



**Stanowisko EAPN Polska w sprawie  
realizacji Międzynarodowego Paktu  
Praw Gospodarczych, Społecznych i  
Kulturalnych w Polsce**

**WARSZAWA  
2016**

Stanowisko Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu EAPN  
Polska w sprawie realizacji Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych  
Społecznych i Kulturalnych w Polsce

**Opracowanie:** Jędrzej Niklas [jedrzej.niklas@gmail.com](mailto:jedrzej.niklas@gmail.com)

**Wsparcie eksperckie:** prof. Ryszard Szarfenberg [r.szarfenberg@uw.edu.pl](mailto:r.szarfenberg@uw.edu.pl)

**KONTAKT:**

Sekretariat EAPN Polska

Nowy Świat 49

00-042 Warsaw

+48 022 826 52 46

[www.eapn.org.pl](http://www.eapn.org.pl)

[eapn@wrzos.org.pl](mailto:eapn@wrzos.org.pl)

## WPROWADZENIE

W związku z rozpatrywaniem przez Komitet Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych ONZ, IV sprawozdania Polski z realizacji postanowień Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych - Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN Polska) przedstawia swoje stanowisko.

EAPN Polska powstał w 2007 roku i stanowi koalicję 37 organizacji pozarządowych zajmujących się sytuacją osób doświadczających ubóstwa. Celem EAPN Polska jest m.in. monitorowanie i recenzowanie działań zadań państwa w sferze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz współkształtowanie polityki społecznej poziomie krajowym oraz europejskim. EAPN Polska nawiązuje współpracę z administracją publiczną, samorządami lokalnymi oraz innymi podmiotami działającymi w zakresie pomocy społecznej, edukacji i zatrudnienia. Stawia sobie również za zadanie gromadzenie i organizowanie podmiotów działających na polu walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, zwłaszcza przez tworzenie lokalnych, regionalnych i międzynarodowych sieci współdziałania organizacji społecznych i samorządowych.

Celem poniższego stanowiska jest wskazanie na istotne problemy Polski, w zakresie realizacji praw gospodarczych społecznych i kulturalnych. Nasze uwagi nie stanowią kompleksowego opisu stanu polskiej polityki społecznej, polityki zatrudnienia czy polityki zdrowotnej. Zdecydowaliśmy się na opisanie jedynie kluczowych – z naszego punktu widzenia – kwestii, które negatywnie wpływają na korzystanie z praw człowieka w naszym kraju. Stanowisko to nie przedstawia również pozytywnych aspektów realizacji praw gwarantowanych Paktem. Uznaliśmy, że te pozytywne kwestie zostały już w sposób wystarczający opisane w sprawozdaniu okresowym. Celem naszego stanowiska jest umożliwienie członkom KPGSiK na przeprowadzenie konstruktywnego dialogu z polską delegacją, który będzie uwzględniał perspektywę obywateli na wiele z problemów społecznych. Opisuując wybrane przez nas problemy wykorzystaliśmy doświadczenia organizacji członkowskich oraz ogólnodostępne dane, publikacje i raporty. Przedstawiane przez nas problemy zostały dopasowane do konkretnych postanowień Paktu.

## STRESZCZENIE

Zdaniem Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu realizacja praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych jest dla polskich władz istotnym problemem. Przede wszystkim zwracamy uwagę na rosnącą grupę osób żyjących w skrajnym ubóstwie. Takich osób w Polsce jest ponad 2,8 mln z czego 710 tys. stanowią dzieci. Niepokojące jest również to, że co najmniej 40% osób skrajnie ubogich nie korzysta z pomocy pieniężnej, do której mają prawo. Problemowi ubóstwa niestety nie towarzyszą skuteczne i powszechnie dostępne formy pomocy oraz zabezpieczenia społecznego. Pomoc społeczna jest niedofinansowana i funkcjonuje w złych warunkach organizacyjnych.

Liczne problemy związane są również z polityką rynku pracy i zatrudnienia. Kwestiami wymagającymi pilnych działań są: zwiększająca się liczba osób długotrwale bezrobotnych czy niski udział kobiet w rynku pracy. Innym wyzwaniem są również złe warunki pracy i niskie płace. 10% pracowników w Polsce żyje obecnie w rodzinach ubogich a ich pensja nie wystarcza na pokrycie podstawowych potrzeb. Prawie 1 mln osób w Polsce pracuje na umowach cywilnych, które nie gwarantują podstawowych praw pracowniczych – prawa do urlopu, prawa do minimalnego wynagrodzenia, prawa do strajku, czy płacy za nadgodziny. Organizacje pozarządowe donoszą również o powszechnym wyzyskiwaniu pracowników imigranckich.

Pomimo złych prognoz demograficznych (starzejące się społeczeństwo, niski poziom dzietności) polskie władze podejmują wciąż niewystarczające działania w zakresie polityki rodzinnej. Szczególnym problemem są niedobory związane z opieką instytucjonalną nad małymi dziećmi. W ponad 80% wszystkich gmin brakuje jakiegokolwiek oferty opieki instytucjonalnej dla dzieci do lat 3.

W zakresie prawa do odpowiedniego poziomu życia nasze szczególne uwagi wzbudza dostęp do odpowiedniego mieszkania. Warunki mieszkaniowe w Polsce należą do najgorszych w Unii Europejskiej a sytuacja mieszkaniowa większości Polaków nie zmieniła się przez dziesięciolecie. W konsekwencji wielu Polaków żyje w mieszkaniach przeludnionych. Brak dostępności mieszkań tanich i o dobrej jakości uniemożliwia usamodzielnienie się wielu młodych ludzi. Z kolei władze publiczne nie mogą sprostać wciąż rosnącym potrzebom w zakresie mieszkań socjalnych.

Problemy w realizacji prawa do zdrowia związane są przede wszystkim z dostępnością opieki zdrowotnej. Według instytucji publicznych oraz organizacji międzynarodowych do kluczowych problemów należy zaliczyć: długi czas oczekiwania na uzyskanie świadczeń zdrowotnych, dysproporcje między regionami w dostępie do podstawowych świadczeń oraz brak systematycznego monitorowania dostępu do świadczeń. Problem dostępności dotyka przede wszystkim: podstawowej opieki zdrowotnej, kardiologii, diabetologii oraz geriatrici.

## OGÓLNE RAMY PRAWNE REALIZACJI PRAW GOSPODARCZYCH SPOŁECZNYCH I KULTURALNYCH (ART. 2)

Polski rząd krytycznie odnosi się do możliwości realizacji praw zawartych w MPPGSiK na drodze sądowej lub składania skarg indywidualnych<sup>1</sup>. Zdaniem Polskich władz postanowienia Paktu pozwalają jednostce oczekiwać od państwa podejmowania decyzji politycznych tworzących warunki realizacji praw gospodarczych społecznych i kulturalnych. Nie pozwalają one natomiast by wywodzić z nich prawa podmiotowe, a w konsekwencji nie mogą być one przedmiotem skargi indywidualnej. Konsekwencją takiego podejścia jest decyzja o nieprzystępowaniu do Protokołu Dodatkowego do MPPGSiK. Dodatkowo polskie władze krytycznie odnoszą się do kompetencji KPGSiK w zakresie interpretacji postanowień Paktu. Zdaniem polskich władz interpretacja ta może być zbyt daleko idąca i wywoływać istotne konsekwencje polityczne, społeczne, finansowe i gospodarcze

Polskie władze niestety nie poprzedziły decyzji o nieprzystępowaniu do Protokołu Dodatkowego jakąkolwiek debatą publiczną. Decyzja ta nie była konsultowana ani poddawana opiniom ze strony związków zawodowych czy organizacji społecznych. Nie była ona również przedmiotem debaty w parlamencie. Jest to o tyle istotne, że wyrażane publicznie opinie dotyczące mechanizmu skargi w ramach MPPGSiK nie są jednoznaczne. Polska Koalicja EAPN w grudniu 2015 podjęła uchwałę, w której zaapelowała do rządu by zdecydował się m.in. na ratyfikowanie Protokołu Dodatkowego<sup>2</sup>. EAPN PL przypomniał ideę niepodzielności praw człowieka, podkreślając jednocześnie, że m.in. kwestie finansowe nie mogą być podstawą do podejmowania decyzji o przystępowaniu do umów gwarantujących prawa człowieka. Wcześniej z opinią taką wystąpiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka<sup>3</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich sporządził również mapę konwencji ochrony praw człowieka, pokazujących zaniechania rządu RP w tym zakresie. Protokół Dodatkowy był jednym z tych instrumentów<sup>4</sup>. W styczniu 2016 EAPN Polska uzyskał pismo od Ministerstwa Rodziny Pracy i

---

<sup>1</sup> Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 20538 w sprawie protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=21ECB18C>

<sup>2</sup> EAPN Polska, *Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu w sprawie ratyfikowania przez Polskę instrumentów międzynarodowych chroniących prawa osób zagrożonych ubóstwem*, 2015, <http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2015/12/Uchwa%C5%82a-2015-z-1.12-OST.pdf>.

<sup>3</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Poland and international control mechanisms for the enforcement of economic, social and cultural rights, children's rights and rights of persons with disabilities*, <http://pl.zpc.wpia.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2010/04/Poland-and-international-control-mechanisms-of-ESC-Rights.pdf>.

<sup>4</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, *Polska mapa międzynarodowych konwencji praw człowieka*, 2015, [http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Polska\\_mapa\\_miedzynarodowych\\_konwencji\\_praw\\_czlowieka\\_v2.pdf](http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Polska_mapa_miedzynarodowych_konwencji_praw_czlowieka_v2.pdf).

Polityki Społecznej dotyczące możliwości ratyfikowania Protokołu Dodatkowego<sup>5</sup>. Rząd ponownie stwierdził, że Polska nie zamierza ratyfikować ww. aktu prawnego przywołując wcześniej już przedstawione argumenty.

## ZAKAZ DYSKRYMINACJI I RÓWNY STATUS KOBIET I MEŹCZYŹN (ART. 2 UST.1 ORAZ ART. 3)

Problemy prawne związane z dyskryminacją w Polsce są ściśle związane z Ustawą z 3 grudnia 2010 o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tzw. ustawa antydyskryminacyjna). Akt ten stwarza ramy prawne dla walki z dyskryminacją. Niestety standardy te nie są satysfakcjonujące i raczej minimalistyczne. Zauważyć można przynajmniej dwa duże problemy. Przede wszystkim ustawa antydyskryminacyjna ma ograniczony jest zakres stosowania, który nie jest zbieżny ze standardami MPPGSiK. W przypadku np. ochrony zdrowia czy edukacji zakazana jest tylko dyskryminacja ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość. Z kolei w zakresie korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są one oferowane publicznie tylko w przypadku płci, rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowość.

Kontrowersje wzbudzają także instytucjonalne gwarancje ochrony przed dyskryminacją. Wykonywanie ustawy zostało powierzone Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania. Zgodnie z Komentrzem Ogólnym nr 20 dotyczącym kwestii dyskryminacji, powinny istnieć niezależne instytucje, które zajmują się przeciwdziałaniem dyskryminacji: *these institutions should adjudicate or investigate complaints promptly, impartially, and independently and address alleged violations relating to article 2, paragraph 2, including actions or omissions by private actors*. Wymóg ten nie jest jednak spełniany przez polskie prawo. Przede wszystkim organy te nie mają możliwości rozpatrywania skarg w kontekście horyzontalnym. Co więcej w przypadku Pełnomocnika – trudno uznać ten organ za organ niezależny, ponieważ jest że powoływany i odwoływany na mocy decyzji politycznej przez rząd. W styczniu 2016 r. rząd powołał nowego Pełnomocnika – przydzielając mu jednocześnie dodatkowe obowiązki w zakresie promocji społeczeństwa obywatelskiego. Decyzja ta może niestety prowadzić do odsuwania na dalszy plan kwestii związanych przeciwdziałaniem dyskryminacji przez ten organ. Dodatkowo w 2016 roku Parlament znacząco obniżył budżet Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Dyskusja dotyczące budżetu tej instytucji odbywała się w bardzo negatywnej atmosferze. Posłowie zarzucali obecnemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich promocję tzw. „ideologii gender” oraz działania w sposób ideologiczny. Polska Koalicja na rzecz równych szans (zrzesza ponad 60 organizacji

---

<sup>5</sup> List Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, 2016, [http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2016/02/uchwala\\_EAPN\\_PL\\_odpowiedz\\_MRPiPS.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2016/02/uchwala_EAPN_PL_odpowiedz_MRPiPS.pdf)

zajmujących się prawami człowieka i kwestiami przeciwdziałania dyskryminacji) wystosowała list w którym sprzeciwiła się decyzji w sprawie budżetu Rzecznika Praw Obywatelskich oraz debacie dotyczącej roli i działań tego organu<sup>6</sup>.

## **PRAWA ZWIĄZANE Z PRACĄ I WOLNOŚCIĄ ZWIĄZKOWĄ (ART. 6-8)**

### **a. Ogólne kwestie związane z bezrobociem**

Pomimo zmniejszającej się stopy bezrobocia polski rynek pracy wciąż charakteryzuje się licznymi problemami. Problematyczne jest m.in. zwiększenie się bezrobocia długotrwałego. W 2013 r. odsetek bezrobotnych, którzy pozostawali bez pracy dłużej niż jeden rok, wyniósł aż 42,5 % (wzrost w stosunku do około 30 % w latach 2008- 2009)<sup>7</sup>. Utrzymywanie się takiej sytuacji przy małym wsparciu ze strony instytucji publicznych, może prowadzić do dalszego wykluczenia osób z problemami, które uniemożliwiają im na powzięcie zatrudnienia. Innym zauważanym problemem jest wciąż niskie uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Związane jest to przede wszystkim z brakiem dostępności usług opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej (opisane poniżej). Okres aktywności zawodowej kobiet (29,6 roku w porównaniu z 34,7 roku w przypadku mężczyzn) wciąż jest krótki, co niekorzystnie wpływa np. na uprawnienia emerytalne kobiet. Utrudniona jest również aktywność zawodowa osób młodych. Stopa bezrobocia osób młodych w Polsce wynosi aż 27,3 % i wciąż jest wyższa od średniej krajów Unii Europejskiej. Zwiększył się też – do 12,2 % w 2013 r. – odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się.

### **b. Formy zatrudnienia**

Istotnym problemem w Polsce są warunki i formy zatrudnienia. Obecnie odsetek osób zatrudnionych na czas określony jest jednym najwyższym w Unii Europejskiej. Co istotne aż 66,8% pracowników zatrudnionych na czas określony nie może znaleźć stałej pracy. Towarzyszy temu też bardzo duża różnica między średnim wynagrodzeniem pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony a osób pracujących na czas określony (wynosi ona 36% i jest najwyższa w Unii Europejskiej). Jedną z największych bolączek rynku pracy w Polsce jest jednak upowszechnienie zawierania umów cywilno-prawnych w sferze zatrudnienia. Według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego na umowach takich pracuje ok 1,087 mln osób. 80% z nich pracuje na takich warunkach nie z własnego wyboru<sup>8</sup>. Pracownicy zatrudnieni na takich umowach nie są objęci ochroną gwarantowaną przez Kodeks Pracy (dotyczy to

---

<sup>6</sup> List Koalicji na rzecz równych szans 2016

<http://www.ptpa.org.pl/public/files/Stanowisko%20Koalicji%20Budzet%20RPO%208%20stycznia%202016.pdf>

<sup>7</sup> Dane za Komisja Europejska, Raport Krajowy Polska 2015, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_poland\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_poland_en.pdf)

<sup>8</sup> Main Statistical Office, *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia 2016*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-nietypowych-formach-zatrudnienia,11,1.html>

m.in. prawa do urlopu, minimalnego wynagrodzenia, czy wynagrodzenia za nadgodziny). Organy publiczne – w tym inspekcje pracy – nie radzą sobie z tym problemem. Efektem jest więc systematyczny i pogarszający się stan realizacji prawa do pracy. W 2015 roku Trybunał Konstytucyjny wydał ważne orzeczenie, które mówi, że osoby zatrudnione na umowach cywilnoprawnych mają prawo przystępowania i zakładania związków zawodowych. W związku z tym orzeczeniem polski rząd został zobowiązany do wprowadzenia stosowanych zmian w ustawodawstwie, jednak żaden projekt nie został do tej pory przedstawiony<sup>9</sup>. Sprawa ta została przedłożona przed Trybunał Konstytucyjny przez związki zawodowe, które przez wiele lat zwracała na zaniechania polskich władz w tym zakresie.

### **c. Ubóstwo osób pracujących**

Innym kluczowym problemem w Polsce jest bardzo niska jakość zatrudnienia i w konsekwencji realne ubóstwo wielu osób pracujących. Odsetek ubogich pracujących przez cały rok utrzymuje się od wielu lat na poziomie około 10%, a pracujących mniej niż rok wynosi 19%<sup>10</sup>. Z pośród krajów Unii Europejskiej w Polsce jest najwyższy wskaźniki udziału pracujących zarabiających mniej niż próg niskiej płacy (23%). Oznacza to, że dla wielu pracowników ich płaca nie wystarcza na zaspokojenie podstawowych potrzeb na minimalnym nawet poziomie.

### **d. Sytuacja imigrantów na rynku pracy**

Negatywna sytuacja na rynku pracy dotyka również pracowników imigranckich (głównie pochodzących z Ukrainy). Doświadczenia organizacji pozarządowych wskazują, że zjawisko to staje się coraz częściej spotykane i sprowadza się do ich faktycznego wyzysku<sup>11</sup>. Najczęściej spotykanymi formami wyzysku pracowników imigranckich są: brak zapłaty za pracę, nieregularność wypłaty, obniżanie kwoty wypłaty po zakończonej pracy, wydłużanie czasu pracy i dokładnie w jej trakcie nowych obowiązków, niebezpieczne warunki pracy i nieprzestrzeganie przepisów BHP. Dla cudzoziemców dostęp do pomocy prawnej oraz wymiaru sprawiedliwości w takich sytuacjach jest mocno ograniczony. Po pierwsze wynika to głównie z faktu, że cudzoziemcy nie znają przepisów polskiego prawa i brakuje informacji na temat praw pracowniczych w obcych językach. Po drugie, cudzoziemcy pracujący w Polsce rzadko zawierają jakiegokolwiek umowy z pracodawcą, co powoduje trudności dowodowe przy dochodzeniu roszczeń. Niestety problemom tym nie towarzyszy żadne spójne polityka i działania instytucji publicznych zamierzające do przeciwdziałania wyzyskowi pracowników imigranckich.

---

<sup>9</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 02.06 2015, sygn.K 1/13, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy-i-ogloszenia-orzeczen/wyroki/art/8072-zasady-tworzenia-zwiazkow-zawodowych/>

<sup>10</sup> R. Szarfenberg, *Ubóstwo osób pracujących w Polsce – prezentacja zawierająca dane Eurostat*, 2015, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/workingpoor.pdf>.

<sup>11</sup> Association for Legal Intervention, *Polish Employers Compliance With Migrating Workers Rights*, 2012, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-112-prawa-pracownicze-ang.pdf>.



## PRAWO DO ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO (ART. 9)

Zgodnie z danymi na rok 2014, w Polsce mieszkało ponad 2,8 mln osób, które żyją w rodzinach o wydatkach poniżej minimum egzystencji (liczba ta wzrosła o ponad 700 tys. czyli o 34% od 2008 r.)<sup>12</sup>. W tej liczbie było 710 tys. dzieci (w wieku 0-17 lat), co stanowiło ok. 25% osób w skrajnym ubóstwie i 18% wszystkich dzieci w tym wieku<sup>13</sup>.

Niestety problemom tym nie towarzyszą skuteczne metody prowadzenia polityki społecznej oraz oferowane gwarancje bezpieczeństwa socjalnego. Bardzo często udzielana pomoc ma charakter doraźny i uznaniowy. Zazwyczaj są to różnego rodzaju zasiłki celowe finansowe w pierwszej kolejności przez samorzady. Ich wysokość jednak nie jest duża i nie pozwala na rozwiązywanie kluczowych problemów społecznych. Dla przykładu zasiłki okresowe z pomocy społecznej wynosił średnio 334 zł (ok. 85 USD) na miesiąc. Taką formę wsparcia pobierało ok. 538 tys. osób. Z kolei zasiłek stały dla osób całkowicie niezdolnych do pracy z powodu niepełnosprawności lub wieku wynosił średnio 423 zł (ok. 103 USD) na miesiąc i przyznano go w 207 tys. przypadków (liczba ta wzrosła od 2008 r. o 13%). Obecne instrumenty polityki społecznej a szczególnie zabezpieczenia społecznego są mało dostępne i niewystarczające. Szczególnym dowodem takiego stanu rzeczy jest wspomniana wcześniej rosnąca liczba osób skrajnie ubogich w tym dzieci.

Dużym problemem są też stosowane w przypadku zabezpieczenia społecznego niskie kryteria dochodowe. W 2014 r. kryterium dochodowe w pomocy społecznej jest niższe niż minimum egzystencji dla większości typów rodzin. Oznacza to, że w Polsce nawet skrajne ubóstwo może nie uprawniać do pomocy. Niepokojąca jest również niska skala osób objętych pomocą. W 2013 roku tylko 1,7 mln z pośród 2,85 mln osób żyjących w skrajnym ubóstwie korzystało z zasiłków stałych czy okresowych. Oznacza to, że co najmniej 40% osób skrajnie ubogich nie korzysta z pomocy pieniężnej, do której mają prawo.

Na poziomie systemowym wyzwaniem jest sposób finansowania różnego rodzaju form wsparcia – szczególnie zasiłku okresowego. Budżet państwa gwarantuje tylko 50% jego poziomu – reszta jest finansowana przez gminy. Jednak finansowanie samorządowe jest bardzo niestabilne. W 2013 roku ze środków własnych, gminy dopłaciły jedynie 2% wymaganych środków (23 miliony na 1 mld złotych). W związku z tym rodziny korzystające z tego rodzaju wsparcia, są bardziej narażone na skrajne ubóstwo. Trudności finansowo-organizacyjne mają również wpływ na charakter pracy instytucji zajmujących się pomocą

---

<sup>12</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.*, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/2/1/ubostwo\\_2\\_014.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/2/1/ubostwo_2_014.pdf)

<sup>13</sup> Dane za: Ryszard Szarfenberg *European Minimum Income Network Country report Poland*, European Commission, 2014 <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-poland-2014-en.pdf>, oraz EAPN Polska, *Postulaty na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej*, 2015, [www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2015/01/DeklaracjaEMIN.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2015/01/DeklaracjaEMIN.pdf).

społeczną. Pomimo wyznaczenia normy zatrudniania minimum 3 pracowników socjalnych i co najmniej jednego na 2 tys. mieszkańców – gminy tego wymogu nie spełniają. Dodatkowo zbyt duże obciążenia pracą, złe warunki pracy i płacy powodują, że dostęp do pomocy staje się bardzo ograniczony. Dodatkowo, zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli (NIK) ośrodki pomocy społecznej nie wykorzystują w pełni swoich możliwości by dotrzeć do wszystkich osób w potrzebie<sup>14</sup>. Ośrodki rzadko współpracują z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, nie prowadzą monitoringu sytuacji i aktywnych działań umożliwiających identyfikowanie osób wymagających wsparcia. Bardzo często działania tych instytucji sprowadzają się jedynie do rutynowego spełniania swoich obowiązków. NIK przeprowadził również kontrolę działań tzw. asystentów rodziny<sup>15</sup>. Pracownicy ci współpracują z rodzinami doświadczającymi problemów związanych z ubóstwem, bezrobociem, przemocą itp. Działania asystentów polegają na nawiązaniu bliskiego kontaktu z rodziną i pomoc w bieżącym rozwiązywaniu problemów. NIK bardzo pozytywnie ocenił działania asystentów rodziny: ich praca pozwoliła m.in. na ograniczenie dzieci odsyłanych do sierocińców czy rodzin zastępczych. Jednakże zauważono istotne braki w finansowaniu, które prowadzą do kilkumiesięcznych przerw w wykonywaniu zadań przez asystentów. Sytuacja ta negatywnie odbija się na wykonywanej przez nich pracy, która powinna opierać się na stabilnej i trwałej silnej relacji z podopiecznymi

## PRAWO DO OCHRONY RODZINY (ART. 10)

Jednym z kluczowych problemów związanych z realizacją prawa do ochrony rodziny w Polsce są niedobory związane z opieką instytucjonalną nad małymi dziećmi. W ponad 80% wszystkich gmin brakuje jakiegokolwiek oferty opieki instytucjonalnej dla dzieci do lat 3 (żłobek, klub dziecięcy, opiekun dzienny). Najgorsza sytuacja panuje w najuboższych gminach w tym przede wszystkim gminach wiejskich. Zaledwie 9% gmin prowadzi jakąkolwiek placówkę opiekuńczą adresowaną dla małych dzieci. W przypadki gmin miejskich odsetek ten wynosi 66%. Należy nadmienić, że dostępność i finansowanie żłobków poprawia się stopniowo od 2004 r., jednak skala niezaspokojonych potrzeb jest wciąż ogromna. Braki te bezpośrednio przekładają się na problemy dotyczące dietności, możliwości zakładania rodziny oraz aktywności i rozwoju zawodowego kobiet<sup>16</sup>.

Inną kwestią związaną z realizacją art. 10 jest kompleksowe prowadzenie polityki prorodzinnej. Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2014 roku wskazał, że polskie władze nie

---

<sup>14</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Działania Ośrodków Pomocy Społecznej w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej*, 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9486,vp,11726.pdf>.

<sup>15</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, 2015 <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8713,vp,10837.pdf>.

<sup>16</sup> Instytut Spraw Publicznych, *Polityka Rodzinna w Polsce. W stronę zrównoważonego modelu*, 2014, <http://www.isp.org.pl/publikacje,81,834.html>.

prowadzą obecnie całościowej i długofalowej polityki rodzinnej<sup>17</sup>. Działania są skoncentrowane na celach doraźnych, bez zapewnienie odpowiedniej koordynacji. Nie została określone ramy polityki rodzinnej – nie wyznaczono jej szczegółowych celów ani metod sprawdzania. Brakuje również kompleksowego dokumentu, wyznaczającego długofalowe działania państwa na rzecz rodziny.

## **PRAWO DO ODPOWIEDNIEGO POZIOMU ŻYCIA (ARTICLE 11)**

Szczególne problemy w Polsce dotyczą kwestii związanych z mieszkalnictwem. Sytuacja ta jest poważna i pogarszająca się – dotyczy zarówno dostępu do mieszkań jak i ich jakości. Według raportu Habitat for Humanity Poland warunki mieszkaniowe w Polsce należą do najgorszych w Unii Europejskiej a sytuacja mieszkaniowa większości Polaków nie zmieniła się ani w trakcie transformacji ani w okresie po przystąpieniu do Unii Europejskiej<sup>18</sup>. Zgodnie z danymi EUROSTAT-u 44,8% osób w Polsce żyje w przeludnionych mieszkaniach – wśród osób zagrożonych ubóstwem wskaźnik przeludnienia wynosi aż 61,9% (w obydwu przypadkach wskaźnik ten jest jednym a najwyższych wśród krajów Unii Europejskiej). Istotne problemy dotyczą szczególnie ludzi młodych – 44% spośród nich (w przedziale wiekowym 24-34) wciąż mieszka z rodzicami nie mogąc się usamodzielnąć.

Bardzo duże problemy wiążą się z dostępnością mieszkań socjalnych. W 2014 roku ukazał się raport NIK z kontroli realizacji zadań gmin w zakresie polityki mieszkaniowej. Zgodnie z tą publikacją podejmowane przez gminy działania nie prowadzą do zaspokojenia naglących potrzeb w zakresie lokali socjalnych<sup>19</sup>. Podobne wnioski wynikają z przytoczonego powyżej badania Habitat for Humanity Poland. Wynika z niego, że gminy dysponują małymi zasobami mieszkaniowymi – 65% gmin posiada mniej niż 100 mieszkań komunalnych, tymczasem w kolejkach po mieszkania komunalne czeka 80 tys. osób i tyle samo po mieszkania socjalne. Towarzyszą temu: długi czas oczekiwania na mieszkanie (ponad 15% gmin określa średni czas oczekiwania na mieszkanie na okres od 4 do 7 lat) oraz zbyt mały budżet na realizowanie polityki mieszkaniowej (ponad 70% gmin przeznaczają niecałe 5% rocznego budżetu na mieszkalnictwo). Polityka mieszkaniowa – pomimo ogromnych problemów – nie stała się jednak priorytetem dla ostatnich rządów Polskich. Braki w infrastrukturze, deficyt mieszkań szczególnie dla osób w trudnej sytuacji życiowej oraz niska jakość mieszkań prowadzą do marginalizacji społecznej, ubóstwa mieszkaniowego a w skrajnych przypadkach bezdomności.

---

<sup>17</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>

<sup>18</sup> Habitat for Humanity Poland, *Mieszkalnictwo w Polsce*, 2015, [http://www.forummieszkaniowe.org/files/Mieszkalnictwo\\_w\\_Polsce\\_2015\\_HABITAT.pdf](http://www.forummieszkaniowe.org/files/Mieszkalnictwo_w_Polsce_2015_HABITAT.pdf)

<sup>19</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych*, 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7725,vp,9681.pdf>.

W 2013 i 2015 Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło badania dotyczące skali bezdomności w Polsce, w tym również bezdomności dzieci<sup>20</sup>. W 2013 raport wskazał na liczbę 1628 bezdomnych dzieci, z kolei w 2015 – 1892. Niestety temu istotnemu problemowi społecznemu nie towarzyszą odpowiednie działania instytucji publicznych. Naszym zdaniem działania władz powinny skupiać się nie na zapewnieniu tymczasowego schronienia, a systemowym zapewnieniu wsparcia mieszkaniowego i środowiskowego.

## PRAWO DO ZDROWIA (ART. 12)

### a. Dostęp do opieki medycznej

W zakresie realizacji prawa człowieka do zdrowia – kluczowym problemem w Polsce jest dostępności do świadczeń medycznych. Kwestie ta jest podnoszona zarówno w sprawozdaniach i raportach instytucji publicznych oraz międzynarodowych. Zgodnie informacjami Rzecznika Praw Pacjenta dostępność do opieki medycznej w Polsce jest dalece niewystarczająca i wymaga systematycznej poprawy<sup>21</sup>. Zdaniem Rzecznika Praw Pacjent istotne problemy wiążą się z dostępnością m.in. do usług stomatologicznych, niedofinansowaniem opieki psychiatrycznej czy leczenia uzależnień. Podobne konkluzje przedstawiane są przez NIK<sup>22</sup>. Na podstawie przeprowadzanych kontroli instytucja ta wykazała wiele systemowych problemów zakresie dostępności do świadczeń. Przede wszystkim zauważono nierówny dostęp do świadczeń kardiologicznych oraz diabetologicznych między poszczególnymi regionami kraju. Różnice te wynikają również z zasad finansowania tych świadczeń ze środków publicznych. Ze względów finansowych oraz organizacyjnych spada również odsetek udzielnych porad profilaktycznych – pomimo, że zapotrzebowanie na tego typu poradnictwo wzrasta.

Niekorzystny stan dostępu do opieki medycznej w Polsce wynika również z danych przedstawianych przez OECD<sup>23</sup>. Polska jest obok (Grecji i USA) jednym z krajów, gdzie w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia zdrowotnego nie gwarantuje się dostępu do wszystkich podstawowych świadczeń medycznej. Dane te wskazują również na bardzo długi okres oczekiwania na uzyskanie kluczowych świadczeń. OECD zwraca również uwagę, na istotne różnice zdrowotne spowodowane statusem społeczno-ekonomicznym w Polsce. Dla

---

<sup>20</sup> Najpierw mieszkanie, *Dane o bezdomności dzieci zgromadzone w ogólnopolskich badaniach liczenia osób bezdomnych MPIPS 2013 i 2015* <http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/dane-o-bezdomnosci-dzieci-zgromadzone-w-ogolnopolskich-badaniach-liczenia-osob-bezdomnych-mpips-2013-i-2015/>

<sup>21</sup> Rzecznik Praw Pacjenta, *Sprawozdanie za rok 2014*, [https://www.bpp.gov.pl/gfx/bpp/userfiles/public/bip/sprawozdania\\_roczne/sprawozdanie\\_2014\\_r.pdf](https://www.bpp.gov.pl/gfx/bpp/userfiles/public/bip/sprawozdania_roczne/sprawozdanie_2014_r.pdf)

<sup>22</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie podstawowej and ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych*, 2015, [https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kzd~p\\_14\\_063\\_201505111043241431341004~01,typ,kk.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kzd~p_14_063_201505111043241431341004~01,typ,kk.pdf).

<sup>23</sup> OECD, *Health at a Glance*, 2015 [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2015\\_health\\_glance-2015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2015_health_glance-2015-en)

przykładu różnica w oczekiwanej długości życia wśród mężczyzn nisko i wysoko wykształconych wynosi ponad 11 lat.

#### **b. Działania władz publicznych w zakresie polityki zdrowotnej**

Kontrole NIK wykazały, że władze publiczne w tym ministerstwo zdrowia nie doprowadziły do stworzenia warunków dla prawidłowego funkcjonowania podstawowej opieki medycznej oraz opieki specjalistycznej. Na poziomie centralnym dokonuje się bardzo ograniczonych prac analitycznych czy oceny potrzeb w zakresie zdrowia publicznego. Dzieje się tak pomimo, istnienia specjalnych jednostek publicznych odpowiedzialnych za badania w zakresie potrzeb zdrowotnych i systemów opieki zdrowotnej. Istotnym zarzutem jest również brak systematycznej oceny dostępności określonych świadczeń medycznych – co może mieć konsekwencje w nierównym dostępie do konkretnych form pomocy .

#### **c. Opieka zdrowotna nad osobami starszymi**

W związku z niekorzystną sytuacją demograficzną istotnym problemem w Polsce jest również zapewnienie opieki zdrowotnej dla osób starszych<sup>24</sup>. Niestety prowadzone w ostatnich latach badania wskazują, że w Polsce praktycznie nie istnieje system opieki geriatrycznej. Dostępność to tego typu opieki jest bardzo ograniczona i pogarsza się na przestrzeni lat, Brakuje procedur postępowania, odpowiednio przygotowanego personelu, nie realizowane są również Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej. Zmniejszyła się liczba poradni i oddziałów geriatrycznych w szpitalach. W dużym tempie rośnie rzeczywisty czas oczekiwania na uzyskanie pomocy. Różnice w dostępie do opieki geriatrycznej są zauważalne w aspekcie terytorialnym W województwie Warmińsko-Mazurskim (jednym z najuboższych regionów Polski) nie ma ani jednego oddziału szpitalnego, poradni czy lekarza geriatry udzielającego pomocy w ramach środków publicznych.

---

<sup>24</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym*, 2015  
<https://www.nik.gov.pl/plik/id,8319,vp,10379.pdf>