



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 29/09/2016

XI.071.9.2016.ACh

**Pani Małgorzata Zwiercan  
Przewodnicząca  
Komisji Polityki Senioralnej**

Kancelaria Sejmu RP  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 WARSZAWA

Wielce Szanowna Pani Przewodnicząca,

W nawiązaniu do pisma Pani Przewodniczącej z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie planu pracy Komisji Polityki Senioralnej, w załączeniu przesyłam *Informację o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw osób starszych*. Jednocześnie liczę na możliwość osobistej prezentacji tej problematyki i debatę na forum Wysokiej Komisji.

Z wyrazami szacunku,

Bodnar

Zał. 1.

# Informacja dla Komisji Polityki Senioralnej o działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony praw osób starszych

Warszawa, 20 września 2016 r.

## Spis treści

|       |  |    |
|-------|--|----|
| I.    | Ogólne kompetencje RPO w kontekście ochrony praw osób starszych .....  | 2  |
| II.   | Działania długofalowe: na rzecz Konwencji o prawach osób starszych oraz krajowej, całościowej polityki senioralnej ..... | 3  |
| III.  | Wsparcie środowiskowe osób starszych.....  | 5  |
| IV.   | Zapewnienie opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym.....   | 6  |
| V.    | Zabezpieczenie socjalne osób starszych (emerytury i organizacja domów pomocy społecznej) .....                           | 9  |
| VI.   | Mieszkalnictwo.....  | 13 |
| VII.  | Dostęp do wymiaru sprawiedliwości.....   | 15 |
| VIII. | Usługi finansowe – nadużycia względem seniorów .....   | 16 |
| IX.   | Partycypacja obywatelska seniorów .....  | 17 |
| X.    | Partycypacja społeczna osób starszych .....  | 19 |
| XI.   | Przeciwdziałanie przemocy względem osób starszych .....  | 20 |
| XII.  | Działania na rzecz osób starszych przebywających w jednostkach penitencjarnych .....                                     | 20 |
| XIII. | Podsumowanie .....   | 21 |

## I. Ogólne kompetencje RPO w kontekście ochrony praw osób starszych

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) jako niezależny organ ds. równego traktowania aktywnie działa na rzecz ochrony praw osób starszych. Jest to **jeden z priorytetowych kierunków interwencji RPO**.
2. Ochrona praw osób starszych jest realizowana na bazie ustawowych kompetencji Rzecznika: wiele zagadnień podnoszonych jest z inicjatywy RPO w aspekcie generalnym – kierując wystąpienie do właściwego organu RPO wskazuje, jakie działania należy podjąć w celu zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Postulaty mogą mieć charakter legislacyjny (zmiany lub wprowadzenia określonej regulacji prawnej) lub pozalegisłacyjny (np. opracowania i wdrożenia programu działań w danej dziedzinie). RPO dysponuje także środkami o charakterze procesowym (w tym możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP).
3. RPO interweniuje w sprawach indywidualnych na podstawie wniosków, informacji przyjętych w punktach obsługi Interesantów, jak również z urzędu na podstawie m.in. doniesień medialnych. W zakresie spraw dotyczących dyskryminacji, w tym ze względu na wiek, Rzecznik obserwuje jednak problem tzw. *underreportingu*, czyli nieadekwatnej liczby skarg na dyskryminację w stosunku do rzeczywistej skali problemu. **W 2015 r. do Biura Rzecznika wpłynęły jedynie 42 nowe sprawy dotyczące dyskryminacji ze względu na wiek (na 27 376 spraw nowych, w tym 727 wszystkich spraw dot. równego traktowania).**
4. W związku z powyższym **w celu zbadania określonych zagadnień i sformułowania zaleceń, prowadzone są badania antydyskryminacyjne**, które obejmują badania społeczne, analizę prawną i ekspertyzy. RPO prowadzi również działania mające na celu wzrost świadomości zarówno wśród szerokiej opinii społecznej, jak i wśród decydentów o prawach osób starszych, środkach ich ochrony oraz występujących deficytach. Działania RPO zmiernają również do upowszechnienia wiedzy wśród seniorów dotyczącej przysługujących im praw wynikających z podstawowych prawa człowieka.
5. RPO pogłębia i upowszechnia wiedzę o wybranych obszarach życia społecznego dotyczącą osób starszych. Poprzez konferencje oraz publikacje wspiera zarówno rozwój debaty publicznej wokół istotnych problemów społecznych, jak również proces zmian legislacyjnych.
6. Jednym ze sposobów kontaktowania się z obywatelami są również spotkania organizowane w regionach. Od początku swojej kadencji, czyli od września 2015 r. RPO wzięło udział w spotkaniach w 41 miastach w 12 województwach: zachodniopomorskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim, łódzkim, lubuskim, wielkopolskim, śląskim, świętokrzyskim, pomorskim, lubelskim oraz w Radomiu w woj. mazowieckim.

Wśród spraw zgłaszanych przez uczestników spotkań dominowały problemy osób z niepełnosprawnościami, wśród nich osób starszych o ograniczonej samodzielności.

7. RPO prowadzi Infolinię Obywatelską (800 676 676). Od początku stycznia do 15 września 2016 r. za pośrednictwem Infolinii skontaktowało się z RPO około **6 145 osób powyżej 60 roku życia** (na 30 735 wszystkich dzwoniących), co stanowi około 20% dzwoniących.
8. RPO udziela również patronatu wydarzeniom, które mają szczególne znaczenie dla rozwoju praw obywatelskich. Uczestniczy w seminariach i konferencjach organizowanych przez inne podmioty.
9. Kolejne części niniejszego opracowania odnoszą się do działań RPO w poszczególnych obszarach życia społecznego istotnych z perspektywy ochrony praw osób starszych. Są one ze sobą w istotny sposób powiązane, jak np. w przypadku mieszkalnictwa dla osób starszych i wsparcia środowiskowego w miejscu zamieszkania. Ponadto niektóre z działań podejmowanych przez Rzecznika odnoszą się do problemów, których doświadczają obywatele w każdym wieku, jednakże – ze względu na dodatkowe uwarunkowania związane z procesem starzenia się lub przez wzgląd na wysoką częstotliwość ich występowania w tej grupie wiekowej – problemy te są szczególnie dotkliwe w odniesieniu do osób starszych.

## II. Działania długofalowe: na rzecz konwencji o prawach osób starszych oraz krajowej, całościowej polityki senioralnej

10. RPO zaangażował się w działania na rzecz przyjęcia dyskutowanej aktualnie na forum ONZ nowej konwencji o prawach osób starszych<sup>1</sup>. W dniu 29 kwietnia 2016 r. RPO zainicjował akcję pod hasłem „**Za starość naszą i waszą! Rozmawiajmy o Konwencji o prawach osób starszych**”. Jej celem jest upowszechnienie wiedzy na temat prowadzonych nad konwencją prac i zebranie szerokiego poparcia dla tej inicjatywy. Przyjęcie konwencji przyczyni się bowiem do wzmocnienia ochrony praw człowieka osób starszych – zarówno tych, które chcą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu otaczającej rzeczywistości, jak i tych, które potrzebują wsparcia w czynnościach życia codziennego. Dotychczas udział w akcji zadeklarowało 60 partnerów, w tym trzech Posłów na Sejm, liczne Uniwersytety Trzeciego Wieku, organizacje pozarządowe, osoby prywatne i inne podmioty. Jednym z celów prowadzonej akcji jest **upowszechnienie podejścia do praw osób starszych w oparciu o prawa człowieka, w odróżnieniu od podejścia opartego o prawa socjalne, które może**

<sup>1</sup> Zob. informacje dotyczące działań *Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons*, prezentowane na stronie: <http://social.un.org/ageing-working-group/>.



### III. Wsparcie środowiskowe osób starszych

14. Potrzebę opracowania całościowej strategii działań na rzecz starzejącego się społeczeństwa potwierdzają również wyniki projektu prowadzonego przez RPO dotyczącego wsparcia środowiskowego osób starszych. Projekt obejmował części empiryczną i teoretyczną, przygotowywane we współpracy z Komisją Ekspertów ds. Osób Starszych działającą przy RPO, w szczególności przy udziale prof. Barbary Szatur-Jaworskiej oraz prof. Piotra Błędowskiego.

- a. Część empiryczna obejmowała badanie społeczne przeprowadzone w województwie dolnośląskim<sup>8</sup>. Analizie poddano sposób rozumienia i wdrożenie w praktyce przez jednostki samorządu terytorialnego zasad dotyczących udzielania środowiskowego wsparcia osobom starszym, opracowanych na podstawie przyjętych dokumentów międzynarodowych<sup>9</sup>. Jednym z generalnych wniosków płynących z tej części projektu jest **występowanie dyskryminacji pośredniej, czyli pozornie neutralnych rozwiązań lub braku podjęcia określonych działań, czego skutkiem jest ograniczenie prawa osób starszych do możliwie długiego, niezależnego życia**. Wśród zidentyfikowanych powodów takiego stanu rzeczy jest niewłaściwa interpretacja zasad przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Jako przykład wskazać można obowiązek zapewnienia osobom starszym niezależności i prawa do decydowania o własnym życiu. Jedną z przyjętych metod interpretacji jest

<sup>8</sup> Województwo to zostało wybrane do udziału w badaniu ze względu na średni odsetek populacji osób starszych.

<sup>9</sup> Zasady te zostały opracowane przez zespół ekspertów na podstawie następujących dokumentów: Międzynarodowy Plan Działań w sprawie Starzenia się, uchwalony na Pierwszym Światowym Zgromadzeniu w sprawie Starzenia przez ONZ w Wiedniu w 1982 r.; Rezolucja nr 46/91, zawierająca Zasady Działania na Rzecz Osób Starszych, przyjęta w 1991 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ; Międzynarodowy Plan Działań w sprawie Starzenia i Deklaracja Polityczna (tzw. Plan Madrycki MIPAA/RIS) przyjęte w 2002 r. w Madrycie podczas Drugiego Światowego Zgromadzenia w sprawie Starzenia; Art. 23 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (prawo osób starszych do ochrony socjalnej); Rekomendacja CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy w sprawie promocji praw osób starszych.

Zasady dotyczące udzielania środowiskowego wsparcia osobom starszym:

1. Zapewnienie osobom starszym o ograniczonej samodzielności niezależności i prawa do decydowania o własnym życiu.
2. Stworzenie warunków do aktywności – na miarę zróżnicowanych możliwości osób starszych.
3. Budowanie systemu wsparcia uwzględniającego różny poziom niesamodzielności osób starszych oraz zmienność poziomu niesamodzielności poszczególnych osób – jej narastanie w miarę starzenia się.
4. Konsultowanie z osobami starszymi rozwiązań w zakresie wsparcia środowiskowego.
5. Wielosektorowość, polegająca na zaangażowaniu sektora publicznego, rynkowego, obywatelskiego i nieformalnego.
6. Włączanie przedsięwzięć składających się na środowiskowe wsparcie seniorów do wszystkich działań podejmowanych na poziomie lokalnym (tzw. *mainstreaming ageing*).
7. Ocenianie działań – na etapie ich projektowania i realizacji – z punktu widzenia zagrożenia występowaniem praktyk dyskryminujących.
8. Subsydiarność przejawiająca się we wspieraniu podstawowych wspólnot (głównie rodziny), w których żyją ludzie starzy – wspieranie nieformalnych opiekunów osób niesamodzielnych.
9. Całościowe podejście do potrzeb poszczególnych osób starszych i koordynacja dostarczanego im wsparcia.
10. Profesjonalizacja wsparcia społecznego, rozumiana jako powierzenie go osobom kompetentnym i dobrze przygotowanym.

założenie, że dopóki osoba starsza nie została ubezwłasnowolniona to jest władna podejmować wszelkie decyzje względem własnej osoby. Część samorządowców dostrzega natomiast większą złożoność sytuacji, w której pozostają osoby starsze zależne od swoich bliskich. W sytuacji presji ze strony najbliższych i zależności od wsparcia z ich strony, seniorzy i seniorki podejmują decyzję wbrew sobie, np. odnośnie do zamieszkania w domu pomocy społecznej, nawet jeśli woleliby/wolałyby pozostać we własnym domu. Dlatego, zdaniem RPO, **kluczowe jest opracowywanie lokalnych programów systemowego wsparcia środowiskowego dla osób starszych w ich miejscu zamieszkania**. Szczegółowe wyniki badania zostaną opublikowane w ramach serii „Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka” w 2016 roku.

- b. Teoretyczną część projektu stanowi **model wsparcia środowiskowego osób starszych**, określający konkretne propozycje dla organizacji całościowego systemu wsparcia osoby starszej na poziomie lokalnym. Opracowanie zawiera także prezentację systemów wsparcia środowiskowego w wybranych państwach europejskich<sup>10</sup>.

15. Należy podkreślić, że **podczas spotkań regionalnych RPO przygotowanie i wdrożenie systemu wsparcia dla opiekunów osób starszych wskazywano jako naglącą potrzebę**. Oczekiwane wsparcie powinno być wszechstronne, obejmujące informację i doradztwo, jak również prowadzenie grup wsparcia opiekunów czy uruchomienie tzw. instytucji wychnieniowych, jak np. dzienne domy opieki lub usługa zastępstwa. Rodziny w przypadku nagłej choroby osoby bliskiej (wylew, udar) są w szczególności trudnej sytuacji. Bez wsparcia zewnętrznego opiekunom osób starszych niesamodzielnych grozi odejście z rynku pracy i szybkie wypalenie, bądź też podejmowana jest decyzja o umieszczeniu osoby niesamodzielnej w placówce opieki instytucjonalnej.

#### IV. Zapewnienie opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym

16. Osoby starsze są jedną z najistotniejszych grup odbiorców świadczeń opieki zdrowotnej, a okres zapotrzebowania na szereg usług medycznych właściwych dla wieku starszego wydłuża się i przesuną w kierunku osób coraz starszych. W zdecydowanej większości, zarówno potrzeby, jak i koszty leczenia rosną wraz z liczbą przeżytych lat. W opinii RPO **system opieki zdrowotnej i pomocy osobom starszym jest niewydolny oraz nieprzygotowany na gwałtownie postępujące zmiany demograficzne i przyrost najstarszej populacji obywateli**. Podejmowane w tym zakresie działania nie są wystarczające, spójne, skuteczne i efektywne. Nie są zatem w stanie sprostać nowym wyzwaniom w zakresie skoordynowanej, holistycznej pomocy medycznej zorientowanej na seniorów. Sposzczerzenia te potwierdziły ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2015

<sup>10</sup> Zob. *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – przegląd sytuacji, propozycja modelu. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, Warszawa 2016.

roku<sup>11</sup>, które wskazują, że w Polsce nie ma systemu geriatrycznej opieki medycznej nad osobami w podeszłym wieku. Konieczne jest podjęcie działań mających na celu wdrożenie zmian systemowych pozwalających na dostosowanie systemu opieki zdrowotnej do zmian demograficznych oraz działań mających na celu zwiększenie dostępności systemu ochrony zdrowia dla pacjentów i sieci wsparcia dla ich rodzin.

17. RPO ponownie<sup>12</sup> zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym<sup>13</sup>. RPO zwrócił uwagę na główne niedomagania systemu, tj. **niedostatek lekarzy geriatrów, niedostateczne przygotowanie lekarzy do opieki nad osobami w podeszłym wieku, brak sprawnie funkcjonującego systemu geriatrycznej opieki medycznej i standardów podejścia geriatrycznego** (powszechności, jakości, dostępności i kompleksowości zaspokojenia złożonych potrzeb osób starszych), brak krajowej strategii polityki zdrowotnej wobec ludzi starszych, odpowiedniej liczby specjalistów z zakresu geriatry, oddziałów i nowych poradni geriatrycznych, nowych metod diagnozowania chorób otępiennych, właściwego systemu finansowania oraz instrumentów wsparcia dla osób opiekujących się osobami starszymi, a także narodowego programu alzheimerskiego.

W odpowiedzi Minister Zdrowia<sup>14</sup> wskazał, że mając na celu poprawę warunków opieki zdrowotnej dla osób starszych, niesamodzielnych lub przewlekle chorych, Ministerstwo Zdrowia podejmuje szereg działań systemowych pozwalających na dostosowanie systemu opieki zdrowotnej do zmian demograficznych oraz powodujących zwiększenie dostępności systemu ochrony zdrowia dla pacjentów i sieci wsparcia dla ich rodzin.

**Brak dostępności do lekarzy geriatrów był jednak najczęściej zgłaszanym problemem dotyczącym praw osób starszych podczas spotkań regionalnych RPO.** W opinii organizacji działających na rzecz seniorów lub organizacji seniorskich sieci placówek geriatrycznych – poradni i oddziałów geriatrycznych w szpitalach – nie rozwija się, a w niektórych województwach wręcz się kurczy. Uczestnicy spotkań zdawali sobie sprawę z poziomu skomplikowania problemów zdrowotnych osób w podeszłym wieku: z wielochorobowości oraz zagrożenia wynikającego z leczenia jednej osoby przez wielu specjalistów, przepisujących leki, których jednoczesne zażywanie szkodzi pacjentom. Postulaty rozszerzenia sieci placówek geriatrycznych, holistycznego podejścia do osób chorujących, integracji oddziaływań zdrowotnych oraz wsparcia społecznego są tym bardziej zasadne. Dodatkowo, w **wyjątkowo trudnej sytuacji pozostają osoby z chorobami otępiennymi, w tym z chorobą Alzheimera oraz ich rodziny.** W stosunku

<sup>11</sup> Informacja NIK o wynikach kontroli *Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym*, marzec 2015, Nr ewid.2/2015/P/14/062/KZD.

<sup>12</sup> Wystąpienia RPO poprzedniej kadencji z dnia 19 grudnia 2011 r. i 24 kwietnia 2013 r. (RPO-690730-V/11).

<sup>13</sup> Pismo z dnia 24 marca 2016 r. (V.7010.19.2016).

<sup>14</sup> Pismo z dnia 10 maja 2016 r.



do potrzeb się placówek wsparcia dziennego jest niewystarczająca i skupiona przede wszystkim w ośrodkach miejskich. Rodziny opiekujące się osobami starszymi skarżą się na brak wsparcia, osamotnienie, przeciążenie. Potrzebują często podstawowej informacji, której z reguły muszą szukać na własną rękę.

Zagadnienie zapewnienia odpowiedniego poziomu opieki zdrowotnej dla osób starszych jest w dalszym ciągu analizowane i monitorowane przez RPO<sup>15</sup>. Pomimo stopniowego upowszechniania w dyskursie publicznym postulatów rozwoju geriatry, nadal konieczna jest intensyfikacja wysiłków w tym obszarze.

18. W podmiotach leczniczych pilnego i skutecznego rozwiązania wymaga problem **niedoboru pielęgniarek**. W tej sprawie RPO zwrócił się do Ministra Zdrowia<sup>16</sup> zaznaczając potrzebę podjęcia działań systemowych pozwalających na realne zwiększenie liczby pielęgniarek w publicznym systemie opieki zdrowotnej. Nie są wystarczające dotychczas podejmowane i planowane działania, m.in. w zakresie zabezpieczenia kształcenia pielęgniarek i położnych. **Konieczna jest radykalna poprawa warunków pracy oraz wynagrodzeń** tej grupy zawodowej. Skutecznej recepty wymaga również niepokojący odpływ z rynku pracy **wykształconych i doświadczonych pielęgniarek**.

W odpowiedzi Minister Zdrowia<sup>17</sup> poinformował, że zaplanował w perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego realizację działań, których celem jest zapewnienie opieki zdrowotnej dostosowanej do potrzeb społecznych oraz wyzwań demograficznych, poprzez dostęp do kształcenia pielęgniarek i położnych oraz podnoszenie nabytych kwalifikacji. Minister wskazał także na podejmowane działania na rzecz zapewnienia odpowiedniego wynagradzania pielęgniarek i położnych, a także dotyczące kontroli stosowania minimalnych norm zatrudnienia<sup>18</sup>. RPO będzie monitorował efekty przedstawionych inicjatyw.

19. W ocenie RPO wskazane jest **włączenie opiekunów medycznych do zabezpieczenia usług opiekuńczych osobom chorym i niesamodzielnym**. RPO zwrócił się w tej sprawie do Ministra Zdrowia<sup>19</sup> – dotychczas bowiem, dla efektywniejszego wykorzystania czasu pracy pielęgniarek, nie wprowadzono w wystarczającym stopniu do systemu opieki zdrowotnej osoby profesjonalnie przygotowanej do wykonywania czynności higieniczno-opiekuńczych.

<sup>15</sup> W dniu 13 września 2016 r. w siedzibie RPO odbyła się konferencja poświęcona kondycji geriatry z udziałem lekarzy geriatrów, przedstawicieli Parlamentu, Najwyższej Izby Kontroli oraz Narodowego Funduszu Zdrowia.

<sup>16</sup> Pismo z dnia 10 czerwca 2016 r. (V.7014.22.2016).

<sup>17</sup> Pismo z dnia 27 czerwca 2016 r.

<sup>18</sup> minimalne normy zatrudnienia zostały określone w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu ustalania minimalnych norm zatrudnienia pielęgniarek i położnych w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz. U. poz. 1545).

<sup>19</sup> Pismo z dnia 22 października 2015 r. (V.7010.117.2015).

W odpowiedzi Minister Zdrowia<sup>20</sup> poinformował o aktualnie obowiązujących przepisach dopuszczających możliwość zatrudnienia opiekunów medycznych w zakładach opiekuńczych oraz o przystąpieniu do analizy kwestii zatrudniania opiekunów medycznych w opiece szpitalnej.

20. RPO prowadzi obecnie **projekt badawczy dotyczący skali zapotrzebowania na usługi asystentów osobistych osób z niepełnosprawnościami**. Wyniki badania, uwzględniające również zapotrzebowanie na podobne usługi wśród osób starszych, zostaną opublikowane w 2017 roku.

21. RPO zwrócił się do Ministra Zdrowia w sprawie zasadności  **pobierania opłat za wydanie zaświadczenia o braku przeciwwskazań zdrowotnych do udziału w zajęciach sportowych** w ramach Uniwersytetów Trzeciego Wieku<sup>21</sup>.

W odpowiedzi Minister Zdrowia<sup>22</sup> zapewnił, że podniesiony problem będzie przedmiotem prac przy najbliższej nowelizacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 581, z późn. zm.), w kierunku zaliczenia przedmiotowych zaświadczeń do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

## V. Zabezpieczenie socjalne osób starszych (emerytury i organizacja domów pomocy społecznej)

22. RPO zwrócił się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>23</sup> o przedstawienie stanowiska w sprawie skarg od ubezpieczonych objętych tzw. starym systemem emerytalnym. Skarżący podnosili zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości przy ustalaniu emerytury w odniesieniu do traktowania okresów opieki nad dzieckiem przypadających przed dniem 1 stycznia 1999 r., wymienionych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887). W ocenie RPO niezbędna jest ocena, czy w świetle konstytucyjnych zasad zaufania do państwa i prawa, zasady zaliczania okresów opieki nad dziećmi przypadającymi przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie powinny być jednolite zarówno dla osób objętych starym, jak i nowym systemem emerytalnym.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej<sup>24</sup> nie podzielił stanowiska RPO w tej sprawie.

W konsekwencji RPO przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie, które również dotyczyło tej

<sup>20</sup> Pismo z dnia 30 listopada 2015 r.

<sup>21</sup> Pismo z dnia 19 listopada 2015 r. (V.7010.111.2015).

<sup>22</sup> Pismo z dnia 23 grudnia 2015 r.

<sup>23</sup> Pismo z dnia 26 maja 2015 r. (III.7060.322.2015).

<sup>24</sup> Pismo z dnia 10 lipca 2015 r.

kwestii. RPO podzielił wątpliwości konstytucyjne pytającego sądu co do zgodności z zasadą równości w prawie przyjętego rozwiązania umożliwiającego policzenie okresów opieki nad dzieckiem jako okresów składkowych tylko w odniesieniu do osób urodzonych po 1 stycznia 1949 r.

23. W związku z sytuacją, w której na podstawie ustawy emerytalnej zaistniała możliwość potrąceń i egzekucji ze świadczeń emerytalnych, które pozostają do dyspozycji dłużnika – jako kwotę wolną od potrąceń – kwotę niższą od granicy ubóstwa, RPO zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>25</sup>, wskazując na **konieczność zmiany zasad ustalania wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji**. Granice potrąceń i kwoty wolne od potrąceń w przypadku egzekucji z wynagrodzenia za pracę zostały określone w przepisach Kodeksu pracy. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie zawiera analogicznych ograniczeń. **W ocenie RPO nie ma uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji dłużnika utrzymującego się z pracy zarobkowej oraz dłużnika utrzymującego się ze świadczeń emerytalno-rentowych, a brak takiego zróżnicowania mógłby lepiej chronić osoby starsze.**

Problem podniesienia kwoty emerytury lub renty wolnej od egzekucji tak, aby kwota wolna od potrąceń (bądź po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczki na podatek dochodowy) była w wysokości najniższej emerytury, został uregulowany w poselskim projekcie (druk nr 150), dotyczącym zmiany ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który wpłynął do Sejmu w dniu 11 grudnia 2015 r. Aktualnie trwa proces legislacyjny w Sejmie RP.

24. W związku z podjęciem przez Komisję Polityki Społecznej i Rodziny prac nad przedstawionym przez Prezydenta RP projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 62), **RPO zwrócił się w lutym 2016 r. do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP o przeanalizowanie w ramach prac Komisji problemu zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę.**

Zmiana ta obowiązuje od 1 stycznia 2013 r. wraz z podwyższeniem wieku emerytalnego i jest spowodowana wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>26</sup>. Zgodnie z nowymi regulacjami, podstawa obliczenia kolejnej emerytury ma być pomniejszana o kwoty wcześniej pobranych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

<sup>25</sup> Pismo z dnia 14 grudnia 2015 r. (III.7060.1037.2015).

<sup>26</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 637.

W tej sprawie RPO o zajęcie stanowiska zwrócił się także do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>27</sup>. Zdaniem RPO, prawo do emerytury ustala się na dzień spełnienia warunków do nabycia prawa do tego świadczenia, bez względu na datę złożenia wniosku. Regulacje, które weszły w życie 1 stycznia 2013 r., nie powinny zatem obejmować tych osób, które przed tą datą korzystały z wcześniejszej emerytury, i które przed tym dniem nabyły prawo do emerytury w wieku powszechnym, lecz stosowny wniosek złożyły po dniu 1 stycznia 2013 r. W odpowiedzi Prezes ZUS<sup>28</sup> nie podzielił jednak stanowiska RPO.

RPO w wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP przedstawił stanowisko w sprawie petycji P9-29/16 – „Zmiana zasad obliczania emerytury powszechnej po emeryturze wcześniejszej”<sup>29</sup>. Celem petycji jest doprowadzenie do inicjatywy ustawodawczej umożliwiającej zachowanie zasad obliczania emerytury powszechnej po emeryturze wcześniejszej.

Problem zasad obliczania emerytury po emeryturze wcześniejszej był również często zgłaszany podczas spotkań regionalnych RPO i w ocenie RPO wymaga reakcji.

**25. RPO odnotowuje i reaguje na przypadki nieludzkiego traktowania osób przybywających w placówkach sprawujących opiekę nad osobami w podeszłym wieku, niepełnosprawnymi lub przewlekle chorymi.** RPO zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przypadku nieludzkiego traktowania osób przebywających w placówce w Trzciance, prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie sprawowania opieki nad takimi osobami<sup>30</sup>. W ocenie RPO **konieczna jest nowelizacja dotychczasowych regulacji prawnych, odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprawowaniu całodobowej opieki nad osobami starszymi, chorymi i niepełnosprawnymi.** Ponadto, szczególnego rozważenia wymaga postulat ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie wobec niektórych kategorii osób, które wymagają specjalistycznej i profesjonalnej opieki (np. z chorobą Alzheimera).

W odpowiedzi Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>31</sup> podzielił stanowisko RPO i stwierdził, że dokonanie zmiany przepisów wydaje się nieodzowne. Aktualnie Minister zwrócił się do wojewodów o udzielenie informacji w zakresie kontroli prowadzonych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówkach zapewniających całodobową opiekę. Poinformowano także o trwających pracach nad zidentyfikowaniem niezbędnych rozwiązań prawnych w zakresie podmiotów prowadzących działalność w postaci placówek całodobowej opieki – w tym dotyczących,

<sup>27</sup> Pismo z dnia 4 lutego 2016 r. (III.7060.879.2015).

<sup>28</sup> Pismo z dnia 4 marca 2016 r.

<sup>29</sup> Pismo z dnia 11 lipca 2016 r. (III.7060.370.2014).

<sup>30</sup> Pismo z dnia 29 kwietnia 2016 r. (III.7065.89.2016).

<sup>31</sup> Pismo z dnia 23 maja 2016 r.



## VI. Mieszkalnictwo

28. RPO stoi na stanowisku, że **zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych seniorów stanowi istotne wyzwanie dla twórców krajowych i lokalnych polityk senioralnych**. Celem jest **umożliwienie starszym osobom pozostawanie w mieszkaniu i domu tak długo jak to jest możliwe**, w bezpiecznym środowisku zamieszkania, przystosowanym do osobistych preferencji i zmieniających się możliwości. Jest to zadanie wpisane w kontekst **procesu deinstytucjonalizacji**, o którego upowszechnienie zabiega również RPO. Wspomniany wyżej projekt badawczy oraz publikacja dotycząca wsparcia środowiskowego osób starszych<sup>34</sup> stanowi również przyczynek w tej dyskusji.

W gestii samorządów znajdują się **różnorodne możliwości zapewnienia alternatywnych do domów opieki społecznej rozwiązań**: od wsparcia w miejscu zamieszkania, poprzez mieszkania wspomagane, aż po dzienne domy opieki. Jak wskazują gromadzone dane, rozwiązania te **nie są odpowiednio wykorzystywane**<sup>35</sup>.

Należy odnotować, że **podczas spotkań regionalnych w miejscowościach, w których uruchomiono ośrodki wsparcia dziennego Senior-WIGOR RPO otrzymał bardzo dobre opinie o skuteczności ich oddziaływań**. Zwracano uwagę na znaczącą pozytywną zmianę u seniorów, którzy korzystają z oferty ośrodków. Wyrażano jednakże obawę co do przyszłości tego programu rządowego – o jego kontynuację i dalsze finansowanie.

Zagadnienie zapewnienia odpowiednich warunków zamieszkania powinna stać się jednym z podstawowych elementów krajowej strategii dla starzejącego się społeczeństwa, o której opracowanie RPO apeluje.

29. Problemem podejmowanym przez RPO w szerszym kontekście, dotyczącym jednak głównie osób starszych, jest **sprawa lichwiarskich pożyczek**, których głównym celem jest uzyskiwanie znacznych korzyści majątkowych poprzez **przejmowanie własności mieszkań, stanowiących zabezpieczenie spłaty udzielonych pożyczek**. W tego typu sytuacjach wykorzystywana jest trudna sytuacja finansowa osób starszych, ich nieporadność i zaufanie do przedstawicieli handlowych oferujących różnego typu usługi, w tym pożyczki. Osoby starsze w oparciu jedynie o zapewnienia przedstawiciela handlowego podpisują niekorzystne umowy, których treści najczęściej nie słyszą, bądź nie rozumieją. W efekcie nie mają świadomości skutków, zwykle skrajnie negatywnych, które umowy te wywołują. Dlatego też RPO zwrócił się do Krajowej Rady Notarialnej w sprawie skarg na notariuszy, którzy nadali niekorzystnym umowom sprzedaży formę aktów notarialnych. Ze skarg tych wynika, że w chwili składania podpisów w kancelarii notarialnej osoby starsze nie miały świadomości, że zawierają umowę, której przedmiotem jest definitywne przeniesienie własności, a w konsekwencji utrata podstawy

<sup>34</sup> Zob. pkt 14 niniejszej Informacji.

<sup>35</sup> Zob. *Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*, Informacja o wynikach kontroli NIK, Nr ewid. 208/2015/P/15/044/KPS.

egzystencji – mieszkania. Problem ma charakter ogólnopolski. Sprawy te opisywane są w skargach do RPO, ale także w mediach. Ich treść wskazuje na zorganizowany proceder przejmowania mieszkań za pożyczki, których wysokość znacząco odbiega od wartości rynkowej nieruchomości. Zarzuty pokrzywdzonych pod adresem notariuszy są aktualnie bardzo trudne do zweryfikowania, a przy tym godzą w wizerunek tej grupy zawodowej i podważają społeczne zaufanie do notariuszy. Z tych względów RPO wskazał na potrzebę zmiany prawa, by lepiej chroniło ono prawa i interesy stron przystępujących do aktów notarialnych. RPO poddał pod rozagę propozycję nagrywania czynności notarialnych z udziałem dwóch stron. RPO poprosił Krajową Radę Notarialną o stanowisko w tej sprawie i o informacje, czy samorząd ma inne propozycje na rozwiązanie istniejącego problemu<sup>36</sup>.

**30. Osoby starsze skarżą się na zły stan techniczny zajmowanych przez nie lokali komunalnych.** Dość często zdarza się, że osoby starsze są najemcami lokali położonych w starej substancji mieszkaniowej, budynkach często nieremontowanych jeszcze od czasów II wojny światowej. Proponowane przez gminy mieszkania nie są przystosowane do specyficznych potrzeb tej grupy osób, niekiedy uniemożliwiają im codzienne funkcjonowanie: znajdują się w budynkach bez windy, łazienki często zlokalizowane są na korytarzu lub nie są dostosowane do korzystania przez osoby poruszające się na wózku inwalidzkim. Skarżący oczekują od RPO wsparcia w ich działaniach skierowanych wobec władz samorządowych, by przyspieszyć termin remontów lub przynajmniej poprawić stan techniczny wynajmowanych lokali.

Niejednokrotnie interwencje RPO koncentrują się na wspieraniu próśb osób starszych kierowanych do władz samorządowych o umożliwienie zamiany lokalu położonego na wyższej kondygnacji na lokale położone niżej. Wnioski te motywowane są problemami z poruszaniem się lub innego rodzaju niepełnosprawnościami wiążącymi się z podeszłym wiekiem. Gminy najczęściej odmawiają wskazując na niewystarczającą liczbę lokali komunalnych oraz brak ustawowego obowiązku uwzględniania niepełnosprawności przy składaniu oferty najmu lokalu.

W związku z tym RPO w wystąpieniu do Ministra Infrastruktury i Budownictwa wskazał na problemy, z którymi borykają się osoby niepełnosprawne ubiegające się o lokale gminne<sup>37</sup>. W ocenie RPO przyczyną problemu jest **brak przepisów zobowiązujących gminy do uwzględnienia niepełnosprawności wnioskodawcy w podejmowanych uchwałach dotyczących zasad wynajmowania lokali komunalnych.** Obecna sytuacja narusza postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i wymaga zmian ustawodawczych. Osoby niepełnosprawne lub o ograniczonej sprawności wynikającej z wieku mają pełne prawo oczekiwać, że ich sytuacja zdrowotna i szczególne potrzeby z niej wynikające, będą nie tylko respektowane,

<sup>36</sup> Pismo z dnia 21 czerwca 2016 r. (IV.7000.507.2015).

<sup>37</sup> IV.7212.58.2015.

ale także faktycznie uwzględniane przez gminy w procesie zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych.

## VII. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

31. RPO przez wiele lat (od roku 2004) wskazywał na **potrzebę zbudowania kompleksowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, który obejmowałby zarówno pomoc sądową, jak i przedsądową i pozwalał na faktyczną realizację prawa do sądu przez osoby ubogie, które nie mają środków pozwalających na opłacenie pomocy profesjonalnego prawnika**<sup>38</sup>. Sprawa ta jest szczególnie istotna dla seniorów o niskich emeryturach. Pomimo przyjęcia ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz.U. poz. 1255) wiele osób zwraca się do RPO o porady. Wnioski dotyczą m.in. sytuacji, w których seniorzy podkreślają, że są ofiarami przemocy fizycznej lub psychicznej ze strony członków swojej rodziny. Podczas przyjęć Interesantów osoby starsze pytają, na czym polega instytucja ubezwłasnowolnienia i z jakimi dla nich skutkami może się wiązać, co za każdym razem łączy się z pełną poradą prawną udzielaną przez pracowników Biura. Pojawiają się również pytania o umowy związane z tzw. dożywociem: o umowy przeniesienia własności nieruchomości zawierane z osobami obcymi w zamian za opiekę, pytają również jak można odwołać darowiznę w przypadku niewdzięczności obdarowanych.
32. RPO podjął sprawę **obowiązku zwracania uwagi sądowi na uchybienia proceduralne w postępowaniu sądowym bez udziału profesjonalnego pełnomocnika**. RPO skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie<sup>39</sup> dotyczące zgłaszania zastrzeżeń co do uchybienia przepisom postępowania w trakcie posiedzenia sądowego na podstawie art. 162 k.p.c. przez osoby niereprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika (a często są to osoby starsze). Strona działająca bez pełnomocnika, pouczona prawidłowo o treści art. 162 k.p.c., ma obowiązek składania zastrzeżeń do protokołu pod rygorem braku możliwości powoływania się na takie uchybienie w dalszym toku postępowania. Co do zasady nakłada się zatem na stronę działającą bez pełnomocnika obowiązek wytykania sądowi uchybień proceduralnych. Strona ta nie dysponuje zazwyczaj wiedzą fachową pozwalającą na prawidłowe sformułowanie tak rygorystycznie sformułowanych zastrzeżeń. Skutki tej regulacji w odniesieniu do stron pozbawionych fachowej pomocy pełnomocnika (m.in. brak możliwości powołania zarzutów, niezgłoszonych wcześniej w tym trybie, w ramach apelacji) budzą wątpliwości RPO z punktu widzenia przepisów Konstytucji. W swojej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości nie podzielił jednak zastrzeżeń RPO<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> IV.510.9.2014.

<sup>39</sup> Pismo z dnia 6 lutego 2015 r. (IV.510.347.2014).

<sup>40</sup> Pismo z dnia 10 kwietnia 2015 r.



33. Podczas przyjęć Interessantów w Biurze RPO uwidocznili się także istotny problem, dotyczący **nieprzyznawania seniorom przez sądy pełnomocników z urzędu**. Zainteresowani często podkreślają, że z racji wieku mają problemy ze słuchem i nie słyszą dobrze zadawanych im pytań, nie rozumieją pouczeń, natomiast nie otrzymują pełnomocników, gdyż – jak wskazują sądy – sprawa nie jest skomplikowana lub że pisma procesowe (często pisane przez prawników w tzw. tanich poradniach prawnych) formułowane są dość logicznie.

Problem ten wpisuje się w ogólną potrzebę przygotowania całościowej polityki senioralnej, w ramach której ujęte zostałyby potrzeby osób starszych, których nieuwzględnienie skutkuje brakiem w dostępie do podstawowych praw obywatelskich.

### VIII. Usługi finansowe – nadużycia względem seniorów

34. Interessantom zgłaszającym się osobiście do RPO często udzielane są porady związane z możliwością **odstąpienia od umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa z nowymi usługodawcami podsywającymi się pod znane firmy telefoniczne lub energetyczne, jak też porady związane z reklamacjami produktów zakupionych podczas prezentacji** (np. aparatów słuchowych, wyrobów z wełny, suplementów diety, etc.). Osoby starsze nie zawsze zdają sobie sprawę z konsekwencji zaciągania tzw. chwilówek zawieranych w parabankowych firmach pożyczkowych, co często kończy się pętlą kredytową i bardzo złą sytuacją finansową.

35. RPO rozpatruje w tym zakresie sprawy indywidualne. Tytułem przykładu warto przywołać jedną ze skarg<sup>41</sup>: Wnioskodawczyni wskazała, że podpisała umowę kredytu, do którego dołączona została umowa ubezpieczenia. Wnioskodawczyni oraz jej mąż w momencie podpisywania umowy ubezpieczenia ukończyli 70 lat. Zainteresowani, a także pracownik banku, nie zwrócili uwagi, że postanowienia umowy w przeważającym zakresie nie miały zastosowania wobec kredytobiorców z uwagi na wiek. W oparciu o wskazane postanowienia odmówiono Zainteresowanej wypłaty odszkodowania w związku ze śmiercią męża. Odmówiono również odszkodowania wynikającego z przeprowadzonej u Wnioskodawczyni operacji zaćmy. W ocenie RPO praktyka obejmowania ubezpieczeniem kredytobiorców, którzy nie mogą już ze względu na wiek z tego ubezpieczenia skorzystać, przy jednoczesnym obowiązku uiszczania składki ubezpieczeniowej w pełnej wysokości, może wskazywać na nierówne traktowanie. Problem ten został podjęty przez Rzecznika Finansowego, ale nie wpłynęło to na zmianę sytuacji ubezpieczonych kredytobiorców. **Rzecznik Finansowy w swoim piśmie wskazał, że skargi na odmowne stanowisko zakładu ubezpieczeń w przypadku osób, które osiągnęły wiek emerytalny lub ukończyły 65 lat zajmują drugie w kolejności**

<sup>41</sup> BPW.510.3.2016.

**miejsce w odniesieniu do liczby wszystkich skarg, rozpatrywanych w Biurze Rzecznika Finansowego.** W tych przypadkach odpowiedzialność ubezpieczyciela ograniczana jest wyłącznie do śmierci kredytobiorcy w następstwie nieszczęśliwego wypadku. Wskazano również sprawy analogiczne do sytuacji opisanej powyżej, a dotyczącej Zainteresowanej, która zwróciła się do RPO. Z powyższego wynika, że jest to praktyka stosowana na szeroką skalę, dotycząca przede wszystkim seniorów. UOKiK w tej sprawie przedstawił RPO stanowisko<sup>42</sup>, zgodnie z którym istoty przedstawionego problemu poszukiwać należy raczej w oferowaniu kredytobiorcom nieodpowiadających ich potrzebom usług finansowych, nie zaś w formułowaniu warunków ograniczających odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń na życie (jeśli tylko są one sformułowane jednoznacznie). Ten rodzaj praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów został jednak nazwany i zakazany dopiero z dniem 17 kwietnia 2016 r., w wyniku nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, dokonanej ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw<sup>43</sup>, a zatem nie odnosi się do sytuacji Zainteresowanej. Sprawa pozostaje w toku.

## IX. Partycypacja obywatelska seniorów

36. W związku z wyborami i referendum RPO podejmuje szereg różnorodnych inicjatyw związanych z udziałem wyborców w głosowaniu. Szczególną uwagę zwraca na gwarancje korzystania z praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne i w zaawansowanym wieku.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112) zawiera szereg różnorodnych ułatwień w głosowaniu. Rozwiązania te obejmują m.in. alternatywne procedury głosowania umożliwiające oddawanie głosu poza lokalem wyborczym. Niestety, jak pokazuje wspólne badanie CBOS i Biura RPO przeprowadzone na reprezentatywnej próbie w dniach 18-23 kwietnia 2015 roku, **poziom wiedzy na temat dostępnych ułatwień w głosowaniu jest w polskim społeczeństwie bardzo niski.** W wyborach na urząd Prezydenta RP po raz pierwszy wszyscy wyborcy mogli zagłosować korespondencyjnie. Tylko 15 % Polaków miało tego świadomość. Aż 60 % badanych nie wiedziało nic o tej procedurze, natomiast pozostali wskazali błędne odpowiedzi. Wyborcy niepełnosprawni i w zaawansowanym wieku (powyżej 75 lat) mogą skorzystać z innej procedury – głosowania przez pełnomocnika. Jest ona stosowana w tej samej formule już od kilku lat, jednak pełną wiedzę, kto jest do niej uprawniony, ma tylko 22 % ogółu ankietowanych. Co piąty wskazuje też na odpowiedzi częściowo poprawne. Większość badanych (54 %) nie ma żadnej wiedzy w tym zakresie. Niestety, wśród adresatów głosowania przez pełnomocnika wiedza nie jest większa. O takiej

<sup>42</sup> Pismo z dnia 2 sierpnia 2016 r.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1634.

możliwość wie jedynie co piąty ankietowany w wieku powyżej 75 roku życia. **Blisko 80% starszych wyborców nie wie nic o procedurze głosowania przez pełnomocnika lub błędnie wskazuje uprawnionych.**

37. RPO zwraca uwagę na problem niepełnego **niedostosowania lokali wyborczych** m.in. do potrzeb osób mających trudności z poruszaniem się, mając na uwadze wyniki prowadzonych przed wyborami i referendum kontroli. Przed wyborami do Sejmu RP i do Senatu RP, zarządzonymi na dzień 25 października 2015 roku, pracownicy Biura RPO przeprowadzili inspekcje wybranych lokali obwodowych komisji wyborczych mających status „dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych”. Łącznie skontrolowano 134 lokale znajdujące się w 18 miejscowościach. W toku kontroli ocenie podlegały przede wszystkim warunki techniczne lokali określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 158, poz. 938). W przeważającej większości z kontrolowanych lokali (108, tj. 81 %) stwierdzono uchybienia w odniesieniu do kryteriów wymaganych przez wspomniane rozporządzenie. Nie stwierdzono ich jedynie w 26 lokalach (tj. 19 %).

Do najczęściej powtarzających się uchybień należały:

- brak oznakowania krawędzi stopni schodów,
- brak oznakowania przegród szklanych w lokalu,
- brak dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania,
- niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (niewłaściwa wysokość blatów),
- niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (niewłaściwe wymiary),
- zbyt wysokie progi drzwi wejściowych.

Podobnie jak w wyniku poprzednich kontroli, przed wyborami Prezydenta RP pracownicy Biura RPO zwrócili także uwagę na bezpośrednią okolicę lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Jak bowiem pokazuje praktyka często nawet najlepiej dostosowane lokale są trudno dostępne dla osób niepełnosprawnych z uwagi na liczne przeszkody w otoczeniu budynku. Niestety, kwestii tych nie reguluje już wspomniane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z uwagi na ograniczony zakres upoważnienia ustawowego. Z zebranych obserwacji należy wymienić w szczególności dziurawą, nierówną lub żwirową nawierzchnię uniemożliwiającą skuteczne skorzystanie z podjazdów, strome, trudne do pokonania podejście do podjazdów, wysokie krawężniki. Wśród innych barier, które napotykać mogą wyborcy niepełnosprawni są zamknięta brama wjazdowa (przy zbyt wąskim wejściu), a także brak miejsc parkingowych.

Postulatem pod adresem ustawodawcy jest więc **zmiana upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (art. 186 Kodeku**

wyborczego), jakim powinny odpowiadać lokale dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, tak aby uwzględnić także konieczność dostosowania do potrzeb wyborców starszych i niepełnosprawnych bezpośredniej okolicy lokali wyborczych, w tym miejsc parkingowych.

38. Z problematyką głosowania osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku wiąże się niezwykle istotna kwestia dowozu wyborców do lokali wyborczych. Obecnie władze gmin/miast nie mają takiego obowiązku, dowóz jest organizowany tylko w części z nich, często w bardzo ograniczonym zakresie. Badania opinii społecznej przeprowadzone w marcu 2014 roku przez BRPO i CBOS wskazały wyraźnie, że zapotrzebowanie na taki transport wśród wyborców niepełnosprawnych jest trzykrotnie większe niż obecnie podejmowane działania. W opinii RPO należy rozważyć wprowadzenie do Kodeksu wyborczego obowiązku organizowania takiego transportu przez władze gmin/ miast.
39. Partycypacja obywatelska to również możliwość wpływania na sytuację osób starszych zamieszkujących obszar danej gminy poprzez udział w pracach lokalnej Rady Seniorów. RPO gromadzi informacje na temat stosowania w praktyce art. 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) tak, aby móc ocenić sposób pobudzania i wykorzystania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej<sup>44</sup>.

## X. Partycypacja społeczna osób starszych

40. W celu wsparcia społeczeństwa obywatelskiego działającego na rzecz osób starszych RPO ogłosił konkurs pt. „Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych”. Konkurs ten, organizowany wspólnie z Komisją Ekspertów ds. Osób Starszych, kierowany jest do organizacji społecznych, nieformalnych grup, pracodawców i samorządów terytorialnych oraz innych instytucji realizujących programy na rzecz osób starszych. Jego celem jest promowanie wartościowych inicjatyw podejmowanych na rzecz osób starszych i z osobami starszymi. W szczególności RPO zależy na dostrzeżeniu i rozpropagowaniu działań, które służą budowaniu społeczeństwa spójnego, przyjaznego wszystkim grupom wiekowym.

Formą wyróżnienia jest umieszczenie opisu dobrej praktyki w „Złotej Księdze”, której Patronem jest RPO oraz możliwość upowszechnienia tą drogą własnych osiągnięć.

W I edycji konkursu „Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych” wyróżnione zostały 24 projekty w 5 kategoriach:

- seniorzy dla siebie i innych,
- metody oddziaływania,

<sup>44</sup> RPO m.in. udzielił patronatu projektowi „Zoom na Rady Seniorów”, prowadzonemu przez Towarzystwo Inicjatyw Twórczych ę i aktywnie uczestniczy w realizowanych w jego ramach działaniach.

- kompleksowa działalność instytucji,
- projekty na rzecz seniorów,
- miejsca przyjazne seniorom.

I edycja opisywanego konkursu zakończyła się 16 kwietnia 2015 r. Informacje o Konkursie „Złota Księga Dobrych Praktyk na Rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych” są dostępne na stronie: <https://zlotaksiega.rpo.gov.pl/>.

Zgłoszenia do II edycji Złotej Księgi Dobrych Praktyk na rzecz Społecznego Uczestnictwa Osób Starszych były przyjmowane do 10 lipca br. Do konkursu wpłynęło 40 projektów. Aktualnie są one poddane ocenie ekspertów z Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych.

## **XI. Przeciwdziałanie przemocy względem osób starszych**

**41.** Kontynuując działania RPO poprzedniej kadencji RPO zlecił badanie społeczne dotyczące przemocy motywowanej uprzedzeniami względem wybranych grup społecznych. Znajduje się ono w fazie realizacji, a jego wyniki zostaną ujęte w raporcie, którego publikacja jest zaplanowana na rok 2017. Badanie koncentruje się na sytuacji osób narażonych na przemoc z powodu uprzedzeń wobec przedstawicieli grup społecznych, które obecnie nie są wyszczególnione w przepisach Kodeksu karnego, w tym grupy osób starszych. Celem badania jest również porównanie sytuacji ofiar i skutków przestępstw motywowanych uprzedzeniami na próbach osób, które doświadczyły przestępstwa o takim charakterze względem osób, które doświadczyły przestępstwa nieobarczonego tego rodzaju motywacją. Porównaniu poddany zostanie poziom traumy pourazowej (zespół stresu pourazowego) w badanych grupach osób. Badanie ma charakter pilotażowy.

## **XII. Działania na rzecz osób starszych przebywających w jednostkach penitencjarnych**

**42.** Pełniąc funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji RPO regularnie monitoruje **sytuację osób przebywających w zakładach zamkniętych**. Osoby starsze (75+) przebywające w wizytowanych przez RPO miejscach są jedną z tzw. grup wrażliwych, której przedstawiciele wybierani są każdorazowo do rozmów podczas wizytacji prewencyjnych. Naruszenia ujawniane w toku wizytacji jednostek penitencjarnych dotyczące osób w podeszłym wieku polegają najczęściej na złym doborze osadzonych do celi mieszkalnej (zbyt duża różnica wieku powodująca konflikty), zbyt krótkim czasie w łaźni niewystarczającym na kąpiel dla osób starszych o obniżonej sprawności fizycznej, braku krzeselka pod prysznicem umożliwiającego takim osobom łatwiejsze i bezpieczniejsze

skorzystanie z natrysku. Takie naruszenia dotyczące strictly tej grupy osadzonych mają charakter jednostkowy i są, co do zasady, niezwłocznie usuwane przez administrację poszczególnych jednostek.

43. RPO planuje przeprowadzenie **badania społecznego na temat osób przebywających w jednostkach penitencjarnych, które ukończyły 75. rok życia.** Według informacji Centralnego Zarządu Służby Więziennej osób takich na dzień 27 czerwca 2016 r. było 74, w tym 59 skazanych, 14 tymczasowo aresztowanych i 1 ukarany. Najstarsza z osób (skazany) ma obecnie 91 lat. Celem badania jest przede wszystkim ustalenie, czy osoby te z powodu wieku nie są w jednostkach penitencjarnych dyskryminowane i narażone na przemoc. Badania mają również dostarczyć informacji, czy warunki w jakich przebywają są dostosowane do potrzeb osób starszych, a zwłaszcza czy otrzymują potrzebną im pomoc lekarską oraz odpowiednie wsparcie psychologiczne i opiekę wychowawczą. Po dokonaniu analizy tych materiałów zostanie opracowany raport końcowy. W razie zaistnienia takiej potrzeby Rzecznik podejmie również działania w indywidualnych sprawach osadzonych objętych badaniem.

### XIII. Podsumowanie

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania na rzecz ochrony praw osób starszych za pomocą wszystkich dostępnych instrumentów. Obszary objęte zainteresowaniem RPO wykraczają poza przedstawiony materiał, który koncentruje się na syntetycznym zaprezentowaniu konkretnych działań prowadzonych od początku VII kadencji RPO. Należy zaznaczyć, że wcześniejsze działania RPO dotyczyły również takiej problematyki, jak np. wdrożenie na poziomie krajowym planu alzheimerowskiego i inne, które będą podejmowane w kolejnych latach pracy Biura RPO.

Zebrana wiedza i doświadczenia wskazują, że strategia odnosząca się do polityki senioralnej jest niezwykle potrzebnym dokumentem, który przedstawiłby spójną oraz opartą na interdyscyplinarnym podejściu wizję rozwoju państwa w zakresie objęcia ochroną i upodmiotowienia powiększającej się grupy osób starszych. Należy podkreślić, że w zasadzie w każdym z poruszonych powyżej tematów, oprócz zebranych niedociągnięć natury legislacyjnej, główny problem polega na braku sprawnej komunikacji pomiędzy strukturami państwa a obywatelem. Podkreślić należy również potrzebę koordynacji działań i wzajemne wspieranie się różnych sektorów.