

**Ewa Bonusiak**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-4567-2295

**WĄTPLIWOŚCI NA TLE STRATEGII NA RZECZ OSÓB  
Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI 2021–2030**

W lutym 2021 r. w Monitorze Polskim opublikowana została uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030<sup>1</sup>. Należy podkreślić, że jest to pierwszy polski dokument dotyczący osób z niepełnosprawnościami o tak kompleksowym charakterze, ujmujący ponadsektorowo politykę krajową, w tym politykę społeczną. Prace nad Strategią ON rozpoczęły się pod koniec 2016 r., obejmowały szeroko zakrojone konsultacje społeczne, w ramach których wpłynęło ponad 1600 opinii zainteresowanych organizacji pozarządowych i innych partnerów społecznych, takich jak organizacje osób z niepełnosprawnościami, organizacje działające na ich rzecz, ruchy nieformalne, związki zawodowe, organizacje pracodawców czy osoby fizyczne. Jak wskazano w omawianym dokumencie, jest on kontynuacją i uszczegółowieniem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów 14 lutego 2017 r.<sup>2</sup>, w której zaprezentowany został model zrównoważonego społecznie rozwoju uwzględniający potencjał wszystkich grup społecznych oraz dostępność w znaczeniu horyzontalnym. Wskazane dokumenty za swój fundamentalny cel obierają dostępność i mobilność jako podstawę funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami. *Notabene* takie samo zamierzenie przyświecało ustawodawcy przy uchwalaniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>3</sup>, ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>4</sup> czy programowi rządowemu Dostępność Plus.

<sup>1</sup> M.P. 2021, poz. 218 (dalej: Strategia ON).

<sup>2</sup> M.P. 2017, poz. 260. Dokument ten utracił moc prawną 13 listopada 2020 r.

<sup>3</sup> Dz.U. 2022, poz. 2240.

<sup>4</sup> Dz.U. 2023, poz. 1440.

Uchwalona polska Strategia ON wpisuje się w zakres prac podjętych przez Komisję Europejską, która w marcu 2021 r. przyjęła Strategię na rzecz praw osób z niepełnosprawnością na lata 2021–2030<sup>5</sup>. Opiera się ona na wynikach Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020, która wzmocniła pozycję tych osób tak, aby mogły one korzystać ze swoich praw i w pełni uczestniczyć w życiu społecznym i gospodarczym. Służyć temu miało zapewnienie wszystkim osobom z niepełnosprawnością w Europie możliwości korzystania z przysługujących im praw człowieka, równych szans i równego dostępu do uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym, samodzielności w decydowaniu, gdzie, jak i z kim mieszkają, swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej i brak jakiegokolwiek dyskryminacji. Nowa europejska strategia uwzględnia te cele, zważając na różnorodność form niepełnosprawności – często niewidocznych – obejmujących długotrwałą niepełnosprawność fizyczną, umysłową, intelektualną i sensoryczną (zgodnie z art. 1 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych<sup>6</sup>). Komisja Europejska w uchwalonym dokumencie wskazała szereg priorytetów służących osiągnięciu zakładanych celów. Są to:

- dostępność, czyli możliwość swobodnego przemieszczania się i pobytu, ale także uczestniczenia w procesie demokratycznym,
- zapewnienie godnej jakości życia, a także możliwości prowadzenia niezależnego życia, ponieważ strategia koncentruje się w szczególności na procesie deinstytucjonalizacji, ochronie socjalnej i niedyskryminacji w miejscu pracy,
- równe uczestnictwo, gdzie celem jest skuteczna ochrona osób z niepełnosprawnością przed wszelkimi formami dyskryminacji i przemocy, zapewnienie im równych szans i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, edukacji, kultury, sportu i turystyki, a także równego dostępu do wszystkich usług zdrowotnych,
- zobowiązanie Unii Europejskiej do realizacji strategii promowania praw osób z niepełnosprawnością na całym świecie oraz osiągnięcia pozycji lidera w zakresie przestrzegania praw tej grupy osób.

Ponadto Komisja Europejska zadeklarowała wsparcie dla państw członkowskich w zakresie tworzenia krajowych strategii i planów działania w celu dalszego wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnością oraz unijnych przepisów w tej dziedzinie<sup>7</sup>.

Dla celów teoretycznoprawnych warto podkreślić charakter prawny polskiej Strategii ON. We wprowadzeniu do tego dokumentu wskazano, że jest ona strategią rozwoju w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>8</sup>. W świetle tego aktu „inne strategie rozwoju”

<sup>5</sup> Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030.

<sup>6</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012, poz. 1169).

<sup>7</sup> Oficjalna strona Komisji Europejskiej: <https://ec.europa.eu/social> (10.09.2023).

<sup>8</sup> Dz.U. 2023, poz.1259.

to dokumenty spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju, wskazujące podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach. Mogą one odnosić się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, a instrumentem ich realizacji są programy. W dokumencie tym powinna znaleźć się przede wszystkim diagnoza sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz różnicowań przestrzennych. Dalsze elementy to: prognoza trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, określenie celów rozwoju w zakresie objętym strategią, wskaźniki realizacji, określenie kierunków interwencji odpowiednio do rodzaju strategii, systemy realizacji i ramy finansowe oraz inne elementy wynikające ze zobowiązań międzynarodowych.

Projekt strategii rozwoju opracowuje oraz uzgadnia właściwy minister (z własnej inicjatywy lub na wniosek Rady Ministrów), a następnie przekazuje go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu zaopiniowania pod względem zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju<sup>9</sup>. Po uzyskaniu pozytywnej opinii strategia przyjmowana jest przez Radę Ministrów w formie uchwały, na okres obowiązywania strategii średniookresowej bądź na okres wykraczający poza ten termin. W drugim przypadku wynikać będzie to ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze i wówczas niezbędne jest wydzielenie w strategii okresu odpowiadającego okresowi obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju<sup>10</sup>. Będąca przedmiotem niniejszego artykułu Strategia ON bez wątpienia zawiera wymienione elementy, jedynie różnica polega na tym, że opracowana została przez Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych i jemu powierzona do realizacji. Wynika to, co oczywiste, ze specyfiki zagadnień, które podejmuje, a które to sprawy leżą w kompetencjach wskazanego organu.

Głównym celem Strategii ON jest wdrożenie w Polsce postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych przez włączenie osób z niepełnosprawnościami w życie społeczne i zawodowe. Warto dodać, że we wspomnianym akcie międzynarodowym nastąpiła zmiana podejścia do niepełnosprawności z tzw. ujęcia medycznego, opartego na założeniu, że niepełnosprawność jest wynikiem fizycznego czy psychicznego ograniczenia czy dysfunkcji, na ujęcie bazujące na prawach człowieka. Zakłada on, że osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewnioną pełnię wolności i praw człowieka na zasadzie równości, podobnie jak pozostali obywatele. Realizacji tak szeroko określonych celów mają służyć głębokie zmiany zarówno prawne, jak i pozaprawne, wskazane w Strategii ON. Tak więc dokument ten dotyczy wielu dziedzin życia społecznego i w celu jego realizacji

---

<sup>9</sup> Z wyłączeniem przypadków, gdy projekt strategii rozwoju opracowuje i uzgadnia zarząd województwa.

<sup>10</sup> J. Zdanukiewicz, *Część II Mechanizmy realizacji polityk unijnych, Rozdział 8 Dokumenty programowe, 2. Krajowe dokumenty strategiczne* [w:] E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, LEX/el. 2010.

wymaga aktywnego zaangażowania wielu różnorodnych podmiotów. Są to nie tylko organy administracji na poziomie centralnym, ale także, a może przede wszystkim, organy samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe, ponieważ to właśnie te podmioty znajdują się najbliżej obywatela i są najlepiej zorientowane co do jego potrzeb i oczekiwań. Bez wątpienia tak gruntowne zmiany nie mogą też zostać zrealizowane bez udziału podmiotów prywatnych, w tym przedsiębiorców i organizacji gospodarczych, bowiem to właśnie one decydują o sytuacji osób z niepełnosprawnościami w ich miejscu pracy.

Strategia ON wskazuje podstawowe obszary priorytetowe, które mają doprowadzić do poszanowania praw osób z niepełnosprawnościami. Są to:

1. Niezależne życie.
2. Dostępność.
3. Edukacja.
4. Praca.
5. Warunki życia i ochrona socjalna.
6. Zdrowie.
7. Budowanie świadomości.
8. Koordynacja.

W ramach poszczególnych priorytetów wyodrębnione zostały kluczowe działania. Przykładowo w ramach priorytetu pierwszego wyodrębniono:

1. Zapewnienie możliwości samostanowienia i wypowiedania się we własnym imieniu, które będzie realizowane przez konsultowanie i aktywizowanie osób z niepełnosprawnościami w procesach tworzenia i wdrażania aktów prawnych i polityk publicznych oraz w inne procesy podejmowania decyzji dotyczących tej grupy, oraz promowanie i wspieranie wypowiedania się tych osób w swoim imieniu, zarówno indywidualnie, jak i w ramach organizacji osób z niepełnosprawnościami.
2. Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami możliwości pełnego udziału w życiu społecznym, publicznym i politycznym. Jego realizacja zakłada zwiększenie możliwości pełnego czynnego i biernego udziału w wyborach i referendach osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Ponadto planowane są zmiany w prawie rodzinnym i opiekuńczym przez zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji, przeprowadzenie zmian w zakresie regulacji dotyczącej zakazu zawierania małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną oraz osoby z problemami zdrowia psychicznego na takie, które będą uzależnione od świadomości oświadczenia woli. Ważną kwestią w tym zadaniu jest także wsparcie rodziców dzieci z niepełnosprawnościami przez usługi asystenta rodziny i asystenta osobistego.
3. Przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji<sup>11</sup> oraz wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie usług społecznych wspierających niezależne życie.

---

<sup>11</sup> Deinstytucjonalizacja – proces rozwoju usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności (również usług profilaktycznych), które mają wyeliminować konieczność opieki

Będzie ono realizowane przez włączenie społeczności lokalnej, w tym szczególnie organizacji osób z niepełnosprawnościami i podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej, w proces reformy podmiotów zajmujących się usługami społecznymi. Podstawowym instrumentem konkretyzującym to zadanie będzie system usługi asystencji osobistej oraz opieki wytchnieniowej przeznaczonej dla członków rodzin sprawujących bezpośrednią opiekę nad dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz orzeczeniami równoważnymi, które wymagają intensywnego wsparcia. Dodatkowo zakłada się powstanie systemu mieszkalnictwa wspomaganego dzielącego się na typ treningowy (pobyt czasowy) oraz wspierany (pobyt na czas nieokreślony, docelowy), uzupełnionego przez centra opiekuńczo-mieszkalne. W ramach tego zadania mieści się również wdrożenie kręgów wsparcia (*circles of support*), czyli zapewnienie pełnego włączenia osób z niepełnosprawnościami, w szczególności z niepełnosprawnością intelektualną, w społeczność lokalną.

4. Wprowadzenie mechanizmów monitorowania zapewniania możliwości realizacji praw osób z niepełnosprawnościami (występowania przemocy wobec tych osób, możliwości efektywnego i niezależnego zgłaszania skarg na nieadekwatne traktowanie oraz przestrzegania praw człowieka osób przebywających w instytucjach oraz będących odbiorcami usług społecznych).

Jeszcze na etapie prac nad Strategią ON swoje uwagi do projektu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich. Stwierdził on, że strategia i plan wdrożenia zobowiązań wynikających z Konwencji powinny powstać przy szerokim udziale organizacji osób z niepełnosprawnościami. Konsultacje takie powinny odbywać się na każdym etapie przygotowania omawianego dokumentu i stanowić istotny wkład w ostateczną jego wersję. Tymczasem projekt nie został przygotowany w formatach dostępnych dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami, nie zapewniono tłumaczy języka migowego, alfabetu Braille'a czy tekstu łatwego do czytania, nie wspominając o innych formach wsparcia, funduszach na ten cel czy zakwaterowaniu w celu umożliwienia czynnego udziału tych osób. W związku z powyższym powstają uzasadnione wątpliwości co do tego, że w przeprowadzonych konsultacjach nie mogły uczestniczyć osoby, których Strategia ON najbardziej dotyczy. Zdecydowanie nie spełnia to wymogów Konwencji, która zakłada szeroki społeczny udział osób z niepełnosprawnościami w tworzeniu prawa. Ponadto termin wnoszenia uwag wyznaczono na dwa tygodnie od momentu publikacji projektu, co trudno uznać za termin racjonalny i realistyczny, zważywszy na jego objętość i wagę podjętych regulacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił także uwagę, że Strategia ON nie uwzględnia szczególnej sytuacji kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami jako grupy szczególnie zagrożonej przemocą ze względu na płeć, w tym przemocą na

---

instytucjonalnej. Ogólnoeuropejskie Wytyczne ds. przejścia od opieki instytucjonalnej do wsparcia świadczonego na poziomie lokalnych społeczności, [https://www.power.gov.pl/media/70778/ogolnoeuropejskie\\_wytyczne\\_deinstytucjonalizacja.pdf](https://www.power.gov.pl/media/70778/ogolnoeuropejskie_wytyczne_deinstytucjonalizacja.pdf) (10.09.2023).

tle seksualnym, przemocą domową i instytucjonalną. Takie zalecenia państwom-stronom wydał Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami po rozpatrzeniu pierwszego sprawozdania Polski z realizacji postanowień Konwencji. Tymczasem w omawianym akcie w żadnym z działań priorytetowych prawa kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami nie zostały wskazane i pozostały niewidoczne dla polityki państwa. Podobne zastrzeżenia Rzecznika dotyczą drugiej grupy podlegającej szczególnej ochronie, tzn. osób starszych z niepełnosprawnościami. Osoby takie, jako podwójnie narażone na gorsze traktowanie, często dotknięte są izolacją społeczną, biedą i przemocą, a w przypadku ograniczonych zasobów również odsunięte od wsparcia państwa. Jak podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich w swojej opinii, w strategicznym planowaniu polityki wobec osób z niepełnosprawnościami uwzględnienie grup szczególnie narażonych na dyskryminację jest elementem niezbędnym, a jego brak powoduje pomijanie ich szczególnych potrzeb. Zwrócił także uwagę na problem dyskryminacji krzyżowej, gdy występuje brak ochrony wszystkich prawnie chronionych przesłanek nierównego traktowania, a więc rasy, pochodzenia narodowego lub etnicznego, obywatelstwa czy orientacji seksualnej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił też zastrzeżenia co do znajdujących się w Strategii ON tzw. wskaźników monitorujących, czyli mierników świadczących o możliwości efektywnej realizacji poszczególnych działań. Zdecydowana większość planowanych działań nie została powiązana z żadnym miernikiem, co spowoduje brak możliwości skutecznego monitorowania realizacji Strategii i trudności w jej ewaluacji. Ma to szczególne znaczenie także dlatego, że wiele działań sformułowanych zostało w sposób ogólnikowy i wskazanie osiągniętych efektów będzie trudno mierzalne zarówno dla organizacji i instytucji monitorujących, jak i dla osób odpowiedzialnych za realizację danego działania i ich beneficjentów.

Kolejnym problemem, który wzbudził niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich, był brak wskazania źródeł finansowania realizacji Strategii ON<sup>12</sup>. Oznacza to, że dodatkowe zadania nakładane na jednostki finansów publicznych, wynikające z omawianego dokumentu, będą wykonywane w ramach kwot ujętych w planach finansowych tych jednostek. W związku z tym wzrost liczby wykonywanych działań według autorów nie spowoduje zwiększenia środków finansowych ponad kwoty wskazane w ustawie budżetowej na dany rok. Rzecznik słusznie podkreślił, że samo projektowanie ambitnych celów bez wskazania źródeł ich dodatkowego finansowania powoduje bądź brak ich realizacji, bądź dodatkowe

---

<sup>12</sup> „Finansowanie działań zaplanowanych w Strategii będzie realizowane przez odpowiednią alokację dostępnych środków finansowych, będących w dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych, z uwzględnieniem celów ustanowionych w dokumencie, oraz przeorganizowanie dostępnych zasobów ludzkich i zadań poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. W wyniku wdrożenia działań zaplanowanych w Strategii obecne środki przeznaczone na system wsparcia osób z niepełnosprawnościami będą wykorzystywane w sposób zdecydowanie bardziej efektywny”. Strategia ON, s. 282.

obciążenie odpowiedzialnych za nie instytucji kosztem innych ustawowych zadań. Takie podejście prowadzi do braku skuteczności działania podmiotów publicznych w zakresie zaplanowanych celów i jedynie iluzoryczną ochronę praw osób z niepełnosprawnościami.

Ponadto Rzecznik podkreślił, że sprzeczne z celem i przedmiotem Konwencji jest wniesienie przez Polskę zastrzeżenia do przepisu art. 23 ust. 1 lit. a Konwencji (prawo do zawarcia związku małżeńskiego), art. 25 lit. a Konwencji (zdrowie seksualne i reprodukcyjne), a także oświadczenie interpretacyjne do art. 12 Konwencji (równość wobec prawa). Zgodnie bowiem z oświadczeniem dotyczącym art. 12 rząd polski zawęził jego treść do tego, że osoby z niepełnosprawnością posiadają równą z innymi zdolność prawną, nie ujmując jednak równości w zakresie zdolności do czynności prawnych. Nie budzi wątpliwości, że prowadzić to będzie do zawężenia praw osób z niepełnosprawnością, w szczególności z niepełnosprawnością intelektualną, w zakresie samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących nabywania praw i obowiązków we własnym imieniu i zgodnie z własną wolą. Takie postępowanie rządu jest tym bardziej niezrozumiałe, że w priorytecie pierwszym Strategii ON znajdują się działania związane z zastąpieniem instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji. Jednym z elementów tego działania są m.in. planowane zmiany w prawie rodzinnym i opiekuńczym związane z zawieraniem małżeństw przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną oraz osoby z problemami zdrowia psychicznego. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami jest aktem prawa międzynarodowego, w którym nastąpiło przejście z modelu zastępczego podejmowania decyzji (*substitute decision making*) do modelu wspieranego (*supported decision making*). Jak stwierdza A. Błaszczak: „model wspieranego podejmowania decyzji ma zapewniać poszanowanie praw, woli i preferencji osób z niepełnosprawnościami, a jednocześnie ochronę przed nadużyciami, konfliktem interesów i nieuzasadnionym wpływem osób trzecich. Środki związane z korzystaniem ze zdolności do czynności prawnych powinny być właściwe, efektywne, proporcjonalne i dostosowane do okoliczności, w jakich znajduje się osoba niepełnosprawna. Ponadto środki te powinny być stosowane w możliwie krótkim czasie, a także poddawane regularnej rewizji przez kompetentny i bezstronny organ lub władzę sądowniczą. Jednocześnie państwa strony zostały zobligowane do zagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami równego prawa do posiadania i dziedziczenia własności, sprawowania kontroli nad własnymi finansami oraz dostępu do pożyczek bankowych i kredytów”<sup>13</sup>. Przytoczone argumenty podają w wątpliwość zarówno celowość, jak i dopuszczalność oświadczenia złożonego przez Polskę.

---

<sup>13</sup> A. Błaszczak, *Treść normatywna art. 12 KPO – status prawny osób ubezwłasnowolnionych [w:] Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudziańska, Warszawa 2014.

Niewątpliwie poważnym problemem dotyczącym skuteczności stosowania Konwencji jest nieratyfikowanie przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Zgodnie z tym dokumentem Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami może przyjmować oraz rozpoznawać indywidualne zawiadomienia ze strony osób lub grup osób, które spotkały się z naruszeniem swoich praw przez państwo. W konsekwencji powyższe prawo do składania indywidualnych skarg nie przysługuje polskim obywatelom i innym osobom, które spotykają się z dyskryminacją ze względu na swoją niepełnosprawność ze strony polskich instytucji publicznych<sup>14</sup>. Bez wątplenia takie postępowanie Polski jest osłabieniem ochrony polskich obywateli.

Do powyższych zastrzeżeń w piśmie z dnia 26 października 2020 r. odniósł się Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, stwierdzając, że Strategia ON jest jedynie ramowym dokumentem wskazującym politykę państwa w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnością. Natomiast konkretne regulacje dotyczące ósmego priorytetu – koordynacji – zawierać będzie projektowana ustawa o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami, która zostanie przyjęta po analizie obowiązujących aktów prawnych dotyczących tych zagadnień. Warto nadmienić, że rząd rozpoczął prace nad wspomnianą ustawą, podpisując 10 września 2021 r. w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej umowę o partnerstwie na rzecz jej realizacji. Projekt był realizowany od września 2021 do października 2023 r. przy współdziałaniu Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami, Fundacji Instytutu Rozwoju Regionalnego (z siedzibą w Krakowie), Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i Fundacji Naukowej Instytut Badań Strukturalnych<sup>15</sup>. Odnosząc się do braku źródeł finansowania realizacji Strategii ON, Pełnomocnik wskazał, że oszacowanie kosztów będzie możliwe dopiero na pierwszym etapie prac nad realizacją założeń Strategii, w tym w trakcie opracowywania wspomnianej ustawy. Odpowiadając na zarzuty dotyczące wskaźników monitorujących, stwierdził, że nie wszystkim działaniom można było przypisać mierniki ilościowe, lecz monitorowanie wykonania można prowadzić w inny sposób. Temu służyć ma powierzenie odpowiedzialności za wszystkie działania Pełnomocnikowi Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych<sup>16</sup>.

Bez wątplenia rozpoczęcie prac nad projektem ustawy o wyrównywaniu szans należy przyjąć z zadowoleniem. Miejmy nadzieję, że zawarte w niej regulacje spowodują pełne wdrożenie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

---

<sup>14</sup> *Wystąpienie do pełnomocnika rządu ds. osób niepełnosprawnych 30.06.20202*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uwagi-rpo-do-projektu-strategii-na-rzecz-osob-z-niepełnosprawnościami> (11.09.2023).

<sup>15</sup> <https://niepełnosprawni.gov.pl/a,1281,wyrownywanie-szans-osob-z-niepełnosprawnościami-rusza-nowy-projekt> (11.09.2023).

<sup>16</sup> *Odpowiedź pełnomocnika rządu ds. osób niepełnosprawnych 26.10.2020*, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20pe%C5%BA%20pe%C5%82nomocnika%20rz%C4%85du%20ds.%20os%C3%B3b%20niepe%C5%82nosprawnych%2C%2026.10.2020.pdf> (11.09.2023).



Obecnie prace nad omawianym aktem prawnym są w toku, natomiast na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej przedstawione zostały poprzedzające sporządzenie projektu ustawy raporty, tj.:

1. Analiza w zakresie faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i rozwiązań prawnych z zakresu ich wsparcia.
2. Analiza wszystkich rozwiązań prawnych z zakresu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w tym analizy aktów prawnych pod kątem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.
3. Propozycje zmian w zakresie finansowania instrumentów prawnych, towarzyszące propozycjom zmian legislacyjnych, stosownie do zdiagnozowanych potrzeb osób z niepełnosprawnościami i potrzeb wynikających z opracowywanych mechanizmów wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami i koordynacji działań związanych z wdrażaniem Konwencji ONZ.
4. Przegląd terminologii stosowanej w różnych aktach prawnych, odnoszącej się do niepełnosprawności lub jej rodzajów, pod kątem spójności i zgodności z „Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych” oraz propozycje zmian aktów prawnych ujednociające i dostosowujące tę terminologię.
5. Raport z prac wykonanych przez Partnerów Ekonomicznych w ramach Zadania 1 – Ocena kosztów funkcjonowania systemu świadczeń w związku z biernością zawodową osób z niepełnosprawnościami oraz oszacowanie wariantów kosztowych zmian systemowych sprzyjających aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami (dalej: Raport Analiza Ekonomiczna)<sup>17</sup>.

Zgodnie z założeniami po opracowaniu projektu ustawy przeprowadzone zostaną konsultacje społeczne wraz z oceną skutków regulacji (OSR) i innych zmian legislacyjnych i dokonanie ewentualnych potrzebnych modyfikacji. Natomiast po uchwaleniu ustawy zostaną rozpowszechnione informacje na temat nowych rozwiązań legislacyjnych wśród zainteresowanych interesariuszy.

Bez wątpienia czynnikiem decydującym o sukcesie planowanych unormowań będzie finansowanie przyjętych regulacji. Podstawą oszacowania kosztów przyjętych w ustawie rozwiązań będzie zapewne Raport Analiza Ekonomiczna. Autorzy w podsumowaniu podjętych badań wskazują na istotne ograniczenia, które nie pozwalają na wyliczenie wydatków dotyczących proponowanych rozwiązań prawnych. Pierwszym z nich jest wprowadzenie nowego systemu orzecznictwa, co w konsekwencji utrudnia zdiagnozowanie, jak duża liczba osób będzie objęta systemem wsparcia. Drugie natomiast to brak dokładnych danych na temat niezbędnego i oczekiwanego przez osoby z niepełnosprawnościami wsparcia w życiu codziennym. Jak wskazują autorzy raportu, odnosząc się jedynie do jednego tylko elementu prawa do niezależnego życia: „Niezależnie od wybranych

---

<sup>17</sup> <https://www.gov.pl/web/rodzina/opracowanie-projektu-ustawy-wdrazajacej-konwencje-o-prawach-osob-niepelnosprawnych-o-proponowanej-nazwie-ustawa-o-wyrownywaniu-szans-osob-z-niepelnosprawnościami> (12.09.2023).

wariantów, kryteriów dostępu do asystencji [osobistej – E.B.], zakresu wykonywanych czynności i szczegółów organizacyjnych można z całą pewnością powiedzieć, że wprowadzenie w miarę powszechnego wsparcia w niezależnym życiu to koszty liczone w miliardach, a nie milionach złotych”<sup>18</sup>.

Warto w tym miejscu wskazać na rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (dalej: ustawa o dostępności)<sup>19</sup>. We wskazanym akcie prawnym utworzony został Fundusz Dostępności będący państwowym funduszem celowym, którego celem jest wsparcie działań podmiotów publicznych<sup>20</sup> w zakresie zapewniania dostępności lub jej poprawy osobom ze szczególnymi potrzebami wynikającym z powołanej ustawy. Został on utworzony 4 października 2019 r. z początkowym budżetem 43 mln zł<sup>21</sup>. Wsparcie działań może mieć charakter finansowania zwrotnego (pożyczki lub kredytu) (ust. 1 pkt 1 i 2), w tym udzielanych na warunkach preferencyjnych (pkt 1) lub łączonego zwrotnego i bezzwrotnego (pożyczki lub kredytu, z możliwością częściowego umorzenia) (pkt 2). Pożyczki udzielane są na preferencyjnych warunkach, tzn. nie wymaga się od podmiotów je zaciągających wkładu własnego, mają niskie oprocentowane (od 0,15% w skali roku) w całym okresie kredytowania<sup>22</sup>, długi okres spłaty (do 20 lat), istnieje możliwość skorzystania z karencji w spłacie kapitału pożyczki (do 6 miesięcy od zakończenia realizacji przedsięwzięcia) i umorzenia do 40% kapitału pożyczki po spełnieniu określonych warunków oraz występuje brak opłat i prowizji za czynności związane z udzieleniem i obsługą pożyczek<sup>23</sup>. Ponadto pożyczkę można połączyć z dotacją Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jeśli dotyczy ona infrastruktury dla osób z niepełnosprawnościami. Dodatkową zaletą jest możliwość sfinansowania już rozpoczętej, lecz nieukończonych

---

<sup>18</sup> Raport Analiza Ekonomiczna, s. 119

<sup>19</sup> Dz.U. 2020, poz. 1062.

<sup>20</sup> W ustawie pojawia się także kategoria zadań wykonywanych przez podmioty inne niż należące do kategorii podmiotów publicznych – a zadania te są wykonywane na podstawie „zlecenia lub powierzenia” oraz na podstawie umowy (art. 4 ust. 3 powołanej ustawy). Jak wskazuje na swojej stronie BGK będący dysponentem Funduszu, podmioty te to: jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną, podmioty w ramach administracji rządowej, m.in. państwowe osoby prawne, w tym jednostki od nich zależne, spółki komunalne oraz inne podmioty zależne od jednostek samorządu terytorialnego, inne niewymienione powyżej jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, podmioty tworzące system szkolnictwa wyższego i nauki, instytucje kultury, spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego, osoby fizyczne posiadające budynki mieszkalnictwa wielorodzinnego. <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-dostepnosci/> (12.09.2023).

<sup>21</sup> <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/100-milionow-zlotych-na-bloki-i-szkoly-bez-barier-architektonicznych> (12.09.2023).

<sup>22</sup> Oprocentowanie może być wyższe w przypadku wykorzystania przez pożyczkobiorcę limitów pomocy publicznej, w tym *de minimis*.

<sup>23</sup> <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-dostepnosci/> (12.09.2023).

inwestycji, jednak dotyczy to jedynie wydatków nie starszych niż 12 miesięcy przed złożeniem wniosku<sup>24</sup>. Częściowe umorzenie kapitału obwarowane jest dodatkowymi czynnikami. Pierwszym z nich jest kryterium terytorialne (według wskaźnika GUS: kwota zasiłków pielęgnacyjnych wypłaconych na 1000 mieszkańców danej gminy) – do 10%, drugim – przeznaczenie budynku – do 30% dla budynków użyteczności publicznej oraz kryterium społeczne (według udziału osób z poniżej wymienionych kategorii zamieszkałych w budynku w ogólnej populacji osób zamieszkałych w budynku) – do 20%, gdy udział wynosi powyżej 60%.

Zabezpieczenie podmiotom wskazanym w ustawie środków finansowych na zapewnienie dostępności powoduje, że otrzymały one możliwość sprostania nałożonym obowiązkom. Nie ulega wątpliwości, że nie byłoby to możliwe bez odpowiednich źródeł finansowania. Jednak czynnikiem równie istotnym, a może nawet ważniejszym, jest egzekwowanie obowiązków oraz umożliwienie osobom ze szczególnymi potrzebami korzystania z uprawnień wynikających z ustawy. Przez dwa lata obowiązywania ustawy o dostępności osoby z niepełnosprawnością nie miały możliwości dochodzenia wynikających z niej praw. Zmiana w tym zakresie nastąpiła 5 września 2021 r., gdy weszły w życie przepisy dotyczące postępowania skargowego. Wprowadziły one sankcje za brak dostępności czy brak realizacji tych praw (rozdział IV, art. 29–34). Zgodnie z art. 29 każdy, bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności. Natomiast osoba ze szczególnymi potrzebami (lub jej przedstawiciel ustawowy) po wykazaniu interesu faktycznego prócz poinformowania może też wnioskować o zapewnienie dostępności, wskazując preferowany sposób jej zapewnienia (art. 30). Zapewnienie dostępności powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 14 dni (art. 31 ust. 1) lub 2 miesięcy (ust. 2). Gdyby nie było to możliwe lub utrudnione ze względów technicznych lub prawnych, podmiot publiczny musi zapewnić dostęp alternatywny (ust. 3). W razie niewywiązania się z obowiązku osobie uprawnionej przysługuje skarga do Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (art. 32). Nie wdając się w szczegóły samego postępowania, konsekwencją niewykonania nakazu zapewnienia dostępności przez podmiot publiczny we wskazanym terminie jest zastosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w celu wykonania nałożonych obowiązków<sup>25</sup>.

Podsumowując, Strategia ON stanowi bardzo ważny dokument kształtujący politykę i działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Trudno także nie zgodzić się z podniesionymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwościami odnośnie do niej, omówionymi w niniejszym opracowaniu. Jak się wydaje, największe

<sup>24</sup> [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) (13.09.2023).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2022, poz. 479).

znaczenie dla realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami mają te dotyczące złożonych przez Polskę zastrzeżeń do Konwencji ONZ, które w głównej mierze dotyczą praw osób z niepełnosprawnością intelektualną w zakresie samodzielniego podejmowania decyzji dotyczących nabywania praw i obowiązków we własnym imieniu i zgodnie z własną wolą. Szczególne znaczenie w zakresie realizacji tych praw będzie mieć projektowana ustawa nad wyrównywaniem szans, ponieważ od przyjętych w niej regulacji zależy pełne wdrożenie Konwencji. Poważnym osłabieniem ochrony praw osób uprawnionych jest także nieratyfikowanie przez Polskę Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, co skutkuje brakiem możliwości składania zaawizacji indywidualnych do Komitetu.

Należy również podkreślić, że sama Strategia ON jedynie wskazuje kierunek przyszłych zmian, natomiast to konkretne działania i alokacja zasobów będą decydowały o osiągnięciu celów strategii. Bez odpowiednich źródeł finansowania i implementacji planów działania Strategia może pozostać jedynie pustą deklaracją. Tymczasem przyjęto, że dodatkowe zadania z niej wynikające będą realizowane przy bardziej efektywnym wykorzystaniu posiadanych środków. Jeśli to podejście będzie kontynuowane w projektowanej ustawie o wyrównywaniu szans, te dodatkowe wydatki obciążą w zdecydowanej części jednostki samorządu terytorialnego. Trudno mówić o należyтым wykonywaniu nakładanych nowych obowiązków, jeśli nie są one powiązane z płynącymi za tym środkami finansowymi.

## Bibliografia

- Błaszczak A., *Treść normatywna art. 12 KPON – status prawny osób ubezwłasnowolnionych* [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014.
- Kornberger-Sokołowska E., Cieślak R., Zdanukiewicz J., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Lex/el. 2010.
- Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014.
- Zdanukiewicz J., *Część II Mechanizmy realizacji polityk unijnych, Rozdział 8 Dokumenty programowe, 2. Krajowe dokumenty strategiczne* [w:] E. Kornberger-Sokołowska, R. Cieślak, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Lex/el. 2010.

## Streszczenie

Uchwalona przez Radę Ministrów polska Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030 stanowi istotny dokument kształtujący politykę i działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Jej głównym celem jest zapewnienie uprawnionym osobom pełnego uczestnictwa

w życiu społecznym i poprawę jakości życia. Niniejszy artykuł zwraca uwagę na kilka kluczowych wątpliwości, które mogą wpłynąć na skuteczność i realizację tej Strategii. Wskazuje m.in. na kluczowy instrument realizacji celów strategii, jakim jest projekt ustawy o wyrównywaniu szans, która zapewni ramy prawne i narzędzia potrzebne do osiągnięcia celów Strategii.

*Słowa kluczowe:* Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, prawa osób z niepełnosprawnościami, finansowanie strategii

## **DISCUSSION ON PROGRAMME FOR THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES 2021–2030**

### **Summary**

The National Action Programme for Equal Treatment for the years 2022–2030, adopted by the Council of Ministers, is an important document shaping policies and actions for persons with disabilities. Its main goal is to ensure that eligible persons fully participate in society and improve their quality of life. This article highlights several key concerns that may affect the effectiveness and implementation of this Programme. Among other things, it points to a key instrument for achieving the Strategy's goals – the draft act on equal opportunities, which will provide the legal framework and tools needed to achieve the Programme's goals.

*Keywords:* Programme for the Rights of Persons with Disabilities, rights of persons with disabilities, funding of strategies