozważyć umożliwienie odbioru paszportu przez pełnomocnika legitymującego się odpowiednim pełnomocnictwem szczególnym, a nawet – zgodnie z proponowanym kierunkiem zmian prawa, przedstawionym w kolejnym rozdziale – wprowadzić tryb doręczenia paszportu do miejsca pobytu osoby z niepełnosprawnością”⁴⁶.

⁴⁵ Ibidem, s. 31-32.

⁴⁶ Ibidem, s. 33.

Bariera 4. Bariera związana z fizycznym odbiorem dowodu osobistego lub paszportu

Odbiór dowodu osobistego przez pełnomocnika jako niewystarczające usprawienie

„Należy postulować wprowadzenie bliźniaczego rozwiązania w kwestii odbioru dowodu osobistego, do tego, które obowiązuje przy przyjmowaniu wniosku o wydanie dowodu. Ustawodawca przewidział możliwość przyjęcia takiego wniosku w miejscu pobytu danej osoby. Uzależnił stosowanie tej procedury od niemożności złożenia wniosku w urzędzie spowodowanej chorobą, niepełnosprawnością lub inną niedającą się pokonać przeszkodą. Przesłanka niepełnosprawności powinna zostać uwzględniona w sugerowanym przepisie traktującym o odbiorze dowodu. Wprowadzenie takiego przepisu do ustawy o dowodach osobistych zapewniłoby doręczenie fizyczne dowodu osobistego przez właściwy urząd w miejscu pobytu osoby z niepełnosprawnością. Takie rozwiązanie zapewniłoby adekwatność i zrównoważenie art. 26 ust. 1 z art. 30 ust. 4 ustawy o dowodach osobistych. Uniknęłoby się tym samym istniejącej obecnie redundancji w zakresie wymogów nakładanych na osoby niepełnosprawne. Przy czym należy podkreślić, że rzeczywista wartość takiego przepisu uzależniona byłaby również od pragmatyki działania urzędów, przede wszystkim sposobów komunikowania przez osoby z niepełnosprawnościami niemożności ich dotarcia do organów gminy. Raz jeszcze należy podkreślić, że jako odpowiednie powinny zostać uznane takie środki jak poczta elektroniczna czy telefon”⁴⁷.

Brak regulacji w zakresie doręczenia paszportu w miejscu pobytu

„Podobnie jak w art. 26 ust. 1 ustawy o dowodach osobistych, ustawa o dokumentach paszportowych powinna przewidywać możliwość *załatwienia sprawy* w miejscu pobytu osoby z niepełnosprawnością. Jest to rozwiązanie szczególne cenne z punktu widzenia osób mających problem z poruszaniem się. Możliwość zastosowania procedury odbioru paszportu w miejscu pobytu danej osoby również powinna zostać uzależniona od *niemożności(...) spowodowanej niepełnosprawnością*. Raz jeszcze

⁴⁷ Ibidem, s. 34.



należy podkreślić istotność środków komunikacji pomiędzy osobami z niepełnosprawnością a urzędami (w tym wypadku wojewódzkimi)”⁴⁸.

⁴⁸ Ibidem, s. 35.





3. POZAPRAWNE UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA ARTYKUŁU 18 KPN⁴⁹

3.1. Diagnoza sytuacji i identyfikacja barier pozaprawnych

Z uwagi na zakres oraz jakość materiału zebranego w ramach Projektu, jak też literaturę przedmiotu, diagnozę stanu zaprezentowano w pierwszej części w odniesieniu do realizacji praw i swobód obywatelskich osób niepełnosprawnych, do których należą prawo do swobody przemieszczania się, jak też prawo do obywatelstwa. Część drugą stanowi diagnoza dotycząca bezpośrednio wdrażania art. 18 KPN.

Część 1. Prawa i swobody obywatelskie osób niepełnosprawnych

Istotnymi czynnikami wpływającymi na osiągany stopień realizacji swobód obywatelskich, w tym prawa do przemieszczania się i obywatelstwa osób niepełnosprawnych są:

- zróżnicowanie potrzeb wynikających ze stopnia i rodzaju niepełnosprawności;
- dostępność do urzędów;
- skala i przeciwdziałanie dyskryminacji;
- instytucja ubezwłasnowolnienia.

⁴⁹ Na podstawie: Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., *Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie*, Olsztyn – Warszawa 2016, Arczewska M., *Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2016, Żejmis M., Jurga L. J., *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym*, Warszawa 2016, *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Warszawa 2016, Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., *Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2016, Matczak M., Zalaśiński T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa (art. 18 Konwencji)*, Warszawa 2016, danych z kwestionariuszy opinii doradczych dot. art. 26 KPN, transkrypcji z debat dot. wdrażania art. 26 KPN.



Zróżnicowanie potrzeb wynikających ze stopnia i rodzaju niepełnosprawności

Diagnozowane jest duże zróżnicowanie sytuacji poszczególnych grup w zbiorowości osób niepełnosprawnych, ze względu na rodzaje przyczyn niepełnosprawności. W obszarze swobód obywatelskich i praw politycznych wyraźnie eksponowana jest kategoria osób niepełnosprawnych intelektualnie, jako szczególna grupa odniesienia, dla której porównywanie sytuacji osób z innymi przyczynami niepełnosprawności jest nieadekwatne. Osoby z dysfunkcjami narządu ruchu oraz osoby niesłyszące i niewidome to kolejne dwie specyficzne kategorie osób niepełnosprawnych w kontekście realizacji praw i swobód obywatelskich. Kolejną skalą miary potencjału trudności w omawianym zakresie jest zróżnicowanie stopni niepełnosprawności.

Warunkiem realizacji swobód obywatelskich jest wyrównywanie szans poprzez wsparcie. Brak celowego wsparcia oznacza ograniczanie możliwości realizowania swobód obywatelskich osób niepełnosprawnych. Realizacja swobód obywatelskich osób niepełnosprawnych jest w znacznej mierze związana z poziomem integracji, rozumianej jako proces dwustronnej relacji z grupą większościową.

Niepełnosprawnością o szczególnym charakterze, wyróżnianą jako szczególny rodzaj stygmatu jest niepełnosprawność intelektualna. Należy przy tym dodać, że zauważalna jest pozytywna zmiana sytuacji w omawianym zakresie.

Początkowo, w pierwszych latach, w pierwszym, drugim roku funkcjonowania placówki, to tak więcej można było zauważyć. Teraz mam wrażenie, że ludzie są przyzwyczajeni do takich osób. Takich jawnych objawów dyskryminacji nie ma.

Źródło: pogłębiony wywiad indywidualny, woj. wielkopolskie.

Dostępność - urzędy

Dostęp do urzędów stanowi ważny czynnik realizacji swobód obywatelskich osób niepełnosprawnych. W urzędach załatwiane są kwestie związane z rejestracją urodzin, wydawania dowodów osobistych czy wiz. Zasadnicze aspekty dostępności urzędów to: dostępność infrastruktury, w tym brak ograniczeń architektonicznych, dostępność informacji oraz kompetencje urzędników w zakresie obsługi osób niepełnosprawnych.

Sprawy obywatelskie oraz związane z przemieszczaniem się są załatwiane przede wszystkim na poziomach: lokalnym i regionalnym. Jako trudności ograniczające możliwości urzeczywistniania praw i swobód obywatelskich właśnie na tych poziomach wskazywane są:

- bariera architektoniczna związana z lokalizacją urzędów;
- bariera mentalna związana z stosunkiem osób funkcjonujących razem z osobami niepełnosprawnymi w przestrzeni publicznej;
- bariera administracyjna związana z brakiem szczegółowych regulacji prawnych służących ułatwieniom w poruszaniu się w przestrzeni publicznej i w środowisku instytucjonalnym.

Niezwykle ważną kwestią dla osób niepełnosprawnych w ich codziennym życiu jest możliwość osiągnięcia względnej samodzielności życiowej, mimo swoich ograniczeń fizycznych czy umysłowych. Kluczowym warunkiem dla realizacji tej potrzeby jest brak barier architektonicznych, informacyjnych i komunikacyjnych. Obydwa obszary barier – ich skala lub brak - decydują istotnie zarówno o uczestnictwie osób niepełnosprawnych w organizacji codziennego życia w środowisku zamieszkania, jak też w dostępie do instytucji pomocowych czy usług społecznych.

Dostępność – architektura i infrastruktura

Z materiału zebranego w ramach Projektu wynika, że w ostatnich latach wprowadzono wiele zmian zarówno w infrastrukturze publicznej polskich miast, zmodernizowano budynki urzędów i innych publicznych instytucji pod kątem likwidacji barier architektonicznych dla niepełnosprawnych ruchowo, zwiększono dostęp do informacji w języku migowym czy Braille’a, wzmocniono wymagania odnośnie wyposażenia autobusów w urządzenia umożliwiające samodzielne podróżowanie osób na wózkach i osób niewidomych. Trend zmian jest korzystny, aczkolwiek nadal pozostaje wiele do zrobienia.

Większość instytucji pomocowych na poziomie gminnym i miejskim znajduje się na parterach, a biura zlokalizowane na piętrach w zdecydowanej większości mają windy. Respondenci mówili o bardzo dobrym poziomie dbałości o brak barier architektonicznych i informacyjnych.



U nas w urzędzie uważam, że wszystko jest zrobione idealnie. I nawet w 110 letnim budynku jest winda. Obsługa jest sformalizowana i wszyscy wiedzą, co zrobić, kiedy przyjedzie osoba niepełnosprawna na wózku. Jest specjalny pokój do obsługi takich osób, gdzie schodzi pracownik merytoryczny, bo wiadomo, że zakres tych zadań jest bardzo duży. Mamy 3 tłumaczy języka migowego, między innymi jestem nim ja. Potrafię się w tym języku porozumieć i zawsze pomagam, czy to w wydaniu paszportu, czy w innych sprawach. Jak mnie nie ma, pracuje u nas niedosłyszająca prawniczka, która jeszcze lepiej posługuje się tym językiem niż ja. Jest pani, która ma niesłyszących rodziców, więc absolutnie jesteśmy w stanie pomóc. Ja posługuję się też alfabetem Braille jeżeli ktoś niedowidzi i niedosłyszcy. Przygotowanie stron internetowych jest zgodnie z ustawą, wszystko jest dobrze dostosowane. Tym zajmuje się inne biuro. Są też informacje, są komunikatory na korytarzu w języku migowym, więc myślę, że nie ma kłopotu. (Zogniskowany wywiad grupowy, woj. zachodniopomorskie)

Odnutować także należy, że coraz więcej urzędów publicznych na szczeblu lokalnym zatrudnia pracowników posiadających znajomość języka migowego, co umożliwia bezpośredni kontakt osobom z niepełnosprawnością słuchową.

Wnioskować można również o ogromnym postępie w likwidacji barier architektonicznych w transporcie miejskim.

Jest bardzo dobrze przystosowany transport miejski, gdzie są dostosowane tramwaje. Są na przystankach tramwajowych tablice informacyjne, gdzie wyświetlana jest godzina. Dla osób takich słabo widzących, lub niewidomych, jest tam taki przycisk, gdzie może go taka osoba nacisnąć. Od 4 lat to mamy, te tablice. Bo był taki komunikat, że do końca roku 2015 takich tablic miało być rozmieszczonych na terenie miasta Szczecin 100. Ale, myślę, że to już dalej poszło. Także w węźle komunikacyjnym te tablice są umieszczane. Jeśli chodzi o takie przemieszczanie się komunikacją dalekobieżną, szynową, to jest to bardzo dobrze rozwiązane w szynach busach. Gdzie oprócz tego, że jest wyświetlany rozkład jazdy, jest też komunikat, jaka stacja, która stacja następna. Myślę, że to duże ułatwienie dla słabowidzących, czy niewidomych. (Zogniskowany wywiad grupowy, woj. zachodniopomorskie)





Podobnie dobra sytuacja w przystosowaniu komunikacji miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych była w innym mieście.

Autobusy niskopodłogowe, są wyznaczone miejsca gdzie osoba na przykład poruszająca się na wózku ma gdzie stanąć wózkiem, są pasy do tego żeby się przypiąć. Są te piktogramy, gdzie są wyznaczone miejsca dla osób niewidomych. Od razu przy drzwiach, blisko są takie miejsca i te osoby niewidome też podróżują i wiedzą o tym, że tam mogą usiąść. Oprócz tego znaczna część tych autobusów ma system głośno mówiący. Czyli osoby niewidome, bądź niedowidzące mają piloty. I jak. autobus podejżdża na przystanek, włączają pilota i pilot im czyta to, co jest na tych tablicach takich elektronicznych, na których wyświetla się za ile taki. autobus przyjedzie, ale tych tablic mamy niestety niewiele. (Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie)

Komunikacja miejska jest zróżnicowana, ale w większości gmin i powiatów widać co najmniej dbałość o to aby były autobusy niskopodłogowe, umożliwiające poruszanie się samodzielne osobom niepełnosprawnym ruchowo.

Komunikację miejską mamy tak rozwiniętą, że są te nisko podłogowe autobusy przez miasto. Czyli mogą się osoby niepełnosprawne poruszać komunikacją miejską. W mieście, to można by się pokusić o obniżenie w kilku newralgicznych miejscach chodników. Myślę, że tam gdzie jest nowa architektura, gdzie jest odnowiona część ulic, chodników, skwerów, to jest to uwzględnione. Natomiast, wiadomo, że nie wszystko na raz. I te stare budownictwo, stare kamienice, mają wysokie progi, chodniki. Ale, sukcesywnie, od paru lat taka modernizacja ma miejsce w mieście i takie naprawy, tak to nazwę, starych błędów są robione.

Sytuacja w zakresie dostępności architektonicznej, jak też dostosowania transportu publicznego wydaje się być jednak zróżnicowana. Potwierdza to Raport monitoringowy z realizacji wybranych artykułów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁵⁰.

Zgodnie z Raportem wciąż wiele budynków użyteczności publicznej jest niedostępnych lub pozornie dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami. Problem ten

⁵⁰ Kocejko M., *Rekomendacje Regionalnych Rzeczników Osób Niepełnosprawnych*
Raport monitoringowy z realizacji wybranych artykułów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Fundacja Aktywizacja, Warszawa 2016, s. 13-16.



jest szczególnie dotkliwy na wsiach i w małych miasteczkach. Zdarza się, że nawet budynki po modernizacji są niedostępne – funkcjonalność i dostępność przegrywa bowiem z estetyką. Ponadto dostępność budynków publicznych często ma charakter pozorny i ogranicza się do zamontowania podjazdu lub zainstalowania tzw. schodołazu. Jednocześnie urządzenia te często są popsute, niedostosowane do wózków elektrycznych i/lub oddalone od głównego wejścia. Dodatkowym problemem są innego typu bariery architektoniczne, takie jak ciężkie drzwi, wąskie przejścia czy przeszkłone drzwi i ściany.

Co ważne, jak zauważają autorzy wcześniej przywołanego Raportu kwestie związane z dostępnością infrastruktury i inwestycji nie są brane pod uwagę na poziomie dokumentów strategicznych gmin i powiatów, co prowadzi do nieuwzględniania perspektywy osób z niepełnosprawnościami przy projektowaniu nowych działań i inwestycji. W efekcie zagadnienia związane z zapewnieniem dostępności nie są wprowadzane do głównego nurtu lokalnych polityk i nie są ważnym zadaniem samorządu, obecnym w opracowanych planach i strategiach, a jedynie dodatkowym działaniem wynikającym z i tak niejasnych przepisów prawnych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest także nieuwzględnianie kwestii związanych z likwidacją barier w budżetach gmin i powiatów. Sytuacji nie ułatwia fakt, że przepisy prawne w obszarze dostępności są niespójne i niejasne, a ich interpretacja przez organy je stosujące – niejednoznaczna. Niestosowanie przepisów nie jest obarczone sankcjami, a ich przestrzeganie wiąże się z uciążliwymi formalnościami i biurokracją.

Zidentyfikowaną barierą w Raporcie jest także niewystarczająca dostępność infrastruktury transportowej dla osób z niepełnosprawnościami. W obowiązujących prawie brakuje przepisów dotyczących dostępnej infrastruktury transportowej. Część środków komunikacji publicznej jest nieprzystosowana do potrzeb osób mających problemy w poruszaniu się. Osobnym problemem jest niedostosowanie transportu w małych miastach i na wsiach. Brakuje odpowiednich taborów kolejowych i autobusów. Ważnym problemem są także bariery na dworcach i przystankach. Jako przykład podawano popsute windy lub ciężkie do obsługi schodołazy przy przejściach podziemnych na perony.

Wskazywano także, że bariery związane z transportem stanowią istotną przyczynę wykluczenia osób z niepełnosprawnościami z uczestnictwa w życiu społecznym i

aktywności zawodowej. Brak możliwości dojazdu do szkoły czy pracy sprzyja izolacji społecznej i de facto może być uznany za dyskryminację.

Osobnym, ale powiązanim z omawianym problemem jest brak dostępu lub utrudniony dostęp do transportu specjalistycznego.

W opinii autorów Raportu przyczyną niskiego statusu dostępności w lokalnej polityce jest niewystarczająca wiedza miejscowych decydentów i pracowników gmin na temat postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych i zobowiązań z niej wynikających. Nie bez znaczenia jest także fakt, że krajowy system prawny dotyczący wspierania osób z niepełnosprawnościami oparty jest na medycznym rozumieniu niepełnosprawności i skupia się przede wszystkim na rehabilitacji, w niewielkim stopniu zauważając kluczową rolę państwa w likwidacji różnego typu barier.

Dostępność - informacja

Dotarcie z informacją do klientów niepełnosprawnych ułatwia Internet. Funkcjonujące w Polsce regulacje prawne bardzo precyzyjnie określają, jakie kryteria powinny spełniać dostępne strony internetowe, jednak nie przewidziano sankcji prawnych za niewywiązanie się z tego obowiązku. Zasoby internetowe, w tym publiczne serwisy informacyjne, nie wszędzie są dostosowane do potrzeb osób niedowidzących czy niewidomych. Wiele treści zamieszczanych w Internecie, w tym na portalach instytucji publicznych, wciąż nie spełnia wymogów dostępności. W konsekwencji duża grupa osób jest wykluczona z dostępu do informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa. Powtarzają się problemy związane z tym, że dostępność stron internetowych instytucje publiczne realizują głównie jako możliwość powiększenia tekstu, zmiany koloru i nasilenia barwy czcionki. Zamieszczane są informacje w formie skanów zapisanych jako pliki pdf, które są niedostępne dla programów czytających⁵¹.

Mamy stronę internetową. Nie mamy jej dostosowanej do osób niedowidzących. Zwykła strona internetowa. Ale mamy stronę internetową. (Pogłębiony wywiad indywidualny, woj. wielkopolskie)

⁵¹ Ibidem, s.16.



Strony są, te takie podstawowe informacje, one są. Jest możliwość powiększenia sobie. Na pewno brakuje dla osób niewidomych, czyli audioskrypcji na przykład. I to jest jakby kwestia kosztów. Bo pewnie z tym się wiąże, że dzisiaj wprowadzenie jakiejś tam audioskrypcji dla tej strony to jest jakiś dodatkowy koszt. (Zogniskowany wywiad grupowy, woj. świętokrzyskie).

Część problemów w perspektywie nierealizowania swobód obywatelskich osób niepełnosprawnych dotyczy istotnego braku woli i kultury organizacyjnej w lokalnym i regionalnym środowisku instytucjonalnym.

U nas się konwencję praw osób niepełnosprawnych realizuje w ten sposób, że coś się robi żeby było, a nie żeby dało się z tego korzystać, żeby osoba niepełnosprawna miała. Ja sprawy urzędowe załatwiam na schodach, pod drzwiami. I pani dyrektor, jak schodzi z drugiego piętra, żeby ze mną załatwić sprawę urzędową, już nie mówię, że mówię o swoich prywatnych sprawach. To ona już... ja wiem, że nie załatwię tej sprawy. Bo ona musiała się pofatygować na dół. Ale teoretycznie, jest możliwość załatwienia sprawy przez osobę na wózku. Ona nie wjedzie do pań, do pokoju. Na schodach. No to jest żenada. Pani dyrektor zejdzie. Ale jak jest nastawiona? Ja tego doświadczyłam. (indywidualny wywiad pogłębiony, woj. podkarpackie)

Załatwianie spraw obywatelskich przez osoby niepełnosprawne napotyka na trudności. Jednak warto odnotować, że opinie w tym zakresie są zróżnicowane, a zdecydowana większość osób niepełnosprawnych przyznaje, że podejście urzędników i sposób załatwiania spraw w komunikacji osób niepełnosprawnych z pracownikami administracji publicznej ulega powolnym, ale pozytywnym zmianom.

Ograniczenia dostępności informacji urzędowych obejmują przede wszystkim osoby niepełnosprawne sensorycznie (wzrok, słuch), ale ze względu na bardzo złożony charakter, ograniczenia te dotyczą także innych rodzajów niepełnosprawności. Wyjątkowo trudna jest sytuacja osób głuchoniewidomych. Sprzężona niepełnosprawność wiąże się ze złożonymi potrzebami życiowymi, w tym komunikacyjnymi. Ponadto w przestrzeni społecznej nadal brakuje przystosowanej informacji, a ogół społeczeństwa nie posiada wiedzy o komunikowaniu się z tą relatywnie bardzo niewielką grupą.



Najistotniejszym czynnikiem determinującym dostępność informacji dla osób niepełnosprawnych jest szybki rozwój społeczeństwa informacyjnego. Wzrost znaczenia i powszechne użytkowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz nowe regulacje prawne dotyczące standardów obowiązujących dla publicznych systemów teleinformatycznych - to główne czynniki decydujące o poziomie zintegrowania osób niepełnosprawnych w rzeczywistości społeczeństwa informacyjnego. Zagwarantowanie dostępu do informacji publicznej należy do istotnych obowiązków państwa. Jednakże zapewnienie realnej realizacji swobód obywatelskich i praw politycznych osobom niepełnosprawnym wymaga szerokiego dostępu do informacji, w tym zasobów sieci WWW, krajowych i lokalnych środków masowego przekazu oraz innych źródeł.

Niedostosowanie publicznych serwisów internetowych, podobnie jak inne aspekty kwestii braku dostępności informacji dla osób niepełnosprawnych, są traktowane jako kluczowe bariery w realizacji swobód obywatelskich.

W wypowiedziach pracowników lokalnych instytucji społecznych pojawiają się stwierdzenia uwidoczniające zróżnicowanie postaw osób niepełnosprawnych, związane z osiąganym przez te osoby poziomem uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym. Ten stosunkowo nowy typ formacji społeczno-ekonomicznej określany przez Alvina Tofflera „cywilizacją trzeciej fali” opiera się na informacji, jako podstawie wiedzy i działania. Informacja jest nierozzerwalnie związana z nowoczesnymi środkami komunikowania. Pojęcie społeczeństwa informacyjnego, postindustrialnego obejmuje „formację społeczno-gospodarczą, w której produktywnie wykorzystanie zasobu, jakim jest informacja oraz intensywna pod względem wiedzy produkcja odgrywają dominującą rolę”.

Z badań wynika, że osoby niepełnosprawne posługujące się Internetem często nie potrzebują innych źródeł informacji, by być dobrze poinformowanymi w zakresie spraw dotyczących ich funkcjonowania w środowisku lokalnym oraz zmieniających się przepisów prawa. Jednocześnie zwraca uwagę rozbieżność opinii o dostępności informacji dla osób niepełnosprawnych pomiędzy lokalnymi działaczami instytucji środowiskowych, a przedstawicielami instytucji centralnych. Opinia jednego z

przedstawicieli stoi w całkowitej sprzeczności ze zgłaszanymi przez innych respondentów problemami związanymi z ograniczeniami dostępności informacji.

To o tej informacji – powiem tak: w moim przekonaniu ten dostęp do informacji też jest całkiem spory, bo – tu też dużo zależy od tych osób wspierających i od osób opiekujących się. Bo mając do dyspozycji Internet, lokalne media, lokalną prasę, lokalne jakieś tam publiczne ogłoszenia, to tak naprawdę czy osoba uwięziona, mówiąc brzydko, w domu czy w jakiś sposób, może tam w różny sposób do tych informacji dotrzeć. (pogłębiony wywiad indywidualny, woj. mazowieckie)

Warto zwrócić uwagę na nieformalne aspekty identyfikowane w zakresie procedur administracyjnych. Podejście do interesantów będących osobami niepełnosprawnymi odgrywa szczególną rolę w procesie ich adaptacji do warunków rozwiązywania spraw w środowisku instytucjonalnym. Coraz częściej zauważyć można osobiste zaangażowanie pracowników państwowych instytucji regionalnych i lokalnych w wyjaśnianie kwestii urzędowych niezrozumiałych dla osób niepełnosprawnych lub bezpośredniej pomocy w załatwianiu spraw. Istnieje jednak problem braku kompleksowych uregulowań w zakresie tworzenia przyjaznych i funkcjonalnie dogodnych warunków dla załatwiania przez osoby niepełnosprawne spraw obywatelskich.

Z powyższej analizy wynikają ważne wnioski dotyczące sytuacji osób niepełnosprawnych w środowiskach lokalnych, zakresie i charakterze świadczeń i usług społecznych oferowanych przez gminne, powiatowe i miejskie instytucje publiczne:

- zdecydowana poprawa infrastruktury instytucji publicznych, przestrzeni miejskiej i infrastruktury komunikacyjnej pod względem dostosowania architektury i wyposażenia technicznego do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- poszerzenie zakresu komunikacji internetowej, w tym coraz szersze dostosowanie stron urzędowych do potrzeb osób niewidomych i głuchych oraz stałe informowanie o możliwościach pomocy i usług społecznych dla niepełnosprawnych.

Warto także dodać, iż generalny trend przemian w postrzeganiu potrzeb osób niepełnosprawnych, poszerzaniu oferty usług społecznych oraz coraz większa dbałość o likwidację barier infrastrukturalnych jest zdecydowanie korzystny.

Ubezważnowolnienie

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak też materiale zebranym w ramach Projektu, jako bariera w korzystaniu ze swobód i praw obywatelskich wskazywana jest instytucja ubezważnowolnienia.

Kodeks cywilny przewiduje, że każdy ma zdolność prawną od chwili urodzenia. Nie jest dopuszczone pozbawienie zdolności prawnej. Jednocześnie Kodeks cywilny dopuszcza ograniczenie lub pozbawienie zdolności do czynności prawnych (ubezważnowolnienie). Osoba, która ukończyła lat trzynaście, może być ubezważnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych nie jest w stanie kierować swym postępowaniem. Osoba pełnoletnia może być ubezważnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, jeżeli jej stan nie uzasadnia ubezważnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest jej pomoc do prowadzenia spraw.

Dla ubezważnowolnionego całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje pod władzą rodzicielską. Dla ubezważnowolnionego częściowo ustanawia się kuratelę. Niepełnosprawność nie jest przesłanką ubezważnowolnienia. Jest nią stan psychiczny lub sprawność intelektualna i tylko o ile sprawiają, że osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem (ubezważnowolnienie całkowite), bądź jest jej potrzebna pomoc do prowadzenia własnych spraw (ubezważnowolnienie częściowe). Zatem, przesłanką ubezważnowolnienia jest nie tylko choroba psychiczna, niedorozwój umysłowy lub inne zaburzenie psychiczne, ale jednocześnie potrzeba pomocy w załatwianiu spraw osobistych i majątkowych. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie polskich sądów.

W przypadku osób ubezważnowolnionych całkowicie lub częściowo wymagana jest ich obecność podczas składania wniosku o wydanie dowodu osobistego. Wniosek w

ich imieniu składa opiekun prawny lub kurator. O ile więc, co do zasady, należy dążyć do zniesienia możliwości całkowitego ubezwłasnowolnienia, to należy podkreślić, że obowiązek osobistego stawianictwa jest oznaką dostrzegania podmiotowości osób, wobec których orzeczono ubezwłasnowolnienie.

Dyskryminacja

Dyskryminacja jest problemem wielowymiarowym, w perspektywie realizacji swobód obywatelskich i praw politycznych obejmującym m. in. takie wymiary, jak dyskryminacja osób niepełnosprawnych w dostępie do informacji publicznej, dostępie do wymiaru sprawiedliwości czy też dyskryminacja w obszarze realizacji praw politycznych, w tym praw wyborczych. Problem dyskryminacji obejmuje także podstawowe obszary funkcjonowania osób niepełnosprawnych w społeczeństwie, począwszy od ograniczania prawa do przemieszczania się przestrzennego, zgodnie z własnymi predyspozycjami. Ograniczanie mobilności przestrzennej w przeważającej mierze dotyka osób z niepełnosprawnością intelektualną lub osób chorych z niesprawnością umysłową, najczęściej ze strony bliskich, w tym rodzin. Wyniki badania nie wskazują, by tego rodzaju działania dyskryminujące w rodzinach dotyczyły członków rodzin będących osobami z niepełnosprawnościami sensorycznymi lub ruchowymi. U podłoża ograniczania mobilności przestrzennej członków rodzin będących osobami niepełnosprawnymi intelektualnie lub umysłowo leży poczucie wstydu w obliczu opinii w społecznościach lokalnych.

Tak. Wolą trzymać w ukryciu, niż żeby się pokazywały. Chcą to schować. Ukryć tą niepełnosprawność. (pogłębiony wywiad indywidualny, woj. wielkopolskie)

Część 2. Obywatelstwo i prawo do przemieszczania się w świetle art. 18 KPON

Zdania dotyczące istnienia barier wdrażania art. 18 KPON są podzielone. Dotyczy to zarówno kwestii obywatelstwa, jak też swobody przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania.

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i materiale badawczym zebranym w ramach Projektu wyrażane są opinie o braku jakichkolwiek barier, jak też opinie skrajnie odmienne. Przyczyn tego stanu rzeczy szukać należy w doświadczeniach



środowiska osób niepełnosprawnych, jak też rozumieniu kwestii związanych z zakresem unormowań zawartych w art. 18 KPON.

Ilustracją zarysowanego zjawiska są odpowiedzi udzielone na pytania ankietowe. Omawianej kwestii dotyczyły bezpośrednio dwa pytania, nr 2 i nr 3 Kwestionariusz opinii doradczej. Poniżej w tabelach zamieszczono treść udzielonych odpowiedzi.

Tabela 1. Zapewnienie osobom niepełnosprawnym równego prawa w zakresie swobody przemieszczania się, swobody wyboru kraju zamieszkania i do obywatelstwa - osiągnięcia i sukcesy.

Czy w dziedzinie zapewniania osobom niepełnosprawnym równego prawa w zakresie swobody przemieszczania się, swobody wyboru kraju zamieszkania i do obywatelstwa – można wskazać osiągnięcia i sukcesy? Jakież?
<i>Osoby niepełnosprawne nie są jakoś szczególnie traktowane i w związku z tym nie ma ograniczeń w tym zakresie. System ich nie rozpoznaje i w związku z tym nie istnieją jakieś szczególne regulacje ograniczające prawa w tym zakresie.</i>
<i>Więcej możliwości wsparcia w zakresie przemieszczania się oferowanych osobom z niepełnosprawnością, np. asysta na lotniskach lub dworcach kolejowych</i>
<i>Tak, moim zdaniem istnieją rozwiązania logistyczne – administracyjne, które umożliwiają osobę z niepełnosprawnością samodzielne podróżowanie, w przestrzeni międzynarodowej np. podróżowanie samolotami</i>
<i>W Polsce wciąż mówi się jedynie o podstawowych potrzebach rehabilitacyjnych osób z niepełnosprawnością. W wielu środowiskach problem swobody przemieszczania się osób z niepełnosprawnością z innych powodów niż zdrowotne są niezrozumiałe i wręcz enigmatyczne.</i>
<i>Są to właśnie wymienione podjazdy dla osób na wózkach – sukcesem jest umieszczenie ich w niemal każdej instytucji publicznej, jak w szkołach, urzędach, często nawet kościołach.</i>
<i>Wiele osób z niepełnosprawnością wyjeżdża za granicę na studia w ramach międzynarodowej lub europejskiej wymiany studenckiej.</i>
<i>Nie jestem w stanie wskazać takich sukcesów</i>
<i>Zmiany na plus są zauważalne, ale wynika to z naszego wejścia do Unii Europejskiej, a nie z ratyfikacji KPON. Generalnie ON nie są mile widziani w innych</i>



<i>krajach, bo generują koszty i stwarzają problemy socjalne.</i>
<i>Wiele działań realizowanych przez organizacje pozarządowe zasługuje na uwagę. Wymiany studentów, ale też wizyty studyjne. Osoby z niepełnosprawnościami chętniej podróżują turystycznie i wykorzystują w tym zakresie ten zapis konwencji. Większa dostępność środków transportu na pewno przyczynia się do tego. Jednak małe dochody i duże wydatki na podróże stanowią pewną barierę.</i>
<i>W zakresie Polskiego prawa zmian nie zaobserwowałam,. W zakresie prawa do przemieszczania jak np. wizy regulacje innych krajów mają wpływ na swobodę przemieszczania się obywateli Polskich.</i>
<i>Nie ma zakazu przemieszczania się osób niepełnosprawnych, więc to sukces..</i>
<i>Przede wszystkim medialne. Rzeczywistość często skrzeczy. Najlepsze nawet prawa bez pozytywnych zmian ekonomicznych nie zapewnią pełnej swobody w w/w aspektach.</i>
<i>Pojawia się co raz większa ilość przewoźników świadczących usługi transportu osób, w tym również osób z niepełnosprawnościami, za granicę. Nowoczesny tabor kolejowy kursujący poza granicę kraju jest dostępny i dostosowany.</i>
<i>Sukcesem może być Europejska Karta Osoby Niepełnosprawnej, która niepełnosprawnym Polakom daje uprawnienia na terenie Unii Europejskiej.</i>
<i>Brak istotnych zmian. W przypadku głuchych mobilność wzrosła lecz przed wejściem także dużo głuchych wyjeżdżało za granicę.</i>
<i>Osoby z niepełnosprawnością mogą swobodnie podejmować decyzję o przemieszczaniu się, wyborze kraju zamieszkania i do obywatelstwa. Coraz częściej zdarza się wyjazd na leczenie, rehabilitację i stały pobyt osoby z niepełnosprawnością lub rodziny z dzieckiem z różnego rodzaju dysfunkcją, powodowane lepszym poziomem zabezpieczenia zdrowotnego i socjalnego jak i zarobkowego. Sukcesem jest wzrost poziomu obsługi pasażera z problemami z mobilnością we wszystkich środkach transportu międzynarodowego.</i>
<i>W przypadku osób niepełnosprawnych ruchowa największym sukcesem są centra handlowe i supermarkety ponieważ tylko tam są likwidowane bariery.</i>
<i>Tak, takim sukcesem jest wprowadzenie przez Polskę przepisów UE dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.</i>



Osobiście nie zetknąłem się z problemami wywiązywania się Państw z realizacji artykułu 18 Konwencji, ale wiem, że piętrzą się problemy, ponieważ wiąże się to ze znacznymi środkami finansowymi dla kraju do którego przenosi się ON

Możliwości uczestniczenia w podróży za pomocą środków transportu jest umożliwione poprzez dostosowanie tych środków i wiedzę odpowiednich pracowników w jaki sposób powinni umożliwić podróż pasażerom z niepełnosprawnościami.

Nie mam zastrzeżeń. Na terenie Lesznawoli jest dużo emigrantów i mniejszości narodowych, które korzystają bez ograniczeń z praw i swobód obywatelskich. Np. niepełnosprawne dzieci obcokrajowców są dowożone do placówek specjalnych na równi z obywatelami polskimi.

Sądzę, że da się zauważyć jakieś jednostkowe sukcesy poszczególnych osób. Jeżeli jednak na problem będziemy spoglądać w szerszym zakresie, to nie wydaje mi się, by odnotowane jakieś warte wymienienia tu sukcesy

Osoby Głuche jeszcze przed ratyfikacją konwencji przez Polskę nie miały większych problemów z przeprowadzką np. ze względów ekonomicznych do innych krajów

Nie nie można. Im kraj bogatszy tym bardziej broni się przed przyjęciem osób niepełnosprawnych, które generować będą dodatkowe, często wysokie koszty.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii doradczych do debaty poświęconej art. 26 KPN.

Tabela 2. Niedostatki i porażki w zakresie realizacji prawa osób niepełnosprawnych do swobodnego przemieszczania się, swobody wyboru kraju zamieszkania i do obywatelstwa

Czy w okresie minionych 4 lat występowały w Polsce niedostatki lub porażki w zakresie realizacji prawa osób niepełnosprawnych do swobodnego przemieszczania się, swobody wyboru kraju zamieszkania i do obywatelstwa ? Jakież?

Nie odnotowałem żadnych sukcesów i porażek tym zakresie jeśli chodzi o teren Polski. Jednak znane są przypadki utrudnienia zmiany kraju ze względu na niepełnosprawność poza Polską

Występowały niedostatki analogiczne do realizacji powyższych praw wobec osób sprawnych, co przy uwzględnieniu ograniczeń osób niepełnosprawnych potęgowało brak realizacji Konwencji



Nie wiem
<i>Wojna na Ukrainie czy problem uchodźców nie wywołał tematu swobody przybywania do polski osób z niepełnosprawnością na przykład z Ukrainy czy z innych krajów objętych działaniami wojennymi.</i>
<i>Kilkakrotnie słyszałem o incydentach, kiedy osoba na wózku nie mogła dostać się do jakiegoś miejsca, ponieważ nie było zaopatrzone w odpowiedni podjazd. A nawet jeśli było, wewnątrz nie było windy, podczas gdy budynek był piętrowy.</i>
<i>Nie spotkałam się z negatywnymi doświadczeniami w zakresie realizacji prawa osób z niepełnosprawnością do swobodnego przemieszczania się, wyboru kraju zamieszkania.</i>
<i>W mojej ocenie, w tym obszarze nie wiele się działo. Niewątpliwie przepisy związane z objęciem opieką zdrowotną za granicą osób z niepełnosprawnościami są niewystarczającą uregulowane i egzekwowane. Działa to w różne strony. Osoby wyjeżdżające poza granice Polski mają problem by leczyć się za granicą, z drugiej strony wiele osób uprawia "turystykę zdrowotną" w celu zdobycia lepszej opieki lekarskiej. Nie ma w tym obszarze, na ten moment, dobrych rozwiązań, jednak osób niezadowolonych jest sporo i ich doświadczenia wskazują na to, że za przemieszczaniem się w obrębie np. UE nie idzie swoboda korzystania np. ze służby zdrowia. Czy powinno tak być, to temat oddzielny, niewątpliwie jednak jest to obszar nieuregulowany.</i>
<i>Największą porażką jest niechęć NFZ do pokrywania kosztów leczenia zagranicą.</i>
<i>Swobodne przemieszczanie jest ograniczone w Polsce. Pociągi kompletnie nie są dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Małe i wąskie przejścia utrudniają przejechanie wózkiem. W przypadku, kiedy osoba potrzebuje pomocy ze strony obsługi musi dużo wcześniej zgłosić taką potrzebę. Bardzo wiele było incydentów, kiedy osoba z niepełnosprawnością po prostu nie mogła skorzystać ze środka transportu lub też całą podróż spędzała na korytarzu. Mała dostępność środków transportu i dróg bardzo utrudnia możliwości poruszania się i przemieszczania.</i>
nie
<i>Poza tym, że można swobodnie przemieścić się do dowolnego kraju to już na miejscu osoby niepełnosprawne są pozostawione bez pomocy i wsparcia. To jest porażka.</i>



<i>Pracuję z osobami niewidomymi. Podczas wielu dyskusji i rozmów na w/w tematy okazywało się, jak bardzo ta tematyka jest odległa od zwykłego życia. Zwykle sprawy bytowe są ważniejsze i zdecydowanie na pierwszym miejscu - pozostawiając gdzieś z tyłu, jako mniej ważne albo mniej potrzebne prawa z punktu powyżej.</i>
<i>W sytuacji osób głuchych nie zauważyłam żadnych porażek i niedostatków.</i>
<i>W poszczególnych krajach europejskich mamy różne systemy orzekania o niepełnosprawności, a osoba z niepełnosprawnością w nowym dla siebie kraju unijnym powinna się orzec. W Polsce niepełnosprawną jest osoba, która zgodnie z Ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych posiada orzeczenie. W związku z tym w naszym kraju osoby nieorzeczone nie mają na ogół różnych praw (np. do rehabilitacji).</i>
<i>Nie zauważa się.</i>
<i>Znane mi są jedynie niedostatki w dostępie do informacji odnośnie praw i możliwości posiadania przez osoby z niepełnosprawnościami swobodnego przemieszczania się i prawa do obywatelstwa w wybranym kraju. Brak podjęcia wysiłku zmiany miejsca zamieszkania w innym kraju wynika z cech osobowości osoby a nie z braku realizacji postanowień Konwencji w tym zakresie.</i>
<i>Nic się nie zmieniło raczej pogorszyło. Świadomość społeczna jest coraz częściej nieprzychylna takim osobom. Wczoraj gościłem dzieci i nauczycielki z klasy integracyjnej, które wprost wyrażały wrogość wobec dzieci niepełnosprawnych.</i>
<i>Fundacja 1 Czerwca ma stały kontakt z podopiecznymi którzy zmienili miejsce zamieszkania z Polski na Niemcy. Zmiana miejsca zamieszkania nastąpiła z powodów niedostatecznego zabezpieczenia przez Polskę opieki medycznej, rehabilitacyjnej, oraz wsparcia społecznego niepełnosprawnym dzieciom. Zmiana Miejsca zamieszkania nastąpiła w minionym roku 2015. Polska nie wsparła w żadnym zakresie rodziców dzieci niepełnosprawnych chcących zmienić miejsce zamieszkania. Nie otrzymali informacji jak to zrobić, gdzie szukać pomocy, oraz jakie prawa im przysługują. Wszelkie informacje otrzymali jedynie od strony Niemieckiej.</i>
<i>NFZ niechętnie zwraca koszty leczenia za granicą. A i kraje docelowe niechętnie przyjmują ON ze względu na koszty jakie oni ON generują</i>
<i>Nie posiadam informacji na ten temat.</i>



Nic mi na ten temat nie wiadomo, wszystko było w porządku.

Takie problemy towarzyszą osobom niepełnosprawnym każdego dnia. Jeżeli chodzi o swobodę przemieszczania się, to prawo to jest łamane, chociażby przez brak warunków technicznych do tego. Z kolei zaś rozpatrując problem dotyczący swobodnego wyboru kraju, w którym się chce zamieszkać, czy uzyskania innego obywatelstwa, To zarówno pełno jak i niepełnosprawni mają nie lada orzech do zgryzienia. Przy czym orzech osoby niepełnosprawnej jest zwyczajnie większy. Trzeba przechodzić długie procedury, odpowiadać w ankietach na szereg dyskryminujących pytań, by czasem mieć tylko pozwolenie na wjazd do jakiegoś kraju nie mówiąc już o zamieszkanu w nim

Nie są mi znane takie przypadki w przypadku osób głuchych

Osoba taka musi mieć zatrudnienie, zarejestrowany pobyt by starać się o obywatelstwo. Często spełnienie tych dwóch warunków jest niemożliwe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie opinii doradczych do debaty poświęconej art. 26 KPN.

Obywatelstwo

Pojęcie obywatelstwa w kontekście narodowym jest tradycyjnie związane z korzystaniem w różnym stopniu z praw obywatelskich, politycznych i społecznych. Powszechnie odnosi się także do relacji między członkami społeczności oraz ich relacji z państwem. Obywatelstwo wiąże się z zabezpieczeniem dostępu do świadczeń socjalnych. Stwarza także pole dla wyrażania poczucia niezależności jednostki, jej działania i promocji efektywnego udziału. Szersze spojrzenie na ideę obywatelstwa uwzględnia bardziej ideologiczne aspekty, takie jak udział, przynależność i równość, jednocześnie dostrzegając codzienny wkład jednostek w życie społeczne.

Prawa społeczne wynikające z obywatelstwa obejmują również „dekomodyfikację pracy” poprzez uniezależnienie standardu życia poszczególnych obywateli od ich „wartości rynkowej”. Dzięki temu nie są oni całkowicie zależni od sprzedawania swojej siły roboczej na rynku pracy.

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak też materiale zebranym w ramach Projektu w odniesieniu do respektowania prawa osób niepełnosprawnych do obywatelstwa jako



barierę wskazuje się w zasadzie jedynie instytucję ubezwłasnowolnienia, o której wspomniano już wcześniej.

Świadomość znaczenia pojęcia swoboda

Z materiału zebranego w ramach Projektu wynika, że za istotną barierę pozaprawną można uznać barierę świadomościową dotyczącą pojęć „swoboda przemieszczania się”, „swoboda wyboru miejsca zamieszkania”, „swoboda wyboru obywatelstwa”.

Szczegółowa analiza zebranych danych wskazuje, że swobody utożsamiane są z uprawnieniami. Podczas gdy swoboda to możliwość postępowania lub zachowywania się bez konieczności ulegania przymusowi lub ograniczeniom⁵², a uprawnienie oznacza prawo do czegoś przysługujące lub nadane komuś⁵³.

Niejednokrotnie swobody i prawa określone art. 18 traktowane są równoznacznie z prawem do mobilności, prawem do rehabilitacji, prawem do informacji, dostępnością, prawem do równości i niedyskryminacji, czyli kwestiami regulowanymi odpowiednio przez art. 20, 26, 21, 9 i 5 KPN.

Niepełnosprawni cudzoziemcy w Polsce

Szczególnej uwagi w kontekście art. 18 KPN wymaga kwestia niepełnosprawnych cudzoziemców w Polsce. Grupa ta jest niejednorodna ze względu nie tylko na stopień, czy rodzaj niepełnosprawności, ale także swój status prawny: obywatele Państw Unii Europejskiej i obywatele spoza państw Unii, emigranci ekonomiczni, uchodźcy, repatrianci, osoby z prawem do stałego pobytu i osoby z prawem do pobytu czasowego, studenci.

Niepełnosprawni cudzoziemcy przebywający w Polsce doświadczają podwójnej dyskryminacji. Niekiedy muszą pokonać dodatkową barierę komunikacyjną jaką jest język. Mogą mieć duże problemy ze znalezieniem informacji dotyczących praw dedykowanych niepełnosprawnym cudzoziemcom w Polsce. Choć na stronach internetowych urzędów, w tym szczególnie starostw dostępna jest informacja o formach

⁵² <http://sjp.pwn.pl/slowniki/swoboda.html>, online: 10.01.2017 r.

⁵³ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/uprawnienie.html>, online: 10.01.2017 r.



pomocy dla cudzoziemców, to najczęściej jest to informacja w języku polskim. Cudzoziemcom, w tym uchodźcom dedykowany jest serwis internetowy Urzędu do spraw cudzoziemców: www.udsc.gov.pl. Serwis jest dostępny w trzech językach: polskim, rosyjski i angielskim. Żadna z dostępnych informacji, czy to dla uchodźców, czy to dla pozostałych cudzoziemców nie uwzględnia kwestii niepełnosprawności. Kwestię tę uwzględniają natomiast materiały dla cudzoziemców przygotowane przez organizacje pozarządowe udzielające bezpłatnej pomocy prawnej w ramach współpracy z Urzędem.

Brak kampanii społecznych mówiących o obcokrajowcach z niepełnosprawnościami. W sytuacji fali nienawiści do obcokrajowców praktycznie nikomu nie przychodzi do głowy, że obcokrajowcami mogą być osoby niepełnosprawne. Praktycznie w szerokiej opinii społecznej nie łączy się tych grup.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art. 18 KPN

Brak jest w Polsce jednoznacznych procedur związanych z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami w Polsce będących obcokrajowcami. Brak jednoznacznych procedur dofinansowań i refundacji ich wynagrodzeń lub uczestnictwa w projektach dofinansowanych z PFRON.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art. 18 KPN

Systematycznie wzrasta liczba studentów – obcokrajowców podejmujących naukę na polskich uczelniach. W roku akademickim 2015/2016 w Polsce studiowało 57 119 studentów zagranicznych ze 157 krajów (o ponad 10 tysięcy więcej niż w roku poprzednim - wzrost o ponad 23%). Wzrost powyżej 20% polskie uczelnie doświadczyły drugi rok z rzędu. Studenci obcokrajowcy stanowią w tej chwili 4,1% ogółu studentów w naszym kraju⁵⁴.

Część studentów obcokrajowców przyjeżdża do Polski w ramach programu ERASMUS+, tj. programu Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji, szkoleń, młodzieży i sportu na lata 2014-2020. Erasmus+ opiera się na osiągnięciach europejskich programów edukacyjnych, które funkcjonowały przez 25 lat, i jest wynikiem połączenia

⁵⁴ http://www.perspektywy.pl/porta1/index.php?option=com_content&view=article&id=2899:w-polsce-studiuje-57-119-studentow-zagranicznych-ze-157-krajow&catid=22&Itemid=119, online: 12.01.2017 r.



europejskich inicjatyw realizowanych przez Komisję Europejską w latach 2007-2013: programu „Uczenie się przez całe życie”, programu „Młodzież w działaniu”, Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink, oraz programów współpracy z krajami uprzemysłowionymi w dziedzinie szkolnictwa wyższego.

Jak wynika z danych liczba studentów obcokrajowców przyjeżdżających do Polski w ramach Programu systematycznie wzrasta.

Tabela 3. Wymiana studentów w Polsce w kolejnych latach; porównanie łącznej liczby wyjazdów i przyjazdów studentów w ramach programu ERASMUS

Rok akademicki	Liczba wyjazdów z Polski	Liczba przyjazdów do Polski	Różnica	Stosunek liczby przyjeżdżających do liczby wyjeżdżających
1998/99	1426	220	1206	15,4%
1999/2000	2813	466	2347	16,6%
2000/01	3691	614	3077	16,6%
2001/02	4322	750	3572	17,3%
2002/03	5419	996	4423	18,4%
2003/04	6278	1459	4819	23,2%
2004/05	8388	2332	6056	27,8%
2005/06	9974	3063	6911	30,7%
2006/07	11 219	3730	7489	33,2%
2007/08	12 854	4446	8408	34,6%
2008/09	13 402	4923	8479	36,7%
2009/10	14 021	6070	7951	43,3%
2010/11	14 234	7583	6651	53,3%
2011/12	15 315	8972	6343	58,6%
2012/13	16 219	10 772	5447	66,4%
2013/14	15517	11 693	3824	75,4%
Ogółem	155 092	68 089	87003	43,9%



Źródło: http://www.erasmus.org.pl/odnosniki-podstawowe/statystyki.html#Erasmus_w_liczbach, online: 10.01.2017 r.

W grupie tej, jak należy przypuszczać są osoby niepełnosprawne, korzystające z prawa do przemieszczania się. Jednym z celów programu ERASMUS+ jest bowiem między innymi promowanie równego dostępu i włączenia społecznego poprzez ułatwianie dostępu osobom ze środowisk defaworyzowanych i o mniejszych szansach w porównaniu z rówieśnikami do transnarodowych działań w sytuacji, gdy ten dostęp jest utrudniony bądź ograniczony z powodu niepełnosprawności. Tymczasem osoby te wydają się być w zasadzie niewidoczne w przestrzeni akademickiej. Żaden polski serwis internetowy, w tym akademicki, nie jest dedykowany tym osobom. Trudno także o jakiegokolwiek statystyki dotyczące tej grupy.

Na niedostatek informacji dotyczących swobody przemieszczania się, a w szczególności dostępu do informacji na temat możliwości leczenia, zabezpieczeń społecznych, edukacji poza krajem zamieszkania wskazują też polscy niepełnosprawni. Jednak w tej kwestii zdania są podzielone, a dane te są trudne do zweryfikowania.

Mentalność

Z analizy stanu wynika także, że wiele osób niepełnosprawnych nie korzysta z prawa do swobody przemieszczania się. Osoby te uważają, że przemieszczanie się osób z różnymi typami niepełnosprawności jest dużo trudniejsze niż osób pełnosprawnych i wymaga innego, bardziej starannego przygotowania. Nie są też mentalnie przygotowane do swobodnego przemieszczania się. Brak im wiary we własne możliwości, obawiają się zdobywania nowych doświadczeń lub są bierne.

Znane mi są jedynie niedostatki w dostępie do informacji odnośnie praw i możliwości posiadania przez osoby z niepełnosprawnościami swobodnego przemieszczania się i prawa do obywatelstwa w wybranym kraju. Brak podjęcia wysiłku zmiany miejsca zamieszkania w innym kraju wynika z cech osobowości osoby a nie z braku realizacji postanowień Konwencji w tym zakresie.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art. 18 KPO



Kwestie socjalne i zabezpieczeń społecznych dla emigrujących niepełnosprawnych

Identyfikowanym problemem w odniesieniu do wdrażania art. 18 KPON są szeroko rozumiane kwestie socjalne i zabezpieczeń społecznych oraz opieki medycznej i ich dostępność poza krajem zamieszkania. Jako ograniczenie w swobodnym przemieszczaniu się przedstawiciele środowiska osób niepełnosprawnych wskazują:

- brak wsparcia socjalna - pomocowego czy rentowego dla osób z niepełnosprawnością po zamieszkaniu w innym kraju,
- bariery organizacyjne w dostosowaniu miejsca zamieszkania, leczenia, nauki i pracy.

Za istotną barierę osoby niepełnosprawne uważają także brak regulacji dotyczących swobodnego korzystania ze świadczeń medycznych poza Polską. Gdy ktoś chce zmienić miejsce pobytu, musi spełnić określone wymagania, aby skorzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się i uzyskać dostęp do praw socjalnych w innym kraju. Jeśli dana osoba nie spełnia tych wymagań, może wyemigrować, jako wymagający utrzymania członek rodziny pracującego emigranta (np. małżonek, dziecko lub rodzic). W praktyce interpretacja pojęć takich jak „pracownik” i „wymagający utrzymania członek rodziny”, które są kluczowe dla dostępu do swobodnego przemieszczania się, staje się dla niepełnosprawnych kolejną barierą w poruszaniu się. Jest to niezależne od fizycznych ograniczeń uniemożliwiających migrację, jak i od różnic we wsparciu dla osób niepełnosprawnych dostępnym w poszczególnych państwach. Różnice między systemami ubezpieczeń i opieki społecznej w poszczególnych Krajach Członkowskich są czynnikiem ograniczającym mobilność. Przemieszczanie się z jednego kraju do drugiego może skutkować utratą przysługujących świadczeń w kraju, z którego się wyjeżdża, a ubieganie się o wsparcie w innym państwie musi być często poprzedzone okresem kwalifikacyjnym.

NFZ niechętnie zwraca koszty leczenia za granicą. A i kraje docelowe niechętnie przyjmują ON ze względu na koszty jakie oni ON generują.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art. 18 KPON.

Orzecznictwo

Istotnym problemem ograniczającym swobodę przemieszczania jest dla osób niepełnosprawnych system orzecznictwa odmienny w różnych państwach.

W poszczególnych krajach europejskich mamy różne systemy orzekania o niepełnosprawności, a osoba z niepełnosprawnością w nowym dla siebie kraju unijnym powinna się orzec. W Polsce niepełnosprawną jest osoba, która zgodnie z Ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych posiada orzeczenie. W związku z tym w naszym kraju osoby nieorzeczone nie mają na ogół różnych praw (np. do rehabilitacji).

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art. 18 KPN.

Przemieszczanie się w celach turystycznych

Osoby niepełnosprawne, podobnie jak osoby sprawne, korzystają do swobody przemieszczania się jako turyści, w tym klienci tzw. turystyki medycznej. Turystyka nie jest najważniejszym czy niezbędnym składnikiem egzystencji, jednakże w XXI w. stanowi ważny wskaźnik poziomu i jakości życia. Szczególną rolę turystyka odgrywa w życiu osób niepełnosprawnych. Może być ważnym elementem rehabilitacji medycznej:

- zwiększa wydolność organizmu,
- przywraca sprawność,
- w przypadku zmian nieodwracalnych - sprzyja wykształceniu funkcji zastępczych,
- zmniejsza niekorzystne skutki ograniczonej aktywności ruchowej.

Ponadto turystyka znacząco poprawia samopoczucie: przywraca wiarę we własne siły, podnosi samoocenę, łagodzi stresy, pomaga odzyskać równowagę emocjonalną. Wreszcie turystyka posiada niezrównane walory integracyjne. Już sama konieczność wyjścia z domu przerywa samotność i jednostajność codziennego bytowania, wrywa osoby niepełnosprawne z izolacji, zmusza je do aktywności i przełamywania wewnętrznych oporów, choćby przed rozpoczęciem rozmowy z obcymi ludźmi. Wspólne podróżowanie stanowi przy tym doskonałą okazję do bliższego poznania współtowarzyszy, okazania niezbędnej empatii, nawiązania nowych znajomości i



przyjaźni, a w konsekwencji odzyskania utraconych wartości, sensu życia i poczucia człowieczeństwa⁵⁵. Z literatury przedmiotu wynika, że „coraz większa liczba osób niepełnosprawnych odczuwa potrzebę wyjścia z domu, zwiedzania i podróżowania. Sama chęć osób niepełnosprawnych jednak nie wystarczy. Większość z nich nie wie, gdzie mogłyby pojechać, co jest dla nich dostępne i z którego organizatora wyjazdów mogą skorzystać. Jest to spowodowane stosunkowo słabą informacją dostarczaną przez organizacje pozarządowe oraz branżę turystyczną. Niedoceniana jest także rola turystyki w kształceniu i kształtowaniu człowieka od najmłodszych lat. (...) Turystyka osób niepełnosprawnych w Polsce coraz bardziej się rozwija, mimo to w stosunku do osób pełnosprawnych nie jest to dostateczny poziom rozwoju. Wielu badaczy uważa, że główną przyczyną niewielkiego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turystyce są różnego rodzaju bariery, utrudniające czy uniemożliwiające uczestnictwo w turystyce. Osoby niepełnosprawne nie podróżują, ponieważ znaczna część miejsc i obiektów jest dla nich niedostępna. Poza tym nie mają też czym podróżować, gdyż środki transportu nie są dla nich dostatecznie przystosowane. (...). Jedną z najczęściej cytowanych klasyfikacji barier w uprawianiu turystyki przez osoby niepełnosprawne zaproponował Smith, który dzieli bariery na rzeczywiste, środowiskowe i interaktywne. Bariery rzeczywiste wynikają bezpośrednio z rodzaju niepełnosprawności lub pośrednio są z nią związane (np. nadopiekuńczość rodziców lub opiekunów, nieadekwatna edukacja) i są to bariery pierwotnie wewnętrzne. Do barier rzeczywistych Smith zaliczył: brak wiedzy, problemy związane ze zdrowiem, nieudolność społeczną, zależność fizyczną i psychiczną. Wśród barier środowiskowych znalazły się: nastawienie, architektura, ekologia, transport, prawa i regulacje. Do barier interaktywnych zaliczono natomiast: niedostosowanie zdolności do wyzwania i bariery komunikacyjne.”⁵⁶.

Z literatury przedmiotu wynika, że wyżej wymienione czynniki niemal w ogóle nie są odczuwane przez osoby pełnosprawne oraz, że w mniejszym stopniu występują w krajach rozwiniętych. Niemniej jednak problem nie został definitywnie rozwiązany, o czym świadczy fakt, że we wszystkich krajach poziom uczestnictwa w turystyce wśród

⁵⁵ Stasiak A. (red.), *Rola krajoznawstwa i turystyki w życiu osób niepełnosprawnych*, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Wyższa Szkoła Turystyki Hotelarstwa w Łodzi, Warszawa 2008, s.7.

⁵⁶ K. Kaganek, Bariery uprawiania turystyki przez osoby niepełnosprawne w kontekście statusu materialnego, *Med Og Nauk Zdr.* 2015; 21(1), s. 71.





osób niepełnosprawnych jest relatywnie niższy niż w pozostałej części populacji. Z danych⁵⁷ wynika, że osoby o ograniczonej aktywności i mobilności znacznie mniej podróżują niż pozostali ludzie. Osoby niepełnosprawne organizując swój wyjazd, często ograniczają go do odwiedzin rodziny i znajomych, a większość wyjazdów, szczególnie w przypadku osób o trudnej sytuacji materialnej, to podróże krótkie lub weekendowe. W Polsce podróże turystyczne najczęściej odbywają osoby z dysfunkcją narządu ruchu, wzroku i z tzw. niepełnosprawnością ukrytą (m.in. chorobami układu krążenia). Najrzadziej turystykę uprawiają osoby z chorobami umysłowymi – jeżeli już podejmują tę aktywność, to ma ona wyłącznie charakter krajowy. Na jednego niepełnosprawnego Polaka przypada w roku 1,76 wyjazdu długiego oraz 3,58 krótkiego. Głównym motywem podróży turystycznej jest chęć odwiedzenia rodziny, przyjaciół. Mniejsze znaczenie mają cele typowo turystyczno-wypoczynkowe oraz zdrowotno-rehabilitacyjne. Dla turysty niepełnosprawnego istotną barierą jest niemożność wyjazdu z osobą towarzyszącą (członek rodziny, partner, przyjaciel). Przy wyborze miejsca priorytetem są warunki zakwaterowania, czyli baza noclegowa, możliwość poruszania się po okolicy, dogodność dojazdu do miejsca wypoczynku. Z drugiej strony największe bariery w podejmowaniu działań turystycznych stanowią brak możliwości lub ograniczenie udziału w wydarzeniach kulturalnych, niemożność swobodnego poruszania się po okolicy, brak możliwości uczestniczenia w wycieczkach i imprezach sportowych.

Dlaczego biura turystyczne w Polsce lekceważą niepełnosprawnych?

Odwiedzając biura podróży w całej Polsce zauważyliśmy jedną prawidłowość – niewiele z nich jest przystosowanych do odwiedzin przez niepełnosprawnych. Nawet gdy lokal firmy znajduje się na parterze, to na przeszkodzie na przykład wózkowi stoi wysoki próg, schodek lub dwa, ciężki drzwi. Gdy nawet uda się jakoś dostać do środka, okazuje się, że niepełnosprawny turysta wzbudza niemalże popłoch swoimi pytaniami. Jest gorszy od singla. Pyta o udogodnienia w hoteli, na basenie, w pokoju hotelowym, o specjalny autobus, o pomoc w samolocie. Większość polskich biur podróży nie ma ofert dla osób niepełnosprawnych.

⁵⁷ Ibidem, s. 37 – 46.





Źródło: <http://www.rynek-turystyczny.pl/arttykul/2348/niepelnosprawni-turysci.html>, online: 11.01.2017 r.

Ułatwieniem w zakresie swobody przemieszczania się osób niepełnosprawnych jest karta parkingowa wydawana osobom niepełnosprawnym. Karta ta jest dokumentem o standardzie międzynarodowym, który obowiązuje nie tylko na terenie Polski, ale także w krajach Unii Europejskiej. Jednak w poszczególnych Krajach Członkowskich obowiązują odrębne przepisy wynikające z prawa drogowego dla danego kraju, a co się z tym wiąże, odrębne ulgi i uprawnienia dla osób z niepełnosprawnością. I właśnie ta różnorodność praw jest wskazywana jako bariera w korzystaniu z karty parkingowej, ponieważ aby korzystać w sposób właściwy z karty należy najpierw zapoznać się regulacjami obowiązującymi w danym państwie.

Dodatkowym ułatwieniem w zakresie korzystania z prawa do przemieszczania się ma być testowana obecnie w 8 krajach Unii Europejskiej Europejska Karta Osób Niepełnosprawnych (EU Disability Card). Karta będzie uprawniała do korzystania z udogodnień oferowanych w danym Państwie Członkowskim dla osób niepełnosprawnych, w tym między innymi do zniżek dla osoby niepełnosprawnej i jej opiekuna, m.in. w muzeach, czy teatrach, w transporcie, także publicznym. Obecnie kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony osób niepełnosprawnych są ograniczone. To właśnie ma zmienić karta. Osoba posługująca się taką kartą ma mieć takie samo prawo do korzystania z udogodnień przewidzianych dla osób niepełnosprawnych w każdym Kraju Członkowskim Unii Europejskiej. Karta nie dotyczy kwestii socjalnych czy zabezpieczenia społecznego⁵⁸.

Sukcesem może być Europejska Karta Osoby Niepełnosprawnej, która niepełnosprawnym Polakom daje uprawnienia na terenie Unii Europejskiej.

Źródło: Kwestionariusz opinii doradczej do debaty poświęconej art. 18 KPN.

Wskaźniki

W chwili obecnej ocena wdrażania art. 18 KPN jest utrudniona także ze względu na brak danych statystycznych opartych na jednoznacznie zdefiniowanych wskaźnikach. W kontekście wcześniej opisanych problemów trudno jest ustalić m.in.

⁵⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139>, online: 12.01.2017 r.



jaka liczba osób niepełnosprawnych nie uzyskała wsparcia w przemieszczaniu się za granicę w celach medycznych, jaka jest skala emigracji zarobkowej niepełnosprawnych Polaków, czy też jaka jest wielkość populacji osób z niepełnosprawnościami wśród cudzoziemców w Polsce. W statystyce dotyczącej niepełnosprawności kładzie się nacisk na istnienie danych opisujących strukturę wydatków i liczbę beneficjentów, czyli stronę kosztową, a nie rezultaty, co jest wynikiem nastawienia instytucji publicznych na działanie samo w sobie, a nie kluczowe nastawienie na cele.

Barierą, która jest pochodną rozbieżności definicyjnych i niespójnego prawodawstwa jest brak odpowiednich statystyk pozwalających badać zarówno skalę zjawiska, jak i przede wszystkim efektywność podejmowanych działań. Przykładem jest choćby sama liczba osób z niepełnosprawnościami i podział na poszczególne typy niepełnosprawności. W przypadku dzieci istnieją zarówno dane o liczbie dzieci z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego z tytułu niepełnosprawności, gromadzone w ramach Systemu Informacji Oświatowej oraz statystyki dotyczące orzeczeń o niepełnosprawności wydawanych przez Powiatowe Zespoły do spraw Orzekania o Niepełno-sprawności (PZON). Oba zbiory inaczej definiują i klasyfikują niepełnosprawność, jeden odpowiada potrzebom systemu edukacji, a drugi pomocy społecznej i służby zdrowia. W ramach żadnego z tych systemów nie możliwości prześledzenia rekomendowanych i wdrożonych działań oraz ich efektywności, podobnie nie ma badań longitudinalnych pozwalających prześledzić zmienność sytuacji osoby z niepełnosprawnością w czasie. Nie istnieje też spójny zbiór wskaźników odnoszący się do różnych obszarów życia tej grupy ludności.

Istnieje także problem z pozyskaniem jednorodnych pod względem metodologicznym danych dotyczących osób niepełnosprawnych w Polsce i Unii Europejskiej, w związku z czym trudno jest je porównywać. Niejednorodność wynika z różnego definiowania niepełnosprawności w poszczególnych krajach. Zróżnicowanie to odnosi się zarówno do definicji niepełnosprawności biologicznej, jak też określania niepełnosprawności prawnej.

W krajach Unii Europejskiej w oparciu o jednolitą definicję niepełnosprawności biologicznej zbierane są dane dotyczące osób niepełnosprawnych biologicznie w ramach Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (EHIS). Reprezentacyjne

ankietowe badania stanu zdrowia ludności Polski GUS przeprowadził już dwukrotnie – w 1996 r. oraz w 2004 r. Były one przygotowywane z wykorzystaniem zaleceń międzynarodowych organizacji zajmujących się statystyką zdrowia. Natomiast w 2009 roku po raz pierwszy w Polsce zrealizowano Europejskie Ankietowe Badanie Zdrowia. Jego wyniki dostępne są w publikacji GUS pn. „Stan zdrowia ludności Polski w 2009 roku”. Badanie przeprowadzono również w 2014 r. - szczegółowe wyniki badania zostały opublikowane w raporcie pn. "Stan zdrowia ludności Polski w 2014 r.", wydanym w 2016 r. Dane dotyczące osób niepełnosprawnych prawnie odnoszą się do obowiązujących w danym kraju przepisów prawnych dotyczących orzekania o niepełnosprawności, w związku z czym nie są porównywalne dla poszczególnych krajów.

Dane dotyczące osób niepełnosprawnych prawnie i biologicznie zbierane są w ramach przeprowadzanych z określoną częstotliwością narodowych spisów powszechnych (w Polsce co 10 lat) oraz badań reprezentacyjnych (ankietowych): badania stanu zdrowia ludności (w Polsce co 5 lat, od 2004 roku) oraz Europejskiego Badania Warunków Życia (EU SILC – co roku, od 2005 roku).

Europejskie Ankietowe Badanie Stanu Zdrowia (EHIS) obejmuje zagadnienia dotyczące niepełnosprawności biologicznej, ograniczeń sprawności niektórych narządów oraz poziomu możliwości samoobsługi i prowadzenia gospodarstwa domowego według cech społeczno-demograficznych.

W Polsce w ramach Narodowego Spisu Powszechnego z maja 2002 roku zostały zebrane dane dotyczące liczby osób niepełnosprawnych prawnie i biologicznie. Badanie miało charakter powszechny, gdyż było przeprowadzone dla całej populacji Polski i było obligatoryjne. W drugim półroczu 2012 udostępniono wstępne dane dotyczące osób niepełnosprawnych, pochodzące z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011, który odbył się w dniach 1 kwietnia - 30 czerwca 2011 roku (dane wg stanu na 31 marca 2011). W 2013 roku opublikowano dane ostateczne. Są one dostępne na stronie GUS w zakładce NSP 2011 - wyniki.

NSP 2011 został przeprowadzony metodą mieszaną (tj. badanie pełne oraz reprezentacyjne). Informacje o osobach niepełnosprawnych - zgodnie z przepisami



ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r. - zbierane były w badaniu reprezentacyjnym, a ich pozyskiwanie odbywało się na zasadzie dobrowolności. Podejście takie uwarunkowane było przede wszystkim tym, iż Konstytucja RP (art. 51) nie dopuszcza pozyskiwania informacji o stanie zdrowia (w tym o niepełnosprawności) na zasadzie obowiązku. Dane dostępne są w publikacji GUS „Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników”.

W Polsce dane dotyczące osób niepełnosprawnych prawnie dostępne są na bieżąco, z kwartalną częstotliwością, na podstawie wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Najbardziej aktualne dane z BAEL dotyczące osób niepełnosprawnych to dane za III kwartał 2016 roku.

3.2. Propozycja zmian służących przezwyciężeniu barier pozaprawnych w świetle art. 18 KPO

Bardzo istotną kwestią jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z pełni przysługujących im swobód obywatelskich, przy równoległym zapewnieniu wszelkich niezbędnych warunków dla nieograniczonego realizowania obowiązków obywatelskich. Dla osób niepełnosprawnych bowiem możliwość niezakłóconego, możliwie samodzielnego wypełniania zobowiązań stanowi czynnik w znacznej mierze decydujący o poczuciu niezależności i równocześnie przynależności do wspólnoty.

Działania świadomościowe i edukacyjne

- **Wzmacnianie świadomości o prawach osób niepełnosprawnych w otoczeniu instytucjonalnym osób niepełnosprawnych.**

Należy wzmacniać świadomość kluczowych instytucji w zakresie wiedzy o prawach człowieka i problematyce niepełnosprawności. Edukacja otoczenia osób niepełnosprawnych powinna mieć jak najszerszy zakres w zakresie treści oraz grup docelowych.

- **Wzmacnianie świadomości osób niepełnosprawnych co do przysługujących im praw**



Konieczne jest podejmowanie dalszych działań świadomościowych na rzecz praw i wolności w środowisku osób niepełnosprawnych. Postanowienia Konwencji nie zostaną wdrożone, jeśli swoich praw nie będą rozumiały same osoby z niepełnosprawnościami. Te zaś muszą być świadome i przekonane, że mają prawo do życia we włączającym społeczeństwie, a takiej wiedzy i świadomości jeszcze brakuje. Prawa często rozumiane są jako uprawnienia i dostęp do konkretnych form wsparcia.

Dostępność

- **Dostępność architektoniczna i infrastrukturalna**

Należy podejmować dalsze działania na rzecz zwiększenia dostępności budynków użyteczności publicznej, przestrzeni publicznej i transportu publicznego. Istotne wydaje się także wprowadzenie sankcji za nieprzestrzeganie prawa w tym zakresie. Działania związane z likwidacją barier powinny być prowadzone we współpracy z samymi osobami z niepełnosprawnościami i organizacjami działającymi na ich rzecz. Pozwoli to na faktyczne udostępnienie przestrzeni osobom z różnymi niepełnosprawnościami.

- **Dostępność w komunikacji**

Konieczne jest wzmacnianie kompetencji otoczenia osób niepełnosprawnych dotyczących przekazywania informacji w formatach dostępnych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawnościami: stosowanie audiodeskrypcji, tłumaczenia na polski język migowy, stosowania napisów czy materiałów w języku Brailla.

- **Rozwój kompetencji cyfrowych osób niepełnosprawnych**

Podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu osób niepełnosprawnych.

- **Dostępność do usług**

Podejmowanie działań na rzecz promowania dostępności usług dla osób niepełnosprawnych, w tym usług turystycznych (turystyka medyczna, turystyka rekreacyjna).

Dostosowanie treści informacji do potrzeb osób niepełnosprawnych

- **Upowszechnianie informacji**

Istotne jest upowszechnianie informacji o możliwościach swobodnego przemieszczania się zarówno w krajach Unii Europejskiej, jak i poza nią. Wreszcie w związku ze wzrostem liczby cudzoziemców przygotowanie serwisów informacyjnych w językach innych niż polski informujących o prawach niepełnosprawnych cudzoziemców w Polsce.

- **Polityki lokalne i regionalne**

Wprowadzenie szeroko rozumianej kwestii dostępności do polityk lokalnych i regionalnych, np. jako integralnego elementu strategii i planów działania. Brak takich rozwiązań powoduje, że dostępność jest traktowana jako coś dodatkowego, a w związku z tym jest pomijana w planowaniu zadań i budżetu. Jednocześnie rozumienie dostępności jest często wąskie i dotyczy likwidacji barier architektonicznych.

Dane porównawcze

- **Spójny system gromadzenia danych o osobach niepełnosprawnych**

Konieczne jest tworzenie spójnego systemu tworzenia baz danych na temat osób niepełnosprawnych. Statystyki powinny być oparte na uśrednionych wskaźnikach pozwalających badać skalę zjawiska, a przede wszystkim efektywność podejmowanych działań.

- **System gromadzenia danych o realizacji postanowień KPON**

Należy dążyć do budowania systemu zbierania informacji o realizacji postanowień KPON. W tym celu warto odwoływać się do dobrych praktyk. Na przykład pełen przegląd potencjalnych do wykorzystania wskaźników można znaleźć na stronie sieci ANED (*The Academic Network of European Disability experts*), której jednym z celów jest implementacja europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020 oraz Konwencji⁵⁹.

⁵⁹ <http://www.disability-europe.net/theme/monitoring-rights>, online: 12.01.2017 r.



Orzecznictwo

- Należy podejmować działania na rzecz spójnej definicji niepełnosprawności, a co za tym idzie, jednolitego systemu orzecznictwa oraz komplementarnych aktów prawnych, które tworzą system wsparcia dla osób niepełnosprawnych.



PODSUMOWANIE

Wskazane i przeanalizowane w niniejszym opracowaniu bariery związane z naruszeniem obowiązku ochrony, poszanowania i realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się i prawa do obywatelstwa nałożonego na Rzeczpospolitą Polską przez art. 18 Konwencji oraz inne wskazane w opracowaniu akty prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego pozwalają na określenie w jakim stopniu Rzeczpospolita Polska rzeczywiście zapewnia prawo do swobodnego przemieszczania się i prawo do obywatelstwa osobom z niepełnosprawnościami.

Podsumowując powyższe rozważania można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, iż przyjęte w polskim systemie prawnym rozwiązania na ogół nie pozostają w sprzeczności z postanowieniami zawartymi w art. 18 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Stwierdzono natomiast istnienie w istniejących przepisach barier, które osobom niepełnosprawnym ograniczają dostęp do usług publicznych. Zagadnienia te zostały szerzej opisane we wcześniejszej części dokumentu. Poniżej zostały one przedstawione w postaci syntetycznego zestawienia podsumowującego.

Tabela 4. Bariery i wnioski dotyczące aspektów prawnych

Lp.	BARIERY	WNIOSKI
1	Wymóg złożenia podpisu na dokumentach (wniosek o wydanie dowodu osobistego, wniosek o nadanie / zrzeczenie się obywatelstwa).	Konieczność implementacji w polskim systemie prawnym ułatwień dotyczących składania podpisów na dokumentach przez osoby niepełnosprawne.
2	Przepisy dotyczące tajemnicy adopcyjnej.	Konieczność umożliwienia uzyskania informacji na temat rodziców biologicznych przysposobionego dziecka przed uzyskaniem przez niego pełnoletności w przypadkach uzasadnionych medycznie.



3	Wymóg osobistego złożenia wniosku o wydanie paszportu.	Konieczność dokonania zmian w prawie pozwalających osobom niepełnosprawnym, podobnie jak ma to miejsce w przypadku składania wniosków o wydanie dowodu osobistego, na złożenie wniosku o wydanie paszportu w domu w obecności urzędnika.
4	Wymóg dokonania osobistego odbioru dowodu osobistego lub paszportu w siedzibie organu wydającego dokument.	Konieczność dokonania zmian pozwalających na doręczenie dokumentu osobie niepełnosprawnej (dowód osobisty, paszport) w miejscu jej zamieszkania.

Rekomendacje

„Zbiorcza analiza wszystkich opisanych barier prawnych prowadzi do wniosku – możliwego do precyzyjnego sformułowania na obecnym etapie analizy prawniczej – że ewentualnym zmianom legislacyjnym powinny ulec przede wszystkim następujące akty normatywne:

- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.)
 - w zakresie, w jakim nie zrównuje zachowania formy dokumentowej przez osobę z niepełnosprawnością z zachowaniem formy pisemnej;
- ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. 2006 nr 143 poz. 1027)
 - w zakresie, w jakim nie przewiduje trybu alternatywnego w przypadku niemożności osobistego złożenia wniosku o wydanie paszportu w urzędzie wojewódzkim;
 - w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odbioru paszportu przez pełnomocnika;

- w zakresie, w jakim nie przewiduje trybu alternatywnego w przypadku niemożności odbioru paszportu w urzędzie wojewódzkim, tj. doręczenia paszportu w miejscu pobytu osoby z niepełnosprawnościami;
- ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. 2014 poz. 1741)
 - w zakresie, w jakim nie przewiduje *ex lege* wyjątku od tajemnicy adopcyjnej ze względu na stan zdrowia dziecka z niepełnosprawnościami;
- ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. 2010 r. Nr 167, poz. 1131)
 - w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odbioru dowodu osobistego w miejscu pobytu osoby z niepełnosprawnościami w przypadku niemożności odbioru dowodu w organie gminy”⁶⁰.

Tabela 5. Bariery i wnioski dotyczące aspektów pozaprawnych

Lp.	BARIERY	WNIOSKI
1	• Dostępność do urzędów: ○ bariery architektoniczne ○ bariery mentalne ○ bariery administracyjne	• Konieczność dostosowania infrastruktury urzędów, pod względem architektonicznym, w sposób umożliwiający zapewnienie do nich dostępu osobom niepełnosprawnym. • Konieczność zapewnienia obsługi dostosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. • Konieczność zapewnienia dostępu do informacji w sposób niedyskryminujący osób niepełnosprawnych.
2	• Dostępność do infrastruktury	• Konieczność dostosowania

⁶⁰ Matczak M., Zalański T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P, *Opracowanie regulacyjne* (....), s. 36.



	publicznej.	infrastruktury publicznej (instytucje np. kina, teatry, muzea, czy transport publiczny) do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.
3	Dostępność do informacji.	Konieczność zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym do informacji w przestrzeni publicznej i do informacji publicznych.
4	Ubezważnowolnienie osób niepełnosprawnych.	- Konieczność wprowadzenia mechanizmów weryfikacji wydawanych decyzji w tej sprawie. - Konieczność zapewnienia podmiotowości osobom ubezwłasnowolnionym.
5	Dyskryminacja osób niepełnosprawnych.	Konieczność umożliwienia pełnego udziału osobom niepełnosprawnym w życiu publicznym i społecznym.
6	Zabezpieczenie społeczne i socjalne zagranicą.	Konieczność podejmowania działań dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym równych praw w dostępie do świadczeń socjalnych i społecznych podczas ich pobytu poza granicami kraju.
7	Dostęp do usług turystycznych.	Konieczność podejmowania działań zmierzających do



		zwiększania oferty turystycznej, nie tylko zdrowotnej, dla osób z niepełnosprawnościami. • Konieczność podejmowania działań skierowanych do osób niepełnosprawnych w celu zachęcania podejmowania wyzwań związanych z uczestnictwem w turystyce.
8	Bariery mentalne	• Problem dotyczy osób niepełnosprawnych i jest związany z brakiem odwagi w podejmowaniu różnorodnych aktywności na różnych polach. Wynika z tego konieczność podejmowania działań związanych z aktywizacją osób niepełnosprawnych.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza opisanych barier, które swoje źródła mają w uwarunkowaniach pozaprawnych, pozwala podzielić je na podstawowe grupy.

Są to po pierwsze bariery związane z dostępem. W tym przypadku mowa jest o dostępie rozumianym bardzo szeroko, poczynając od barier architektonicznych, z którymi osoby niepełnosprawne spotykają się urzędach, instytucjach publicznych, czy także w miejscu zamieszkania, poprzez ograniczony, czy wręcz uniemożliwiony dostęp do informacji, także rozumianej bardzo szeroko, po możliwość korzystania z oferty usługowej. Należy podkreślić, iż od lat podejmowane są konkretne działania skierowane na likwidację rozmaitych barier. Wydaje się, że największy nacisk kładziony jest na likwidację barier architektonicznych (podjazdy, windy, itp.). Coraz lepiej wygląda też kwestia dostępności transportu publicznego. Nie oznacza to jednak, że żyjemy w społeczeństwie, w którym bariery te nie występują. Zauważalne jest też zróżnicowanie

w omawianych kwestiach wynikające z lokalizacji. Lepiej wygląda dostępność w większych aglomeracjach niż mniejszych miejscowościach, choć nie należy kwestii tej nadmiernie uogólniać.

Kolejną kategorią barier, na które napotykać osoby niepełnosprawne są bariery, które można zaliczyć do grupy barier związanych ze świadomością, czy mentalnością. Należy przy tym zwrócić uwagę, że bariera ta występuje po obydwu stronach. Oznacza to, że zarówno osoby bez dysfunkcji, jak i osoby niepełnosprawne w swoich zachowaniach, przekonaniach, czy stanowiskach posługują się stereotypami. W tym aspekcie należy koniecznie zwrócić uwagę, że podejmowanych jest szereg działań zmierzających do zmiany tego stanu rzeczy i z całą odpowiedzialnością można stwierdzić, że sytuacja na tym polu ulega poprawie. Można też zaryzykować stwierdzenie, że lepszy skutek odnoszą działania, które skierowane są do środowiska osób bez niepełnosprawności.

W celu niwelacji wymienionych wyżej barier należy podejmować:

- **działania związane ze zwiększeniem dostępności:**
 - obiektów użyteczności publicznej
 - instytucji publicznych
 - komunikacji publicznej.

Wsparciem dla tych działań powinno być wprowadzenie sankcji za nieprzestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Ponadto należy mieć na uwadze potrzeby różnych grup osób niepełnosprawnych. Rekomenduje się wspólne działanie organizacji przedstawicielskich osób niepełnosprawnych oraz budowanie aliansów na rzecz rozwiązywania zasygnalizowanych problemów np. z organizacjami pozarządowymi.

- ze zwiększeniem dostępności informacji

Działania związane z zapewnieniem dostępu do informacji dla osób niepełnosprawnych muszą być nakierowane na podnoszenie świadomości i kompetencji otoczenia osób niepełnosprawnych. Podobnie też, jak w wyżej opisanym przypadku wsparciem dla egzekwowania obowiązujących przepisów, tam gdzie takie obowiązują,

jawi się wprowadzenie sankcji. Także i dla poprawy dostępu osób niepełnosprawnych do informacji rekomenduje się współdziałanie organizacji przedstawicielskich i reprezentujących osoby niepełnosprawne. Ważne jest by były to działania wspólne dostrzegające potrzeby różnych grup osób niepełnosprawnych.

W tym kontekście nie można zapominać o osobach niepełnosprawnych, które są cudzoziemcami. Należy zauważyć, że osób tych przybywa. Źródeł takiego stanu rzeczy należy dopatrywać się w zjawiskach społecznych, które dotyczą całego kontynentu, na skutek potężnych ruchów migracyjnych. Efektem jest napływ cudzoziemców do Europy. Fala uchodźców i emigrantów nie dotyczy bezpośrednio naszego kraju, nie mniej problem należy zauważyć. Stwierdzić należy także przy tej okazji, że poziom informacji udostępnianych niepełnosprawnym cudzoziemcom jest bardzo niski. W związku z powyższym, w kontekście wdrażania przepisów KPON, a zwłaszcza art. 18, konieczne jest wywieranie nacisku na instytucje, by skierowane do osób niepełnosprawnych będących cudzoziemcami były dla nich dostępne.

- **działania związane ze zwiększeniem świadomości**

- osób niepełnosprawnych
- osób bez niepełnosprawności

Rekomenduje się podejmowanie działań związanych z informowaniem o problemach i potrzebach grup osób niepełnosprawnych, czyli oddziaływanie na otoczenie osób niepełnosprawnych. W tym celu ważne jest współdziałanie całego środowiska dla osiągnięcia możliwie największego efektu podejmowanych zabiegów.

Równie istotna jest działalność skierowana do samego środowiska osób z niepełnosprawnościami. Świadomość posiadanych praw pozwala skuteczniej domagać się ich egzekwowania. Postanowienia Konwencji na rzecz praw i wolności w środowisku osób niepełnosprawnych nie zostaną wdrożone, jeśli swoich praw nie będą rozumiały same osoby z niepełnosprawnościami. Sami zainteresowani muszą być i przekonani, i świadomi prawa do życia we włączającym społeczeństwie.

Istotnym elementem w podejmowanych działaniach edukacyjnych i uświadamiających jest także udział organizacji pozarządowych, których celem działania jest pomoc i wsparcie osób niepełnosprawnych.

W kontekście omawianego problemu elementem, którego nie można pominąć, jest dbałość o rozwój kompetencji cyfrowych osób niepełnosprawnych. Należy zatem podejmować działania zmierzające do przeciwdziałania cyfrowemu wykluczeniu. Jest to istotne także i z tego względu, że następuje masowy rozwój różnych narzędzi elektronicznych. Przejawem tego jest rozwój e-urzędów oferujących załatwianie szeregu spraw obywatelskich za pośrednictwem e-usług. E-usługi stanowią dogodną formę, bez konieczności osobistej bytności w urzędzie, załatwienia spraw urzędowych. W tym aspekcie rekomenduje się działania na rzecz uzyskania i podnoszenia kompetencji cyfrowych przez osoby niepełnosprawne, a przede wszystkim działania skierowane na przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu.

- **działania związane ze zwiększeniem dostępności do usług**

Po części zagadnienie to zostało omówione wyżej (w zakresie dostępności do szeroko rozumianych usług publicznych). Jednakże pozostaje cały obszar usług, do których dostęp jest utrudniony. W kontekście art. 18 KPON uwagę zwraca niewystarczający dostęp do usług turystycznych rozumianych zarówno jako turystyka medyczna (lecnicza), jak i turystyka rekreacyjna. Na poziomie dostępu do oferty turystycznej istotne są działania zmierzające do promowania tego typu usług. Ponadto konieczne jest oddziaływanie na touroperatorów w celu poszerzania oferty o usługi, bądź nakierowane na osoby niepełnosprawne, bądź umożliwiające korzystanie z nich zarówno przez osoby niepełnosprawne jak i osoby bez dysfunkcji.

- **działania związane z upowszechnianiem informacji**

W kontekście wdrażania art. 18 KPON istotne jest upowszechnianie informacji o możliwościach swobodnego przemieszczania się zarówno w krajach Unii Europejskiej, jak i poza nią. Rekomenduje się zatem podejmowanie działań przez organizacje zrzeszające osoby niepełnosprawne do informowania o przysługujących osobom niepełnosprawnym prawach. Ważne jest także by działania te kierować także do otoczenia osób niepełnosprawnych, a także korzystać ze wsparcia organizacji zajmujących się prawami osób niepełnosprawnych.

- **działania związane z uwzględnianiem potrzeb środowisk osób niepełnosprawnych w politykach lokalnych i regionalnych**

Zadaniem dla środowisk osób niepełnosprawnych, organizacji skupiających i wspomagających osoby niepełnosprawne, jest zadbanie, by istotne dla tej grupy osób kwestie zostały uwzględnione w dokumentach stanowiących polityki lokalne i regionalne. Z mocy prawa wszelkie tego typu dokumenty przechodzą proces uzgadniania w formie konsultacji społecznych. Jeśli nie zadbano o wcześniejszy udział, np. na etapie opracowywania koncepcji, czy opracowywania samego dokumentu, w jego współtworzeniu, jest to moment i okazja, by wpłynąć na jego treść. Jest to o tyle istotne, że dokumenty te konstruuje się z perspektywą kilku lub kilkunastoletnią i stanowiąc będą podstawę działań władz lokalnych w tym okresie. Istotne zatem jest, by uwzględniały potrzeby i prawa osób niepełnosprawnych.

Dane porównawcze

- **Spójny system gromadzenia danych o osobach niepełnosprawnych**

Konieczne jest tworzenie spójnego systemu tworzenia baz danych na temat osób niepełnosprawnych. Statystyki powinny być oparte na uwspólnionych wskaźnikach pozwalających badać skalę zjawiska, a przede wszystkim efektywność podejmowanych działań.

- **System gromadzenia danych o realizacji postanowień KPON**

Należy dążyć do budowania systemu zbierania informacji o realizacji postanowień KPON. W tym celu warto odwoływać się do dobrych praktyk. Na przykład pełen przegląd potencjalnych do wykorzystania wskaźników można znaleźć na stronie sieci ANED (*The Academic Network of European Disability experts*), której jednym z celów jest implementacja europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010-2020 oraz Konwencji⁶¹.

⁶¹ <http://www.disability-europe.net/theme/monitoring-rights>, online: 12.01.2017 r.



Orzecznictwo

- Należy podejmować działania na rzecz spójnej definicji niepełnosprawności, a co za tym idzie, jednolitego systemu orzecznictwa oraz komplementarnych aktów prawnych, które tworzą system wsparcia dla osób niepełnosprawnych.



BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Ogólne Zgromadzenie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1948 r.
3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
4. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
5. Protokół nr 4 do powyższej Konwencji, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. 1995 r. Nr 36, poz. 175).
6. Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).
7. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE Seria C Nr 83, str. 389).
8. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawnej: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).
9. Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE. L 2004 r. Nr 158, str. 77).
10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE. L Nr 141, str. 1).
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice - kodeks graniczny Schengen (Dz. U. UE. L 2016 r. Nr 77, str.1).



12. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), dalej jako „Kodeks cywilny”.
13. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. 1990 r. Nr 78, poz. 461).
14. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. 2006 r. Nr 143, poz. 1027).
15. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. 2012 r., poz. 161).
16. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. 2007 r. Nr 180, poz. 1280).
17. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. 2000 r. Nr 106, poz. 1118).
18. Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. 2010 r. Nr 167, poz. 1131).
19. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 1964 r. Nr 9, poz. 59).
20. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. 2014 r., poz. 1741).
21. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (Dz. U. 2015 r., poz. 1087).

Publikacje

1. Gromek K., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, komentarz do art. 119¹, Legalis 2016, Nb
2. Kaganek K., *Bariery uprawiania turystyki przez osoby niepełnosprawne w kontekście statusu materialnego*, Med Og Nauk Zdr. 2015; 21(1), s. 71.
3. Kocejko M., *Rekomendacje Regionalnych Rzeczników Osób Niepełnosprawnych*
4. Krekora-Zajac D., *Prawo do poznania matki biologicznej według krajowego prawa rodzinnego*, SP 2014, Nr 1, s. 129–153.
5. Kubicki P., Moduł I. Polityka społeczna w działaniu. Instytucjonalne uwarunkowania sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce. Najlepsze praktyki instytucjonalnego wsparcia osób niepełnosprawnych na poziomie społeczności lokalnych i regionalnych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów edukacji powszechnej,





- doradztwa i kształcenia zawodowego, pośrednictwa na rynku pracy, dostępu do kultury, korzystania z transportu publicznego. Analiza praktyki w krajach UE/ EOG oraz w Polsce, http://polscyniepełnosprawni.agh.edu.pl/wp-content/uploads/1_3_06_2_raport_ekspercki_analiza_porownawcza_UE_PL_modul_I_Kubicki.pdf, online: 10.01.2017 r.
6. *Raport monitoringowy z realizacji wybranych artykułów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, Fundacja Aktywizacja, Warszawa 2016, s. 13-16.
 7. Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, art. 52, Legalis pkt 1.
 8. *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, Fundacja KSK, Warszawa 2015.
 9. Stasiak A. (red.), *Rola krajoznawstwa i turystyki w życiu osób niepełnosprawnych*, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Wyższa Szkoła Turystyki Hotelarstwa w Łodzi, Warszawa 2008.
 10. Trociuk s.(red.), *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych. Poradnik RPO*, Warszawa 2013.
 11. Gędek K. *Obywatelstwo, Dokumenty tożsamości*, w: Waszkielewicz A. M. (red.), *Polska Droga do Konwencji*, Kraków 2008.
 12. Uścińska G., Prawo do swobodnego przepływu osób i jego wpływ na uprawnienia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2012/10/ps_11-12_2008_g_uscinska.pdf, online: 04.02.107 r.,
 13. Jankowska M. Prawa osób niepełnosprawnych w międzynarodowych aktach prawnych, <https://www.pfron.org.pl/download/5/78/03MariaJankowska.pdf>, online: 04.02.2017 r.,
 14. Zięba-Załucka H., Wolność przemieszczania się w ustawodawstwie międzynarodowym i polskim, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, Nr 2 (14)/2013, <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk14/02.pdf>, online: 04.02.2017 r.,

Opracowania w ramach Projektu

1. Arczewska M., *Analiza strategii i programów rządowych w aspekcie sytuacji osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2016.





2. Bogacz-Wojtanowska E., Koziarek M., Lendzion M., Pazderski F., *Analiza programów i polityk samorządowych w aspekcie sytuacji osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2016.
3. Kawa J., Raźniewski P., Tomczyk U., *Analiza dokumentów międzynarodowych dotycząca procesu wdrażania Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz identyfikacji barier w tym procesie*, Olsztyn – Warszawa 2016.
4. Matczak M., Zalasinski T., Romanowicz M., Krzyżewska B., Wodecki P., *Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169): wolność przemieszczania się i prawo do obywatelstwa (art. 18 Konwencji)*, Warszawa 2016.
5. *Raport metodologiczny przygotowania Raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”*, Warszawa 2016.
6. Żejmis M., Jurga L. J. , *Pogłębiona analiza danych pozyskanych w badaniu jakościowym*, Warszawa 2016.

Pozostałe źródła

1. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139>, online: 12.01.2017 r.
2. <http://sjp.pwn.pl/slowniki/swoboda.html>, online: 10.01.2017 r.
3. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/uprawnienie.html>, online: 10.01.2017 r.
4. <http://udsc.gov.pl/>
5. <http://www.disability-europe.net/theme/monitoring-rights>, online: 12.01.2017 r.
6. http://www.erasmus.org.pl/odnosniki-podstawowe/statystyki.html#Erasmus_w_liczbach, online: 12.01.2017 r.
7. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html, online: 04.02.2017 r.,
8. http://www.perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2899:w-polsce-studiuje-57-119-studentow-zagranicznych-ze-157-krajow&catid=22&Itemid=119, online: 12.01.2017 r.
9. <http://www.rynek-turystyczny.pl/arttykul/2348/niepelnospawni-turysci.html>, online: 11.01.2017 r.





Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



■ ■ ■ | DZP
więcej niż prawo





SPIS TABEL

Tabela 1. Zapewnienie osobom niepełnosprawnym równego prawa w zakresie swobody przemieszczania się, swobody wyboru kraju zamieszkania i do obywatelstwa - osiągnięcia i sukcesy.	66
Tabela 2. Niedostatki i porażki w zakresie realizacji prawa osób niepełnosprawnym do swobodnego przemieszczania się, swobody wyboru kraju zamieszkania i do obywatelstwa	68
Tabela 3. Wymiana studentów w Polsce w kolejnych latach; porównanie łącznej liczby wyjazdów i przyjazdów studentów w ramach programu ERASMUS	74
Tabela 4. Bariery i wnioski dotyczące aspektów prawnych.....	87
Tabela 5. Bariery i wnioski dotyczące aspektów pozaprawnych	89

