



Warszawa, 08-12-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.503.2.2023.AM

Pani

Małgorzata Jarosińska-Jedynak

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

ePUAP

Szanowna Pani Minister!

W nawiązaniu do korespondencji w sprawie aneksu do wytycznych dotyczących realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021–2027 (dalej: „Wytyczne EFS+”) oraz odpowiedzi, którą otrzymałem z kierowanego przez Panią Minister resortu 13 listopada 2023 r. (znak: DZF-VI.6810.27.2023.JB), chciałbym zwrócić uwagę Pani Minister na kwestie w niej poruszone, a które, w mojej ocenie, wymagają głębszego namysłu w związku z potrzebą ochrony praw osób z niepełnosprawnościami i zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących dążenia do deinstytucjonalizacji systemu wsparcia.

Zgodnie z art. 5 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹ władze publiczne są zobowiązane do uznania i zagwarantowania, że wszyscy ludzie są równi wobec prawa i uprawnieni, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, do jednakowej ochrony prawnej i jednakowych korzyści wynikających z prawa. Zakaz dyskryminacji ze względu

¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.; dalej: „Konwencja” albo „Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych”).

na niepełnosprawność wynika również z art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej². Z kolei równe prawo wszystkich osób z niepełnosprawnościami do życia w społeczeństwie, wraz z prawem dokonywania wyborów na równi z innymi osobami oraz zobowiązanie władz publicznych do podejmowania skutecznych i odpowiednich środków w celu ułatwienia pełnego korzystania przez osoby niepełnosprawne z tego prawa oraz ich pełnego włączenia i udziału w społeczeństwie wynika z art. 19 Konwencji. Konwencja precyzuje, że osobom z niepełnosprawnościami należy zapewnić możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że osoby z niepełnosprawnościami nie będą zobowiązane do mieszkania w szczególnych warunkach (art. 19 lit. a). Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć dostęp do szerokiego zakresu usług wspierających świadczonych w domu lub w placówkach zapewniających zakwaterowanie oraz do innych usług wspierających, świadczonych w społeczności lokalnej, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej (art. 19 lit. b). Brak podjęcia przez Polskę zdecydowanych działań na rzecz przeprowadzenia procesu deinstytucjonalizacji Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami określił jako „krytyczną stagnację”, natomiast alokowanie środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej na wsparcie instytucji ocenił jako naruszenie art. 19 Konwencji³. Wydaje się zatem, że inwestowanie – w jakiegokolwiek formie – w istniejące instytucje stanowi barierę we właściwej implementacji art. 19 Konwencji⁴.

² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1, ze zm.).

³ Zob. Uwagi końcowe Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami pod adresem Polski, CRPD/C/POL/CO/1, 29 października 2018 r., dostęp pod adresem: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnLFjcXmd8llx1hLUIxYOloINx89NMrEyKDrTPKg7T8aUMAwDVPC%2fx6%2fd5Qg%2bjxRYV2Gi33mW2TralO6fd4KvKhcm%2b1Ckv%2bfjTTzoNs6t832> [dostęp: 4 grudnia 2023 r.].

⁴ Zob. Komentarz generalny Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami nr 5 dotyczący art. 19 Konwencji, pkt 15 lit. e), 27 października 2017 r., dostępny w języku angielskim pod adresem: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/328/87/PDF/G1732887.pdf?OpenElement> [dostęp: 4 grudnia 2023 r.].

Instytucjonalizacja stoi w sprzeczności z prawem osób z niepełnosprawnościami do niezależnego życia i włączenia do społeczności. Stanowi też dyskryminacyjną praktykę wobec osób z niepełnosprawnościami - sprzeczną z art. 5 Konwencji⁵. Zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, które przyjęła na siebie ratyfikując Konwencję, nie pozwalają na utrwalanie instytucjonalnych form wsparcia.

Tymczasem, w przywołanej na początku niniejszego pisma odpowiedzi na moje wystąpienie, wskazano, że do Wytycznych EFS+ dodano następujące postanowienie: „Opieka wytchnieniowa w placówkach innych niż DPS może być realizowana w placówkach, w których liczba miejsc całodobowego pobytu jest nie większa niż 8. IZ RP (Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem) może umożliwić świadczenie takiej opieki również w większych placówkach pod warunkiem, że IZ RP w porozumieniu z właściwym ROPS określi minimalne standardy świadczenia takich usług”. Tak sformułowane postanowienie dopuszcza możliwość świadczenia opieki wytchnieniowej w instytucji, w związku z czym stanowi przejaw instytucjonalizacji. Wydaje się, że możliwość stosowania innego standardu w porozumieniu z Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej rodzi poważne ryzyka w zakresie naruszenia wskazanych wyżej norm Konwencji. Nie wskazano również w oparciu o jakie kryteria tego rodzaju standard miałby zostać stworzony i czy będzie podlegał jakiegokolwiek formie kontroli. Usługi świadczone w placówce opiekuńczo-pobytowej, czyli placówce wieloosobowego całodobowego pobytu i opieki, w tym także usługi o charakterze opieki wytchnieniowej wciąż są usługami instytucjonalnymi i jako takie powinny być jednoznacznie definiowane w ramach Wytycznych EFS+. Dokument ten powinien jasno wskazywać, że usługami świadczonymi w społeczności lokalnej są usługi realizowane poza placówką wieloosobowego całodobowego pobytu i opieki lub poza innym miejscem, które spełnia kryteria opieki instytucjonalnej.

Należy zwrócić też uwagę na problem tworzenia tzw. domów grupowych (ang. *group homes*). Domy grupowe stanowią formę zamieszkiwania o charakterze

⁵ Zob. m.in. Wytyczne Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dotyczące deinstytucjonalizacji, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, 10 października 2022 r., dostępne w języku angielskim pod adresem: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsrUSo2TIYtHaYAWJ%2Byrd8Skky8%2BxJZ8vlbGxhck1kHBB7qpZDXVoe1FlprH%2FJ0xFvkmailP3ksO3F41KvqDkks%3D> [dostęp: 4 grudnia 2023 r.].

dyskryminującym i w związku z tym powinny zostać jednoznacznie zakazane jako forma wsparcia w ramach Wytycznych EFS+.

Projekt nowelizacji Wytycznych EFS+⁶ wskazuje, że usługi świadczone w społeczności lokalnej w postaci mieszkań z usługami/wsparciem obejmują te mieszkania, w których liczba miejsc jest nie większa niż 3. Należy zauważyć, że zespół mieszkań (przy uwzględnieniu wymogu braku dysproporcji osób z niepełnosprawnościami w danej przestrzeni) może posiadać dodatkową przestrzeń wspólną, jednak zachowanie standardu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych wymaga, aby mieszkania miały charakter indywidualny, a osoby w nich zamieszkujące posiadały do nich tytuł prawny (np. umowa najmu lub kontrakt - w przypadku formy treningowej). Nieproporcjonalna liczba osób z niepełnosprawnościami w tym samym środowisku stanowi jeden z elementów definiujących instytucję⁷, natomiast zastępowanie dużych instytucji mniejszymi stanowi praktykę naruszającą art. 19 Konwencji⁸. Małe domy grupowe, niezależnie od tego, ilu mają mieszkańców, mogą być postrzegane jako rodzaj wsparcia o charakterze segregacyjnym⁹. Instytucje opiekuńcze mogą oferować osobom z niepełnosprawnościami pewien stopień wyboru i kontroli. Wybory te ograniczają się jednak do określonych dziedzin życia i nie zmieniają segregującego charakteru tych

⁶ Projekt nowelizacji Wytycznych EFS+ dostępny pod adresem: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/nowelizacja-wytycznych-dotyczacych-realizacji-projektow-z-udzialem-srodkow-europejskiego-funduszu-spolecznego-plus-w-regionalnych-programach-na-lata-20212027/> [dostęp: 4 grudnia 2023 r.].

⁷ Zob. Wytyczne Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, op. cit., pkt III A.

⁸ Zob. Wytyczne Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, op. cit., pkt III B.

⁹ Zob. m.in. Wytyczne Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, op. cit., pkt III D i Komentarz generalny Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami nr 5, op. cit., rozdział II a.

instytucji¹⁰. Trzeba przy tym zaznaczyć, że mieszkania wspomagane i treningowe, o których mowa w art. 53 ustawy o pomocy społecznej¹¹ posiadają atrybuty typowe dla domów grupowych (m.in z powodu niezagwarantowania osobom z niepełnosprawnościami możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać), których tworzenie jest niezgodne z art. 5 i 19 Konwencji. Krytyczne uwagi dotyczące kształtu tej formy wsparcia przedstawiłem w opinii z 7 lipca 2023 r. dotyczącej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej¹². Stąd odwołanie w Wytycznych EFS+ do przepisów ustawy o pomocy społecznej nie może być rozumiane samo przez się jako spełnienie wymogów wynikających z Konwencji.

W świetle powyższych wątpliwości pozwolę sobie nie podzielić wniosku, jakoby nowelizacja Wytycznych EFS+ miała nie umożliwiać wsparcia instytucjonalnych form opieki. Podtrzymuję również swoje stanowisko co do tego, że środki publiczne, w tym pochodzące z funduszy Unii Europejskiej, powinny być przeznaczone na tworzenie i utrzymanie istniejących form wsparcia społecznego w środowisku lokalnym, nie zaś na wspieranie – choćby pośrednio – istniejących instytucji¹³.

Mając to na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o odniesienie się do poruszonych w niniejszym piśmie kwestii, w szczególności w kontekście realizacji w Wytycznych EFS+ postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

¹⁰ Komentarz generalny Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami nr 5, op. cit., pkt 16 lit. c.

¹¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.; dalej: „ustawa o pomocy społecznej”).

¹² Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Marszałka Senatu z 7 lipca 2023 r., dostęp pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-07/Do_Senatu_ustawa_ozn_mieszkalnictwo_3.07.2023.pdf [dostęp: 4 grudnia 2023 r.].

¹³ Zob. Wytyczne Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, op. cit., pkt III E.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/