

Raport tematyczny
w obszarze
Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych
z dnia 13 grudnia 2006 r.
(Dz. U. z 2012 r., poz. 1169):
równość i niedyskryminacja
(art. 5 Konwencji)



Autorzy raportu tematycznego

Raport tematyczny został przygotowany przez zespół kancelarii prawniczej Domański Zakrzewski Palinka s.k. w składzie:

1. r. pr. dr hab. Marcin Mateczak, prof. UW,
2. r. pr. dr Tomasz Zalański,
3. dr Marcin Romanowicz (UW),
4. r. pr. dr Anna Partyka-Opiela,
5. r. pr. Tomasz Kaczyński,
6. r. pr. Patryk Turzański,
7. adw. Tomasz Kubicki,
8. Anna Hlebicka-Józefowicz,
9. Katarzyna Rumiancew,
10. Marta Jaśkiewicz,
11. Jędrzej Stępniewski,
12. Paweł Kaźmierczyk,
13. Maciej Padamczyk
14. Barbara Krzyżewska
15. Patrick Wodecki
16. Dawid Mutwicki
17. Magdalena Kolczyńska

Wszyscy autorzy współtworzą praktykę *Life Sciences*:

<http://www.dzp.pl/praktyki/life-sciences>

Spis treści

Wstęp.....	4
1. Założenia teoretyczne raportu tematycznego	6
1.1 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości.....	6
1.2 Uwarunkowania realizacji zasady równości i niedyskryminacji	6
2. Uwarunkowania prawne.....	8
2.1 Zasady równości i niedyskryminacji w Konwencji	8
2.2 Regulacje antydyskryminacyjne w prawie polskim	9
2.3 Uwarunkowania prawne realizacji zasady równości – uwagi metodologiczne.....	12
2.4 Bariery prawne w realizacji zasady równości formalnej.....	13
2.4.1 Dyskryminacja bezpośrednia	13
2.4.2 Dyskryminacja pośrednia	16
2.5 Bariery w realizacji równości materialnej	17
2.6 Rekomendacje prawotwórcze.....	20
2.6.1 Dyskryminacja bezpośrednia	20
2.6.2 Dyskryminacja pośrednia	21
3. Uwarunkowania pozaprawne	24
3.1 Stan otoczenia pozaprawnego w obszarze art. 5 KPON	24
3.2 Różnicowanie	25
3.2.1.1 Różnicujące traktowanie organizacji zajmujących się sytuacją osób z niepełnosprawnością	26
3.3 Wykluczenie	28
3.4 Ograniczanie	32
3.5 Bariery pozaprawne – wnioski	37
3.6 Zakres rekomendowanych zmian	38
4. Podsumowanie.....	40
4.1 Uwarunkowania prawne.....	40
4.2 Uwarunkowania pozaprawne.....	43

WSTĘP

Raport tematyczny powstał 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 realizowany od 1 marca 2016 r. przez DZP wraz z Polskim Forum Osób Niepełnosprawnych (PFON), Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych (W-MSON), Lubelskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych - Sejmik Wojewódzki (LFOON-SW), Akademią Pedagogiki Specjalnej (APS). Jest on kluczowym etapem wdrażania **Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych** sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169), która ratyfikowana została przez Polskę we wrześniu 2012 r. Jedną z podstawowych intencji projektu jest stworzenie dogodnych warunków dla uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w tworzeniu oraz wdrażaniu ustawodawstwa i polityki służących wprowadzeniu w życie postanowień Konwencji, a także w podejmowaniu wszystkich decyzji dotyczących tych osób (zgodnie z art. 4 powyższej Konwencji).

Każdy raport tematyczny został sporządzony na podstawie literatury przedmiotu, wykonanych w ramach projektu opracowań analitycznych oraz ilościowych i jakościowych badań socjologicznych, a także na podstawie merytorycznego dorobku tematycznej debaty doradczo-programowej (tj. wypowiedzi i kwestionariuszy opinii uczestników debaty) nt. dotyczący poszczególnych artykułów Konwencji.

Podstawą raportu tematycznego jest m.in. kompleksowa analiza prawna, która w pierwszym roku realizacji projektu (2016 r.) przybrała formę 30 opracowań regulacyjnych, odpowiadających kolejnym obszarom normatywnym Konwencji. Każde opracowanie obejmuje:

- analizę obecnego stanu prawa w danym obszarze wdrażania Konwencji i jego ocenę jako istniejącej lub potencjalnej bariery, bądź też ułatwienia w wypełnianiu przez Rzeczpospolitą Polską obowiązków poszanowania, ochrony i realizacji praw osób niepełnosprawnych, oraz

- nakreślenie kierunków zmian prawnych, ograniczających bariery i tworzących korzystne warunki prawne do realizacji polityk służących urzeczywistnieniu Konwencji w danym obszarze.

Raport tematyczny prezentuje stan problemów podejmowanych przez KPON w danym artykule, prezentuje potrzeby społeczne i wymogi rozwojowe, a także cele i kierunki działań dotyczących rozwiązywania ww. problemów, identyfikuje prawne, administracyjne, instytucjonalne, organizacyjne i inne bariery wdrażania KPON w danym obszarze, a także identyfikuje polityki publiczne zaangażowane w rozwiązywanie ww. problemów oraz określa sposób skoordynowania tych polityk. Raport podejmuje ponadto, o ile jest to uzasadnione, również aspekty środowiskowe.

Zgodnie z założeniami raportu metodologicznego przygotowania raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, raporty tematyczne zostaną wykorzystane w opracowaniu **raportu syntetycznego** w części „Bariery i kierunki działań we wdrażaniu KPON”.

1. ZAŁOŻENIA TEORYTECZNE RAPORTU TEMATYCZNEGO

Niniejszy raport tematyczny dotyczy zasad wyrażonych w przepisie art. 5 Konwencji, tj. zasady równości oraz niedyskryminacja.

1.1 Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Zgodnie z art. 5 KPON, Państwa Strony uznają, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa i są uprawnieni, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, do jednakowej ochrony prawnej i jednakowych korzyści wynikających z prawa.

Państwa Strony zakazą również jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i zagwarantują osobom niepełnosprawnym jednakową dla wszystkich i skuteczną ochronę przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów.

W celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji, Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia racjonalnych usprawnień.

Za dyskryminację w rozumieniu niniejszej konwencji nie będą uważane szczególne środki, które są niezbędne celem przyspieszenia osiągnięcia lub zagwarantowania faktycznej równości osób niepełnosprawnych.

1.2 Uwarunkowania realizacji zasady równości i niedyskryminacji

Niniejszy raport tematyczny składa się z trzech części prezentujących kolejno uwarunkowania prawne, społeczno-gospodarcze oraz finansowe wdrażania przywołanego przepisu w Polsce.

Część pierwsza zawiera analizę uwarunkowań prawnych związanych z realizacją konwencyjnej zasady równości i niedyskryminacji.

Analiza uwarunkowań prawnych obejmuje następujące akty prawne:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „**Konstytucja RP**”
- 2) Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (t.j. Dz. U. WE L.2000.180.22);
- 3) Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. U. WE L.2000.303.16);

- 4) Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. U. UE L.2004.373.37);
- 5) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), dalej jako „**Kodeks cywilny**” lub „**k.c.**”;
- 6) Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.), dalej jako „**Kodeks rodzinny i opiekuńczy**” lub „**k.r.o.**”
- 7) Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.), dalej jako „**kodeks postępowania cywilnego**” lub „**k.p.c.**”;
- 8) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), dalej jako „**kodeks postępowania karnego**”;
- 9) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23), dalej jako „**kodeks postępowania administracyjnego**”;
- 10) Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o advokaturze. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1999 z późn. zm.), dalej jako „**Prawo o advokaturze**” lub „**p.a.**”;
- 11) Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1842 z późn. zm.); dalej jako „**Prawo o szkolnictwie wyższym**” lub „**p.s.w.**”
- 12) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1907 z późn. zm.), dalej jako „**ustawa o transporcie drogowym**” lub „**t.d.u.**”;
- 13) Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się. (Dz. U. Nr 209, poz. 1243 z późn. zm.), dalej jako „**ustawa o języku migowym**” lub „**j.m.u.**”;
- 14) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), dalej jako „**Prawo budowlane**” lub „**p.b.**”
- 15) Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1219), dalej jako „**ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania**” lub „**w.n.p.U.E.u.**”.

Część druga zawiera analizę uwarunkowań pozaprawnych.

2. UWARUNKOWANIA PRAWNE

„Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) dostęp do wymiaru sprawiedliwości (art. 13 Konwencji)” zawierało analizę obejmującą obszar normatywny wyznaczony przez art. 13 Konwencji. Wskazany przepis wyraża prawo osób niepełnosprawnych do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Na podstawie przywołanego dokumentu należy przedstawić poniższe wnioski i rekomendacje.

2.1 Zasady równości i niedyskryminacji w Konwencji

Zasady równości i niedyskryminacji są jednymi z podstawowych zasad w każdym demokratycznym państwie prawa. Ustrój demokratyczny opiera się bowiem na założeniu, że osoby znajdujące się w podobnym położeniu powinny być traktowane w tożsamy sposób. Zasada równości jest jedną z podstawowych gwarancji systemowych, zapewniającą, że jednostki nie są różnicowane w sposób arbitralny.

Równość i niedyskryminacja są również podstawowymi zasadami samej Konwencji. Nierówne traktowanie i uprzedzenia dotyczą bowiem osób niepełnosprawnych na każdej płaszczyźnie życia. Jednym z podstawowych założeń art. 5 KPON jest zatem wprowadzenie przekrojowych ram prawnych dla zapobiegania różnicowania sytuacji danej osoby wyłącznie ze względu na jej niepełnosprawność. Zgodnie z art. 5 ust. 1 KPON, *Państwa Strony uznają, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa i są uprawnieni, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, do jednakowej ochrony prawnej i jednakowych korzyści wynikających z prawa. Przepis ten wprowadza zasadę równości w znaczeniu formalnym, czyli równość w prawie i wobec prawa.* Ma pełnić rolę gwarancji, że przepisy prawne nie będą wykorzystywały niepełnosprawności jako przesłanki różnicowania obywateli. Jest to gwarancja o charakterze typowego obowiązku poszanowania – Państwa Strony zobowiązują się, że nie będą podejmować działań naruszających równość wszystkich ludzi, bez względu na jej niepełnosprawność.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 *Państwa Strony zakażą jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i zagwarantują osobom niepełnosprawnym jednakową dla wszystkich i skuteczną ochronę przed dyskryminacją z jakichkolwiek względów. Przepis ten stanowi negatywne ujęcie zasady równości z ust. 1, wprowadzając zasadę zakazu dyskryminacji.*

Odmienne charakter ma art. 5 ust. 3 KPON, zgodnie z którym w celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji, Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia racjonalnych usprawnień. Przepis ten wprowadza do Konwencji element zasady równości w znaczeniu materialnym. Idzie on bowiem o krok dalej niż przytoczone wcześniej przepisy. Wymaga on Państw Stron spełnienia obowiązku realizacji. Państwa Strony powinny podjąć pozytywne działania o charakterze racjonalnych usprawnień, mających na celu wyrównanie szans osób niepełnosprawnych.

Artykuł 5 ust. 4 KPON doprecyzowuje poprzednie ustępy omawianego przepisu, stanowiąc, że za dyskryminację w rozumieniu niniejszej konwencji nie będą uważane szczególne środki, które są niezbędne celem przyspieszenia osiągnięcia lub zagwarantowania faktycznej równości osób niepełnosprawnych.

W kontekście rozważań zasady równości należy wyjaśnić dwa podstawowe pojęcia z nią powiązane (art. 2 KPON):

- *Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność* oznacza jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia.
- *"Racjonalne usprawnienie"* oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nie nakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami.

2.2 Regulacje antydyskryminacyjne w prawie polskim

Krajowym aktem normatywnym, którego zakres przedmiotowy obejmuje wprost kwestię dyskryminacji, jest Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. nr 1219). Stanowi ona implementację szeregu dyrektyw unijnych, w szczególności:

- dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U.U.E.L.2000.180.22);
- dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U.U.E.L.2000.303.16);
- dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U.U.E.L.2004.373.37).

Ustawa przewiduje zamknięty katalog kryteriów nieuczciwego różnicowania traktowania, który obejmuje: płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną (art. 1 w.n.p.U.E.u.). Przepisy ww, ustawy nie zawierają zwrotu „w szczególności”, stosowanego powszechnie w międzynarodowych aktach praw człowieka w celu wskazania na jedynie przykładowy charakter wyliczenia. Omawiany akt prawny nie uwzględnia zatem sytuacji, w których nierówne traktowanie następuje z uwagi na inne niż wymienione w nim cechy (np. wygląd, nosicielstwo wirusa HIV). Zgodnie z argumentacją rządu, przesyłającego projekt ustawy do Sejmu „takie rozwiązanie w pełni implementuje rozwiązania zawarte w dyrektywach, które nie zawierają otwartego katalogu przesłanek nierównego traktowania”¹. Ustawa realizuje zatem minimum wyznaczone przez prawo unijne w zakresie równego traktowania.

Ustawa ma ograniczony zakres przedmiotowy. Zgodnie z art. 4 w.n.p.U.E.u., przepisy stosuje się w związku z kształceniem zawodowym, działalnością gospodarczą i zawodową, działalnością związków zawodowych oraz dostępem do zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, oświaty i usług oferowanych publicznie. Akt zapewnia ochronę równego traktowania w stosunkach, w których stroną jest organ państwowy lub instytucja o publicznym charakterze, jak również ochronę stosunku pracy. Wspólną cechą wskazanego kręgu adresatów jest zatem podporządkowana pozycja w relacji z pewnym podmiotem, czyli sytuacja, w której szczególnie łatwo o nadużycie i dyskryminację. Przepis art. 5 w.n.p.U.E.u. zawiera szeroki katalog negatywnych przesłanek stosowania ustawy.

¹ Cyt za.: K. Śmiszek, komentarz art. 1, cz. 3 [w:] K. Kędziora, K. Śmiszek (red.), *Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, 2016, dostęp: LEX.

Określając zakres ochrony konkretnych obszarów (art. 6-8 w.n.p.U.E.u.), ustawa enumeratywnie wymienia kryteria względem których zróżnicowane traktowanie jest zabronione. W ten sposób – *a contrario* - ustawa zezwala na dyskryminację i inne formy nierównego traktowania z uwagi na cechy podmiotu nie wymienione w związku z chronionym obszarem.

Ustawa wskazuje na konkretne instytucje gwarantujące ochronę praw podmiotowych. Artykuł 13 w.n.p.U.E.u. stanowi, że każdy wobec kogo naruszono zasadę równego traktowania ma prawa do odszkodowania zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Osłabiony został ciężar dowodu dla osoby próbującej dowieść naruszenia praw, bowiem zgodnie z art. 14 w.n.p.U.E.u. wystarczy uprawdopodobnić naruszenie zasady równego traktowania. W tym wypadku to osoba, której zarzucono naruszenie tej zasady jest zobowiązana do wykazania braku jej naruszenia.

Artykuł 18 w.n.p.U.E.u. wymienia dwa organy, którym powierza się realizację zasady równego traktowania w Polsce. Są to Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania. W zakresie obowiązków RPO ustawa ogranicza się do odwołania do odrębnych przepisów. W przedmiocie Pełnomocnika Rządu reguluje wiele kluczowych kwestii związanych z trybem powoływania i funkcjonowania organu. W katalogu przykładowych zadań Pełnomocnika wymienia się m.in.:

- opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie zasady równego traktowania;
- podejmowanie działań zmierzających do eliminacji lub ograniczenia skutków powstałych w wyniku naruszenia zasady równego traktowania;
- promowanie, upowszechnianie i propagowanie problematyki równego traktowania.

Nadzór nad pracą Pełnomocnika stanowi Rada Ministrów, której to składane jest coroczne sprawozdanie zawierające informację o działalności organu, jej wyniki oraz wnioski i rekomendacje w celu zapewnienia przestrzegania równego traktowania w przyszłości.

Z punktu widzenia art. 5 KPON, istotnym zagadnieniem jest wykładnia dyskryminacji, jako kluczowego elementu nierównego traktowania w rozumieniu systemowym. *Rozwiązania ustawowe wyraźnie różnią się od zapisów Konwencji.*

Ustawa rozróżnia dwie definicje: (1) dyskryminacji bezpośredniej i (2) dyskryminacji pośredniej. Poprzez dyskryminację pośrednią rozumie się sytuacje, w których ze względu

na nieakceptowaną cechę osoba jest traktowana mniej korzystnie niż inna osoba bez tej cechy (art. 3 pkt. 1 w.n.p.U.E.u.). Dyskryminacja pośrednia natomiast obejmuje te sytuacje, w których na skutek pozornie neutralnego postanowienia lub działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna sytuacja dla osoby posiadającą nieakceptowaną cechę (art. 3 pkt. 2 w.n.p.U.E.u.). Ustawa zastrzega, że nie można mówić o dyskryminacji pośredniej, jeżeli kryterium jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, a użyte środki są właściwe i konieczne.

Zasadniczo inna jest perspektywa regulacji ustawowej względem postanowień Konwencji. Zaimplementowane przepisy skupiają się na zapobieganiu niekorzystnego traktowania, konstytuując zakazy stosowania irrelevantnych kryteriów. **Z uwagi na przedmiot regulacji, celem ustawy wydaje się umocnienie pozycji osób w pozycji podporządkowanej oraz wyposażenie ich w narzędzia skutecznej ochrony swoim praw. Przepisy nie kreują systemowych rozwiązań służących realizacji tego celu, a jedynie odnoszą się do istniejących instytucji. Celem regulacji wydaje się być jedynie równość formalna.**

Zestawiając standard ochrony gwarantowanej przez przepisy ustawy i Konwencji należy stwierdzić, że KPON jest aktem o doskonalszych środkach realizacji zasady równego traktowania. Definicja dyskryminacji, zawarta w art. 2 Konwencji, nie tylko zapewnia ochronę przed niekorzystnym traktowaniem, ale odwołując się do praw człowieka, obejmuje wszystkie przejawy stanowiące nieakceptowalne z punktu widzenia ochrony praw człowieka, a jedynie z perspektywy określonych stosunków prawnych różnicowanie, wykluczanie i ograniczanie. W sposób otwarty, a nie ograniczony dla każdego obszaru ochrony, określa kryteria względem których nie można różnicować traktowania osób niepełnosprawnych. Co więcej, przepisy Konwencji zobowiązują państwa-strony do pozytywnych działań, takich jak racjonalne usprawnienia uwzględnione w art. 5 ust. 3 KPON, których celem ma być zapewnienie równości materialnej.

Należy uznać, że z uwagi na wymienione braki i ograniczony zakres przedmiotowy, w.n.p.U.E.u. może być traktowana jedynie jako subsydiarne rozwiązanie względem Konwencji. W szczególności nie można uznać, że zapewnia pełną realizację postanowień art. 5 KPON.

2.3 Uwarunkowania prawne realizacji zasady równości – uwagi metodologiczne

Analiza uwarunkowań prawnych realizacji zasad wynikających z art. 5 KPON, może napotykać pewne problemy natury metodologicznej. Przejawy nierówności i dyskryminacji

występują bowiem w różnych płaszczyznach życia, wchodząc tym samym w zakres przedmiotowy innych przepisów Konwencji. Przedstawienie tych zagadnień zbiorczo, w raporcie dotyczącym zasad równości i niedyskryminacji, mogłoby wydawać się zbędne. Dlatego też w niniejszym raporcie akcent zostanie położony nie tyle na prezentację poszczególnych barier i wypracowanie szczegółowych rozwiązań, co raczej na przedstawienie typowych form nierówności i dyskryminacji występujących w polskim systemie prawa. Skutkiem takiej analizy będzie wyłuskanie systemowych nieprawidłowości, wynikających z logiki całego porządku prawnego, co pozwoli na przedstawienie rekomendacji o takim również charakterze.

Bariery prawne w realizacji zasady równości mogą mieć dwoisty charakter:

- **formalny**; tego typu bariery polegają na nieuzasadnionym różnicowaniu osób ze względu na niepełnosprawność wynikającym wyraźnie lub w sposób dorozumiany z przepisów prawa; w takiej sytuacji przepisy prawa albo *expressis verbis* odwołują się do kryterium niepełnosprawności przy różnicowaniu obywateli (tzw. dyskryminacja bezpośrednia) albo tworzą zróżnicowanie w taki sposób, że chociaż brak jest wyraźnego odwołania do niepełnosprawności, to a praktyce sytuacja osób niepełnosprawnych stworzona na podstawie przepisu jest gorsza niż sytuacja osób pełnosprawnych (tzw. dyskryminacja pośrednia);
- **materialny**; tego typu bariery występują w sytuacji, gdy pomimo tego, że formalnie nie ma różnicowania osób według kryterium niepełnosprawności, to uwarunkowania faktyczne powodują, że osoby niepełnosprawne nie mają możliwości równego uczestnictwa w życiu społecznych lub korzystania z jakiegoś prawa.

2.4 Bariery prawne w realizacji zasady równości formalnej

Jak zostało już wyżej wspomniane, bariery o charakterze formalnym mogą mieć dwoisty charakter – dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej.

2.4.1 Dyskryminacja bezpośrednia

W polskim systemie prawnym dyskryminacja bezpośrednia ze względu na dyskryminację nie jest zjawiskiem powszechnym. Regulacja przewidująca dyskryminację bezpośrednią niezajdującą uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych stanowiłaby rażące naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Jednak nawet nieliczne przypadki występowania tego typu niedozwolonego różnicowania są niezwykle szkodliwe dla sytuacji osób niepełnosprawnych, prowadząc do stygmatyzacji i utrwalania stereotypów.

Podstawowym przypadkiem dyskryminacji bezpośredniej osób niepełnosprawnych w polskim systemie prawnym jest instytucja ubezwłasnowolnienia. Wadliwość tej instytucji została przedstawiona w opracowaniu regulacyjnym oraz w raporcie tematycznym dotyczącym art. 12 KPN. W tym miejscu należy jednak wskazać na mechanizm dyskryminacji bezpośredniej wynikający z obecnej regulacji przesłanek ubezwłasnowolnienia całkowitego lub częściowego osoby fizycznej.

Instytucja ubezwłasnowolnienia jest instrumentem prawnym pozwalającym na wyłączenie lub ograniczenie osobie fizycznej zdolności do czynności prawnych, pozbawiając ją tym samym możliwości samodzielnego kierowania swoimi sprawami właściwie w każdej sferze życia. Zgodnie z art. 13 § 1 *osoba, która ukończyła lat trzynaście, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem.* Z kolei zgodnie z art. 16 § 1 k.c. *osoba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw.* Jak można zauważyć, przepisy te określają dwie grupy przesłanek:

- pierwszą, odnoszącą się do niepełnosprawności intelektualnej i psychicznej, czyli zgodnie z przestarzałą terminologią zastosowaną w k.c., *choroby psychicznej niedorozwoju umysłowego, innych zaburzeń psychicznych oraz pijaństwa i narkomania.*
- drugą, odnoszącą się do zdolności osoby do samodzielnego kierowania swoimi sprawami;

Taki sposób regulacji instytucji ubezwłasnowolnienia bywa tradycyjnie uzasadniany koniecznością ochrony osób niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie, które miałyby nie być w stanie samodzielnie kierować swoim zachowaniem. Jednak takie rozwiązanie jest nie tylko sprzeczne z nowym paradygmatem wynikającym z art. 12 KPN, ale stanowi również przejaw bezpośredniej dyskryminacji. Pozbawienie osoby fizycznej zdolności do czynności prawnych następuje w tym przypadku w oparciu o jej niepełnosprawność. Osoba pełnosprawna nie może zostać ubezwłasnowolniona, nie spełnia bowiem pierwszej ze wspomnianych przesłanek. W ten sposób ustawodawca potraktował osoby niepełnosprawne w sposób wyraźnie dyskryminujący – przy określaniu, kto może być ubezwłasnowolniony odwołał się do kryterium niepełnosprawności intelektualnej i psychicznej. Wyeliminowanie

wskazanej bariery wymaga nie tylko daleko posuniętych zmian w Kodeksie cywilnym, ale również zmian w świadomości społecznej (szczegółowe rekomendacje zostały przedstawione w raporcie tematycznym dla art. 12 KPON.

Jak widać z przedstawionej wyżej analizy, instytucja ubezwłasnowolnienia stanowi przykład dyskryminacji bezpośredniej, bezpośrednio odwołującej się do niepełnosprawności jako kryterium różnicowania. Już sama ta okoliczność pozwala na uznanie ubezwłasnowolnienia za niezgodne z art. 5 KPON. Wadliwość instytucji pogłębia okoliczność, że opiera się ona na dyskryminującym paradygmacie, w myśl którego osoby niepełnosprawne nie są w stanie same decydować o swoich sprawach.

Innym przykładem dyskryminacji bezpośredniej jest regulacji dotycząca zdolności do zawarcia małżeństwa. Zgodnie z art. 12 k.r.o. *nie może zawrzeć małżeństwa osoba dotknięta chorobą psychiczną albo niedorozwojem umysłowym. Jeżeli jednak stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie, sąd może jej zezwolić na zawarcie małżeństwa.* Jak widać, przytoczony przepis uzależnia prawo do zawarcia małżeństwa – jedno z podstawowych praw człowieka chronionych również w art. 23 KPON – od tego, czy dana osoba nie jest *dotknięta chorobą umysłową albo niedorozwojem umysłowym*. Co więcej, nawet jeżeli stan zdrowia lub umysłu danej osoby nie zagraża małżeństwu lub zdrowiu potomstwa i jeżeli nie została ona ubezwłasnowolniona, w dalszym ciągu musi się ona ubiegać o pozwolenie sądu na zawarcie małżeństwa². Należy zatem stwierdzić, że w szczególności w drugim przypadku, o odebraniu osobie prawa do zawarcia małżeństwa decydują przesłanki związane wyłącznie z niepełnosprawnością – nie ma bowiem żadnego racjonalnej przeszkody dla zawarcia małżeństwa. W konsekwencji art. 12 należy uznać za przykład rażącej dyskryminacji bezpośredniej.

Podsumowując, należy wskazać, że cechą charakterystycznej barier o charakterze dyskryminacji bezpośredniej, wynikającymi z analizy instytucji ubezwłasnowolnienia oraz przesłanek zawarcia małżeństwa jest to, że różnicują one osoby według kryterium ich niepełnosprawności, przy założeniu, że takie rozróżnienie jest uzasadnione jakąś wartością rangi konstytucyjnej. Takie podejście jest niezgodne z Konwencją z dwóch powodów:

Konwencja zakazuje jakichkolwiek nierówności w znaczeniu formalnym, wynikających z niepełnosprawności;

² Na marginesie należy stwierdzić, że przesłanka *zdrowia potomstwa* stanowi przesłankę rażąco dyskryminacyjną, noszącą znamiona praktyk eugenicznych.

Konwencja zakłada, że niepełnosprawność nie może być czynnikiem wpływającym na ograniczanie praw ludzi i zastępowanie ich w korzystaniu z tych praw; byłoby to niezgodne z podstawowym paradygmatem Konwencji, zmierzającym do zapewnienia wszystkim ludziom – bez względu na ich niepełnosprawność – pełnego i samodzielnego korzystania z praw człowieka.

Należy tym samym stwierdzić, że żadne zastosowanie dyskryminacji bezpośredniej nie będzie w polskim systemie prawnym dozwolone.

2.4.2 Dyskryminacja pośrednia

Jak zostało już wspomniane, dyskryminacja pośrednia polega na tym, że chociaż nie odwołuje się *expressis verbis* do niepełnosprawności, to jej skutkiem jest dyskryminacja osób niepełnosprawnych.

Przypadki dyskryminacji pośredniej w polskim systemie prawnym w znacznej mierze dotyczą powiązania możliwości korzystania z wolności i praw z okolicznością przysługiwania danej jednostce pełnej zdolności do czynności prawnych. Jednym z czynników, który wpływa na przysługiwanie jednostce pełnej zdolności do czynności prawnych jest to, czy została ona ubezwłasnowolniona. Jak zostało wskazane wyżej, ubezwłasnowolnienie jest przejawem dyskryminacji bezpośredniej – przesłanką do ograniczenia zdolności do czynności prawnych są bowiem *niedorozwój umysłowy, choroba umysłowa oraz inne zachowania psychiczne*. W związku z tym przepisy odwołujące się do zdolności do czynności prawnych pośrednio dyskryminują osoby niepełnosprawne.

W polskim systemie pełnej zdolności do czynności prawnych wymaga się m.in. w następujących okolicznościach:

- sporządzanie testamentu (art. 944 § 1 k.c.);
- przysługiwanie władzy rodzicielskiej (art. 94 § 1 k.r.o.);
- możliwość bycia opiekunem (art. 148 § 1 k.r.o.);
- możliwość bycia nauczycielem akademickim (art. 109 ust. 1 pkt 2 p.s.w.u.);
- możliwość bycia adwokatem (art. 65 pkt 2 p.a.);
- zdolność do podejmowania czynności w postępowaniu cywilnym i administracyjnym (art. 65 § 1 k.p.c. oraz art. 30 § 1 k.p.a.);

Wszystkie przywołane sytuacje stanowią przykład dyskryminacji pośredniej – bez odwołania się *expressis verbis* do kryterium niepełnosprawności pozwalają na pozbawienie jednostki jej praw.

W celu eliminacji opisanych wyżej przypadków dyskryminacji pośredniej możliwe są dwa rozwiązania:

- wprowadzenie regulacji abstrahującej od zdolności do czynności prawnych i wprowadzającej odrębne kryteria możliwości korzystania z danych wolności lub praw;
- zmiana instytucji ubezwłasnowolnienia w sposób eliminujący znamiona dyskryminacji bezpośredniej.

Wybór środka zależy od ustawodawcy, który powinien uwzględnić specyfikę danego przypadku i zakresu zdolności i umiejętności wymaganych w danej sferze spraw, jednak bez odwoływania się, pośrednio lub bezpośrednio, do niepełnosprawności.

2.5 Bariery w realizacji równości materialnej

Bariery o charakterze równości materialnej wyróżniają się tym, że chociaż nie dochodzi do żadnego różnicowania w znaczeniu prawnym, co więcej, przepisy mogą nawet deklamować pełną równość, to osoby niepełnosprawne są dyskryminowane ze względu na nierówności o charakterze faktycznym, które nie są przez przepisy odpowiednio łagodzone. Używając terminologii Konwencji, w takiej sytuacji dyskryminacja nie oznacza różnicowania ze względu na niepełnosprawność, ale brak podjęcia wszelkich odpowiednich kroków celem zapewnienia racjonalnych usprawnień. Oznacza to *de facto*, że dla realizacji zasady równości w znaczeniu formalnym może zaistnieć konieczność podjęcia szczególnych środków, które są niezbędne celem przyspieszenia osiągnięcia lub zagwarantowania faktycznej równości osób niepełnosprawnych, czyli tzw. dyskryminacji pozytywnej. Innymi słowy, zasada równości materialnej oznacza obowiązek Państw Stron do zapewnienia racjonalnych usprawnień w celu wyrównywania szans.

Prawo budowlane

Jednym z typowych przykładów nierówności w znaczeniu materialnym są liczne przepisy Prawa budowlanego. Szczegółowa analiza tych regulacji dokonana w opracowaniach regulacyjnych dot. art. 5 i 9 KPON pozwoliła na wyodrębnienie następujących barier prawnych:

- złe stosowanie przepisów dotyczących obowiązków ułatwień dostępowych na etapie projektowania obiektów (art. 5 ust. 1 pkt 4., art. 34 ust. 3 pkt 2), przy odstępstwach od przepisów techniczno-budowlanych (art. 9 ust. 1) i przy odstępieniu od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, pozwalające na zwiększania dostępu dla osób niepełnosprawnych jedynie w niewielkim stopniu;
- zbyt wąski zakres kontroli nadzoru budowlanego – kontrola obejmuje jedynie kwestię zgodności z pozwoleniem na budowę i wyłącznie obiekty użyteczności publicznej i budynki mieszkalne wielorodzinne; w efekcie pozwala to na obchodzenie przepisów i pozostawienia wielu budynków niedostosowanymi;
- liczne zapisy ograniczające obowiązek dostosowania obiektów np. wyłącznie do części budynków (§ 16 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie).

Te i inne bariery opisane w w/w opracowaniach regulacyjnych stanowią przykłady naruszenia zasady równości materialnej. Przedmiotowe przepisy nie dyskryminują osób niepełnosprawnych, wręcz przeciwnie – przyznają im pewne dodatkowe uprawnienia wyrównawcze. Uprawnienia te są jednak w rzeczywistości zbyt słabe i nieskuteczne, co powoduje, że nie mogą być one uznane za wystarczające środki wyrównywania szans. W sferze faktycznej osoby niepełnosprawne są zatem dyskryminowane – pomimo braku różnicowań prawnych, zarówno pośrednich jak i bezpośrednich, nie mają one możliwości korzystania z obiektów budowlanych w równym stopniu co osoby pełnosprawne.

Transport zbiorowy

W opracowaniu regulacyjnym dotyczącym art. 5 KPON wskazano na szereg barier związanych z transportem zbiorowym:

- art. 47b ust. 1 pkt 2 t.z.u., ogranicza obowiązek dostosowania dworców do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej jedynie do dworców zlokalizowanych w miastach powyżej 50.000 mieszkańców i które rocznie obsługują – w zakresie odjazdów – powyżej 500.000 pasażerów.
- art. 9 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 4, ogranicza wymóg opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a tym samym wymóg uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej w zakresie usług przewozowych, wyłącznie do gmin liczących co najmniej

50.000 mieszkańców, powiatów liczących co najmniej 80.000 mieszkańców i związkom powiatów liczącym co najmniej 120.000 mieszkańców.

- art. 21 ust. 1 pkt 2, jedynie fakultatywny charakter obowiązku przystosowania pojazdów do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Przedstawione przypadki stanowią przykłady naruszeń zasady równości w znaczeniu materialnym. Opisanie przepisów nie pozwala bowiem osobom niepełnosprawnym na równe korzystanie z środków transportu drogowego.

Ustawa o języku migowym

Kolejne przykłady naruszeń zasady równości materialnej można odnaleźć w ustawie o języku migowym:

- pomimo wprowadzenia obowiązku wśród podmiotów zobowiązanych zapewnienia możliwości korzystania przez osoby uprawnione z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika (art. 10 j.m.u.), obecnie istniejąca interpretacja tego przepisu, zakładająca, iż obowiązek ma jedynie charakter pasywny, **znoszenia** obecności tłumacza, a nie zapewnienia jego usług, nie pozwala osobom niepełnosprawnym na korzystanie z pomocy np. w czasie wizyt u lekarza;
- na zapewnienie dostępności usług tłumacza nie pozwalają również akty wykonawcze, w tym rozporządzenie MPIPS w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON; rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2046) Należy w tym miejscu podkreślić, że możliwość otrzymania dofinansowania usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika z PFRON na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON, **nie stanowi wystarczającego rozwiązania w przypadku usług zdrowotnych**. Zgodnie z ustaleniami poczynionym w Opracowaniu regulacyjnym dot. art. 5 KPON rozporządzenie przewiduje jedynie *możliwość* ubiegania się przez powiat o finansowanie ze środków PFRON usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika. W przepisie tym nie sprecyzowano miejsca realizacji usługi tłumacza, nie skorelowano go również z obowiązkiem zapewnienia usługi translatoryjnej w sytuacji korzystania ze świadczeń zdrowotnych. W związku z tym należy stwierdzić, że jedynie aktywny obowiązek podmiotów leczniczych do

zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług tłumacza podczas wizyty u lekarza, może zapewnić odpowiednią realizację wymagań Konwencji.

Wspomniane rozwiązanie nie tylko nie dyskryminuje osób niepełnosprawnych, ale przewiduje również pewne ułatwienia w korzystaniu przez nie ze swoich praw. Niemniej jednak przedmiotowe ułatwienia są niewystarczające i w niektórych przypadkach mają charakter fasadowy. W konsekwencji realna sytuacja osób niepełnosprawnych jest gorsza niż osób pełnosprawnych. Nie mają one bowiem równych szans na korzystanie z usług wymagających komunikacji bezpośredniej jak np. wizyta u lekarza.

Podsumowanie

Jak widać z przywołanych przykładów, zasada równości materialnej wymaga od państwa więcej niż likwidacji dyskryminujących, pośrednio lub bezpośrednio, przepisów prawnych. Równość materialna wymaga bowiem podejmowania działań, mających na celu wyrównanie szans osób niepełnosprawnych na pełne korzystanie ze swoich praw i funkcjonowanie w społeczeństwie. Jest to możliwe tylko przy podjęciu działań pozytywnych, wyrównujących szanse i zwiększających szanse i zwiększające dostępność, nazwane w Konwencji jako racjonalne usprawnienia. W celu eliminacji przedstawionych wyżej barier konieczne jest aktywne, pozytywne działania państwa, których celem będzie zapewnienie, że wszyscy ludzie w równym stopniu korzystają ze wszystkich praw bez względu na niepełnosprawność.

2.6 Rekomendacje prawotwórcze

Przedstawione powyżej akty prawne miały charakter przykładowy, wskazujący na najbardziej typowe przykłady naruszeń zasady równości formalnej (dyskryminacja bezpośrednia i pośrednia) oraz zasady równości materialnej. Oczywistym jest, że lista naruszeń zasady równości jest znacznie dłuższa, zostały one jednak poddane szczegółowej analizie w innych opracowaniach.

2.6.1 Dyskryminacja bezpośrednia

2.6.1.1 Kodeks cywilny (art. 12 i n. k.c.)

- (a) Obecna regulacja pozwala na wyłączenie lub ograniczenie osobie fizycznej możliwości samodzielnego działania w sferze prawnej w związku z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną;
- (b) W celu eliminacji opisanego wyżej przypadku dyskryminacji bezpośredniej należy usunąć wszystkie przesłanki

ubezwłasnowolnienia odwołujące się do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej.

2.6.1.2 Kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 12 k.r.o.)

- (a) Zgodnie z art. 12 k.r.o., osoby niepełnosprawne psychicznie lub intelektualnie nie mogą co do zasady zawierać małżeństw, a nawet jeżeli spełnią inne przesłanki określone w przepisie, muszą uzyskać zgodę sądu.
- (b) W celu usunięcia opisanej bariery należy zmodyfikować przesłanki ważności małżeństwa z art. 12 k.r.o., tak by nie odnosiły się do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej.

2.6.2 Dyskryminacja pośrednia

2.6.2.1 Kodeks cywilny (art. 944 k.c.)

- (a) Obecna regulacja przyznaje zdolność testowania (zdolność do sporządzenia testamentu) wyłącznie osobom posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych, pomijając tym samym wszystkie ubezwłasnowolnione osoby niepełnosprawne.
- (b) Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPO lub ustanowienie nowej regulacji zdolności testowania w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych.

2.6.2.2 Kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 94 § 1 k.r.o.)

- (a) Obecna regulacja pozbawia rodziców władzy rodzicielskiej nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych – czyli ubezwłasnowolnionych rodziców niepełnosprawnych.
- (b) Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPO lub ustanowienie nowej regulacji władzy rodzicielskiej w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych.

2.6.2.3 Kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 148 § 1 k.r.o.)

- (a) Obecna regulacja przesłanek, który musi spełniać opiekun wyklucza ubezwłasnowolnione osoby niepełnosprawne.
- (b) Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPON lub ustanowienie nowej regulacji przesłanek, które musi spełniać opiekun, w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych.

2.6.2.4 Ustawa o szkolnictwie wyższym (art. 109 ust. 1 pkt 2)

- (a) Obecne przepisy nie pozwalają ubezwłasnowolnionym osobom niepełnosprawnym na zostanie nauczycielem akademickim.
- (b) Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPON lub ustanowienie nowej regulacji przesłanek, które musi spełniać nauczyciel akademicki, w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych.

2.6.2.5 Prawo o adwokaturze (art. 65 pkt 2)

- (a) Obecne przepisy nie pozwalają ubezwłasnowolnionym osobom niepełnosprawnym na zostanie adwokatem.
- (b) Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPON lub ustanowienie nowej regulacji przesłanek, które musi spełniać adwokat, w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych.

2.6.2.6 Prawo budowlane

- (a) Obecne rozwiązania, chociaż przewidują dodatkową ochronę osób niepełnosprawnych, pozwalają na obchodzenie przepisów oraz ograniczają uprawnienia kontrolne nadzoru budowlanego; w konsekwencji osoby niepełnosprawne nie mają możliwości równego korzystania z obiektów budowlanych;
- (b) Wprowadzenie rozwiązań zapewniających faktyczną równość osób niepełnosprawnych w zakresie korzystania z obiektów budowlanych poprzez wprowadzenia rekomendacji opisanych w opracowaniu regulacyjnym dot. art. 9 KPON, np. w przedmiocie zwiększenia

uprawnień nadzoru oraz wprowadzenie szczegółowej definicji „obiekta użyteczności publicznej”;

2.6.2.7 Ustawa o transporcie zbiorowym

- (a) Przepisy ograniczają obowiązki dostosowawcze jedynie do większych miast;
- (b) Wprowadzenie rozwiązań nakierowanych na zapewniania powszechnej dostępności, bez względu na wielkość miejsca zamieszkania.

2.6.2.8 Ustawa o języku migowym

- (a) Praktyka stosowania obecnej regulacji nie zapewnia osobom niepełnosprawnym realnej możliwości korzystania z tłumaczy języka migowego, co pozbawia je dostępu do usług wymagających komunikacji bezpośredniej np. podczas wizyt u lekarza. Konieczne jest zatem zapewnienie osobom niepełnosprawnym pełnego dostępu do usług tłumacza. Przy czym ze względu na ograniczoną liczbę takich tłumaczy należy rozważyć połączenia na żywo w trybie *online* z danym tłumaczem. Rozwiązanie takie jest stosowane np. w salonach niektórych firm, gdzie niepełnosprawny klient może połączyć się zdalnie w tłumaczem, co umożliwia komunikację z ekspedientem. Podobne rozwiązanie jest również wprowadzane przez Grupę PKP na dwunastu największych dworach kolejowych w Polsce (szerzej o tym rozwiązaniu traktuję Opracowanie regulacyjne dot. art. 25 KPON – prawo do zdrowia);
- (b) . W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu usług oferowanych przez tłumaczy języka migowego, należy w szczególności rozważyć wprowadzenie systemu certyfikacji takich tłumaczy

3. UWARUNKOWANIA POZAPRAWNE

Przygotowane w ramach projektu debaty tematyczne z udziałem ekspertów oraz analizy i opracowania miały na celu m.in. zidentyfikowanie pozaprawnych barier wdrażania zapisów KPON w Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie przywołanych dokumentów należy przedstawić poniższe wnioski.

3.1 Stan otoczenia pozaprawnego w obszarze art. 5 KPON

Prawo do równości i niedyskryminacji stanowi istotny element realizacji wszystkich uprawnień gwarantowanych przez *Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych*. Realizacja praw przez Państwa Strony oparta na zasadzie równości gwarantuje harmonijne funkcjonowanie *Konwencji*. Kluczowe dla osiągnięcia stanu równości materialnej między podmiotami prawa, postulowanej tak w *Konwencji* jak i w art. 32 Konstytucji RP, są nie tylko stosowne regulacje prawne, ale również ich odpowiednie wykonywanie i poszanowanie przez ogół społeczeństwa.

Jak zostało objaśnione wcześniej, poprzez dyskryminację ze względu na niepełnosprawność, zgodnie z brzmieniem art. 2 *Konwencji*, rozumie się różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie na podstawie kryterium niepełnosprawności, którego celem jest jakiegokolwiek ograniczenie praw człowieka i jego podstawowych wolności we wszelkich aspektach życia. Autorzy *Konwencji* podkreślają wagę traktowania osób niepełnosprawnych na zasadzie równości z innymi osobami.

Analiza zgromadzonych w ramach projektu materiałów pozwala na zidentyfikowanie pozaprawnych okoliczności, które powstrzymują skuteczną realizację postanowień *Konwencji*. Jedną z nich jest brak powszechnej świadomości o potrzebach osób niepełnosprawnych. Wysoce utrudniona jest skuteczna pomoc, gdy społeczeństwo nie ma odpowiedniej wiedzy o tym jakiego typu wsparcie jest potrzebne. Ściśle z tym powiązany jest brak świadomości na temat charakteru deficytów osób z niepełnosprawnościami. Szczególnie narażone na płynące z tego stanu konsekwencje są osoby z niepełnosprawnością umysłową. Nieświadomość w jakim stopniu takie osoby potrafią wykonywać swoje prawa i obowiązki może prowadzić do dyskryminacji, mimo braku jakichkolwiek ku temu intencji. W tym aspekcie istotne jest zrozumienie ze strony zarówno członków społeczności, jak i organów instytucji państwowych oraz organizacji pozarządowych. Nie są do tego wystarczające odpowiednie sformułowania na poziomie normatywnym.

Realne wsparcie nie będzie również możliwe, jeżeli społeczeństwo będzie działało w wyniku imperatywów ze strony państwa, a nie poczucia solidarności z osobami niepełnosprawnymi jako równymi podmiotami prawa.

Poszanowanie zasady równości wobec prawa wiąże się z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym możliwości realizacji pełni praw publicznych. Nie są jednak do tego wystarczające regulacje prawne na którymkolwiek szczeblu administracyjnym. Osoby z niepełnosprawnościami nie będą równe względem prawa z osobami pełnosprawnymi, jeżeli nie będą korzystać ze swoich praw. Obowiązkiem organów państwowych jest pokazanie w jaki sposób konstytuowane są udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami oraz w jaki sposób korzystanie z nich umożliwia uczestnictwo w publicznym życiu społeczeństwa. Długa historia braku stosownego wsparcia dla tej grupy społecznej mogła zniechęcić ją do realizacji pełni swoich praw. Dlatego nie tylko należy udział w życiu publicznym umożliwić, ale również do niego zachęcić i udzielić odpowiednie wsparcie.

Istotne z punktu widzenia równych szans są ograniczenia ekonomiczne, którymi obarczone są osoby z niepełnosprawnościami. Problem ten ma dwojaką naturę. Osoby takie w związku ze swoim stanem zdrowia ponoszą dodatkowe koszty, związane z potrzebami medycznymi, transportowymi i wieloma innymi aspektami życia. Potrzebują zatem więcej środków pieniężnych na wydatki umożliwiające normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Niepełnosprawność rodzi również dodatkowe utrudnienia w związku ze zdobywaniem tych środków. Często bowiem stanowi przeszkodę w zdobyciu pracy, czy to poprzez niemożność zdobycia odpowiednich kompetencji, czy też brak dostępu do miejsca pracy w związku z niezastosowaniem odpowiednich usprawnień. Te dwa aspekty tworzą stale pogłębiające się trudności ekonomiczne.

3.2 Różnicowanie

Zgodnie ze słownikową definicją termin „*różnicować*” oznacza dokonywać podziału na podstawie różnic, dzielić się na odrębne kategorie³. Rozpatrując definicję *dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność* zawartą w art. 2 KPON należy powiązać czynność różnicowania z niepełnosprawnością oraz wszelkim wpływem na prawa człowieka i podstawowe wartości. W związku z powyższym różnicowanie ze względu na niepełnosprawność oznacza dokonanie podziału ogółu obywateli, wydzielenie odrębnej kategorii tj. osób niepełnosprawnych. Przy czym podział ten musi doprowadzić do sytuacji, w

³ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/r%C3%B3%C5%BCnicowa%C4%87.html> dostęp na: 12.01.2016

której (jako cel lub skutek) dochodzi do naruszenia lub zniweczenia uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej. Ponadto, powyższa sytuacja powinna być rozpatrywana na zasadzie równości z innymi osobami.

Z powyższych rozważań wynika, iż różnicowaniem ze względu na niepełnosprawność będzie sytuacja, w której wyodrębniona grupa osób tj. osoby niepełnosprawne zostanie potraktowana inaczej niżli pozostałe grupy wyodrębnione według klucza, o ile doprowadza to do naruszenia lub zniweczenia praw człowieka (w tym przede wszystkim praw wynikających z samej Konwencji). Poniżej zostaną zaprezentowane głosy eksperckie z debat tematycznych. Poszczególne opinie ekspertów składają się na obraz sytuacji, w której osoby niepełnosprawne (w tym wypadku finansowanie organizacji zajmujących się ich prawami oraz badania statystyczne ich dotyczące) są traktowane w sposób różnicujący właśnie. Ze względu na niską świadomość społeczną problemów i potrzeb osób z niepełnosprawnością (również wśród elity politycznej), a także ich ograniczoną siłę medialną oraz rzadki udział w debacie publicznej ich problemy zostają usytuowane na dalekim planie, nie widocznym dla zdecydowanej większości opinii publicznej. Powyższe rozważania dobrze korespondują z tezami zawartymi w opracowaniu regulacyjnym dotyczącym art. 8 (opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Dz. U. z 2012 r., poz. 1169,; Podnoszenie świadomości – art. 8 Konwencji). Zgodnie z poczynionymi tam ustaleniami Konwencja nakłada na Polskę obowiązek inicjowania i prowadzenia skutecznych kampanii nastawionych na podnoszenie poziomu świadomości społecznej. W wyniku tych działań powinno dojść do sytuacji, w której poziom świadomości społecznej zagadnienia niepełnosprawności (również wśród podmiotów decyzyjnych) doprowadzi do zaprzestania stosowania różnicujących standardów.

3.2.1.1 Różnicujące traktowanie organizacji zajmujących się sytuacją osób z niepełnosprawnością

Debaty tematyczne, poświęcone omówieniu poszczególnych artykułów Konwencji umożliwiły poszerzenie analizy sytuacji osób z niepełnosprawnościami o perspektywę ekspertów zajmujących się tym zagadnieniem w swoich codziennych pracach. Jednym z istotniejszych problemów, na jakie zwrócili uwagę eksperci jest kwestia systemowego niedofinansowania organizacji zajmujących się osobami z niepełnosprawnością. Problem ten należy rozpatrzyć na kilku płaszczyznach: w szczególności poprzez pryzmat braków kadrowych.

Brak odpowiednich kadr, a szczególnie nie wystarczająca ilość zatrudnionych w takich organizacjach prawników powoduje trudności z kompleksowym wypełnianiem statutowych obowiązków. Prawnicy reprezentujący organizacje społeczne/pozarządowe zajmujące się zagadnieniem niepełnosprawności byłiby niezwykle istotnym uzupełnieniem postępowań o ubezwłasnowolnienie, dodatkowym gwarantem nienadużywania tej procedury. Tymczasem jak podnosi jedna z ekspertek w trakcie swojej jedenastoletniej kariery nie spotkała się jeszcze z takim przypadkiem⁴.

Ze względu na generalnie marginalną pozycję takich organizacji zdobywanie przez nie grantów okazuje się zadaniem szczególnie długotrwałym. Z drugiej strony, silne uzależnienie finansowe takich organizacji od dotacji z budżetu państwa może negatywnie wpłynąć na ich niezależność, a także związać ściśle ich działanie ze zmienną koniunkturą polityczną⁵.

Rzecznik Praw Obywatela jako podmiot szczególnie predestynowany do pomocy prawnej osobom z niepełnosprawnością został ograniczonych w swych działaniach za sprawą zmniejszenia jego budżetu. Inne podmioty, których przedmiotowy zakres obowiązków wskazuje na to, iż powinny swoimi działaniami objąć zagadnienie niepełnosprawności (kwestię dyskryminacji) takie jak Rzecznik Finansowy, Rzecznik Praw Pacjenta czy Urząd Transportu Kolejowego – nie przykładają w swojej codziennej pracy należytej wagi do tego problemu.

Powyższej rozważania potwierdzają poczynione wcześniej uwagi o niskiej świadomości społecznej (również wśród elit politycznych) problemu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami przejawiającej się w tym wypadku istotnym niedofinansowaniem organizacji wspierających takie osoby.

Na marginesie powyższych rozważań należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię podnoszą przez ekspertów, a mianowicie stosunkowo słabe przygotowanie prawników do zajmowania się prawem antydyskryminującym osoby z niepełnosprawnością. Współprace z prawnikami może dodatkowo utrudniać brak wiedzy o sposobach funkcjonowania osób z niepełnosprawnością (w szczególności intelektualną).

3.2.1.2 Brak kompleksowych badań statystycznych dotyczących grupy osób z niepełnosprawnościami

⁴ Sprawozdanie z debaty tematycznej poświęconej art. 5 KPON.

⁵ *Ibid.*

Eksperci podkreślili również niedowartościowanie zagadnienia niepełnosprawności w ramach prowadzonych obecnie badań statystycznych. Brak kompleksowego, holistycznego ujęcia tego zagadnienia na gruncie statystyki publicznej uniemożliwia uzyskanie adekwatnego obrazu statystycznego grupy osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie, uniemożliwia właściwe rozpoznanie i zdefiniowanie najczęstszych praktyk dyskryminujących.

Opinie eksperckie dobrze korespondują z ustaleniami opracowania regulacyjnego dotyczącego art. 31 KPON (opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Dz. U. z 2012 r., poz. 1169,; statystyka i zbieranie danych - art. 31 Konwencji). Osoby zainteresowane należy odesłać do tego opracowania w celu uzyskania szerszych informacji, w tym miejscu należy jednakowoż powtórzyć kilka z tamtejszych uwag. Przede wszystkim, brak wydzielonych podmiotowo badań statystycznych grupy osób z niepełnosprawnością. Takie ujęcie badań zagwarantowałoby zebranie największej ilości adekwatnych danych. Obecnie wprowadzono przeciwne rozwiązanie, gdzie kwestia niepełnosprawności badana jest niejako „przy okazji” innych zagadnień, takich jak np. zatrudnienie. Jest to wiadomość o tyle istotna, iż w badaniach na 2017 r. przewidziano aż 31 działów tematycznych. Wykaz planowanych badań zawarty został w *programie badań statystycznych statystyki publicznej* na rok 2017, jako załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017. Powyższe informację uzasadniają przyjęcie tezy o różnicującym traktowaniu danych statystycznych dotyczących osób z niepełnosprawnością na tle innych badanych dziedzin. Należy też zadać pytanie o dobór właściwych wskaźników w przeprowadzanych badaniach, czy okażą się one adekwatnym narzędziem przy próbach zdefiniowania najpopularniejszych praktyk dyskryminacyjnych.

Powyższe rozważania potwierdzają tezę, jakoby zagadnienie niepełnosprawności było drastycznie niedowartościowane w ramach obecnie prowadzonej debaty publicznej.

Należy podkreślić, iż zebrane obecnie dane statystyczne dostępne są na stronie internetowej Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (<http://www.niepelnosprawni.gov.pl/strona-glowna>), gdzie zostały usystematyzowane w postaci działów tematycznych. Strona ta została dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnością (zgodność z normą WCAG 2.0)..

3.3 Wykluczenie

Zgodnie ze słownikową definicją termin „wykluczać” oznacza wyłączyć kogoś, coś z jakiejś grupy⁶. Rozpatrując definicję *dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność* zawartą w art. 2 KPON należy powiązać czynność wykluczania z niepełnosprawnością oraz wszelkim wpływem na prawa człowieka i podstawowe wartości. W związku z powyższym wykluczanie ze względu na niepełnosprawność oznacza wyłączenie kogoś, w tym wypadku osoby z niepełnosprawnością z ogólnego kręgu uczestników, obywateli, usługobiorców itp. Innymi słowy, z wykluczeniem mamy do czynienia gdy osoby niepełnosprawne zostają pozbawione możliwości uczestniczenia, partycypowania, korzystania z czynności bądź udogodnień oferowanych reszcie obywateli z powodu swojej niepełnosprawności.. Przy czym wykluczenie to musi doprowadzić do sytuacji, w której (jako cel lub skutek) dochodzi do naruszenia lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej. Ponadto, powyższa sytuacja powinna być rozpatrywana na zasadzie równości z innymi osobami.

Z powyższych rozważań wynika, iż wykluczeniem ze względu na niepełnosprawność będzie sytuacja, w której wyodrębniona grupa osób tj. osoby niepełnosprawne zostanie pozbawiona możliwości, z których mogą skorzystać pozostali obywatele, o ile doprowadza to do naruszenia lub zniweczenia praw człowieka (w tym przede wszystkim praw wynikających z samej Konwencji). Poniżej zostaną zaprezentowane głosy eksperckie z debat tematycznych. Poszczególne opinie ekspertów składają się na obraz sytuacji, w której osoby niepełnosprawne są ograniczane w swoich sprawach. Ze względu na niską świadomość społeczną problemów i potrzeb osób z niepełnosprawnością wiele instytucji czy podmiotów stosuje praktyki wykluczające prawa takich osób, w tym przede wszystkim rola państwa jako podmiotu nie wystarczająco wykorzystującego nadane mu narzędzia.

3.3.1.1 Praktyka odbierania zasiłków

Eksperci zreferowali również tendencję panującą wśród urzędników, która może doprowadzić do sytuacji wykluczenia osób z niepełnosprawnością. Mianowicie, istnieją obecnie wśród osób odpowiedzialnych za przyznawanie pomocy osobom niepełnosprawnym praktyka traktowania osób po rehabilitacji jako osób zdrowych⁷, w tym sensie, że odbycie kompleksowej rehabilitacji skutkuje pozbawieniem danej jednostki statusu osoby niepełnosprawnej, a co za tym idzie, pomocy państwowej. W wyniku takiej praktyki, zrehabilitowane osoby

⁶ <http://sjp.pwn.pl/sjp/wykluczyc;2539395.html> dostęp na: 12.01.2016

⁷ Sprawozdanie z debaty tematycznej poświęconej art. 5 KPON.

niepełnosprawne, niegotowe na powrót na rynek pracy odnajdują się w sytuacji drastycznego wykluczenia z życia społecznego.

3.3.1.2 Zniesienie nierówności w dostępie do obiektów budowlanych

Osoby z niepełnosprawnościami dotykają liczne problemy związane z dostępem do obiektów budowlanych, zarówno mieszkalnych jak i użyteczności publicznej. Nierzadko doprowadzają one do wykluczenia osób niepełnosprawnych z kręgu osób mających dostęp do poszczególnych obiektów. Mimo istnienia regulacji w Ustawie – Prawo Budowlane nakazujących uwzględnienie usprawnień dostępowych już na etapie projektowania obiektów (art. 5 ust. 1 pkt 4, art. 34 ust. 3 pkt 2), sposób ich realizacji nie zrównuje dostępu do budynku osób niepełnosprawnych z innymi. Wejścia z udogodnieniami dla osób z ograniczeniami ruchowymi często są umieszczane na tyłach budynku, co oznacza dodatkową niedogodność. Niedostatecznie są też przewidziane usprawnienia wewnątrz obiektów. Obiekty budowlane, mimo przedsięwzięcia pewnych kroków, nie czynią zadość wymogowi równości dostępu dla wszystkich.

Skutkiem tego typu ograniczeń w dostępie w związku z niepełnosprawnością jest naruszenie korzystania z podstawowej wolności, jaką jest swoboda przemieszczania się. Zgodnie z brzmieniem art. 2 *Konwencji*, jest to zatem przejaw dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Tak rozumiana dyskryminacja jest podstawą ograniczania praw w wielu aspektach adresowanych przez *Konwencję*.

Przejawem działań antydyskryminacyjnych jest m. in. przedsięwzięcie przez Państwa Strony racjonalnych usprawnień, tj. takich dostosowań, które są jednocześnie konieczne i odpowiednie oraz nie nakładają nieproporcjonalnie dużego obciążenia na zobowiązanych podmiotach. Koniecznym z punktu widzenia równości w dostępie jest przedsięwzięcie takich założeń inwestycyjnych i ich realizacja, by osoby niepełnosprawne nie musiały doświadczać dodatkowych trudności w korzystaniu z budynku. Nie jest to jednak możliwe w sytuacji, gdy podmioty realizujące inwestycje kierują się jedynie normami prawa, bez praktycznej wiedzy w jaki sposób mają one pomóc osobom niepełnosprawnych.

Celem organów rządowych i samorządowych powinno być podnoszenie świadomości społeczeństwa o potrzebach osób z niepełnosprawnościami względem dostępu do obiektów budowlanych. Tylko pełne zrozumienie tej kwestii na wszystkich etapach inwestycji budowlanych zapewni efektywne wdrożenie przepisów traktujących o usprawnieniach dla niepełnosprawnych, a w efekcie równość w dostępie i realizację postanowień art. 5 KPON. W

przeciwnym wypadku dochodzić będzie do praktyki wykluczenia grupy osób z niepełnosprawnością z możliwości dostępu do budynków, w tym budynków użyteczności publicznej.

Na poziomie wojewódzkim pewne istotne informacje pojawiają się w Regionalnych Programach Operacyjnych. Znalazły się tam zapisy, iż infrastruktura powstająca w ramach projektu będzie dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych (RPO woj. wielkopolskiego). Autorzy bezpośrednio nawiązują do konstrukcji racjonalnych usprawnień. Nie są natomiast wskazane sposoby osiągnięcia równości w dostępie do obiektów budowlanych. Nie został również zauważony problem świadomości i kompetencji podmiotów odpowiedzialnych za inwestycje budowlane.

Należy odnotować, iż Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa przygotowało projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany. W projekcie przewidziano przepis o treści *„Projektowanie przestrzeni oraz inwestycji następuje w sposób zapewniający możliwie szeroki dostęp do nich osób o ograniczonej sprawności, w tym osób starszych, zgodnie z zasadami projektowania uniwersalnego”* (art. 16 projektowanego Kodeksu). Należy wysoko ocenić planowaną zmianę legislacyjną, jaką wychodzącą naprzeciw oczekiwaniom i postulatom środowiska osób z niepełnosprawnościami. Projekt ustawy przeszedł etap konsultacji publicznych (w październiku 2016 roku).

Należy również wspomnieć o *Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020* Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. W przypadku projektów dofinansowanych ze środków unijnych zagadnienie dostępności dla osób z niepełnosprawnością jest zatem szczególnie uwypuklone. W podrozdziale 5.2 powyższych Wytycznych czytamy: (18) *„co do zasady, wszystkie produkty projektów realizowanych ze środków EFS, EFRR i FS (produkty, towary, usługi, infrastruktura) są dostępne dla wszystkich osób, w tym również dostosowane do zidentyfikowanych potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Oznacza to, że muszą być zgodne z koncepcją uniwersalnego projektowania, opartego na ośmiu regułach:*

- 1. Użyteczność dla osób o różnej sprawności;*
- 2. Elastyczność w użytkowaniu;*
- 3. Proste i intuicyjne użytkowanie;*
- 4. Czytelna informacja;*
- 5. Tolerancja na błędy;*

6. *Wygodne użytkowanie bez wysiłku;*
7. *Wielkość i przestrzeń odpowiednie dla dostępu i użytkowania;*
8. *Percepcja równości.”*

Należy wskazać, że powyższe rozwiązanie może również posłużyć jako wzór przy ustalaniu krajowych standardów dotyczących uniwersalnego projektowania w zakresie dostępności do obiektów budowlanych.

3.3.1.3 Niska świadomość społeczna w zakresie braku dyskryminacji

Eksperti zwrócili uwagę na szereg praktyk prowadzących do wykluczenia wynikających z brak wrażliwości społecznej oraz niskiej powszechnej świadomości problemów grupy osób z niepełnosprawnościami. Ogłoszenia o pracę oparte są w przeważającej większości przypadków na kontakcie telefonicznym pomiędzy osobą poszukującą pracy a przyszłym pracodawcą, taki sposób komunikacji automatycznie wyklucza ze zbioru potencjalnych pracowników osoby niesłyszące. Ponadto, jak podnoszą eksperci, relatywnie często zdarzają się ogłoszenia o pracę w urzędach państwowych, w których treści podkreślone jest, iż dane stanowisko nie jest przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością (brak odpowiednich przystosowań infrastrukturalnych). Jest to praktyka wykluczająca stosowana przez państwo, które nie robi należytego użytku z instrumentu racjonalnych usprawnień. W przypadku podmiotu tak silnego jak państwo trudno bowiem zastosować wyłączającą przesłankę nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia w ramach dostosowywania miejsc do potrzeb osób z niepełnosprawnością.

Należy również podnieść kwestię braku faktycznej możliwości ubezpieczenia elektrycznych wózków inwalidzkich (nierzadko wartych kilkanaście tysięcy złotych) czy brak odpowiednich dostosowań gabinetów ginekologicznych dla potrzeb kobiet z niektórymi rodzajami niepełnosprawności (brak odpowiedniego wykorzystania instrumentu racjonalnych usprawnień).

3.4 Ograniczanie

Zgodnie ze słownikową definicją termin „*ograniczać*” oznacza zacieśnić zakres czegoś⁸. Rozpatrując definicję *dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność* zawartą w art. 2 KPON należy powiązać czynność ograniczania z niepełnosprawnością oraz wszelkim

⁸ <http://sjp.pwn.pl/sjp/ograniczyc;2494435.html> dostęp na: 12.01.2016

wpływem na prawa człowieka i podstawowe wartości. W związku z powyższym ograniczanie ze względu na niepełnosprawność oznacza zacieśnienie zakresu np. pewnych usług oferowanych grupie osób z niepełnosprawnością względem szerszego zakresu oferowanego reszcie obywateli. Ujmując rzecz inaczej, zakres świadczeń z jakich mogą skorzystać osoby niepełnosprawne jest węższy od analogicznego zakresu dotyczącego reszty obywateli właśnie z powodu ich niepełnosprawności. Przy czym ograniczenie to musi doprowadzić do sytuacji, w której (jako cel lub skutek) dochodzi do naruszenia lub zniweczenia uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej. Ponadto, powyższa sytuacja powinna być rozpatrywana na zasadzie równości z innymi osobami.

Z powyższych rozważań wynika, iż ograniczeniem ze względu na niepełnosprawność będzie sytuacja, w której wyodrębniona grupa osób tj. osoby niepełnosprawne zostanie pozbawiona części możliwości, z których mogą skorzystać pozostali obywatele, o ile doprowadza to do naruszenia lub zniweczenia praw człowieka (w tym przede wszystkim praw wynikających z samej Konwencji). Poniżej zostaną zaprezentowane głosy eksperckie z debat tematycznych. Poszczególne opinie ekspertów składają się na obraz sytuacji, w której osoby niepełnosprawne są ograniczane w swoich sprawach. Ze względu na niską świadomość społeczną problemów i potrzeb osób z niepełnosprawnością wiele instytucji czy podmiotów stosuje praktyki ograniczające prawa takich osób, przy czym mówimy o bankach, lekarzach czy mediach. Znaczy to, że praktyki ograniczające prawa dotyczą osoby z niepełnosprawnością na co dzień, w zwykłych codziennych sprawach, ułatwiając swoje bieżące sprawy.

3.4.1.1 Ograniczony dostęp do mediów

Ekspersi wyrazili swoje wątpliwości co do równego dostępu do mediów publicznych osób z niepełnosprawnością. Powyższą barierę należałoby podzielić na dwie płaszczyzny: po pierwsze, kwestia dostosowania filmów czy programów telewizyjnych do potrzeb osób z niepełnosprawnością tj. pytanie czy zapewniono tłumaczenie na język migowy, czy istnieje możliwość wyboru napisów zamiast lektora. W związku z powyższym zwrócono uwagę na brak danych w tym zakresie (patrz: uwaga 1.3.1.2 *Brak kompleksowych badań statystycznych dotyczących grupy osób z niepełnosprawnościami*) zarówno co ilości takich programów, procentowego ich udziału w ramówce, jak i co do ewentualnych opłaty naliczanych za takie usługi. Przepis art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji (ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 1993 Nr 7, poz. 34 ze zm.) stwierdza, iż nadawcy programów

telewizyjnych są obowiązani do zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu, przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia. Przy czym możliwe jest zmniejszenie tego udziału poprzez rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W związku z powyższym należy rozważyć albo zwiększenie procentowego udziału programów dostosowanych dla osób niepełnosprawnych w ramach ramówki poprzez nowelizację ustawy o radiofonii i telewizji, albo poprzez zmianę „oddolną”, praktyk nadawców telewizyjnych, tak by obecnie dostosowane programy zajęły bardziej eksponowane miejsce w ramach telewizyjnych ramówek. Należy też zauważyć, iż zgodnie z obowiązującymi Programami Operacyjnymi Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej na rok 2017 producent filmu fabularnego, dokumentalnego i pełnometrażowego filmu animowanego, dofinansowanego przez PISF, musi wyprodukować ścieżkę z audiodeskrypcją i napisy dla osób niesłyszących. Audiodeskrypcja i napisy muszą być dołączone do kopii wzorcowej filmu, będącej podstawą do produkcji kopii dystrybucyjnych.

Na marginesie powyższych rozważań, eksperci zwrócili również uwagę na problem z dostosowaniem stron internetowych podmiotów publicznych oraz informacji w nich zawartych. Jedyne Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na swoich stronach internetowych przekazują część informacji o swoich działaniach w języku migowym⁹.

3.4.1.2 Brak informacji dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych w zakresie usług bankowych.

Wśród czynności życia codziennego, załatwianych przez obywateli z regularną częstotliwością, eksperci szczególnie uwypuklają trudności jakie spotykają osoby z niepełnosprawnością związane z funkcjonowaniem sektora finansowego. Jako przykłady działań ograniczających prawa osób niepełnosprawnych wymieniono przykładowo praktykę nieumieszczania na stronach internetowych banków informacji o udogodnieniach przewidzianych dla osób z niepełnosprawnością takich jak: adresy oddziałów banków oraz bankomatów/wpłatomatów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Ponadto,

⁹ Sprawozdanie z debaty tematycznej poświęconej art. 5 KPON.

działaniem podmiotów sektora finansowego, które doprowadza do ograniczenia praw osób niepełnosprawnych jest również niedostosowanie formatu umów (regulaminów, wzorców opłat i prowizji) do odpowiednich wymogów tj. np. wersję z duża czcionką.

Problemem okazują się również działania banków w zakresie zabezpieczania kont bankowych, w tym praktyka odsłuchania komunikatów, określona przez jedną z ekspertek jako „bardzo niekomfortowa”¹⁰ dla osób niesłyszących. W dalszej kolejności należy wskazać na niezapewnienie usługi tłumaczy języka migowego w placówkach bankowych (w szczególności możliwości połączenia się na żywo w trybie *online* z danym tłumaczem, tym bardziej, że część firm już obecnie zapewnia taką możliwość w swoich salonach).

Na koniec powyższych rozważań należy skonstatować problem z samoregulacją podmiotów zajmujących się usługami bankowymi. Związek Banków Polskich opublikował bowiem wyczerpujący tą materię dokument pt. „*Dobre praktyki obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki*”¹¹ zawierający szereg konkretnych rad gotowych do skonsumowania przez banki. Jednak jak podkreślają eksperci wiele oddziałów banków nie stosuje się do jego postanowień.¹²

3.4.1.3 Praktyka informowania niepełnosprawnych pacjentów

Ekspertki zwrócili uwagę na szczególnie patogenną sytuację jaka występuje w ramach służby zdrowia. Składa się na nią niska liczba tłumaczy języka migowego oraz brak obowiązku ich zapewnienia, a także **niechęć lekarzy zasłaniających się tajemnicą lekarską do dopuszczenia tłumaczy języka migowego do świadczeń zdrowotnych**. Powyższy stan rzeczy doprowadza do praktyki, w której lekarze zapisują informację dla swoich niesłyszących pacjentów na karteczkach. Tymczasem jak podnoszą eksperci, większość osób niesłyszących posługujących się językiem migowym albo nie zna albo zna bardzo słabo język polski¹³. Niestety, osoby te wstydzą się do tego przyznać co doprowadza do sytuacji *worst case scenario* zagrażającej życiu lub zdrowiu pacjenta, gdy ten nie zrozumiały instrukcji lekarza kiwa mu głową, że przeczytał. W związku z powyższym, przy referowaniu obecnej praktyki ograniczającej prawa osób z niepełnosprawnościami należy wprowadzić dwie płaszczyzny: prawną oraz pozaprawną.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Dostępny na: <https://zbp.pl/dla-bankow/zespoły-rady-i-komitety/podaj-nazwe/komitet-ds-jakosc-uslug-finansowych/dobre-praktyki> [13.02.2017]

¹² Sprawozdanie z debaty tematycznej poświęconej art. 5 KPON.

¹³ Ibid.

Prawne uregulowania dotyczące tajemnicy lekarskiej zostały w wyczerpujący sposób przedstawione w opracowaniu regulacyjnym traktującym o art. 25 Konwencji (opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Dz. U. z 2012 r., poz. 1169,; prawo do zdrowia - art. 25 Konwencji). W tym miejscu – dla jasności wyводу – powtórzymy jedynie najistotniejsze z poczynionych tam ustaleń. Przepis art. 22 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta (ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r. (Dz.U. 2009 Nr 52 poz. 417) wprowadza możliwość uczestniczenia przez inne osoby przy świadczeniu zdrowotnym wszakże pod dwoma warunkami: zgody osoby udzielającej świadczenie (wykonującej zawód medyczny) oraz pacjenta. W przypadku osób z niepełnosprawnością sensoryczną taką osobą będzie przede wszystkim tłumacz języka migowego. Zostawienie w pełni dyskrejonalnego wyboru lekarzom w tym zakresie – przy jednoczesnym, wartym podkreślenia, braku wymogu znajomości języka migowego przez lekarza – może doprowadzić do sytuacji, w której pacjent – osoba niepełnosprawna sensorycznie zostanie pozbawiony możliwości uzyskania informacji o swoim stanie zdrowia. Obecne przepisy mogą zatem doprowadzić do sytuacji zarysowanej w poprzednim akapicie.

Jednakowoż, równolegle i symultanicznie do zmian prawnych powinny iść zmiany w świadomości lekarzy. Po pierwsze, zgodnie z powyższymi ustaleniami lekarze często niedopuszczaną tłumaczy języka migowego do uczestniczenia w świadczeniach zdrowotnych, co należy uznać za jedną naganną skrajność. Istnieje w obecnej praktyce lekarskiej, także przeciwna skrajność, mianowicie aprioryczne przekonanie o braku jakiegokolwiek kontaktu z osobą z ograniczeniami sensorycznymi. Brak prób weryfikacji takiego przekonania przez lekarzy doprowadza do sytuacji, w której osoba niepełnosprawna, która mogłaby przynajmniej częściowo uzyskać informację o swoim stanie zdrowia bezpośrednio od lekarza jest takiej możliwości pozbawiana. Eksperti w ramach swoich wypowiedzi także zwracają uwagę, iż skorzystanie z usług tłumacza języka migowego winno mieć charakter subsydiarny, dopiero po wyeliminowaniu możliwości bezpośredniego kontaktu z pacjentem. Przy czym, raz jeszcze podkreślimy, że w niektórych przypadkach obecność tłumacza języka migowego jest warunkiem *sine qua non* kontaktu z pacjentem.

3.4.1.4 Niska świadomość społeczna w zakresie braku dyskryminacji

Eksperti zwracają uwagę na brak społecznej świadomości problemów osób z niepełnosprawnością, oraz niską wrażliwość społeczną w tym względzie. Przykładowo

wymienili niezmiennie częste korzystanie z miejsc parkingowych wydzielonych dla osób niepełnosprawnych (tzw. kopert) przez resztę obywateli. Mimo grożącego za to wykroczenie mandatu problem zawłaszczania „kopert” nie został rozwiązany.

Innym przykładem praktyk ograniczających prawa osób z niepełnosprawnością są utrudnienia w dostępie do popularnych lokali usługowych takich jak fryzjer czy kosmetyczka. Jak zauważają eksperci tańsze lokale oraz usługodawcy oferujący niższe ceny często znajdują się na piętrze, zaś jedyną możliwością dostania się do nich jest skorzystanie ze schodów¹⁴.

Kolejnym skonstatowanym przez ekspertów problemem związanym z niską świadomością społeczną jest nieprzestrzeganie przez przedsiębiorców przepisów o poruszaniu się z psem asystującym. Wszystkie powyższe praktyki ograniczające prawa osób z niepełnosprawnościami są szczególnie podatne na „miękkie” zmiany, zaostrzenie sankcji prawnych za naruszanie poszczególnych obowiązków może okazać się w ich przypadku nieskuteczne. Na wrażliwość społeczną wpływ winny mieć przede wszystkim odpowiednie kampanie społeczne, unaoczniające problemy poszczególnych mniejszości w ramach debaty publicznej.

3.5 Bariery pozaprawne – wnioski

Analiza otoczenia społeczno-gospodarczego w obszarze życia społecznego regulowanego art. 5 KPON wskazała, że ewentualne zmiany powinny objąć następujące obszary:

1. W zakresie różnicowania:

- Podnoszenie świadomości społecznej doniosłości działalności organizacji zajmujących się prawami osób niepełnosprawnych;
- Podnoszenie świadomości społecznej prawników, którzy w swojej praktyce mogą trafić na przypadki dyskryminacji osób z niepełnosprawnością;
- Poszerzenie działalności publicznych urzędów takich jak: Rzecznik Finansowy, Rzecznik Praw Pacjenta czy Urząd Transportu Kolejowego o kwestię dyskryminacji osób z niepełnosprawnością
- Poszerzenie prowadzonych obecnie badań statystycznych o wydzieloną podmiotowo kategorię osób z niepełnosprawnością

2. W zakresie wykluczania:

¹⁴ Sprawozdanie z debaty tematycznej poświęconej art. 5 KPON.

- Podnoszenie świadomości wśród urzędników odpowiedzialnych za przyznawanie pomocy osobom niepełnosprawnym;
- Kontynuowanie wprowadzania racjonalnych usprawnień do obiektów budowlanych, przede wszystkim użyteczności publicznej;
- Wprowadzenie racjonalnych usprawnień przez podmioty publiczne w miejscach takich jak urzędy, ale też gabinety ginekologiczne;
- Podnoszenie świadomości wśród podmiotów prywatnych np. pracodawców czy ubezpieczycieli by brali w swojej działalności pod uwagę potrzeby osób z niepełnosprawnością;

3. W zakresie ograniczania:

- Podnoszenie świadomości wśród nadawców telewizyjnych, tak by programy dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością zajęły bardziej eksponowane miejsce w ramach telewizyjnych ramówek;
- Podnoszenie świadomości wśród podmiotów sektora finansowego w zakresie braku dostosowania świadczonych przez nich usług (przede wszystkim bankowych) do potrzeb osób z niepełnosprawnością;
- Podnoszenie świadomości wśród lekarzy w kwestii konieczności *prima facie* bezpośredniego kontaktu z pacjentem z ograniczeniami sensorycznymi, jednocześnie podkreślanie roli tłumaczy języka migowego w skrajnych przypadkach;
- Podnoszenie świadomości społecznej w zakresie problemów z jakimi radzą sobie osoby z niepełnosprawnością w codziennym życiu.

3.6 Zakres rekomendowanych zmian

W celu eliminacji przedstawionych wyżej barier o charakterze pozaprawnym należy wprowadzić następujące rozwiązania:

- System szkoleń wśród lekarzy oraz pracowników służby zdrowia uwypuklający znaczenie tłumaczy języka migowego dla osób z niepełnosprawnością sensoryczną, jak również zdający sprawę z konieczności upewnienia się przez lekarza czy z niepełnosprawność pacjenta wyklucza jakikolwiek z nim kontakt;

- System szkoleń dla urzędników odpowiedzialnych za przyznawanie pomocy osobom niepełnosprawnym, w szczególności w zakresie skutków rehabilitacji i jej skutków dla osób z niepełnosprawnością;
- System szkoleń dla prawników w zakresie prawa antydyskryminacyjnego osób z niepełno sprawnościami, przeszkolenia z kontaktu z takimi osobami, propagowanie porad prawnych *pro publico bono* w takich sprawach;
- Propagowanie samoregulacji wśród przedsiębiorców, wspieranie Kodeksów Dobrych Praktyk oraz innych działań podnoszących standardy obsługi oraz zapewniających równych dostęp osobom z niepełnosprawnościami jak innym obywatelom, w szczególności w sektorze bankowym oraz ubezpieczeniowym;
- Większe wsparcie finansowe organizacji zajmujących się prawami osób z niepełnosprawnościami, uzupełnienie braków kadrowych, w szczególności prawników;
- Zmiany organizacyjne u organów, które powinny zajmować się dyskryminacją osób z niepełnosprawnościami ze względu na zakres swoich obowiązków takich jak: Rzecznik Finansowy, Rzecznik Praw Pacjenta czy Urząd Transportu Kolejowego, poprzez wydzielenie osób z odpowiednimi kompetencjami w tym zakresie;
- Propagowanie wprowadzania racjonalnych usprawnień, w szczególności w budynkach użyteczności publicznej;
- Kampanie społeczne wprowadzające do debaty publicznej problemy grupy osób z niepełnosprawnością.

4. PODSUMOWANIE

4.1 Uwarunkowania prawne

L.p.	Akt prawny	Bariera	Rekomendacja
1.	Kodeks cywilny (art. 12 i n.)	Obecna regulacja pozwala na wyłączenie lub ograniczenie osobie fizycznej możliwości samodzielnego działania w sferze prawnej w związku z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną.	W celu eliminacji opisanego wyżej przypadku dyskryminacji bezpośredniej należy usunąć wszystkie przesłanki ubezwłasnowolnienia odwołujące się do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej.
2.	Kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 12 i n.)	Zgodnie z art. 12 k.r.o., osoby niepełnosprawne psychicznie lub intelektualnie nie mogą co do zasady zawierać małżeństw, a nawet jeżeli spełnią inne przesłanki	W celu usunięcia opisanej bariery należy zmodyfikować przesłanki ważności małżeństwa z art. 12 k.r.o., tak by nie odnosiły się do niepełnosprawności intelektualnej lub psychicznej

		określone w przepisie, muszą uzyskać zgodę sądu.	
3.	Kodeks cywilny (art. 944)	Obecna regulacja przyznaje zdolność testowania (zdolność do sporządzenia testamentu) wyłącznie osobom posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych, pomijając tym samym wszystkie ubezwłasnowolnione osoby niepełnosprawne	Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPON lub ustanowienie nowej regulacji zdolności testowania w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych
4.	Kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 94 § 1)	Obecna regulacja pozbawia rodziców władzy rodzicielskiej nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych – czyli ubezwłasnowolnionych rodziców niepełnosprawnych	Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPON lub ustanowienie nowej regulacji władzy rodzicielskiej w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych
5.	Kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 148 § 1)	Obecna regulacja przesłanek, który musi spełniać opiekun wyklucza ubezwłasnowolnione osoby niepełnosprawne	Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPON lub ustanowienie nowej regulacji przesłanek, które musi spełniać opiekun, w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych
6.	Prawo o	Obecne przepisy nie	Wprowadzenie zmian w instytucji

	szkolnictwie wyższym (art. 109 ust. 1 pkt 2)	pozwala ją ubezwłasnowolnionym osobom niepełnosprawnym na zostanie nauczycielem akademickim	ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPON lub ustanowienie nowej regulacji przesłanek, które musi spełniać nauczyciel akademicki, w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych
7.	Prawo o adwokaturze (art. 65 pkt 2)	Obecne przepisy nie pozwalają ubezwłasnowolnionym osobom niepełnosprawnym na zostanie adwokatem	Wprowadzenie zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia opisanych w raporcie dot. art. 12 KPON lub ustanowienie nowej regulacji przesłanek, które musi spełniać adwokat, w wyabstrahowaniu od zdolności do czynności prawnych
8.	Prawo budowlane	Obecne rozwiązania, chociaż przewidują dodatkową ochronę osób niepełnosprawnych, pozwalają na obchodzenie przepisów oraz ograniczają uprawnienia kontrolne nadzoru budowlanego; w konsekwencji osoby niepełnosprawne nie mają możliwości równego korzystania z obiektów budowlanych	Wprowadzenie rozwiązań zapewniających faktyczną równość osób niepełnosprawnych w zakresie korzystania z obiektów budowlanych poprzez wprowadzenia rekomendacji opisanych w opracowaniu regulacyjnym dot. art. 9 KPON, np. w przedmiocie zwiększenia uprawnień nadzoru oraz wprowadzenie szczegółowej definicji „obiekty użyteczności publicznej”
9.	Ustawa o transporcie	Przepisy ograniczają obowiązki dostosowawcze	Wprowadzenie rozwiązań nakierowanych na zapewniania

	drogowym	jedynie do większych miast	powszechnej dostępności, bez względu na wielkość miejsca zamieszkania
10.	Ustawa o językowym migowym	Zapewnienie osobom niepełnosprawnym pełnego dostępu do usług tłumacza	Wprowadzenie zmian w ustawie o języku migowym w zakresie, w jakim reguluje dostępność usług tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika w podmiotach leczniczych, w szczególności w związku z obowiązkiem zapewnienia możliwości korzystania z pomocy tłumacza; a także, w zakresie państwowego systemu certyfikacji tłumaczy języka migowego

4.2 Uwarunkowania pozaprawne

L.p.	Bariera	Rekomendacja
1.	Różnicujące traktowanie organizacji zajmujących się sytuacją osób z niepełnosprawnością	Większe wsparcie finansowe organizacji zajmujących się prawami osób z niepełnosprawnościami, uzupełnienie braków kadrowych, w szczególności prawników;
2.	Praktyka odbierania zasiłków osobom, które odbyły rehabilitację	System szkoleń dla wśród urzędników odpowiedzialnych za przyznawanie pomocy osobom niepełnosprawnym, w szczególności w zakresie skutków

		rehabilitacji i jej skutków dla osób z niepełnosprawnością;
3.	Praktyka informowania przez lekarzy niepełnosprawnych pacjentów	System szkoleń wśród lekarzy oraz pracowników służby zdrowia uwypuklający znaczenie tłumaczy języka migowego dla osób z niepełnosprawnością sensoryczną, jak również zdający sprawę z konieczności upewnienia się przez lekarza czy z niepełnosprawność pacjenta wyklucza jakkolwiek z nim kontakt;
4.	Brak wystarczającego przygotowania prawników do spraw z zakresu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami	System szkoleń dla prawników w zakresie prawa antydyskryminacyjnego osób z niepełno sprawnościami, przeszkolenia z kontaktu z takimi osobami, propagowanie porad prawnych <i>pro publico bono</i> w takich sprawach;
5.	Brak odpowiednich dostosowań w zakresie usług bankowych czy ubezpieczeniowych	Propagowanie samoregulacji wśród przedsiębiorców, wspieranie Kodeksów Dobrych Praktyk oraz innych działań podnoszących standardy obsługi oraz zapewniających równych dostęp osobom z niepełnosprawnościami jak innym obywatelom, w szczególności w sektorze bankowym oraz ubezpieczeniowym;
6.	Niewypełnianie obowiązków przez podmioty publiczne w zakresie	Zmiany organizacyjne u organów, które powinny zajmować się dyskryminacją osób

	antydiskryminującym osoby z niepełnosprawnością	z niepełnosprawnościami ze względu na zakres swoich obowiązków takich jak: Rzecznik Finansowy, Rzecznik Praw Pacjenta czy Urząd Transportu Kolejowego, poprzez wydzielenie osób z odpowiednimi kompetencjami w tym zakresie;
7.	Zniesienie nierówności w dostępie do obiektów budowlanych	Propagowanie wprowadzania racjonalnych usprawnień, w szczególności w budynkach użyteczności publicznej;
8.	Niska świadomość społeczna w zakresie braku dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami	Kampanie społeczne wprowadzające do debaty publicznej problemy grupy osób z niepełnosprawnością.