



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Rzecznik Praw Obywatelskich
BGD-WIS.033.1.2024.IK

Druk nr 621
Warszawa, 25 lipca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,
wykonując obowiązek wynikający z art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich przedkładam

- **Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2023 roku wraz z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.**

Z wyrazami poważania

(-) Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/wydano i podpisano elektronicznie/

INFORMACJA
o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
oraz o stanie przestrzegania
wolności i praw człowieka i obywatela
w roku 2023

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), który przewiduje, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, jak również art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r., poz. 1058), ustanawiającego obowiązek podania Informacji do wiadomości publicznej.

CZĘŚĆ WSTĘPNA – Wprowadzenie	7
CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela	10
1. Zasady ogólne	16
Art. 30 – Godność osobista	16
Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności	19
Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie	20
Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji	23
Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn	34
Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego	39
Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych	42
Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej	47
Art. 37. – Jurysdykcja państwa polskiego	50
2. Wolności i prawa osobiste	51
Art. 38 – Prawo do życia	51
Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych	56
Art. 40 – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania	57
Art. 41 ust. 1 – Nietykliwość osobista i wolność osobista	62
Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych	65
Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania	68
Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności	76
Art. 42 ust. 1 – <i>Nullum crimen sine lege</i>	77
Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej	79
Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności	81
Art. 43 – Zakaz przedawnienia	82
Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia	83
Art. 45 – Prawo do sądu	84
Art. 46 – Przepadek rzeczy	109
Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia	110
Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami	129
Art. 49 – Wolność komunikowania się	130

Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania	135
Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej	136
Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP.....	140
Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania	143
Art. 54 – Wolność słowa	146
Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego.....	148
Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy.....	149
3. Wolności i prawa polityczne	163
Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń	163
Art. 58 – Wolność zrzeszania się.....	164
Art. 59 – Wolności związkowe.....	166
Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej	168
Art. 61 ust. 1 – Prawo dostępu do informacji publicznej	172
Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy	176
Art. 62 – Prawa wyborcze	177
Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg	191
4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne.....	192
Art. 64 – Prawo do własności.....	192
Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu	200
Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze	207
Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu	214
Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego	218
Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia.....	226
Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej	232
Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych.....	240
Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska	244
Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej	248
Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami	249
Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki	256
Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki.....	260

Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych	263
Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia.....	266
Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych.....	270
Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin.....	275
Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka	285
Art. 72 – Prawa dziecka	287
Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury	288
Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska	290
Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów	297
Art. 76 – Ochrona praw konsumentów.....	305
5. Środki ochrony praw i wolności.....	307
Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej.....	307
Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej	309
Art. 78 – Prawo do dwóch instancji.....	312
Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej.....	314
Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO	315
6. Inne standardy normatywne	319
Art. 2 – Zasada praworządności	319
Art. 14 – Wolność środków społecznego przekazu	354
Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej	356
Art. 24 – Ochrona pracy.....	357
Art. 217 – Zasady nakładania podatków	358
CZĘŚĆ II – Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich	366
1. RPO jako niezależny organ ds. równości.....	366
Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	370
Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	373
Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek	380
Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.....	383
Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych	387
Przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym uprzedzeniami.....	391
Przeciwdziałanie dyskryminacji uchodźców z Ukrainy	393

Działalność międzynarodowa RPO w obszarze zasady równości.....	396
Wybrane dane statystyczne	398
2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur	400
Wizytacje	400
Wystąpienia generalne	401
Opiniowanie aktów prawnych	402
Oświadczenia KMPT	402
Działania edukacyjne	403
Konferencje i debaty	403
3. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.....	406
Ochrona praw żołnierzy	406
Ochrona praw funkcjonariuszy	417
System emerytalny służb mundurowych	433
CZĘŚĆ III – Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich	440
1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów.....	440
Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu.....	441
Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku.....	442
Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.....	443
2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej	445
Strona internetowa RPO	445
Komunikacja w mediach społecznościowych.....	445
Kampania #PowiedzNiePrzemocy	446
Patronaty RPO	446
Wystąpienia RPO w mediach i udział w debacie publicznej.....	446
Działalność wydawnicza	447
Nagrody i odznaczenia RPO.....	448
3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka	450
Edukacja obywatelska.....	450
4. Komisje ekspertów	457
Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdumności	457
Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego.....	460

Komisja Ekspertów ds. Zdrowia.....	463
Komisja Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni	466
Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych.....	467
Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych	472
5. Działalność międzynarodowa.....	476
Instytucje organizacji międzynarodowych	477
Zrzeszenia organów ochrony praw człowieka i ombudsmanów	480
Kontakty bezpośrednie z zagranicznymi instytucjami ochrony praw człowieka i ombudsmanami oraz innymi organizacjami	483
Współpraca z regionalnymi instytucjami ochrony praw człowieka.....	483
Współpraca z innymi instytucjami ochrony praw człowieka	485
Kontakty z innymi organizacjami.....	485
Przedstawicielstwa dyplomatyczne i inne organy państw zagranicznych	487
Szczególne kompetencje RPO wynikające ze zobowiązań międzynarodowych.....	487
Projekty międzynarodowe	490
6. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu.....	493
Beluch przeciwko Polsce, skarga nr 4065/21	493
Tomkiewicz przeciwko Polsce, skarga nr 46855/20	494
Romanowski przeciwko Polsce, skarga nr 55297/16.....	494
Sypioła i inni przeciwko Polsce, skarga nr 783/16.....	496
Tuleya przeciwko Polsce, skarga nr 21181/19	497
Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21.....	498
P.W. przeciwko Polsce, skarga nr 78366/17	499
M.M. i inni p. Polsce, skarga nr 2509/22; N.H. p. Polsce, skarga nr 10271/22 oraz A.R. p. Polsce, skarga nr 10273/22.....	500
Przybyszewska i inni przeciwko Polsce (skarga nr 11454/17) i 9 innych	500
CZĘŚĆ IV – Załączniki	502
Dane informacyjno-statystyczne	502
Indeks najważniejszych postulatów zmian w prawie wynikających z wystąpień RPO.....	532

CZEŚĆ WSTĘPNA – Wprowadzenie

W 2023 r. utrzymywał się zwiększony wpływ wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wpłynęło ich 79 698, a więc najwięcej w historii funkcjonowania instytucji Rzecznika (dla porównania w 2019 r. wpłynęło 59 524 wnioski). Ponadto w 32 460 przypadkach pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich udzielili porad telefonicznych oraz przyjęli osobiście 2174 osoby podczas wizyt w Biurze bądź spotkań w terenowych punktach przyjęć.

Utrzymująca się wciąż na bardzo wysokim poziomie liczba wniosków wynika m.in. z wyposażenia Rzecznika w nadzwyczajne środki zaskarżenia niedostępne dla samych stron postępowania sądowego (kasacja w sprawach karnych, skarga nadzwyczajna), zachodzącej zmiany kręgu wnioskodawców zwracających się o ochronę swoich praw (wzrost liczby wniosków kierowanych przez cudzoziemców znajdujących się pod władzą państwa polskiego, w tym przez obywateli Ukrainy poszukujących w Polsce schronienia przed wojną), a także postępującej komplikacji systemu prawnego, w tym jego ciągłych i często nieskoordynowanych zmian, co powoduje dezorientację w zakresie obowiązującego stanu prawnego.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się osoby, w których przekonaniu organy władzy publicznej załatwiające ich sprawy uczyniły to z naruszeniem obowiązującego prawa, przewlekłe prowadzą postępowania bądź też pozostają w stanie bezczynności. To przekonanie jest weryfikowane w toku postępowań wyjaśniających prowadzonych przez Rzecznika, zaś istotne ustalenia i oceny poczynione w toku tych postępowań stanowią podstawę do formułowania wniosków ogólnych zawartych w informacji rocznej. Istotną grupę wniosków stanowią jednak również te, które nie zawierają zarzutów naruszenia prawa przez organy władzy publicznej, lecz zawarte w nich jest żądanie udzielenia informacji o obowiązującym stanie prawnym czy też wyjaśnienia znaczenia obowiązujących przepisów prawa. Wskazuje to na występujący w dalszym ciągu i niezaspokojony wciąż deficyt informacji prawnej. Osoba niepoinformowana bądź źle poinformowana nie może zaś skutecznie chronić swoich wolności lub praw.

W 2023 r. Rzecznik w 48,7% spraw poprzestał na udzieleniu wnioskodawcom wyjaśnień oraz informacji o przysługujących środkach działania, natomiast 36% spraw zostało podjętych do prowadzenia poprzez zwrócenie się o ich zbadanie do właściwych organów bądź też poprzez przeprowadzenie przez Rzecznika samodzielnego postępowania wyjaśniającego. Oprócz prowadzenia postępowań w sprawach indywidualnych Rzecznik

skierował 206 wystąpień problemowych, w tym 89 wystąpień dotyczących potrzeby podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu usunięcia naruszeń praw człowieka i obywatela w sytuacji, gdy źródłem tych naruszeń były obowiązujące akty normatywne. Wystąpienia te stanowią środek działania służący nie tylko udzieleniu pomocy w ochronie naruszonych wolności lub praw osoby, która zwróciła się o taką pomoc do Rzecznika, ale również środek służący ochronie wolności lub praw wszystkich osób, które znajdują się w podobnej sytuacji prawnej jak wnioskodawca. Pozwalają one więc, w przypadku uwzględnienia przez właściwe organy uwag i ocen Rzecznika, na osiągnięcie zwielokrotnionego efektu.

Oprócz wystąpień stanowiących perswazyjne środki oddziaływania na organy władzy publicznej w 2023 r. Rzecznik korzystał także z przyznanych mu przez ustawodawcę środków procesowych służących ochronie wolności lub praw jednostki. Rzecznik złożył 3 wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystąpił również do 22 postępowań zainicjowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym przez inne podmioty, w tym do 15 skarg konstytucyjnych. Prócz tego Rzecznik złożył do Sądu Najwyższego 93 kasacje oraz skargi kasacyjne, 48 skarg nadzwyczajnych, 54 skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego, 18 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych, w 46 sprawach natomiast przystąpił do postępowań przed sądami powszechnymi na prawach przysługujących prokuratorowi.

W ramach wykonywania mandatu krajowego mechanizmu prewencji w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania Rzecznik przeprowadził 76 wizytacji prewencyjnych w miejscach pozbawienia wolności.

Rzecznik stoi także na straży realizacji zasady równego traktowania. Realizując to zadanie, Rzecznik nie tylko rozpoznaje kierowane do niego w tym zakresie wnioski (w 2023 r. wpłynęło 728 wniosków dotyczących tej problematyki), lecz również m.in. analizuje i monitoruje realizację zasady równego traktowania oraz prowadzi niezależne badania dotyczące dyskryminacji.

Ponadto Rzecznik został wskazany przez Polskę jako niezależny mechanizm popierania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Realizacja tego zadania odbywa się poprzez odwoływanie się przez Rzecznika do postanowień konwencji w wystąpieniach, środkach zaskarżenia, opiniowanie projektów aktów prawnych itp.

W 2023 r. urząd Rzecznika Praw Obywatelskich piastował Marcin Wiącek, a stanowiska Zastępców Rzecznika zajmowali Wojciech Brzozowski, Stanisław Trociuk oraz Valeri Vachev.

CZEŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

W 2023 r. stan przestrzegania wolności praw człowieka i obywatela nie uległ istotnym zmianom, dlatego oceny przedstawione w informacji Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności za rok 2022 pozostają aktualne.

Wciąż nie został rozwiązany kryzys ustrojowy związany z funkcjonowaniem sądów, zapoczątkowany zmianą procedury wybierania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa, a następnie pogłębiany poprzez kolejno wprowadzane zmiany dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych i administracyjnych oraz Sądu Najwyższego. Zmiany te nie doprowadziły do poprawy sprawności działania wymiaru sprawiedliwości, w sposób systemowy podważyły natomiast gwarancje niezależności sędziów i niezależności władzy sądowniczej. W wielu sprawach zawisłych przed sądami postępowanie w jego początkowej fazie koncentruje się obecnie na ustaleniu przez strony, czy skład sędziowski spełnia kryteria bezstronności i niezawisłości. Wydłuża to okres trwania tego postępowania. W wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawa *Wałęsa przeciwko Polsce*) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej został zaś zakwestionowany status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego jako sądu ustanowionego ustawą. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował funkcjonujący w polskim porządku prawnym od sześciu lat model nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej, stwierdzając, że narusza on zasadę pewności prawa, wymagającą poszanowania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych.

Wyroki ETPC i TSUE dotyczące polskiego sądownictwa, w tym Sądu Najwyższego, wymagają pilnego wykonania. Jest to przede wszystkim obowiązkiem ustawodawcy. Należy w szczególności usunąć zastrzeżenia dotyczące właściwego umocowania i statusu sędziów powołanych po zmianach dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa, a także przesłanek dopuszczalności wniesienia skargi nadzwyczajnej do SN.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawa *Xero Flor przeciwko Polsce* oraz sprawa *M. L. przeciwko Polsce*) został podważony status Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w składach z udziałem osób powołanych do tego organu z naruszeniem prawa. Europejski Trybunał stwierdził, że udział osób nieuprawnionych do orzekania w składzie Trybunału Konstytucyjnego może być uznany za podważający moc prawną orzeczeń przez niego wydanych. Stąd też funkcjonowanie Trybunału

Konstytucyjnego wymaga przeprowadzenia zasadniczych zmian prawodawczych w celu dostosowania do standardów międzynarodowych oraz konstytucyjnych.

Zmiany wymaga regulacja wprowadzona do prawa karnego pozwalająca orzekać karę dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Regulacja ta narusza wynikający z Konstytucji oraz z prawa międzynarodowego zakaz okrutnego i niehumanitarnego karania.

Nie zostały rozwiązane systemowe problemy związane ze stosowaniem tymczasowego aresztowania jako najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego w postępowaniu karnym, w tym problem długotrwałego stosowania tymczasowego aresztowania na etapie postępowania przygotowawczego. Pomimo orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego polskie prawo w dalszym ciągu nie określa w sposób jednoznaczny przesłanek przedłużania tymczasowego aresztowania, pozwalających przewidzieć jego maksymalny czas po pierwszym wyroku sądu pierwszej instancji. Niezgodne ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi jest rozwiązanie zakładające możliwość zastosowania tymczasowego aresztowania wyłącznie z uwagi na surowość kary grożącej podejrzanemu.

Znowelizowane przepisy prawa penitencjarnego ograniczyły w sposób nadmierny kontakty telefoniczne osób pozbawionych wolności ze światem zewnętrznym. W wielu przypadkach wyznaczony przez ustawodawcę minimalny standard telefonicznego kontaktu (jeden w tygodniu) był traktowany przez administrację więzienną jako niepodlegający zwiększeniu, co godzi w konstytucyjne prawo do ochrony życia rodzinnego.

Stan prawny dotyczący niejawnych form ingerencji Policji oraz poszczególnych służb w prawo do prywatności oraz wolność komunikowania się w sposób fundamentalny nie odpowiada standardom wyznaczonym przez Konstytucję oraz prawo międzynarodowe. Do porządku prawnego nie został implementowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r. dotyczący tej materii. Obowiązujące przepisy pozwalają Policji oraz innym służbom na bardzo szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Nie zapewniają one natomiast efektywnej i niezależnej kontroli pozyskiwania tych materiałów i danych. Wniosek do sądu o zarządzenie kontroli operacyjnej jest przekazywany wraz z materiałami uzasadniającymi jej zastosowanie, a więc wraz z materiałami wyselekcjonowanymi i wspierającymi stanowisko podmiotu wnioskującego, a nie wraz z całością zgromadzonego materiału. W przypadku danych telekomunikacyjnych sądy otrzymują natomiast zbiorcze informacje o ich pobraniu, nie dysponują zaś adekwatnymi narzędziami pozwalającymi na

weryfikację prawidłowości pobrania tych danych. Pomimo upływu 18 lat od jego ogłoszenia nie zostało wykonane postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego wskazujące na potrzebę wprowadzenia pozytywnego obowiązku po stronie władz publicznych informowania przez Policję oraz inne służby o bezskutecznej, zakończonej kontroli operacyjnej wobec osoby poddanej takiej kontroli, jeśli w stosunku do tej osoby nie są prowadzone dalsze czynności procesowe.

W 2023 r. w obrocie prawnym pozostawały przepisy ograniczające prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka. Wciąż więc nauka języka niemieckiego ograniczona była do nauczania w wymiarze jednej godziny tygodniowo, w sytuacji gdy nauczanie języka innych mniejszości narodowych i etnicznych odbywało się w wymiarze trzech godzin tygodniowo. Ten stan prawny ma charakter dyskryminujący i uzasadnia zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa mniejszości narodowej do zachowania i rozwoju własnego języka.

W zakresie ochrony praw cudzoziemców docenić trzeba działania społeczeństwa obywatelskiego oraz władz publicznych, kontynuowane w roku 2023 w celu udzielenia pomocy i schronienia obywatelom Ukrainy poszukującym ochrony na terytorium Polski w związku z agresją rosyjską na Ukrainę. Odmienna ocena dotyczy natomiast działań podejmowanych przez władze publiczne w związku z trwającym kryzysem migracyjnym wywołanym przez władze Białorusi na granicy polsko-białoruskiej. W stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę polsko-białoruską stosuje się zawracanie do linii granicznej oparte na przepisach, które nie odpowiadają standardom praw człowieka, wywodzącym się m.in. z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Organy władzy publicznej stosują w tym przypadku przepisy rozporządzenia, które nie tylko wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego, lecz także w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy naruszają międzynarodowe zobowiązania Polski i regulacje krajowe. Kształtujące się w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza oceny formułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Coraz większe problemy związane z ochroną praw cudzoziemców wynikają też z przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji ich pobytu w Polsce. Zła organizacja pracy (np. wzywanie cudzoziemca po wielu miesiącach do uzupełnienia braków formalnych wniosku) oraz braki kadrowe powodują, że czas trwania tych postępowań liczony jest nie tylko w miesiącach, ale także w latach.

W sprawach dotyczących wolności słowa i prawa do informacji Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2016 r. potwierdził, że konstytucyjny organ państwa, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, do którego zadań należy stanie na straży interesu publicznego oraz wolności słowa, został pozbawiony wpływu na strukturę organów kierujących działalnością publicznej radiofonii i telewizji. Wyrok ten, pomimo wielokrotnie ponawianych przez Rzecznika wystąpień, nie został wykonany. W tym okresie Rada Mediów Narodowych, będąca organem pozakonstytucyjnym i pozbawionym przymiotu apolityczności, podejmowała decyzje w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej radiofonii i telewizji. Następnie pod koniec roku 2023 decyzje takie podjął Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, co pozwala na ocenę, że wciąż stan prawny nie odpowiada standardowi wyznaczonemu przez Konstytucję, gdyż nie gwarantuje apolityczności procesu wyłaniania osób wchodzących w skład organów spółek publicznej radiofonii i telewizji. Ponawiane na przestrzeni ostatnich lat przez Rzecznika wystąpienia nie doprowadziły też do uregulowania wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, chociaż jednostki te jako element struktury władzy publicznej nie są beneficjentami wolności prasy i innych środków społecznego przekazu. Wydawana przez jednostki samorządu terytorialnego prasa negatywnie wpływa zaś nie tylko na rynek prasy lokalnej, ale też w oczywisty sposób osłabia podstawowe funkcje prasy polegające na zapewnieniu prawa do rzetelnej informacji, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

W zakresie prawa wyborczego negatywnie trzeba ocenić zmiany tego prawa wprowadzane tuż przed rozpoczęciem procesu wyborczego. Budzą one wątpliwości z punktu widzenia standardu wypracowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym konieczność zachowania co najmniej sześciomiesięcznego terminu od wejścia w życie istotnych zmian w prawie wyborczym do pierwszej czynności kalendarza wyborczego jest nieusuwalnym składnikiem odpowiedniości *vacatio legis*. Krytycznie też trzeba ocenić przepis dotyczący głosowania przeprowadzanego poza granicami Polski, w myśl którego ważny głos oddany przez osobę posiadającą pełnię praw wyborczych może zostać uznany za niebyły tylko z tego powodu, że utworzona na potrzeby wyborów administracja wyborcza nie dotrzyma terminu przekazania wyników głosowania do okręgowej komisji wyborczej. Regulacja taka narusza istotę konstytucyjnego prawa wyborczego przysługującego obywatelom polskim.

Pomimo wielokrotnych wystąpień Rzecznika nie nastąpił przełom dotyczący funkcjonowania w polskim porządku prawnym instytucji ubezwłasnowolnienia. Wciąż jest

ona stosowana zamiast modelu wspierającego podejmowanie decyzji, chociaż w wielu przypadkach osoby ubezwłasnowolnione potrafią wyrazić swoje stanowisko. Istniejący w tym zakresie stan rzeczy narusza przyrodzoną i niezbywalną godność osoby ludzkiej, która jest traktowana przedmiotowo.

Wysoka inflacja spowodowała, że w wielu przypadkach wysokość przysługujących zgodnie z obowiązującym prawem świadczeń socjalnych nie pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Wysokość ich nie nadążała w 2023 r. za dynamicznie rosnącymi kosztami utrzymania, w tym za postępującym wzrostem opłat za mieszkanie oraz dostawę wody i energii. W rezultacie rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej w wielu przypadkach nie mogły liczyć na konstytucyjnie gwarantowaną im pomoc władz publicznych na odpowiednim poziomie. Na tle skarg wpływających do Rzecznika rysuje się także zjawisko nadmiernego wydłużenia okresu oczekiwania na wydanie orzeczenia o niepełnosprawności, czego konsekwencje ponoszą osoby z niepełnosprawnością, które nie mogą korzystać z przyznanych prawem uprawnień przysługujących osobom z niepełnosprawnością. Poprzez niesprawną procedurę orzekania o niepełnosprawności dochodzi zatem do nieuprawnionego odroczenia korzystania przez te osoby z konstytucyjnego prawa do pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej.

Od lat, chociaż Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie powracał do tej problematyki, nie jest w dostatecznym stopniu realizowana konstytucyjna dyrektywa wspierania rozwoju budownictwa socjalnego. W efekcie w gminach tworzone są długie kolejki osób oczekujących na otrzymanie lokalu z zasobów komunalnych, gminy nie posiadają też lokali socjalnych umożliwiających przekwaterowanie do nich osób eksmitowanych na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego.

Nie nastąpiła poprawa sytuacji w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Od lat w tym zakresie identyfikowane są takie problemy, jak brak odpowiedniej liczby lekarzy i personelu pielęgniarskiego, zbiurokratyzowany system i jego niedofinansowanie. Lekarze zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych udzielają w wielu przypadkach świadczeń zdrowotnych z przekroczeniem dobowych i tygodniowych norm czasu pracy oraz z naruszeniem przepisów o obowiązkowych okresach odpoczynku. Stanowi to zagrożenie zarówno dla pacjentów, jak i samych lekarzy. W rezultacie dostęp do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych pozostaje w dalszym ciągu utrudniony i nie odpowiada standardowi konstytucyjnemu. Z kolei sytuacja prawna powstała w wyniku

wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przesłanek dopuszczalności aborcji rodzi po stronie kobiet niepewność, czy i w jakim przypadku przysługuje im uprawnienie do domagania się przerwania ciąży, co w określonych okolicznościach może uzasadniać zarzut niehumanitarnego traktowania. Po stronie lekarzy sytuacja ta rodzi natomiast niepewność dotyczącą odpowiedzialności karnej za przeprowadzenie zabiegu. Stan ten wymaga interwencji prawodawcy.

W zakresie ochrony środowiska zwrócić trzeba uwagę na konieczność uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z którego wynika, że w sprawach dotyczących sporządzonych planów urządzenia lasu powinna obywatelom oraz ich organizacjom przysługiwać droga sądowa. Rozwiązania wymaga też problem nielegalnych składowisk odpadów, w tym obciążania właścicieli gruntów kosztami utylizacji odpadów porzuconych na ich terenie przez osoby trzecie. Ochrona środowiska stanowi bowiem konstytucyjny obowiązek władz publicznych.

W sprawach podatkowych w dalszym ciągu ujawniały się problemy związane ze zmianami w prawie wprowadzonymi w ramach tzw. Polskiego Ładu. Wnioskodawcy kwestionowali m.in. uchylenie przepisów, które pozwalały podatnikom na odliczenie od podatku składki na ubezpieczenia zdrowotne, co spowodowało wzrost obciążeń podatkowych. Taki sposób wprowadzania obciążeń podatkowych, a więc gdy deklaracje dotyczące zmniejszenia obciążeń podatkowych rozmiągają się z treścią wprowadzanych zmian, nie buduje zaufania podatników do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

Wskazane powyżej problemy w istotnej części były sygnalizowane w poprzednich informacjach o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Zostały one ujawnione w toku rozpatrywania wniosków oraz wszczynanych na ich podstawie postępowań w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Ich rozwinięcie, a także inne zagadnienia dotyczące materii ochrony wolności lub praw jednostki zostały opisane w szczegółowej części informacji o działalności Rzecznika w 2023 r.

1. Zasady ogólne

Art. 30 – Godność osobista

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

1. Zasady funkcjonowania klubów „Senior+”

Zgodnie z Programem Wieloletnim „Senior+ na lata 2021–2025” Dienne Domy „Senior+” i Kluby „Senior+” są ośrodkami wsparcia, o których mowa w art. 51 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej¹ (dalej jako: „u.p.s.”). Dzienny Dom „Senior+” jest dziennym domem pomocy, natomiast Klub „Senior+” jest klubem samopomocy. Zasady funkcjonowania ośrodków wsparcia oraz tryb kwalifikowania osób do uczestnictwa w działaniach realizowanych przez ośrodki są określone w u.p.s., m.in. w jej art. 106 dotyczącym przyznania świadczeń. Art. 106 u.p.s. przewiduje, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, którą wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Do Rzecznika docierały głosy seniorów kwestionujące zasadność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego jako warunku udziału w Klubie „Senior+” jako nadmiernie ingerującego w ich prawo do prywatności i nieznanego uzasadnienia w charakterze i celach działania Klubów „Senior+”. Nie sposób uznać starości samej w sobie, będącej naturalnym etapem życia jednostki, za trudną sytuację życiową, zbliżoną do powodów udzielania pomocy społecznej, których otwarty katalog zawiera art. 7 u.p.s.

Wyjęcie działań skierowanych do ogółu osób starszych z dziedziny pomocy społecznej wpisywałoby się w obecny trend podchodzenia do praw osób starszych z perspektywy praw człowieka, a nie ochrony socjalnej. Pozostawienie tych działań w formie świadczeń socjalnych prowadzi do utrwalenia negatywnych stereotypów odnoszących się do starości i osób starszych jako jedynie odbiorców pomocy społecznej. Utrzymywanie działań skierowanych do ogółu osób starszych w dziedzinie pomocy społecznej wzmacnia negatywne stereotypy wobec osób starszych. Zmiana postrzegania osób starszych w kierunku pełnoprawnych uczestników życia społecznego jest jednym z kluczowych argumentów za opracowaniem i przyjęciem konwencji o prawach osób starszych. Wprowadzenie oddolnych zmian mających na celu wypracowanie podejścia do osób

¹ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).

starszych w oparciu o prawa człowieka, podobnego do podejścia stosowanego do młodszych pokoleń, wpisywałoby się w ogólny nurt zmian, szczególnie potrzebnych w obliczu szybkiego starzenia się społeczeństwa. Rzecznik zwrócił się² do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie wprowadzenia zmian prawnych mających na celu uproszczenie procedury kwalifikacji do Klubów „Senior+” w przypadku osób uczestniczących w zajęciach klubu samopomocy.

Minister poinformował³, że zgodnie z przepisem art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej przyznawane są, z wyjątkami wskazanymi w art. 106 ust. 2 ustawy, na podstawie decyzji administracyjnej po wcześniejszym przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Istotą tego postępowania jest ustalenie sytuacji wnioskodawcy ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji dochodowej. Ustaleń tych dokonuje się w wyniku przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Program wieloletni „Senior+” powstał w 2015 r. w odpowiedzi na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego. Wsparcie to realizowane jest na podstawie art. 115 ust. 1 u.p.s. W związku z powyższym ośrodki wsparcia, które powstają w ramach programu, nie mogą funkcjonować poza ustawą o pomocy społecznej. Należy podkreślić, że ośrodki wsparcia „Senior+” nie są jedyną formą wsparcia seniorów, oprócz nich istnieją kluby seniorów w domach kultury, Koła Gospodyń Wiejskich itp. Są to formy wsparcia i aktywizacji seniorów, które nie wymagają spełnienia żadnych kryteriów uczestnictwa. Przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego stwarza okazję do weryfikacji skuteczności przyznanego wsparcia i rozważenia ewentualnej zmiany planu pomocy w zależności od zmieniających się okoliczności. Z tych powodów Ministerstwo nie planowało wprowadzenia zmian mających na celu uproszczenie procedur przyznawania wsparcia w przypadku osób uczestniczących w zajęciach klubu samopomocy. Przy okazji przyszłych prac nad nowelizacją ustawy o pomocy społecznej przeprowadzona zostanie pogłębiona analiza konieczności przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego w przypadku udzielenia świadczenia w postaci uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy.

² XI.811.1.2023 z 5 października 2023 r.

³ Pismo z 14 listopada 2023 r.

2. Wynagrodzenie dla opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie, gdy jest nim członek rodziny

Omówienie: Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności

- 1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.*
- 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.*
- 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

W licznych wystąpieniach opisanych w dalszej części informacji za rok 2023 Rzecznik odwoływał się do zasady proporcjonalności, wskazując na nadmierne i niespełniające kryterium konieczności ograniczanie przez prawodawcę wolności i praw jednostki. Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowił jeden z najczęściej powoływanych w wystąpieniach Rzecznika wzorców konstytucyjnych.

Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie

Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

1. Nowelizacja Prawa o notariacie

Rzecznik podjął sprawę prawidłowości regulacji zawartej w art. 74a § 2 Prawa o notariacie. Przepisy art. 12 § 2–2b Prawa o notariacie uprawniają do przystąpienia do egzaminu notarialnego osoby, które nie odbyły aplikacji notarialnej, a które spełniają inne warunki. Zgodnie natomiast z art. 74a § 2 kandydaci, którzy odbyli aplikację notarialną przeprowadzaną przez radę właściwej izby notarialnej, mogą złożyć wniosek o dopuszczenie do egzaminu w jej siedzibie. Powołany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący i nie pozwala organom przeprowadzającym egzamin na uznaniowość w zakresie właściwości komisji egzaminacyjnej. Przepis ten budzi jednak wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji). Brak jest bowiem argumentów przemawiających za wynikającym z art. 74a § 2 Prawa o notariacie zróżnicowaniem sytuacji prawnej kandydatów po aplikacji notarialnej i kandydatów, którzy zamierzają przystąpić do egzaminu notarialnego bez aplikacji, w oparciu o inne dopuszczone ustawowo przesłanki. Nie ma uzasadnionych przesłanek, aby umożliwić osobom spoza aplikacji notarialnej przystąpienie do egzaminu notarialnego w miejscu położonym blisko ich miejsca zamieszkania, a aplikantów notarialnych zmuszać do przystępowania do egzaminu zgodnie z właściwością izby notarialnej, w której odbywali aplikację.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie przedstawionych mu argumentów oraz o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister Sprawiedliwości podzielił⁵ pogląd, że aktualne brzmienie z art. 74a § 2 Prawa o notariacie może budzić wątpliwości w zakresie zróżnicowania sytuacji kandydatów przystępujących do egzaminu notarialnego po odbyciu aplikacji notarialnej i bez ukończenia takiej aplikacji. W związku z tym okoliczność ta uzasadnia zainicjowanie prac analitycznych dotyczących zmian legislacyjnych, m.in. zmierzających do przyjęcia rozwiązań ułatwiających dostęp do egzaminu notarialnego aplikantom aplikacji notarialnej, którzy z różnych przyczyn życiowych nie mogą przystąpić do egzaminu w siedzibie rady izby notarialnej, w której odbyli aplikację.

⁴ VII.561.15.2023 z 19 lipca 2023 r.

⁵ Pismo z 24 listopada 2023 r.

2. Dostępność gorących posiłków w szkołach

Na tle spraw wpływających do Rzecznika wyłonił się problem rozbieżności interpretacyjnych dotyczący art. 106 i obowiązującego od 1 września 2022 r. art. 106a Prawa oświatowego⁶. W niektórych gminach może dochodzić do nierównego traktowania osób, które chcą skorzystać z wyżywienia w szkole. Koszty posiłków różnią się bowiem znacznie w zależności od tego, czy są one przygotowane w szkolnej stołówce, czy też dostarczane przez podmiot zewnętrzny.

Przepisy Prawa oświatowego dają podstawę do zorganizowania stołówki w szkole, określają zasady odpłatności za posiłki oraz zwolnienia z opłat, a także nakładają na wybrane szkoły obowiązek zapewnienia uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia. W obecnym stanie prawnym szkoły nie mają obowiązku urządzenia stołówki – zależy to od uznania dyrektora szkoły, który w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę ustala warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki. Stosowane rozwiązania to także centralne zaopatrzenie szkół i placówek przez organ prowadzący (np. poprzez rozwożenie posiłków przygotowywanych w jednym miejscu) lub w trybie zlecenia zadania podmiotowi zewnętrznemu (catering). Wybór odpowiedniego wariantu pozostawia się gminie, zgodnie z zasadą samodzielności w zakresie wykonywania zadań własnych. W niektórych gminach znacząca część kosztów związanych z przygotowaniem posiłków dla dzieci w szkołach i przedszkolach ponoszona jest przez rodziców i opiekunów. Dzieje się tak pomimo orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którym taka sytuacja nie jest prawidłowa.

Wydaje się także, że poglądy dyrektorów jednostek mogą wynikać ze stanowiska zajmowanego przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. Resort wyjaśniał, że ustawodawca, nakładając na gminę zadanie polegające na zapewnieniu odpłatnego gorącego posiłku dla chętnych uczniów szkół podstawowych, nie wskazał, aby wejście w życie art. 106a Prawa oświatowego spowodowało jakiekolwiek dodatkowe skutki finansowe dla gminy, do zadań której należy prowadzenie publicznych szkół podstawowych. Określone w art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego zasady odpłatności za posiłki mają odnosić się tylko do spożywanych w stołówce szkolnej, nie zaś do posiłków dostarczanych przez firmy cateringowe, w ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 106a Prawa oświatowego. Chociaż MEiN

⁶ Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.).

podkreśla, że jego opinia nie jest wiążąca, może wpływać na sposób realizacji zadań przez samorządy.

Utrzymywanie niejednoznaczności w zakresie finansowania z budżetu gminy kosztów przygotowania i dowozu posiłków zamawianych w formie usługi cateringowej jest niepożądane zarówno z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, jak i celów samego programu „Posiłek w szkole i w domu”. Należy rozważyć wprowadzenie w przepisach Prawa oświatowego regulacji, która będzie wprost utożsamiała pojęcie „stołówki” oraz związane z nim obowiązki także z zapewnieniem żywienia w formie zakupu usługi cateringowej. Jednocześnie należy dokonać rzetelnej analizy skutków finansowych dla gmin, uwzględniając zgłaszane przez gminy postulaty w zakresie finansowania oświaty. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁷ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o informację, czy w Ministerstwie rozważane jest podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów Prawa oświatowego we wskazanym wyżej kierunku.

W odpowiedzi Minister poinformował⁸, że wobec zmniejszającej się liczby szkół i placówek oświatowych, prowadzących stołówki szkolne, wykazanych w Systemie Informacji Oświatowej, resort edukacji podjął działania na rzecz zachęcania organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe do utrzymywania stołówek w szkołach lub ich reaktywowania. Ministerstwo przygotowało podstawę prawną dotyczącą obowiązku zapewniania w publicznej szkole podstawowej warunków do spożywania przez uczniów gorącego posiłku co najmniej raz dziennie. Dostrzegając wagę problemu i występującą sytuację zróżnicowania ponoszonych przez rodziców kosztów gorącego posiłku dla uczniów w szkołach, resort edukacji rozważa możliwość zmiany przepisów Prawa oświatowego w tym zakresie.

3. Nierówne traktowanie funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych

Omówienie w rozdziale: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

⁷ VII.7037.37.2023 z 15 maja 2023 r.

⁸ Pismo z 3 lipca 2023 r.

Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji

Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

1. Uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT”

Rzecznik kontynuował działania w celu wyeliminowania z obiegu prawnego samorządowych uchwał odnoszących się do przeciwdziałania lub powstrzymania „ideologii” LGBT przyjętych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego w ostatnich latach. Wszystkie z dziewięciu zaskarżonych w 2019 r. i 2020 r. uchwał zostały uznane przez wojewódzkie sądy administracyjne za podjęte bez podstawy prawnej i nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa przez organy je podejmujące. W dniu 28 czerwca 2022 r. oraz 11 i 12 października 2023 r.⁹ Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne złożone od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. Tym samym orzeczenia te stały się prawomocne. W wyrokach tych podkreślono, że nikt, ze względu na swoją orientację seksualną i tożsamość płciową, nie może być dyskryminowany przez władze publiczne, a podejmując tego rodzaju uchwały jednostki samorządu terytorialnego nawiązywały do nieprzestrzegania prawa powszechnie obowiązującego.

Rzecznik zwrócił się z apelem do wszystkich jednostek samorządowych, w których nadal obowiązywały dyskryminujące uchwały, o podjęcie działań mających na celu ich uchylenie¹⁰. W jednobrzmiących pismach do organów gmin i powiatów podkreślił, że organy władzy publicznej powinny w swojej działalności uwzględnić dokonaną przez sądy administracyjne ocenę prawną uchwał.

Z odpowiedzi organów samorządowych wynikało, że niektóre gminy i powiaty uchyliły dyskryminujące uchwały. Jednakże część organów jednostek samorządu nie podzieliła argumentacji potwierdzonej w orzecnictwie, a tym samym odmówiła wyeliminowania uchwał z systemu prawnego. Uwzględniając stanowisko instytucji Unii Europejskiej w kwestii tzw. uchwał „anty-LGBT”, w ocenie RPO, dalsze ich obowiązywanie naraża mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego, które je

⁹ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 czerwca 2022 r. w sprawach: Rady Gminy Serniki (sygn. akt III OSK 4028/21), Rady Gminy Osiek (sygn. akt III OSK 4041/21), Rady Gminy Istebna (sygn. akt III OSK 3746/21) oraz Rady Gminy Klwów (sygn. akt III OSK 4240/21) oraz z 11 października 2023 r. w sprawach: Rady Gminy Lipinki (sygn. akt III OSK 1527/22) i Rady Powiatu Tarnowskiego (sygn. akt III OSK 2078/22) i z 12 października 2023 r. w sprawach: Rady Gminy Niebylec (sygn. akt III OSK 2177/22).

¹⁰ XI.505.10.2020 z 28 listopada 2022 r.

przyjęły, nie tylko na nierówne traktowanie, ale także utratę finansowego wsparcia ze środków unijnych. W reakcji bowiem na opisany wyżej problem Komisja Europejska wstrzymała wypłaty środków unijnych oraz cofnęła dofinansowanie poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego. Wprowadzono także do Umowy o Partnerstwie z Polską zapis zakazujący finansowego wspierania samorządów, które nie przestrzegają unijnych zasad niedyskryminacji. Uchwały przeciwko „ideologii LGBT” oceniane są bowiem jako sprzeczne z wartościami określonymi w art. 2 TUE oraz mogące naruszać zakaz dyskryminacji i molestowania ze względu na orientację seksualną w zatrudnieniu wskazany w dyrektywie Rady 2000/78/WE. Ponadto wydzwizek uchwał samorządów terytorialnych jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE, zgodnie z którym „zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹ do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z prośbą o zajęcie stanowiska.

W odpowiedzi Minister podkreślił¹², że przestrzeganie zasad horyzontalnych jest prawnym obowiązkiem wszystkich instytucji i podmiotów zaangażowanych w programowanie, wdrażanie, monitorowanie, ewaluację, informację, promocję oraz kontrolę funduszy europejskich, w tym także jednostek samorządu terytorialnego (JST) uczestniczących w tym procesie. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej podejmuje działania mające na celu zapewnienie odpowiedniego systemu weryfikacji zgodności przyznawania oraz wydatkowania funduszy Unii Europejskiej z horyzontalną zasadą równego traktowania i niedyskryminacji. W celu kompleksowego zapewnienia przestrzegania zasad horyzontalnych UE przez podmioty ubiegające się o fundusze unijne zostały przyjęte wytyczne Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dotyczące realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych na lata 2021–2027. Ponadto w zakresie zapewnienia odpowiedniego sposobu weryfikacji przestrzegania zasady niedyskryminacji przez JST resort funduszy podjął prace nad przygotowaniem jednolitego brzmienia horyzontalnego kryterium wyboru projektów dotyczącego niedyskryminacji oraz propozycję wspólnego sposobu weryfikacji spełnienia tego kryterium dla wszystkich programów.

¹¹ XI.505.1.2023 z 13 lutego 2023 r.

¹² Pismo z 27 kwietnia 2023 r.

Z uwagi na dalsze obowiązywanie uchwał przeciwko „ideologii LGBT” w niektórych regionach Polski Rzecznik zaskarżył w 2023 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych również uchwały Rady Gminy Tuszów Narodowy¹³, Rady Miejskiej w Kocku¹⁴, Rady Powiatu w Świdniku¹⁵, Rady Gminy Zakrzówek¹⁶, Rady Miejskiej w Mordach¹⁷ oraz Rady Gminy w Potworowie¹⁸. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność uchwał przyjętych w Kocku¹⁹, Zakrzówku²⁰ oraz powiecie świdnickim²¹. Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wydał wyrok unieważniający uchwałę Rady Gminy w Potworowie w całości²².

2. Ochrona przed dyskryminacją w sporcie

W ramach podejmowanych przez Rzecznika działań na rzecz wzmocnienia mechanizmu ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć w sporcie Rzecznik przedstawił uwagi do projektu nowelizacji ustawy o sporcie.

Nowelizacja zakładała wprowadzenie obowiązku przyjęcia przez kluby i związki sportowe regulaminu określającego zasady przeciwdziałania dyskryminacji, mobbingowi i innym nadużyciom wobec zawodników i innych osób uczestniczących we współzawodnictwie sportowym. Związki powoływałyby zaś pełnomocnika ds. przeciwdziałania dyskryminacji, mobbingowi i innym nadużyciom wobec zawodników i innych osób. Klub lub związek, który nie przyjąłby regulaminu, nie mógłby ubiegać się o finansowanie lub dofinansowanie zadań z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych. Nieprzyjęcie przez związek regulaminu w terminie oznaczałoby zaś wygaśnięcie kadencji zarządu. Związek, który nie powołałby pełnomocnika, nie mógłby ubiegać się o finansowanie lub dofinansowanie z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych.

¹³ XI.505.2.2023 z 10 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1221/23.

¹⁴ XI.505.5.2023 z 28 sierpnia 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 531/23.

¹⁵ XI.505.9.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 550/23.

¹⁶ XI.505.8.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 553/23.

¹⁷ XI.505.6.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 1951/23.

¹⁸ XI.505.7.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt VIII SA/Wa 812/23.

¹⁹ XI.505.5.2023 z 28 sierpnia 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 531/23, wyrok WSA w Lublinie z 11 stycznia 2024 r.

²⁰ XI.505.8.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 553/23, wyrok WSA w Lublinie z 11 stycznia 2024 r.

²¹ XI.505.9.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 550/23, wyrok WSA w Lublinie z 11 stycznia 2024 r.

²² XI.505.7.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt VIII SA/Wa 812/23, wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2024 r.

W ocenie RPO z projektu powinno wynikać, że odpowiedzialność dyscyplinarną aktualizują nie tylko zachowania niepożądane noszące znamiona czynów przestępnych, ale także inne działania niepożądane, w tym o charakterze dyskryminacyjnym. Z zadowoleniem należy także przyjąć, że projekt – obok rozwiązań sankcjonujących działania dyskryminujące i przemocowe – wskazuje także na obowiązek działań prewencyjnych, polegających na szkoleniach, edukacji i podnoszeniu świadomości. W opinii Rzecznika w nowelizacji brakuje natomiast m.in. uszczegółowienia sposobów przeciwdziałania dyskryminacji przez kluby i związki sportowe. Nie formułuje się wymogów co do kryteriów wyboru, a także zadań i kompetencji pełnomocnika ds. przeciwdziałania dyskryminacji, mobbingowi i innym nadużyciom. Procedura rozpatrywania nadużyć powinna zaś dawać gwarancję bezpieczeństwa osobie doświadczającej niepożądanych zachowań, a w stosownych przypadkach – możliwość skorzystania przez nią z usług wsparcia.

Ponadto projekt skupia się wyłącznie na problemie przemocy i wykorzystania seksualnego, ale nierówności w sporcie są problemem znacznie szerszym. To także: niższa partycypacja dziewcząt i kobiet w sporcie, niedoreprezentowanie w ciałach kierowniczych i w procesie decyzyjnym, różnice w finansowaniu, w tym nagradzaniu i wynagradzaniu, seksistowski sposób przedstawiania aktywności sportowej kobiet przez media, utrwalone stereotypowe przekonania na temat ról społecznych kobiet i mężczyzn, w tym przypisywanie kobietom głównie funkcji rodzicielskich i opiekuńczych.

Dyskryminacja w sporcie wiąże się również często z innymi cechami, takimi jak: wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna, pochodzenie rasowe, etniczne czy narodowość. Chodzi np. o górne limity wiekowe dla sędziów piłkarskich czy odmowę startu w zawodach sportowych ze względu na narodowość. W ocenie RPO przeciwdziałanie dyskryminacji w sporcie powinno być zatem skorelowane z mechanizmem przeciwdziałania dyskryminacji, którego ramy wyznaczają przede wszystkim przepisy Kodeksu pracy oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

Rzecznik zwrócił się²³ do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o wzięcie pod uwagę przedstawionych wyżej uwag w toczącym się procesie legislacyjnym dotyczącym nowelizacji ustawy o sporcie.

²³ XI.518.33.2019 z 31 lipca 2023 r.

W piśmie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania RPO dodatkowo zwrócił uwagę na związek Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 z kwestią równości płci w sporcie. W wystąpieniu do Przewodniczącej Parlamentarnego Zespołu ds. Sportu Kobiet Rzecznik odniósł się²⁴ do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie²⁵ dotyczącego ustanowienia ram prawnych w zakresie zapobiegania zjawisku przemocy, dyskryminacji w obszarze kultury fizycznej i sportu oraz jego zwalczania. Rzecznik podkreślił negatywne konsekwencje fragmentarycznej ochrony przed dyskryminacją w sporcie – zarówno jej zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego – w zatrudnieniu. Ponowił postulat jego modyfikacji przy okazji nowelizacji ustawy o sporcie przez otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie ustawy o równym traktowaniu, a przynajmniej – dodanie dziedziny sportu do jej przedmiotowego zakresu zastosowania i jednoczesnego ujednolicenia katalogu cech prawnie chronionych we wszystkich sferach, w których znajdować będzie zastosowanie wynikający z niej obowiązek równego traktowania i niedyskryminacji. Takie rozwiązanie zapewniłoby możliwość zastosowania do wszystkich form dyskryminacji w sporcie mechanizmu ochrony przed dyskryminacją z całą jego specyfiką (w tym przerzuconym ciężarem dowodu i działaniami wyrównawczymi), od lat będącego częścią polskiej przestrzeni prawnej.

Rzecznik zwrócił także uwagę na potrzebę zachowania terminologicznej spójności i precyzji, której brakuje definicyjnemu ujęciu dyskryminacji i przemocy na gruncie poselskiego projektu art. 40e ustawy o sporcie. Dyskryminacją nie jest każde nierówne traktowanie, ale nierówne traktowanie bazujące na tzw. cesze prawnie chronionej. Przemoc motywowana taką cechą jest formą dyskryminacji albo jako molestowanie, albo molestowanie seksualne – w przypadku wystąpienia elementu seksualnego.

3. Sytuacja Romów w jednostkach penitencjarnych

Rzecznik otrzymał informacje o przypadkach niewłaściwego traktowania Romów w zakładach karnych/aresztach śledczych z uwagi na pochodzenie. Podjął więc z urzędu działania zmierzające do rozpoznania sytuacji Romów przebywających w jednostkach penitencjarnych.

Romowie są gorzej traktowani zarówno przez współosadzonych, szczególnie tych identyfikujących się z podkulturą więzienną, jak i przez funkcjonariuszy Służby

²⁴ XI.071.4.2022 z 5 października 2023 r.

²⁵ EW-020-1305/23.

Więziennej. Poprzez ciągle zniewagi i poniżające traktowanie stają się ofiarami przemocy psychicznej. Stosowanie generalizujących skojarzeń umacnia stereotyp Roma i pogłębia stygmatyzację. Rzecznik skierował do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej pisma, w których wskazał²⁶, że w ocenie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej Romowie należą do osób najbardziej narażonych na naruszenia praw człowieka w Unii Europejskiej. Romowie przebywający w warunkach izolacji penitencjarnej, w świetle rekomendacji międzynarodowych, kwalifikowani są do grup osadzonych szczególnie narażonych na niewłaściwe traktowanie ze strony innych. Część przejawów dyskryminacji prawdopodobnie w ogóle nie jest ujawniana. Wielu Romów nie zgłasza przypadków naruszenia ich praw. Wynika to z ich nieufności do instytucji państwowych, która zakorzeniona jest w historycznym doświadczeniu instytucjonalnych prześladowań. Romowie niekiedy traktują przejawy dyskryminacji jako coś, z czym muszą się samodzielnie zmierzyć, bez wsparcia osób spoza społeczności romskiej. Rzecznik podniósł, że istnieje konieczność podjęcia przez Służbę Więzienną działań mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zjawisku romofobii i dyskryminacji. Zaapelował również o przeprowadzenie odpowiedniego szkolenia dla funkcjonariuszy Służby Więziennej w tym zakresie.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej zapewnił²⁷, że przedstawione przez Rzecznika spostrzeżenia zostaną wykorzystane w procesie koordynowania i realizowania oddziaływań penitencjarnych oraz w toku bieżącego nadzoru nad indywidualizacją wykonywania kary pozbawienia wolności. Podjął także decyzję o przekazaniu informacji o możliwości przeprowadzenia szkolenia dla funkcjonariuszy Służby Więziennej na temat specyfiki funkcjonowania społeczności romskiej kierownikom działów penitencjarnych wszystkich jednostek penitencjarnych.

4. Prawa osób starszych

Ochrona praw osób starszych oraz zmiana podejścia do starzenia się z opartego o prawa socjalne i przeciwdziałanie ubóstwu na model oparty na zapewnianiu realizacji wszystkich praw człowieka w każdym wieku pozostają kluczowymi kwestiami tej dekady. Nie bez znaczenia jest fakt, że w najbliższych latach będziemy obserwować przyspieszenie starzenia się polskiego społeczeństwa związane z wkraczaniem w wiek 80+ osób urodzonych w czasie powojennego wyżu demograficznego.

²⁶ IX.517.1179.2023 z 10 sierpnia 2023 r. i 14 listopada 2023 r.

²⁷ Pismo z 6 grudnia 2023 r.

W tym kontekście Rzecznik zauważył, że zbliża się kolejna, 13. sesja Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (Open-ended Working Group on Ageing, dalej jako: „OEWGA”). Argentyna podjęła próbę przełamania impasu w trwającej od 2010 r. debacie nad potrzebą opracowania nowego instrumentu prawa międzynarodowego. Propozycja złożona przez Argentynę podczas 12. Sesji OEWGA w kwietniu 2022 r. przewidywała powołanie międzyregionalnej grupy roboczej, której zadaniem byłoby przygotowanie wersji roboczej decyzji możliwej do poddania pod głosowanie podczas kolejnej sesji. Na mocy tej decyzji zostałyby powołana międzysesyjna grupa robocza, której zadaniem byłoby przygotowanie dokumentu opisującego luki w prawie międzynarodowym w kontekście ochrony prawnej osób starszych. Nowa konwencja byłaby właściwym instrumentem pozwalającym na pełną ochronę osób starszych. 20 państw ONZ we wspólnym nieformalnym wystąpieniu opowiedziało się właśnie za przyjęciem nowej Konwencji. Konwencja powinna objąć takie zagadnienia, jak: zwalczanie ageizmu, intersekcyjne i złożone formy dyskryminacji ze względu na wiek, odmowa realizacji praw w starszym wieku, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, mieszkań, prywatności oraz czystego środowiska. Konwencja powinna zapewnić starszym osobom niezależne życie, pełne włączenie i uczestnictwo w społeczeństwie, także w sferze cyfrowej, dostępne pod względem fizycznym i finansowym usługi opiekuńcze i system wsparcia oraz wolność od wszelkich form przemocy, nadużyć, wykorzystywania, dyskryminacji ze względu na poziom samodzielności. Dla zapewnienia osobom starszym niezależnego życia, niezbędna jest możliwość uczenia się przez całe życie oraz edukacja dostosowana do potrzeb osób starszych – także po przejściu na emeryturę.

Rzecznik zwrócił się²⁸ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z apelem o zabranie przez Polskę głosu za przyjęciem decyzji zaproponowanej przez Argentynę, gdyby doszło do głosowania jej w trakcie 13. Sesji OEWGA.

W odpowiedzi Minister poinformował²⁹, że nie jest planowany udział delegacji polskiej w 13. Sesji Otwartej Grupy Roboczej do spraw Praw Osób Starszych. Polska ma wątpliwości co do zasadności kontynuowania prac grupy roboczej w obecnym formacie oraz co do potrzeby wypracowania konwencji dotyczącej praw osób starszych. Biorąc pod uwagę przemiany demograficzne oraz ekonomiczną i społeczną sytuację osób starszych, pożądane jest prowadzenie dyskusji na temat realizacji praw osób starszych oraz kształtu krajowej polityki w tym zakresie. Do rozważenia pozostaje jednak określenie ram i form

²⁸ XI.503.1.2023 z 15 marca 2023 r.

²⁹ Pismo z 29 marca 2023 r.

tych dyskusji, tak by była ona możliwie owocna. Prowadzone w ramach ONZ prace dotyczące zjawiska starzenia się społeczeństw i sytuacji osób starszych, na przykład w ramach Stałej Grupy Roboczej ds. Starzenia się (SWG), działającej przy Europejskiej Komisji Gospodarczej, wydają się być właściwą formą prac nad kształtem i realizacją polityki dotyczącej osób starszych i ich praw, uwzględniającą społeczną i ekonomiczną specyfikę regionalną. Z tego też względu Polska nie przewiduje poparcia propozycji powołania międzyregionalnej grupy roboczej do spraw przygotowania decyzji w sprawie powołania międzysesyjnej grupy roboczej, mającej za zadanie przygotowanie projektu dokumentu określającego luki w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka osób starszych, który miałby się stać podstawą dla podjęcia negocjacji projektu konwencji.

5. Obowiązek składania deklaracji do ZUS w formie elektronicznej

Na tle skarg wpływających do Biura RPO ujawnił się problem dotyczący obowiązku składania miesięcznej deklaracji rozliczeniowej wyłącznie elektronicznie.

W art. 1 pkt 15 ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw³⁰ (dalej jako: „ustawa nowelizująca”) dodano w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych³¹ art. 47b i art. 47c, zgodnie z którymi płatnik składek zobowiązany jest założyć profil informacyjny w systemie teleinformatycznym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako: „ZUS”). W przypadku zaś niedopełnienia tego obowiązku przez płatnika składek profil informacyjny zostanie założony przez ZUS. Płatnik składek zobowiązany jest także do utrzymywania aktywnego profilu informacyjnego w systemie teleinformatycznym ZUS w czasie prowadzenia w ZUS rozliczeń z tytułu składek.

Wspomniany problem wpisuje się w zjawisko obejmujące wykluczenie cyfrowe seniorów, a także obowiązek państwa polegający na zagwarantowaniu legislacji zakazującej dyskryminacji ze względu na wiek. Efektywne zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu seniorów wymaga edukacji, a tej od lat niezmiennie brakuje w polskim systemie.

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych, działająca przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, przedstawiła opinię wraz z rekomendacjami do podjęcia działań w sprawie cyfrowej sprawozdawczości i rozliczeń podatkowych leżących po stronie organizacji pozarządowych. Problemy te dotyczą najczęściej organizacji zrzeszających osoby starsze,

³⁰ Ustawa z 24 czerwca 2021 r. (Dz.U. poz. 1621).

³¹ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.).

z których większość nie posiada odpowiednich kompetencji cyfrowych. Wśród nich są m.in. Uniwersytety Trzeciego Wieku, koła gospodyń wiejskich czy organizacje kombatanckie, których członkowie mają często ponad 80 lat. Problem dotyczy także organizacji działających w sferze kultury, ochrony zdrowia czy ochrony tradycji i dziedzictwa narodowego, których członkowie władz odpowiedzialni za podpisywanie cyfrowych dokumentów to seniorzy lub inne osoby wykluczone cyfrowo. W ocenie Komisji ds. Osób Starszych obecna sytuacja nie tylko wymaga dodatkowych zabiegów ze strony organizacji po to, by spełnić nałożone przez państwo wymogi, ale prowadzi również do dyskryminacji osób starszych, które często same rezygnują z członkostwa we władzach organizacji, wiedząc, że nie poradzą sobie z cyfrowymi obowiązkami, bądź nie są do tych władz wybierane z uwagi na brak kompetencji cyfrowych. RPO podkreślił, że problem dotyczący wykluczenia cyfrowego osób starszych jest dostrzegalny. Automatyczne zaś przekształcanie dotychczasowych obowiązków papierowych w obowiązki cyfrowe bez zapewnienia odpowiednich przepisów przejściowych, a także możliwych wyłączeń uzasadnionych okolicznościami budzi zastrzeżenia w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) oraz właściwym poszanowaniem praw osób w wieku podeszłym do godnego i niezależnego życia (art. 25 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej). Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się³² do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował³³, że wychodząc naprzeciw wyzwaniom wynikającym ze zmieniającej się sytuacji demograficznej i gospodarczej w dniu 26 października 2018 r. Rada Ministrów przyjęła dokument, który określił najważniejsze kierunki polityki senioralnej w nadchodzących latach oraz uporządkował zakres działań instytucji publicznych w Polsce. Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo-Uczestnictwo-Solidarność uwzględnia wdrożenie szeregu rozwiązań, m.in. w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia, wzmacniania umiejętności cyfrowych, przeciwdziałania samotności i wykluczeniu społecznemu, aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym, a także potrzeby dostosowania infrastruktury do potrzeb i możliwości osób starszych. Mając na uwadze skalę wykluczenia cyfrowego wśród osób starszych, dynamiczny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz ich powszechne zastosowanie w życiu codziennym, Ministerstwo od lat realizuje działania, które zapewniają seniorom możliwość aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym i

³² VII.801.2.2022 z 24 maja 2023 r.

³³ Pismo z 21 czerwca 2023 r.

publicznym. Poinformował również, że w 2022 r. ZUS realizował szeroko zakrojoną akcję informacyjno-promocyjną w zakresie zakładania profili na PUE ZUS i możliwości korzystania z tego narzędzia. W szczególności informacje były kierowane do każdego płatnika składek, który jeszcze nie miał profilu na PUE ZUS. W listopadzie i grudniu 2022 r. ZUS przeprowadził warsztaty online „Praktyczne informacje o PUE ZUS dla płatników składek”. W warsztatach uczestniczyło prawie 500 osób. Należy również podkreślić, że na etapie uzgodnień i konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzającego obowiązek posiadania profilu na PUE ZUS przez płatników składek, żaden z przepisów, który ostatecznie znalazł się w ustawie, nie był wskazywany jako dyskryminujący ze względu na wiek i stan zdrowia.

Rzecznik, ustosunkowując się do odpowiedzi Ministerstwa, nie wnosząc uwag do prowadzonych i tworzonych programów mających na celu zwiększenie kompetencji cyfrowych seniorów, które zostały przywołane w odpowiedzi, zaznaczył, że kluczowy dla takich programów jest faktyczny udział seniorów i poziom wykorzystania zaproponowanej pomocy. Nie wszystkie bowiem działania mogą być podejmowane w sposób gwarantujący objęcie wsparciem grupy docelowej, a także efektywne przekazywanie wiedzy³⁴.

Argument dotyczący braku uwag do przepisów ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw³⁵ na etapie prac legislacyjnych nie powinien zamykać drogi do dalszej dyskusji, zwłaszcza po zidentyfikowaniu problemów ujawnionych tuż przed wejściem w życie projektowanych przepisów bądź już po ich wejściu w życie.

Na uwagę zasługują m.in. stanowiska organizacji pozarządowych, które zgłaszają problem związany z elektroniczną sprawozdawczością i zgłoszeniami obywateli nieradzących sobie z systemami. Jak wynika z informacji przekazanej przez Portal Organizacji Pozarządowych ngo.pl, organizacje pozarządowe w swojej codziennej działalności wspierają osoby nieradzące sobie z kwestiami cyfrowymi i są to nie tylko seniorzy.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o dokonanie wszechstronnej analizy przedstawionego problemu pod kątem praw osób wskazanych powyżej – jeśli to możliwe – szczególnie we współpracy z Ministrem Cyfryzacji.

³⁴ Pismo z 6 lipca 2023 r.

³⁵ Ustawa z 21 czerwca 2021 r. (Dz.U. poz. 1621).

6. Zasady rekrutacji na jednolite studia magisterskie dla strażaków w służbie kandydackiej

Omówienie w rozdziale: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn

1. *Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.*
2. *Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.*

1. Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Kluczowe znaczenie ma dla Rzecznika uznanie – w międzynarodowym i europejskim systemie ochrony praw człowieka – przemocy wobec kobiet ze względu na płeć za skrajną formę dyskryminacji kobiet. Przemoc wobec kobiet motywowana płcią jest manifestacją nierówności społecznych między kobietami i mężczyznami, co nie oznacza jednak, że mężczyźni nie doświadczają przemocy, a jedynie wskazuje na odmienny charakter przemocy doświadczanej przez kobiety ze strony mężczyzn. Rzecznik od lat zwraca uwagę na konieczność opracowania kompleksowej i wieloletniej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej. Programowanie tej polityki powinno uwzględniać specyficzną sytuację określonych grup kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć: kobiet romskiego pochodzenia, kobiet starszych, kobiet nieheteronormatywnych, kobiet z niepełnosprawnościami czy kobiet-migrantek. Przeciwdziałanie przemocy powinno wiązać się z wprowadzeniem systemu gromadzenia niezbędnych statystyk i prowadzeniem badań na temat zjawiska przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej. Istnieje też konieczność zapewnienia przez organy państwa skutecznego wsparcia osobom, które doznały krzywdy w relacjach rodzinnych, także przez zagwarantowanie skuteczności środków zastosowanych wobec sprawców przemocy.

Inną kluczową kwestią jest efektywność infrastrukturalnych aspektów systemu reagowania na zjawisko przemocy w rodzinie. Zależy ona od prawidłowo zaprojektowanej i realizowanej rządowej strategii antyprzemocowej, ale także od właściwego zaprogramowania samorządowych strategii przeciwdziałania przemocy w rodzinie w oparciu o rzetelną diagnozę problemów na terenie gminy/powiatu oraz od zapewnienia ofiarom realnego dostępu do sieci wyspecjalizowanych placówek, w szczególności całodobowych. Rzecznik zwrócił się³⁶ więc do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania z prośbą o analizę przedstawionych zagadnień i podjęcie stosownych działań.

³⁶ XI.518.1.2019 z 11 stycznia 2023 r.

W odpowiedzi Pełnomocnik wskazał³⁷, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej koordynuje działania wynikające z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, które określają m.in.: definicję przemocy w rodzinie, formy przemocy w rodzinie, podział kompetencyjny zadań, a także metody i narzędzia służące walce ze zjawiskiem przemocy w rodzinie. Operacjonalizacją przepisów ustawy jest Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, uchwalany na określone perspektywy czasowe. Zdając sobie sprawę z tego, iż najbardziej liczną grupą osób uwięzionych w przemoc w rodzinie są kobiety, przywołane powyżej regulacje prawne, należało skonstruować w ten sposób, aby miały one charakter uniwersalny. Osoby doznające przemocy w rodzinie wszystkich kategorii, w tym kobiety, mężczyźni, małoletni, osoby starsze czy też osoby niepełnosprawne, mają zatem równy dostęp do pomocy i wsparcia w ramach zadań realizowanych przez poszczególne szczeble administracji publicznej. Biorąc jednak pod uwagę zmieniające się uwarunkowania społeczne, zachodzi dalsza potrzeba zmian i wprowadzenie do porządku prawnego kompleksowych rozwiązań dotyczących zwiększenia skuteczności przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zniwelowania skali tego zjawiska. Z tych powodów resort polityki społecznej podjął inicjatywę legislacyjną, opracowując projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw, który został uchwalony przez Sejm RP. W ocenie Ministerstwa projektowane zmiany legislacyjne przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej.

2. Odroczenie aplikacji z uwagi na urodzenie dziecka

Do Rzecznika wpłynęły wnioski wskazujące na problemy wynikające z brzmienia art. 79a pkt 3 Prawa o adwokaturze oraz art. 37¹ pkt 3 ustawy o radcach prawnych. Przepisy te umożliwiają aplikantce odroczenie aplikacji, jeśli w ciągu ostatniego roku urodziła dziecko. Przepisy te mają zapewnić matce spokojny czas w celu sprawowania opieki nad nowo narodzonym dzieckiem. Zdaniem skarżących brzmienie tych przepisów dyskryminuje jednak ojców, którzy również mogą opiekować się takim dzieckiem.

Rzecznik przypomniał, że stosownie do art. 18 Konstytucji macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Macierzyństwo oznacza szczególną więź matki i dziecka, wynikającą przede wszystkim z biologicznych uwarunkowań organizmu kobiety. Obejmuje ono również okres ciąży. Trwa więc zarówno

³⁷ Pismo z 10 lutego 2023 r.

przed urodzeniem dziecka, jak i po nim. Rodzicielstwo, jako określenie konstytucyjne, zostało wprowadzone do art. 18 Konstytucji przede wszystkim dlatego, by nie nastąpiło konstytucyjne pominięcie roli ojca. Rodzicielstwo odnosi się więc zarówno do matki, jak i do ojca. Rozwiązanie to rozwija i uzupełnia w szczególny sposób inne normy konstytucyjne dotyczące równego traktowania (art. 32 Konstytucji oraz art. 33 Konstytucji). W ocenie RPO ustawodawca niesłusznie pominął w przepisach Prawa o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych prawa ojca. Mężczyzna powinien mieć również możliwość wydłużenia terminu przystąpienia do egzaminu z uwagi na urodzenie dziecka lub planowany poród matki jego dziecka, gdyż ma równe obowiązki rodzicielskie wobec niego. W tym szczególnym czasie powinien też wspierać swoją partnerkę. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister podzielił³⁹ argumentację zawartą w wystąpieniu Rzecznika, przemawiającą za koniecznością rozszerzenia brzmienia art. 79a pkt 3 Prawa o adwokaturze oraz art. 37¹ pkt 3 ustawy o radcach prawnych poprzez umożliwienie ojcom dzieci wydłużenia terminu przystąpienia do egzaminu adwokackiego/radcowskiego z uwagi na urodzenie lub planowany poród dziecka. RPO zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości⁴⁰ z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych.

3. Nierówna sytuacja kobiet i mężczyzn oddających krew

Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię nierównego ukształtowania sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn oddających krew. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie warunków pobierania krwi od kandydatów na dawców krwi i dawców krwi⁴¹, krew pełna jest pobierana nie częściej niż 6 razy w roku od mężczyzn i nie częściej niż 4 razy w roku od kobiet, z tym że przerwa pomiędzy pobraniami nie może być krótsza niż 8 tygodni. Jednorazowo pobiera się 450 ml pełnej krwi. Mężczyźni w ciągu roku mogą zatem oddać 2700 ml pełnej krwi, kobiety – 1800 ml. Wynikające z przytoczonych przepisów zróżnicowane traktowanie w zakresie częstotliwości pobrań krwi od kobiet i mężczyzn w skali roku – mogące znajdować uzasadnienie w różnicach fizjologicznych między płciami – prowadzi do sytuacji, w której na oddanie tej samej co mężczyźni ilości krwi, przekraczającej 1800 ml, kobiety potrzebują więcej czasu przy założeniu o oddawaniu krwi

³⁸ VII.561.20.2022 z 23 stycznia 2023 r.

³⁹ Pismo z 22 marca 2023 r.

⁴⁰ Pismo z 28 grudnia 2023 r.

⁴¹ Rozporządzenie z 11 września 2017 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1279).

w maksymalnej ilości i przy maksymalnej rocznej częstotliwości. Powoduje to gorsze traktowanie kobiet w porównaniu do mężczyzn w sytuacji, w której ta sama ilość krwi, przekraczająca 1800 ml, jest stosowana jako kryterium upoważniające osoby oddające krew do skorzystania z określonych uprawnień albo nadania im określonych przywilejów.

Niekorzystne traktowanie kobiet ma także miejsce na gruncie przepisów ustawy o publicznej służbie krwi (dalej jako: „u.p.s.k.”)⁴², które wprowadzając wprowadzają zróżnicowanie dla kobiet i mężczyzn w ilości krwi upoważniającej osoby oddające krew do skorzystania z określonych uprawnień albo nadania im określonych przywilejów, ale czynią to w sposób nieproporcjonalny w porównaniu do zróżnicowania limitów oddania krwi w ciągu roku przez kobiety i mężczyzn na gruncie wspomnianego rozporządzenia.

Zróżnicowane traktowanie kobiet i mężczyzn może budzić wątpliwości w świetle zasady równości oraz rodzić pytania o to, czy nie dochodzi do dyskryminacji kobiet. Tytuł „Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi” stwarza określone preferencje, na przykład daje szczególne uprawnienia do świadczeń opieki zdrowotnej czy uprawnia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy.

Chociaż decyzja w tej kwestii jest zarezerwowana do kompetencji jednostki samorządu terytorialnego, z informacji, jakie wpływają do Rzecznika, wynika, że realizując ją właściwe organy tych jednostek stosują takie kryteria ilościowe oddanej krwi, jakie u.p.s.k. wiąże z tytułami Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi poszczególnych stopni. W świetle powyższego, zasadnym wydaje się wyrównanie sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie nabywania tytułu Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi i implikowanych nim przywilejów przez wprowadzenie takich kryteriów ilości oddanej krwi dla kobiet i mężczyzn w u.p.s.k., które pozostają w proporcji do różnicy częstotliwości jej oddawania przez kobiety i mężczyzn wynikającej z rozporządzenia w sprawie warunków pobierania krwi od kandydatów na dawców krwi i dawców krwi, zrównując okres donacji krwi jako kryterium nabycia określonych uprawnień czy przywilejów. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁴³ do Ministra Zdrowia z prośbą o analizę przedstawionego wyżej zagadnienia oraz rozważenie podjęcia prac legislacyjnych w kierunku zarysowanym w niniejszym wystąpieniu.

Minister Zdrowia wyjaśnił⁴⁴, że zgodnie z dyrektywą 2002/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającą normy jakości i

⁴² Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 318 ze zm.).

⁴³ XI.815.43.2021 z 2 lipca 2023 r.

⁴⁴ Pismo z 28 lipca 2023 r.

bezpiecznego pobierania, testowania, przetwarzania, przechowywania i dystrybucji krwi ludzkiej i składników krwi oraz zmieniającą dyrektywę 2001/83/WE, w celu podnoszenia norm bezpieczeństwa odnoszących się do krwi i składników krwi, krwiodawstwo powinno być dobrowolne i nieodpłatne. Również zgodnie z zaleceniem nr R (95) 14 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony zdrowia dawców i biorców w ramach transfuzji krwi, przyjętym w dniu 12 października 1995 r., „oddawanie krwi, osocza lub składników krwi jest uważane za dobrowolne i nieodpłatne, jeżeli jest dokonywane przez osobę z jej własnej woli i nie daje podstaw do jakiegokolwiek zapłaty w formie pieniężnej lub w jakiegokolwiek równoważnej postaci”. Należy mieć na uwadze, iż oddawanie krwi lub jej składników nie należy do katalogu praw człowieka. Krwiodawstwo nie ma na celu dyskryminacji, a możliwość oddawania krwi nie jest prawem jednostki. Jedynym prawem jest natomiast prawo do ochrony zdrowia i życia, co znajduje odzwierciedlenie w aktualnie obowiązujących przepisach. Należy podkreślić, iż określona częstotliwość oddawania krwi i jej składników przez kobiety jest uzasadniona uwarunkowaniami fizjologicznymi kobiety i ma na celu przede wszystkim konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dawcy i biorcy. Wobec powyższego nie można dokonać zmian w zakresie odstępów między donacjami.

Ewentualne zmiany przepisów w zakresie litrażu uprawniającego do uzyskania określonych odznaczeń, z uwagi na od wielu lat wydawane odznaczenia, spowodowałyby wysokie koszty operacyjne dla systemu publicznej służby krwi (wymiana dotychczasowych odznaczeń). Istotnym elementem jest również niekompletna ewidencja w systemie informatycznym, co dodatkowo spowodowałoby trudności w potwierdzaniu i weryfikacji objętości oddanej krwi lub równoważnych ilości jej składników. W związku z pracami nad nową regulacją dotyczącą krwiodawstwa i krwiolecznictwa planowane jest wprowadzenie dodatkowego odznaczenia po oddaniu 50 litrów krwi lub równoważnych ilości jej składników dla mężczyzn i 40 litrów dla kobiet.

Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego

- 1. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa.*
- 2. Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.*

1. Unieważnienie aktu urodzenia osoby małoletniej

Rzecznik przystąpił⁴⁵ do sprawy o unieważnienie aktu urodzenia małoletniej obywatelki Polski, w którym jako matkę wpisano dane matki oraz dane „kryjące” ojca. Sprawa została zainicjowana przez Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, który argumentował, że zagraniczny akt urodzenia dziewczynki nie powinien być w ogóle transkrybowany, zgodnie z uchwałą siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁶. Kierownik USC złożył wniosek o stwierdzenie nieważności polskiego aktu urodzenia dziecka w odpowiedzi na wniosek matki o sprostowanie aktu i wykreślenie z niego danych „kryjących” ojca.

Sąd Rejonowy odrzucił⁴⁷ wniosek o unieważnienie aktu urodzenia małoletniej. Sąd stanął na stanowisku, że „dokonana z poszanowaniem Konstytucji wykładnia przepisów ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego pozwala na uznanie, iż nie stoją one na przeszkodzie dokonania transkrypcji aktu urodzenia dziecka, które jako rodziców posiada dwie osoby tej samej płci, w ten sposób, ażeby w rubryce »dane rodziców« w miejscu »matka« wpisane zostały dane matki, która dziecko urodziła, a rubryka »ojciec« pozostałaby pusta”. Zdaniem Sądu takiego rozstrzygnięcia wymaga przede wszystkim dobro dziecka, w związku z faktem, że małoletnia, niemająca innego niż polskie obywatelstwa, potrzebuje dokumentów tożsamości, by móc kontynuować leczenie szczególnie dotkliwego rodzaju nowotworu poza granicami Unii Europejskiej.

Kierownik USC wniósł apelację od powyższego postanowienia. Rzecznik zawniósł o oddalenie tej apelacji. W ocenie Rzecznika unieważnienie aktu urodzenia małoletniej stanowiłoby naruszenie prawa do poszanowania jej życia rodzinnego i prywatnego, godziłoby w bezpieczeństwo prawne małoletniej, której w razie unieważnienia tego aktu grozi utrata dokumentów tożsamości oraz ryzyko odmowy uzyskania nowych dokumentów, co z kolei utrudni jej leczenie ciężkiej choroby poza granicami Unii Europejskiej oraz stanowiłoby dyskryminację małoletniej ze względu na orientację seksualną jej rodziców. Dodatkowo akt urodzenia małoletniej nie posiada

⁴⁵ XI.534.1.2019.

⁴⁶ Uchwała NSA z 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19.

⁴⁷ Postanowienie z 20 września 2020 r., sygn. akt I Ns 199/20.

wadliwości tego rodzaju, które mogłyby skutkować unieważnieniem aktu urodzenia, jak tego wymaga art. 39 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (dalej jako: „p.a.s.c.”).⁴⁸, a które nie mogłyby zostać usunięte w trybie sprostowania.

Sąd Okręgowy⁴⁹ uchylił zaskarżone postanowienie Sądu Rejonowego, zniósł postępowanie w całości i sprawę przekazał Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej. W ocenie Sądu Odwoławczego podnoszone przez uczestniczki okoliczności dotyczące utrudnień w codziennym funkcjonowaniu (w kontaktach z urzędami, bankami, podmiotami leczniczymi itp.) w wystarczającym stopniu ujawniają możliwość kolizji interesów dziecka z interesami uczestniczek. Z perspektywy interesów dziecka powyższe trudności, wynikające z wadliwie sporządzonego aktu urodzenia, mogą właśnie przemawiać za koniecznością jego unieważnienia. Wydaje się bowiem, że nie jest w interesie dziecka utrzymujący się stan niepewności co do jego statusu prawnego. Dziecko wedle polskiego aktu urodzenia ma ojca i matkę, zaś zgodnie z zagranicznym aktem urodzenia – nie ma ojca, natomiast ma dwie matki. W rezultacie dokument, który powinien stanowić dowód na stan cywilny małoletniej uczestniczki, zawiera informacje niezgodne z prawdą, tworząc fałszywy obraz stosunków filiacyjnych dziecka.

Sąd Rejonowy⁵⁰ postanowił oddalić wniosek Kierownika USC o unieważnienie aktu urodzenia małoletniej. Od orzeczenia apelacje złożyli Kierownik USC oraz Prokurator Okręgowy w Szczecinie.

Sąd Okręgowy⁵¹ oddalił obie apelacje. Uznał, że nie zachodzą przesłanki do unieważnienia aktu urodzenia małoletniej określone w art. 39 p.a.s.c., przychylając się tym samym do argumentacji Rzecznika. Unieważnienie aktu urodzenia małoletniej stanowiłoby naruszenie prawa do poszanowania jej życia rodzinnego i prywatnego, godziłoby w bezpieczeństwo prawne małoletniej, której w razie unieważnienia tego aktu groziła utrata dokumentów, co z kolei utrudniłoby małoletniej leczenie ciężkiej choroby poza granicami Unii Europejskiej oraz stanowiłoby dyskryminację małoletniej ze względu na orientację seksualną jej rodziców. Akt urodzenia małoletniej nie posiada wadliwości tego rodzaju, które mogłyby skutkować unieważnieniem, jak tego wymaga art. 39 p.a.s.c., a które nie mogłyby zostać usunięte w trybie sprostowania. Zdaniem Sądu akt stanu cywilnego podlega unieważnieniu tylko wtedy, gdy stwierdza niezgodne z prawdą zdarzenia

⁴⁸ Ustawa z 28 listopada 2014 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1378).

⁴⁹ Postanowienie z 23 marca 2022 r., sygn. akt II Ca 1330/20.

⁵⁰ Postanowienie z 16 lutego 2023 r., sygn. akt I Ns 244/22.

⁵¹ Postanowienie z 20 grudnia 2023 r., sygn. akt II Ca 509/23.

podstawowe kreujące stan cywilny i powodujące sporządzenie aktu (urodzenie, zgon lub zawarcie małżeństwa). Pozostałe przypadki niezgodności pierwotnej aktu z rzeczywistością, mające wpływ na stan cywilny, nie stanowią podstawy do unieważnienia, mogą być za to przedmiotem sprostowania na podstawie art. 31 p.a.s.c.

Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych

- 1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury.*
- 2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.*

1. Zasady finansowania i realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka i nauki w tym języku

W ostatnich latach doszło do ograniczenia dostępu mniejszości niemieckiej w Polsce do nauczania w języku mniejszości. Proces ten został zainicjowany uchwaleniem ustawy budżetowej na rok 2022, zakładającej zmniejszenie środków przewidzianych pierwotnie w budżecie państwa w części dotyczącej subwencji oświatowej na nauczanie języków mniejszości narodowych i etnicznych. Następnie zmiany zostały wprowadzone rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r., na mocy którego z dniem 1 września 2022 r. zmniejszono wymiar nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej, realizowanej w formie dodatkowej nauki języka, z 3 godzin do 1 godziny tygodniowo. Powyższa zmiana dotyczyła wyłącznie mniejszości niemieckiej. W kolejnym rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 10 lutego 2022 r. określono zmniejszenie wartości wag służących naliczaniu subwencji dla uczniów lub słuchaczy należących do mniejszości niemieckiej.

Opisane zmiany były przedmiotem wystąpień Rzecznika do Marszałka Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów. Wyrażone w tych wystąpieniach uwagi Rzecznika dotyczące naruszenia standardu konstytucyjnego i prawnomiędzynarodowego ochrony praw mniejszości narodowych, a także wskazujące, że rozporządzenia z 4 lutego 2022 r. i z 10 lutego 2022 r. wydane zostały poza granicami upoważnienia ustawowego, wciąż pozostają aktualne.

Ograniczenie wymiaru nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej do 1 godziny tygodniowo oraz zmniejszenie środków przeznaczanych z subwencji oświatowej na edukację uczniów i uczennic należących do mniejszości niemieckiej naruszają wolność zachowania i rozwoju własnego języka (art. 35 ust. 1 Konstytucji), zakaz dyskryminacji zawarty w art. 6 ust. 1 ustawy o mniejszościach oraz prawo mniejszości do nauki języka przewidziane w art. 8 pkt 4 ustawy o mniejszościach. Przepisy te nie dają podstaw do różnicowania sytuacji poszczególnych mniejszości narodowych i etnicznych, a tym bardziej do uzależniania poziomu praw którejkolwiek z

mniejszości od sytuacji, w jakiej znajdują się polskie grupy narodowościowe lub polskie mniejszości w innych państwach.

W dyskusji publicznej wprowadzenie wskazanych ograniczeń tłumaczono zasadą wzajemności w relacjach polsko-niemieckich. Działania te mają bowiem stanowić odpowiedź na politykę prowadzoną przez władze Republiki Federalnej Niemiec w zakresie nauczania języka polskiego na terytorium tegoż państwa. Jakkolwiek zasada wzajemności może znajdować pewne uzasadnienie w obszarze polityki zagranicznej, jednak nie może ona powodować ograniczania praw i wolności obywateli polskich.

W celu umożliwienia obywatelom polskim należącym do mniejszości niemieckiej pełnej realizacji prawa do zachowania i rozwoju własnego języka, kluczowe jest zarówno przywrócenie przyjętego dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego wymiaru nauczania, tj. 3 godzin tygodniowo nauki języka niemieckiego, jak i zapewnienie odpowiednich środków finansowych przeznaczonych w ramach subwencji oświatowej na uczniów i słuchaczy należących do mniejszości niemieckiej, umożliwiających realizację zadania. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵² do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych uwag i podjęcie stosownych działań.

Minister poinformował⁵³, że w resorcie edukacji trwają analizy obowiązujących rozwiązań w poruszonym przez RPO zakresie, zmierzające do kompleksowego uporządkowania kwestii nauczania języków mniejszościowych, etnicznych i języka regionalnego. W związku z powyższym wydaje się, że powrót do rozwiązania organizacyjnego obowiązującego przed 4 lutego 2022 r. nie rozwiąże problemów, jakie są udziałem szkolnictwa mniejszościowego w Polsce. Minister zadeklarował prowadzenie merytorycznej debaty na ten temat ze środowiskami mniejszościowymi – w ramach ustanowionego dla tego celu forum – czyli Komisji Wspólnej Rządu oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych. W związku z powyższą odpowiedzią Rzecznik ponownie wystąpił⁵⁴ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o informację na temat postępu prac w Komisji Wspólnej i w podległym Ministerstwie w sprawie przywrócenia 3 godzin nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości na zasadzie równości z innymi mniejszościami oraz zwiększenia wartości wag służących naliczaniu subwencji dla uczniów lub słuchaczy należących do mniejszości niemieckiej. W odpowiedzi⁵⁵ wskazano,

⁵² XI.813.18.2021 z 15 marca 2023 r.

⁵³ Pismo z 12 kwietnia 2023 r.

⁵⁴ XI.813.18.2021 z 6 lipca 2023 r.

⁵⁵ Pismo z 27 lipca 2023 r.

że obecnie Ministerstwo Edukacji i Nauki nie prowadzi prac zmierzających do przywrócenia stanu nauczania języka niemieckiej mniejszości narodowej obowiązującego przed rokiem szkolnym 2022/2023.

Następnie Minister⁵⁶ przedstawił Rzecznikowi do konsultacji projekt zmian w odpowiednich rozporządzeniach, wedle których od roku szkolnego 2024/2025 nauczanie języka niemieckiego jako języka mniejszości w formie dodatkowej odbywałoby się na analogicznych jak w przypadku innych mniejszości zasadach, tj. w wymiarze 3 godzin tygodniowo.

2. Warunki socjalno-bytowe w osiedlach romskich

Rzecznik monitoruje sytuację i podejmuje działania na rzecz właściwego zabezpieczenia praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, w tym romskiej mniejszości etnicznej. W szczególności dotyczy to warunków socjalno-bytowych Romów i Romek mieszkających w Małopolsce. Pomimo wieloletnich starań warunki socjalno-bytowe mniejszości romskiej zamieszkałej w M. i w K. nie uległy poprawie. W ostatnich latach nie udało się doprowadzić do przyjęcia przez Gminę Ł. planu kompleksowej rewitalizacji osiedla w M. ani do sporządzenia przez Gminę L. diagnozy społecznej, która stanowiłaby podstawę do dalszych działań w kierunku poprawy sytuacji mieszkańców osiedla w K.

W kwietniu 2023 r. przedstawiciele Biura RPO udali się z wizytacją do tych osiedli. Z ich obserwacji wynika, że wspólnymi problemami dla obu osiedli są niegodne warunki życia ich mieszkańców oraz brak wystarczających działań ze strony lokalnych władz samorządowych. To prowadzi do pogłębienia negatywnych stereotypów o społeczności romskiej wśród innych mieszkańców, w tym potencjalnych pracodawców. Władze samorządowe stoją na stanowisku, że aby uzyskać pomoc, Romowie i Romki powinni wykazać się aktywnością na rzecz poprawy własnej sytuacji życiowej. Jednakże funkcjonowanie Romów i Romek na rynku pracy, tak jak i zmiana postrzegania tej grupy przez lokalną społeczność większościową, nie nastąpi samoistnie, konieczne jest wdrożenie przez władze samorządowe strategii wielopłaszczyznowego wsparcia społeczności romskiej.

W tym zakresie, w ocenie Rzecznika, gmina L. i gmina Ł. potrzebują wsparcia administracji centralnej. Warto również zaznaczyć, że to nie brak środków finansowych

⁵⁶ Pismo z 29 grudnia 2023 r.

jest głównym powodem dramatycznej sytuacji na osiedlu w M. i w K. Środki takie istnieją dzięki rządowemu Programowi romskiemu, który przyczynia się do realizacji celu, jakim jest rzeczywista równość osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w życiu ekonomicznym i społecznym, wynikającego z art. 4 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o mniejszościach. Program romski, pomimo widocznego zaangażowania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w jego opracowanie i wdrożenie, nie jest jednak pozbawiony wad.

Komitety ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) stwierdził, że istnieje potrzeba podjęcia przez Polskę działań, które miałyby na celu zapewnienie trwałych rozwiązań problemów mieszkaniowych osób należących do mniejszości romskiej. Problem realizacji zadań dotyczących mieszkalnictwa w ramach Programu romskiego został zauważony w Sprawozdaniu za rok 2022 z realizacji Programu integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030. W sprawozdaniu tym nadmieniono, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego wykazują spadek zainteresowania w realizacji zadań z zakresu mieszkalnictwa. Dramatyczne warunki socjalno-bytowe Romów i Romek wymagają podjęcia szeroko zakrojonych inwestycji remontowo-budowlanych, a jedynym podmiotem uprawnionym do ich przeprowadzenia i ubiegania się o dofinansowanie z Programu romskiego jest samorząd terytorialny. Rzecznik zauważył, że – jak pokazuje przykład Ochotnicy Górnej – lokalne władze samorządowe mają możliwość realnej poprawy warunków na osiedlach romskich. W Ochotnicy Górnej część społeczności romskiej mieszka w wielorodzinnym bloku wybudowanym m.in. ze środków z Programu romskiego, doprowadzono tam do rzeczywistej poprawy standardu życia przynajmniej części lokalnej społeczności romskiej.

Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby władze samorządowe gminy Ł. i gminy L., w porozumieniu z przedstawicielami lokalnych społeczności romskich oraz przy odpowiednim wsparciu ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaplanowały podobne inwestycje dostosowane do lokalnych warunków i potrzeb. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o odniesienie się do przedstawionych kwestii i o udzielenie informacji o działaniach podjętych przez resort w przedmiotowym zakresie.

W odpowiedzi Minister wskazał⁵⁸, że sytuacja osad romskich jest przedmiotem zainteresowania ministra właściwego ds. mniejszości narodowych i etnicznych od 2000 r.

⁵⁷ XI.816.27.2023 z 17 lipca 2023 r.

⁵⁸ Pismo z 31 sierpnia 2023 r.

Z uwagi na największą liczbę Romów w województwie małopolskim powstał Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001–2004, który obejmował m.in. obszar powiatów limanowskiego i nowosądeckiego. Konieczność jego utworzenia wynikała ze szczególnie trudnej sytuacji społeczności romskiej zamieszkującej powiaty Małopolski oraz faktu, że samorządy terytorialne nie były w stanie samodzielnie, bez udziału rządu, poradzić sobie z zaistniałą sytuacją. Aktualna strategia działań na rzecz społeczności romskiej przyjmuje odmienną perspektywę niż poprzednie. Nadrzędnym celem Programu jest wzmocnienie mechanizmów strukturalnych, wskazanie szczególnych grup wsparcia oraz dążenie do poprawy kluczowego dla sytuacji Romów poziomu edukacji. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji niezmiennie od lat deklaruje chęć wsparcia lokalnego samorządów w rozwiązaniu tego problemu, pozostając w stałym kontakcie z wójtami gmin.

Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej

Podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Brak możliwości umówienia się na wizytę w konsulatach

W 2023 r. do Rzecznika wpłynęło kolejnych kilkadziesiąt wniosków dotyczących problemów z umówieniem się na wizytę w konsulatach, w szczególności w celu złożenia wniosku paszportowego, z uwagi na wadliwe funkcjonowanie systemu e-Konsulat. Najwięcej wniosków dotyczyło konsulatów na terenie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz konsulatu w Argentynie.

Wnioskodawcy wskazywali, że po rozpoczęciu zapisów na wizytę wolne miejsca znikają w kilka sekund, co powoduje, że w praktyce nie mają możliwości umówienia się do konsulatu. Zdecydowana większość wnioskodawców próbowała umówić się na wizytę w konsulacie w celu wyrobienia nowego paszportu. W rezultacie wnioskodawcy często przez wiele miesięcy pozbawieni byli paszportu, co stanowiło znaczące utrudnienie w codziennym funkcjonowaniu, w tym wykonywaniu pracy poza Polską, oraz uniemożliwiało wyjazd z państwa, w którym przebywają. Jednocześnie wnioskodawcy wskazywali, że w portalach społecznościowych zamieszczane są ogłoszenia pośredników, którzy odpłatnie oraz po przekazaniu danych osobowych oferują miejsca na wizyty w konsulatach w konkretnych wybranych terminach. Problem nieuczciwych pośredników dostrzeżony został przez Ambasadę RP w Wielkiej Brytanii. Natomiast Dyrektor Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych poinformował, że aktualnie trwają intensywne prace w celu eliminacji nieuczciwej działalności tzw. pośredników paszportowych, którzy oferują terminy na wizyty paszportowe w polskich urzędach konsularnych. Biorąc pod uwagę utrzymujące się od wielu miesięcy nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu zapisów na wizyty w konsulatach, a tym samym utrudnioną możliwość korzystania z pomocy konsularnej oraz realizacji prawa do posiadania dokumentu paszportowego przez obywateli RP, Rzecznik zwrócił się⁵⁹ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o przedstawienie wyjaśnień, a w szczególności o informację na temat działań podjętych w celu rozwiązania problemu udziału tzw. pośredników paszportowych w procedurze rejestracji terminów wizyt w konsulatach, ocenę efektywności tych działań oraz na temat ewentualnych planowanych działań, które mają służyć przywróceniu prawidłowego funkcjonowania systemu rejestracji na wizyty w

⁵⁹ VII.534.41.2023 z 13 marca 2023 r.

konsulatach. W kolejnym wystąpieniu do Ministra Spraw Zagranicznych Rzecznik, uwzględniając okoliczność, że pomimo upływu blisko roku od powzięcia przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych informacji na temat działalności wskazanych pośredników sytuacja nie uległa poprawie, przedstawił zasadność czasowego wprowadzenia zastępczej możliwości rejestracji na wizyty w konsulatach na terenie Wielkiej Brytanii oraz w Argentynie, do czasu wyeliminowania działalności wskazanych pośredników, w celu zapewnienia możliwości realizacji prawa do posiadania dokumentu paszportowego dla obywateli polskich przebywających w tych państwach⁶⁰.

Minister wyjaśnił⁶¹, że w polskich placówkach dyplomatycznych obowiązuje system elektronicznej rejestracji na spotkania w sprawach paszportowych, wizowych oraz prawnych. Rezerwacja terminu wizyty paszportowej jest możliwa przez system e-Konsulat znajdujący się na stronie: <https://www.e-konsulat.gov.pl>. Takie rozwiązanie stwarza równe szanse osobom zainteresowanym załatwieniem spraw w urzędzie. Rejestracja prowadzona jest do wyczerpania miejsc. Brak dostępności terminów w danym dniu oznacza wykorzystanie wszystkich dostępnych wolnych miejsc, w związku z tym konieczne jest podjęcie próby umówienia spotkania w kolejnym dniu roboczym. Minister wskazał na występujące w ostatnim czasie wzmożone zapotrzebowanie na wizyty paszportowe w polskich konsulatach, w efekcie czego udostępniane codziennie przez konsula terminy wizyt bardzo szybko są rezerwowane. Służba konsularna w Wielkiej Brytanii, świadoma zaistniałej sytuacji, podejmuje wszelkie działania, aby sprostać zapotrzebowaniu na wizyty paszportowe, głównie poprzez wzmocnienia kadrowe, a także poprzez wypełnienie braków osobowych na stanowiskach wakujących. Udostępniane codziennie nowe terminy wizyt paszportowych mają być dodawane na najbliższy okres, godziny przyjęć interesantów w sprawach paszportowych w wyznaczane dni są wydłużone, ponadto organizowane są regularne dyżury konsularne poza siedzibą urzędu.

2. Pomoc Polakom przebywającym za granicą

Rzecznik podejmował również szereg interwencji w związku z wnioskami dotyczącymi problemów Polaków przebywających za granicą, występując do konsulów o podjęcie działań wobec miejscowych organów władzy publicznej i udzielenie pomocy konsularnej, w związku z wypadkami, chorobami, aresztowaniami lub koniecznością udzielenia pomocy w powrocie do Polski. W 2023 r. zdecydowanie najwięcej spraw, w

⁶⁰ VII.534.41.2023 z 29 maja 2023 r.

⁶¹ Pismo z 24 marca 2023 r.

których Rzecznik występował zarówno do Ambasady RP w Tel Awiwie, jak i do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, związanych było z zapewnieniem możliwości ewakuacji Polaków i ich rodzin przebywających w Strefie Gazy⁶².

⁶² VII.531.105.2023 z 7 listopada 2023 r.

Art. 37. – Jurysdykcja państwa polskiego

1. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.

2. Wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa.

1. Odmowa przyznania dodatku mieszkaniowego obywatelce Ukrainy

Rzecznik przystąpił do postępowania sądowoadministracyjnego⁶³ dotyczącego legalności decyzji administracyjnej o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego obywatelce Ukrainy. Organ administracji uznał bowiem, że takie świadczenie przysługuje wyłącznie obywatelom polskim. Kwestionując to stanowisko, Rzecznik wskazał, że przepisy nie wiążą prawa do dodatku mieszkaniowego z posiadaniem obywatelstwa polskiego, lecz wyłącznie z posiadaniem tytułu prawnego do zajmowanego lokalu mieszkalnego. Z art. 37 ust. 1 Konstytucji wynika zaś, że kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady muszą wynikać z ustawy. Stąd też wyłączenie prawa do dodatku mieszkaniowego mogłoby nastąpić jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych takiego wyłączenia nie zawiera.

Argumentacja powyższa została podzielona przez sąd administracyjny, który uchylił zakwestionowaną decyzję administracyjną⁶⁴.

⁶³ BPK.7213.1.2023 z 23 października 2023 r.

⁶⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z 7 listopada 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 305/23.

2. Wolności i prawa osobiste

Art. 38 – Prawo do życia

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

1. Konieczność uregulowania procedury stwierdzenia śmierci mózgu

W 2015 r. we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 9 ust. 3 ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw zdrowia do ogłoszenia w drodze obwieszczenia sposobu stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu, jest niezgodny z art. 38 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Zastrzeżenia konstytucyjne budziła kwestia uregulowania w akcie niemającym charakteru źródła prawa powszechnie obowiązującego procedury, której przeprowadzenie umożliwiało stwierdzenie trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu, co było równoznaczne ze stwierdzeniem zgonu pacjenta. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało jednak umorzone ze względu na zmianę stanu prawnego. Obecnie prowadzone są analizy związane z ponownym powrotem do wyjaśnienia tego problemu.

Kwestie te regulują przepisy ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty (dalej jako: „u.z.l.”), w świetle których stwierdzenie trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu (śmierci mózgu) lub nieodwracalnego zatrzymania krążenia poprzedzającego pobranie narządów jest równoznaczne ze stwierdzeniem zgonu (art. 43a ust. 7 u.z.l.). Stosowne procedury określono w obwieszczeniu Ministra Zdrowia z dnia 4 grudnia 2019 r. w sprawie sposobu i kryteriów stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu oraz obwieszczeniu Ministra Zdrowia z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie kryteriów i sposobu stwierdzenia nieodwracalnego zatrzymania krążenia. Akty te nie stanowią jednak źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 4 grudnia 2019 r. nie ma charakteru normatywnego i zawiera wskazówki, wytyczne oraz uwagi oparte na najnowszej wiedzy medycznej i ustalone przez specjalistów z różnych dziedzin medycyny. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁶⁵ do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej (dalej jako: „NRL”) z prośbą o przedstawienie stanowiska samorządu lekarskiego co do tego, czy omawiane procedury (stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu oraz nieodwracalnego

⁶⁵ V.7018.2.2014 z 28 sierpnia 2023 r.

zatrzymania krążenia poprzedzającego pobranie narządów) powinny być regulowane w akcie będącym źródłem prawa powszechnie obowiązującego. RPO poprosił również o wyrażenie opinii, czy art. 43a ust. 3 u.z.l. jest w praktyce rozumiany jako upoważniający Ministra Zdrowia do wydania obwieszczenia odwołującego się jedynie do obiektywnych prawidłowości fizykalnych ustalonych na gruncie aktualnej wiedzy medycznej, czy też zawierającego nowość normatywną, tj. wprowadzającego elementy, które nie zostały wprost sprecyzowane ustawowo.

Prezes NRL przyznał⁶⁶, że materia objęta zapytaniem RPO jest skomplikowana, a w dodatku dotyczy zagadnienia o dużej doniosłości społecznej, czyli stwierdzenia, kiedy kończy się życie człowieka. W ocenie samorządu lekarskiego kryteria, od których zależy stwierdzenie trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu (śmierci mózgu), powinny być wyłącznie odzwierciedleniem aktualnej wiedzy medycznej. Kryteria te podlegają ustaleniu przez naukowe środowiska medyczne i z tej przyczyny nie powinno się im nadawać rangi aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Akt polityczny, jakim jest stanowienie przepisów prawa przez parlament (w formie ustawy) czy przez Ministra Zdrowia (w formie rozporządzenia), nie jest właściwy dla ustalania aktualnego stanu wiedzy medycznej. Ustalanie kryteriów śmierci mózgu w drodze aktu prawnego powszechnie obowiązującego niesie za sobą liczne ryzyka. Samorząd lekarski jest przeciwny temu, aby nadać kryteriom stwierdzenia trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu (śmierci mózgu) charakter aktu prawnego będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

2. Usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest

Azbest jest zaliczany do substancji o udowodnionym działaniu chorobotwórczym. Ze względu na szkodliwość wyrobów azbestowych dla zdrowia ich produkcja została zakazana w Polsce ustawą o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, zgodnie z którą od 28 marca 1999 r. zakazano obrotu azbestem. W krajach Unii Europejskiej zakaz taki obowiązuje zaś od 1 stycznia 2005 r. W 2002 r. Rada Ministrów przyjęła krajowy „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”. Obecnie realizowany jest wieloletni program pn. „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032”, który jest kontynuacją i aktualizacją Programu z 2002 roku.

⁶⁶ Pismo z 20 października 2023 r.

Azbest – jako surowiec wytrzymały na działanie czynników chemicznych, ścieranie i temperaturę – w przeszłości powszechnie stosowano jako składnik materiałów budowlanych. Przede wszystkim wykorzystywano tzw. eternit, czyli płyty azbestowo-cementowe, służące do wykonywania pokryć dachowych, elewacji, rur, instalacji i innych urządzeń. Mimo wprowadzenia regulacji prawnych, w wyniku których w Polsce zaprzestano produkcji eternitu oraz wprowadzono zakaz obrotu azbestem i wyrobami, które go zawierają, azbest nadal występuje w wielu obiektach budowlanych, oddziałując negatywnie na organizm człowieka, zwierzęta oraz na środowisko naturalne.

Do RPO wpływają zarówno skargi właścicieli budynków, którzy chcieliby wymienić pokrycie dachowe, wykonane w przeszłości z użyciem azbestu, lecz nie posiadają oni dostatecznych środków finansowych na wymianę pokrycia na bezazbestowe, jak i skargi osób, które zamieszkują w sąsiedztwie takich obiektów i doświadczają negatywnego oddziaływania tego materiału. Na tle tych skarg pojawia się problem niemożności zobowiązania właściciela nieruchomości sąsiedniej do usunięcia wyrobu z azbestu, w sytuacji gdy usunięcie azbestu nie zostało ocenione jako pilne, zaś właściciel nie podejmuje decyzji o usunięciu azbestu. Decyzja dotycząca przedłużenia eksploatacji lub usunięcia wyrobów z azbestu przeważnie nie wynika z uwzględnienia rzeczywistych, obecnych czy przyszłych zagrożeń eksploatacyjnych wyrobów z azbestem, ale z posiadanych środków na remonty i zależy od indywidualnych przekonań właścicieli czy zarządców nieruchomości.

W obowiązującym stanie prawnym ocenę stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest sporządza właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości, a także obiektu, urządzenia budowlanego, instalacji przemysłowej lub innego miejsca zawierającego azbest – wynika to z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest⁶⁷. Oceny stanowią prawną podstawę prognozowania dalszego użytkowania wyrobów lub ich usunięcia (w terminie bardziej lub mniej pilnym). Wyniki oceny odzwierciedlane są w „Informacji o wyrobach zawierających azbest”; w zależności od liczby uzyskanych punktów w ocenie określa się stopień pilności usunięcia wyrobów i termin kolejnej oceny stanu wyrobów. Ocenę przechowuje się łącznie z dokumentacją miejsca zawierającego

⁶⁷ Rozporządzenie z 2 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 649 ze zm.); rozporządzenie zmienione rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1089).

azbest, obiektu, urządzenia budowlanego lub instalacji przemysłowej lub z książką obiektu budowlanego.

Ustawodawca nie nałożył jednak obowiązku sporządzenia „oceny” przez osobę posiadającą wiedzę specjalistyczną z tego zakresu, mimo iż wyniki tejże „oceny”, przekładają się na tzw. stopień pilności w zakresie usunięcia wyrobu z azbestu bądź też rzutują na termin dokonania ponownej „oceny” stanu wyrobu, zwłaszcza w przedmiocie prawidłowej oceny stopnia uszkodzenia struktury powierzchni z azbestem. Oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest dokonują właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości, tj. osoby zawodowo nieprzeszkolone w przedmiotowej tematyce, co rzutuje na obiektywność i rzetelność ocen.

Aktualny stan prawny w omawianej dziedzinie nie realizuje w sposób dostateczny konstytucyjnego wymogu ochrony zdrowia obywateli i ich życia. Nadal bowiem brakuje skutecznych instrumentów prawnych, za pomocą których właściwe organy monitorowałyby proces oczyszczania kraju z azbestu, poczynwszy od rzetelnej inwentaryzacji, a skończywszy na planowym, sukcesywnym usuwaniu i utylizacji oraz wymiany wyrobów zawierających azbest. Z powyższych względów w ocenie RPO zachodzi potrzeba podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która zapewni skuteczne rozwiązania pozwalające na prawidłową realizację Programu krajowego. Wobec tego Rzecznik zwrócił się⁶⁸ do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o przeanalizowanie zgłoszonych uwag i przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił⁶⁹, że celem uchwalonego przez Radę Ministrów Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032 jest usunięcie i unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest z terenu kraju do 2032 r., minimalizacja negatywnych skutków zdrowotnych spowodowanych obecnością azbestu na terytorium kraju oraz likwidacja szkodliwego oddziaływania azbestu na środowisko. Realizacja Programu przebiega na trzech poziomach: centralnym, regionalnym i lokalnym. Aby zapewnić aktualność danych zbieranych w Bazie Azbestowej, w szczególności w zakresie usuniętych już wyrobów zawierających azbest, Ministerstwo Rozwoju i Technologii co roku udziela jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na inwentaryzację wyrobów zawierających azbest. W 2023 r. dotacje przyznano 112 jednostkom samorządu terytorialnego, na łączną kwotę ponad 1,7 mln zł. Odnosząc się do aspektu finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest, należy wskazać, że na ten cel przeznaczane są przede wszystkim

⁶⁸ IV.7006.12.2022 z 11 sierpnia 2023 r.

⁶⁹ Pismo z 8 września 2023 r.

środki krajowe oraz środki unijne. Minister zapewnił, że przepisy prawa budowlanego w dostateczny sposób zabezpieczają użytkowników obiektów budowlanych i stanowią podstawę ewentualnego nakazania usunięcia wyrobów zawierających azbest.

W związku z zapowiedzią resortu prowadzenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy o wyrobach zawierających azbest, Rzecznik będzie monitorował ich przebieg, także w kontekście zmian w ustawodawstwie unijnym, tj. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/148/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy, oraz zmieniającej jej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/2668 z dnia 22 listopada 2023 r.

Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych

Nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody.

W 2023 r. do Rzecznika nie wpływały skargi dotyczące nieprzestrzegania zakazu wynikającego z art. 39 Konstytucji RP.

Art. 40 – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania

Nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.

1. Konieczność zmiany przepisów dopuszczających skazanie na tzw. bezwzględne dożywotnie pozbawienie wolności

W dniu 7 lipca 2022 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Uchwalone zmiany obejmują m.in. wprowadzoną do art. 77 § 3 i 4 k.k. możliwość orzeczenia przez sąd zakazu stosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia w przypadku wymierzania kary dożywotniego pozbawienia wolności. W ocenie Rzecznika rozwiązanie takie jest nie tylko sprzeczne z zakazem okrutnego i niehumanitarnego karania wskazanym w art. 40 Konstytucji, ale także z utrwalonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozumieniem rzeczzonego zakazu (art. 3 EKPC). Obecność w polskim systemie prawnym środka skutkującego dożywotnim pozbawieniem wolności bez możliwości weryfikacji postępów resocjalizacji, a tym samym bez możliwości wpływania na osadzonego na jego sytuację prawną, może stanowić podstawę odmowy wykonania wydanych przez polskie sądy europejskiego nakazu aresztowania (ENA) oraz wniosków o ekstradycję.

Problem z obowiązywaniem art. 77 § 3 i 4 k.k. nie polega na tym, iż skazani w tych przepisach winni mieć gwarancje udzielenia im warunkowego przedterminowego zwolnienia, ale na tym, że powinni mieć możliwość zainicjowania procedury w celu weryfikacji ich postępów resocjalizacyjnych i dalszej zasadności stosowania kary pozbawienia wolności. Samo prawo zainicjowania stosownej procedury nie oznacza wszak prawa do otrzymania warunkowego przeterminowanego zwolnienia.

Standard minimum wymaga funkcjonowania w ramach porządku prawnego mechanizmów umożliwiających skazanemu poddanie dolegliwości orzeczonej wobec niego kary pozbawienia wolności weryfikacji pod kątem realizacji jej celów, której to wynikiem będzie potencjalna możliwość skrócenia okresu jej odbywania w warunkach penitencjarnych. Nie oznacza to, że skazany uzyskuje uprawnienie do wcześniejszego zakończenia odbywania kary, a jedynie konieczność takiego ukształtowania systemu wykonywania kary pozbawienia wolności, aby czas jej wykonywania uzależniony był od postępów resocjalizacyjnych skazanego, w tym od prezentowanej przez niego postawy i podjętej przez niego decyzji o poddaniu się oddziaływaniu resocjalizacyjnemu. Ponadto system prawa zbudowany w oparciu o założenie przyrodzonej i niezbywalnej godności

ludzkiej wymaga, aby jednostka miała wpływ na własną sytuację prawną. Rozwiązanie zawarte w art. 77 § 3 i 4 k.k. pozbawiające skazanego możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie pozostaje w kolizji z gwarancjami wynikającymi z art. 3 EKPC (zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania). Sama obecność w polskim systemie prawnym środka w postaci dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości weryfikacji postępów resocjalizacji może doprowadzić do odmowy wykonania przez Państwa-Strony Konwencji wydanych przez polskie sądy europejskich nakazów aresztowania oraz wniosków o ekstradycję. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁷⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do wykreślenia art. 1 pkt 25 lit. b ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wprowadzającego od dnia 1 października 2023 r. art. 77 § 3 i 4 do Kodeksu karnego.

Minister wyjaśnił⁷¹, że w polskiej procedurze ułaskawieniowej nie ma wymogu odbycia przez sprawcę kary pozbawienia wolności w określonej wysokości. Procedura ułaskawieniowa nie polega wyłącznie na uznaniowym przychyleniu się do wniosku skazanego albo na odrzuceniu takiego wniosku przez Prezydenta RP, ale wiąże się z badaniem tego wniosku także przez inne organy, czyli przez co najmniej jeden sąd i Prokuratora Generalnego. Zgodnie z art. 563 k.p.k., rozpoznając prośbę o ułaskawienie, sąd w szczególności ma na względzie zachowanie się skazanego po wydaniu wyroku, rozmiary wykonanej już kary, stan zdrowia skazanego i jego warunki rodzinne, naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem, a przede wszystkim szczególne wydarzenia, jakie nastąpiły po wydaniu wyroku. W ocenie Ministra Sprawiedliwości regulacja ta spełnia zatem wymogi zawarte w orzecznictwie ETPC dotyczące możliwości uwzględnienia ewentualnej resocjalizacji skazanego czy jego stanu zdrowia. Uregulowana w Kodeksie postępowania karnego procedura ułaskawieniowa stanowi w istocie formę postulowaną przez Trybunał oceny zasadności dalszego wykonywania kary. Uwzględniając powyższe, Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadzi obecnie prac legislacyjnych w zakresie objętym wystąpieniem Rzecznika.

Sprawa ta w dalszym ciągu będzie podejmowana przez Rzecznika, gdyż Rzecznik nie podziela argumentacji przedstawionej przez Ministra Sprawiedliwości.

⁷⁰ II.510.1043.2021 z 5 maja 2023 r.

⁷¹ Pismo z 29 sierpnia 2023 r.

2. Potrzeba upublicznienia raportu CPT z wizyty w Polsce w 2022 r.

W dniach 21 marca – 1 kwietnia 2022 r. delegacja Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) odbyła siódmą wizytę okresową w Polsce. Raport z tej wizyty CPT zatwierdził na posiedzeniu plenarnym, które odbyło się w dniach 24–28 października 2022 r. Mimo upływu ponad roku, sprawozdanie to nie zostało upublicznione. To jak dotąd najdłuższy okres oczekiwania na publikację raportu, biorąc pod uwagę poprzednie sprawozdania Komitetu z wizyt w Polsce.

Sytuacja ta oznacza istotny problem z punktu widzenia prewencji tortur, albowiem raporty CPT stanowią ważny środek zapobiegawczy. Publikacja raportu umożliwia opinii publicznej zapoznanie się z uwagami i poglądami Komitetu dotyczącymi sytuacji w miejscach pozbawienia wolności, co sprzyja publicznej debacie w tym zakresie oraz daje szansę na wypracowanie optymalnych rozwiązań legislacyjnych. Raporty Komitetu pełnią też ważną funkcję edukacyjną. Powinny być uwzględniane w programach szkoleniowych funkcjonariuszy i pracowników odpowiedzialnych za nadzór i opiekę nad osobami pozbawionymi wolności, a także stanowić punkt odniesienia dla organów kontroli i nadzoru. Raporty CPT odgrywają kluczową rolę w działalności Rzecznika, w tym Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT). Wskazują bowiem na problemy systemowe i obszary wymagające pilnej poprawy, co pozwala na określenie priorytetów, dostosowanie aktywności do nowych wyzwań i rewizję wydawanych przez KMPT zaleceń. Sprzyjają więc jakości prac i spójności procesu zapobiegania torturom. Rzecznik zwrócił się⁷² więc do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o złożenie wniosku o upublicznienie raportu CPT z wizyty w Polsce w 2022 r. wraz z odpowiedzią polskich władz, przetłumaczenie go na język polski i zamieszczenie przetłumaczonej wersji na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, zgodnie z dotychczasową praktyką.

W odpowiedzi poinformowano⁷³ Rzecznika, że Minister Sprawiedliwości skieruje prośbę do Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) o publikację raportu z VII wizyty okresowej w Polsce wraz z polską odpowiedzią, a następnie dokumenty te zostaną zamieszczone na stronie Ministerstwa wraz z tłumaczeniem na język polski. Minister Sprawiedliwości zwróci się również o automatyczne publikowanie przyszłych raportów z wizyt Komitetu w Polsce.

⁷² KMP.571.14.2023 z 18 września 2023 r.

⁷³ Pismo z 4 stycznia 2024 r.

3. Warunki panujące w areszcie dla cudzoziemców

W związku z ustaleniami przedstawicieli KMPT wizytujących w 2022 r. jedyny funkcjonujący na terytorium kraju areszt dla cudzoziemców Rzecznik przedstawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji uwagi dotyczące zidentyfikowanych problemów o charakterze systemowym.

Warunki bytowe w areszcie dla cudzoziemców nie spełniają międzynarodowych standardów ochrony praw osób w detencji administracyjnej. Jednym z dostrzeżonych problemów był brak kąpoków sanitarnych w celach mieszkalnych. Uwagę wizytujących zwrócił również fakt, że pomieszczenia mieszkalne są stale monitorowane, a elementy umeblowania przytwierdzone są do podłogi. Warunki bytowe w wizytowanym areszcie dla cudzoziemców wykazują wiele analogii do warunków w zakładach karnych typu zamkniętego, a nawet oddziałów dla więźniów uznanych za niebezpiecznych. Nie ma to uzasadnienia, skoro środek w postaci umieszczenia w areszcie dla cudzoziemców orzeka się w stosunku do osób, wobec których prowadzone jest postępowanie administracyjne. Nie są to więc osoby skazane za przestępstwo, a zastosowana wobec nich izolacja nie następuje jako odpłata za czyn karalny, którego się dopuścili lub o którego popełnienie są podejrzewani.

Warunki detencji cudzoziemców o nieuregulowanym statusie powinny odzwierciedlać charakter ich pozbawienia wolności, zwłaszcza w zakresie nakładanych na nich ograniczeń oraz dostępu do różnych form aktywności. Zastrzeżenia wzbudził także tryb kierowania cudzoziemców do aresztu, zwłaszcza gdy środek ten orzekany jest tuż po zatrzymaniu, z pominięciem zastosowania środka mniej dolegliwego, jaki stanowi umieszczenie w strzeżonym ośrodku. Na gruncie obowiązujących przepisów wystarczającą przesłanką do umieszczenia w areszcie dla cudzoziemców jest ryzyko, że osoba, wobec której zasadne jest umieszczenie w strzeżonym ośrodku, nie podporządkuje się zasadom pobytu tam obowiązującym. Pojęcie „ryzyko” ma charakter nieostry. Brak konieczności przeprowadzenia jego oceny w oparciu o ustalenia dotyczące stanu faktycznego w konkretnej sprawie może prowadzić do nadużywania środka detencji w postaci aresztu. Ryzyko niepodporządkowania się zasadom pobytu obowiązującym w strzeżonym ośrodku powinno być rzeczywiste i badane każdorazowo w oparciu o konkretną postawę osoby, której wniosek dotyczy. Dla dokonania takiej oceny istotne powinno być zwłaszcza ustalenie, w jaki sposób cudzoziemiec zachowywał się w trakcie zatrzymania i tuż po nim. Stąd też niezbędne jest doprecyzowanie przesłanki określonej w art. 399 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, dotyczącej możliwości zastosowania aresztu. Dlatego Rzecznik zwrócił

się⁷⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań legislacyjnych na rzecz poprawy warunków bytowych i złagodzenia reżimu w aresztach dla cudzoziemców oraz o odniesienie się do przedstawionych uwag.

Minister poinformował⁷⁵, że zapewnienie odpowiednich warunków bytowych gwarantowanych cudzoziemcom przebywającym w obiektach detencji administracyjnej, w tym również w areszcie dla cudzoziemców, jest przedmiotem stałego zainteresowania. Wszystkie działania prowadzące do poprawy standardów pobytu są realizowane w miarę posiadanych przez resort sił i środków finansowych, w tym również pochodzących z funduszy zagranicznych, dostępnych i przeznaczonych na poprawę infrastruktury wewnętrznej i zewnętrznej Straży Granicznej. W związku z podniesionymi przez RPO problemami warunków bytowych gwarantowanych cudzoziemcom w areszcie dla cudzoziemców, Minister poinformował, że są one zgodne z regulacjami prawa krajowego, określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców. Z uwagi na systematyczne polepszanie infrastruktury zewnętrznej i wewnętrznej obiektów detencyjnych, poprawa warunków we wskazanym obiekcie jest wpisana w wykaz planowanych do realizacji inwestycji w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji w latach 2021–2027. Natomiast odnosząc się do kwestii dotyczących trybu kierowania cudzoziemca do aresztu dla cudzoziemców, wyjaśnił, że środki detencyjne uregulowane w ustawie o cudzoziemcach wskazują na możliwość umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku albo areszcie dla cudzoziemców.

⁷⁴ KMP.572.1.2023 z 16 lutego 2023 r.

⁷⁵ Pismo z 15 marca 2023 r.

Art. 41 ust. 1 – Nietykalność osobista i wolność osobista

Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

1. Stosowanie środków przymusu na oddziałach niepsychiatrycznych

Rzecznik zwrócił uwagę na problematykę stosowania środków przymusu wobec osób na oddziałach niepsychiatrycznych, np. wobec pacjentów onkologicznych czy po operacjach, nawiązując do rekomendacji w tym zakresie zaproponowanych przez: Członków Komisji Ekspertów ds. Zdrowia oraz Członków Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego działających przy RPO.

Kwestię zastosowania przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi reguluje ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. W art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego ustawodawca określił krąg podmiotów, wobec których można zastosować przymus bezpośredni. Podmiotami tymi są jedynie osoby z zaburzeniami psychicznymi. Przymus bezpośredni łączy się z naruszeniem nietykalności osobistej i cielesnej oraz może stanowić głęboką ingerencję w wolność jednostki. Dlatego jego zastosowanie zwykle będzie wiązać się z ograniczeniem osoby, wobec której go zastosowano, w korzystaniu z przysługujących jej konstytucyjnych wolności i praw, np. w zakresie nietykalności osobistej i wolności osobistej, swobody przemieszczania się itp. Tego rodzaju ograniczenia, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogą zaś zostać ustanowione tylko w ustawie. Przepis ten wyznacza granice ingerencji w prawa i wolności jednostki. I właśnie art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego czyni zadość temu wymogowi, jeżeli chodzi o osoby z zaburzeniami psychicznymi, zezwalając na ingerowanie w ich wolności i prawa konstytucyjne w drodze stosowania przymusu bezpośredniego.

Jednocześnie w orzecznictwie można dostrzec tezę przemawiającą za tym, że art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie może stanowić podstawy stosowania środków przymusu bezpośredniego wobec pacjentów na oddziałach niepsychiatrycznych, bowiem ma on wyłącznie zastosowanie wobec osób z zaburzeniami psychicznymi przy wykonywaniu czynności przewidzianych w ustawie. Czynnościami takimi nie są działania podejmowane wobec pacjentów hospitalizowanych w szpitalach/oddziałach niepsychiatrycznych. Nie oznacza to wszakże, że stosowanie takiego przymusu w trakcie leczenia pacjentów, do których ustawa ta nie znajduje zastosowania, jest zawsze bezprawne. W sytuacji bowiem, w której jest on stosowany w celu ratowania życia lub

zdrowia pacjenta, możliwe jest skuteczne powołanie się na pozakodeksowy kontratyp wyłączający bezprawność zachowania, do którego *per analogiam* stosować należy przepisy o stanie wyższej konieczności (art. 424 k.c.).

Przymus na oddziałach niepsychiatrycznych jest więc stosowany. Dzieje się to na zasadzie analogii. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób na oddziałach niepsychiatrycznych wynika z tego m.in., że po zabiegach operacyjnych dochodzi do sytuacji, w których pacjent nie kontroluje swoich zachowań. Jednak wówczas, gdy przymus ten jest stosowany wobec osób, o których mowa w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, istnieją ramy prawne określające dopuszczalne granice jego stosowania, obowiązek raportowania, maksymalny czas, w którym dana osoba może być unieruchomiona. Natomiast w innych przypadkach brak jest takich regulacji. Przy czym eksperci wyróżniają w powyższym zakresie dwie sytuacje. Pierwsza obejmuje zachowania pacjentów po przeprowadzonej operacji. W tym zakresie wskazują, że opieka po zabiegu obejmuje również ewentualne zastosowanie środka przymusu. Jeżeli bowiem leczenie zostało zapoczątkowane na podstawie prawidłowo udzielonej przez pacjenta zgody bądź zgody sądu opiekuńczego lub w trybie nagłym, to w granicach takiej terapii mieści się także opieka polegająca np. na zapięciu w pasy po to, aby pacjent nie spadł z łóżka czy też nie odniósł innego uszczerbku. Odmienne natomiast przedstawia się sytuacja pacjenta, który dopiero został przyjęty na SOR i znajduje się np. pod wpływem alkoholu, stwarza zagrożenie dla innych lub siebie i nie pozwala na udzielenie pomocy medycznej. W takiej sytuacji brak jest adekwatnych regulacji, w szczególności określających, czy i w jakim zakresie dopuszczalne jest zastosowanie przymusu w celu ratowania życia i zdrowia. Powstaje mianowicie dylemat, czy można zastosować przymus bezpośredni, wobec pacjenta, który ma świadomość ograniczoną przez leki, alkohol czy urazy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w tym zakresie, zwłaszcza zaś co do potrzeby uregulowania tej materii w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Minister Zdrowia podkreślił⁷⁷, że stanowczo potępia wszelkie przypadki nieuzasadnionego stosowania przymusu wobec pacjentów przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Fizyczne przytrzymywanie ze względu na dobro pacjenta powinno mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy istnieje poważne ryzyko dla zdrowia pacjenta. Stan nagłego zagrożenia zdrowotnego definiowany jest jako stan polegający na nagłym lub

⁷⁶ V.7010.88.2023 z 31 lipca 2023 r.

⁷⁷ Pismo z 14 listopada 2023 r.

przewidywanym w krótkim czasie pojawieniu się objawów pogorszenia zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała, lub utrata życia, wymagający podjęcia natychmiastowych medycznych czynności ratunkowych i leczenia. Należy więc uznać, że stan nagły obejmuje swoim zakresem pomoc medyczną, która ma zapobiec ciężkim skutkom. W kontekście braku zgody pacjenta zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o PRM osoba, o której mowa w ust. 1, może poświęcić dobra osobiste innej osoby, inne niż życie lub zdrowie, a także dobra majątkowe w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia osoby znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. W tym miejscu przypomnienia wymaga, że art. 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta zalicza prawa pacjenta do kategorii dóbr osobistych. Tym samym w ocenie Ministra Zdrowia osoba udzielająca świadczeń zdrowotnych może naruszyć dobra osobiste w postaci prawa pacjenta do wyrażenia zgody w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia osoby znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych

2. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.

1. Brak dostępu osób zatrzymanych, które nie uzyskały statusu strony postępowania przygotowawczego, do akt sprawy

W zakresie zainteresowania Rzecznika pozostawała kwestia dostępu osoby zatrzymanej do akt sprawy, wówczas gdy nie postawiono jej zarzutów, a zamierza ona skorzystać z możliwości złożenia zażalenia na zatrzymanie.

Prawo dostępu do akt jest limitowane decyzją prowadzącego postępowanie. Prokurator, powołując się na wskazane w ustawie przesłanki, może odmówić dostępu do akt sprawy. Instytucję udostępnienia akt w związku z tymczasowym aresztowaniem reguluje przepis art. 156 § 5a k.p.k., stanowi on, że w razie złożenia w toku postępowania przygotowawczego wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania, podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się niezwłocznie akta sprawy w części zawierającej treść dowodów dołączonych do wniosku, z wyłączeniem dowodów z zeznań świadków, o których mowa w art. 250 § 2b k.p.k. Normę prawną zawartą w § 5a należy zaś stosować jako wyjątek od zasady wyrażonej w § 5.

Wydaje się, że pomimo braku formalnego wymogu również w sytuacji stosowania innych środków zapobiegawczych prokurator winien ujawnić podejrzanemu i jego obrońcy materiał dowodowy stanowiący podstawę zastosowanego środka lub tak uzasadnić swoją decyzję o zastosowaniu środka, aby zachowane było realne prawo do jej zaskarżenia. W innej sytuacji znajduje się zatrzymany, któremu nie przedstawiono zarzutów. Nie jest on stroną postępowania przygotowawczego, nie uzyskuje statusu podejrzanego, a zatem nie przysługuje mu, zgodnie z regulacjami Kodeksu postępowania karnego, prawo dostępu do akt postępowania przygotowawczego czy też akt w związku z tymczasowym aresztowaniem. Pozbawienie zatrzymanego, który nie ma statusu strony postępowania przygotowawczego, dostępu do akt stanowi naruszenie art. 2 oraz art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności prawa do obrony.

Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego, to nie formalne postawienie zarzutu popełnienia przestępstwa, lecz pierwsza czynność organów procesowych skierowana na ściganie określonej osoby czyni ją podmiotem prawa do obrony. Skoro prawo do obrony materializuje się z chwilą podjęcia przez organy pierwszej czynności procesowej skierowanej na ściganie danej osoby – w tym wypadku zatrzymanie – to zakres materiałów, które powinny być udostępnione zatrzymanemu i jego adwokatowi powinien być wyznaczany przez efektywność prawa do obrony. Jawne muszą być więc wszystkie te materiały postępowania przygotowawczego, które uzasadniają zatrzymanie.

Brak możliwości dostępu do akt zatrzymanego, któremu nie postawiono zarzutów, jest również niezgodny ze standardami strasburskimi. Zgodnie z art. 5 ust. 4 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem.

Powyższa luka w polskim prawie budzi wątpliwości również z perspektywy prawa unijnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, w przypadku gdy osoba zostaje zatrzymana i aresztowana na jakimkolwiek etapie postępowania karnego, państwa członkowskie zapewniają osobom zatrzymanym lub ich obrońcom dostęp do będących w posiadaniu właściwych organów dokumentów, które są związane z konkretną sprawą i mają istotne znaczenie dla skutecznego zakwestionowania, zgodnie z prawem krajowym, legalności zatrzymania lub aresztowania.

Usunięcie luki w polskim prawie, według art. 11 ust. 1 dyrektywy 2012/13, miało nastąpić w terminie do dnia 2 czerwca 2014 r. Nowa regulacja powinna przewidywać nie tylko prawo dostępu do akt osobie zatrzymanej, ale również prawo do złożenia zażalenia na odmowę dostępu do akt. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz o rozważenie zainicjowania odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁷⁹, iż w ocenie resortu obowiązujące rozwiązania w zakresie dostępu do akt postępowania przygotowawczego i akt sprawy sądowej dla osób niebędących stroną postępowania, w tym zatrzymanego, są wystarczające

⁷⁸ II.511.437.2019 z 19 marca 2023 r.

⁷⁹ Pismo z 24 listopada 2023 r.

i jako takie nie wymagają interwencji legislacyjnej. Odpowiedź ta nie przekonuje, w związku z tym Rzecznik rozważy podjęcie kolejnych działań w tej sprawie.

Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania

Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

1. Obowiązek korzystania przez osadzonych z odzieży skarbowej

Do RPO wpływały skargi osób pozbawionych wolności, skierowanych do odbywania kary w warunkach zakładu karnego typu półotwartego, dotyczące obowiązku korzystania przez nich z odzieży skarbowej.

Wyniki postępowań wyjaśniających prowadzonych w tych sprawach oraz analiza porządków wewnętrznych wybranych zakładów karnych potwierdziły fakty podnoszone przez wnioskodawców. Dyrektorzy jednostek penitencjarnych oraz dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej uzasadniali obowiązek noszenia przez ww. skazanych odzieży skarbowej przede wszystkim względami bezpieczeństwa i porządku.

Zasady korzystania przez skazanych z odzieży, obuwia i bielizny regulują przepisy Kodeksu karnego wykonawczego. W zakładach karnych typu zamkniętego skazani co do zasady nie korzystają z odzieży prywatnej, chyba że dyrektor jednostki penitencjarnej wyda stosowną zgodę. Takiego ograniczenia nie wprowadzono zaś dla osób odbywających karę pozbawienia wolności w warunkach zakładu karnego typu półotwartego i otwartego. Przepisy art. 91 pkt 6 i art. 92 pkt 7 k.k.w. stanowią bowiem, że skazani mogą korzystać z własnej odzieży, bielizny i obuwia. Ustawodawca przyznał tym grupom skazanych prawo do korzystania z własnej odzieży i uznał, że stałe ograniczenie w tym zakresie nie jest konieczne, skoro nie znalazło ono odzwierciedlenia w przepisach powszechnie obowiązujących. Jednak zarządzenia w sprawie ustalenia porządków wewnętrznych, które wprowadzają nakaz korzystania przez skazanych w zakładzie karnym typu półotwartego z odzieży skarbowej, pozbawiają te osoby przysługujących im z mocy ustawy uprawnień. Dyrektor jednostki penitencjarnej, w myśl art. 73 § 2 k.k.w., ustala porządek wewnętrzny zakładu karnego. Przy jego ustalaniu uwzględnia się konieczność tworzenia warunków zindywidualizowanego oddziaływania na skazanych, utrzymania bezpieczeństwa, dyscypliny i porządku oraz zapewnienia w zakładzie właściwych warunków bytowych, sanitarnych i zdrowotnych. Skazany zaś, korzystając z przysługujących praw i wolności w zakładzie karnym, musi liczyć się z ograniczeniami, które są nieodzownym elementem wykonywania kary w warunkach izolacyjnych. Ograniczenia te nie mogą być jednak dalej idące niż określa to prawo powszechnie obowiązujące. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁸⁰ do

⁸⁰ IX.517.839.2022 z 28 lutego 2023 r.

Dyrektora Generalnego SW o zajęcie stanowiska i poinformowanie o podjętych działaniach.

Dyrektor wyjaśnił⁸¹, że co do zasady opisany w wystąpieniu RPO stan rzeczy wydaje się być rozwiązaniem prawidłowym. Wątpliwości musi budzić natomiast jego stosowanie jako rozwiązania systemowego realizowanego *erga omnes*, bez uwzględnienia przesłanek ustawowych – ustawa wskazuje na „uzasadnione wypadki”, czyli sytuacje, które się „zdarzają” i są odpowiednio uzasadnione. Dlatego użycie przywołanej normy szczegółowej jako rozstrzygnięć systemowych (np. w porządkach wewnętrznych zakładu karnego typu półotwartego) nie powinno mieć miejsca. Jeżeli jednak opisane okoliczności występować będą odpowiednio do sytuacji indywidualnych i właściwie sklasyfikowanych, ocenić je należy jako postępowanie właściwe. Jednocześnie Dyrektor poinformował, iż dyrektorzy jednostek podstawowych zostali zobligowani do dokonania zmian w ramach porządków wewnętrznych w omawianym zakresie w taki sposób, by osoby pozbawione wolności mogły korzystać ze swoich uprawnień przewidzianych w k.k.w.

2. Potwierdzanie odbioru korespondencji urzędowej kierowanej przez osadzonych bezpośrednio do dyrektora jednostki penitencjarnej

Zmiany w art. 6 Kodeksu karnego wykonawczego, wprowadzone ustawą o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, skłoniły Rzecznika do ponownego zwrócenia uwagi na sprawę dotyczącą potwierdzania odbioru korespondencji urzędowej kierowanej przez osadzonych bezpośrednio do dyrektora jednostki penitencjarnej.

Centralny Zarząd Służby Więziennej dostrzegł powyższy problem, wydając zalecenia sformułowane przez Dyrektora Biura Spraw Wewnętrznych CZSW, skierowane do wszystkich dyrektorów okręgowych Służby Więziennej. W myśl tych zaleceń funkcjonariusz przyjmujący korespondencję kierowaną przez osadzonych bezpośrednio do dyrektora zakładu karnego/aresztu śledczego ma obowiązek umieszczania na niej daty jej odbioru. Z ustaleń dokonanych przez pracowników Biura RPO podczas wizytacji jednostek penitencjarnych wynika jednak, że administracje więzienne nie opracowały wewnętrznej procedury niezwłocznego potwierdzania daty przyjęcia skargi skierowanej bezpośrednio do dyrektora i nie realizowały tego zalecenia. Dlatego zdaniem Rzecznika należy rozważyć wprowadzenie procedury na wzór określonej w art. 105 § 7 k.k.w., czyli wydawanie osadzonym pisemnego potwierdzenia odbioru także w przypadku skargi kierowanej

⁸¹ Pismo z 3 kwietnia 2023 r.

bezpośrednio do dyrektora jednostki. Przedstawiciele Rzecznika, wizytując zakłady karne i areszty śledcze w 2022 r., zwrócili uwagę, iż większość opiniowanych w jednostkach skarg kierowana była do podmiotów zewnętrznych (np. sądów penitencjarnych czy dyrektorów okręgowych Służby Więziennej), a jedynie w nielicznych przypadkach adresatem skargi był kierownik jednostki. Można więc z wysokim prawdopodobieństwem ocenić, że wydawanie potwierdzeń wzorowanych na procedurze określonej w art. 105 § 7 k.k.w. nie będzie stanowiło znacznego obciążenia dla administracji więziennej. Zapewnienie realizacji prawa osadzonego, o jakim mowa w art. 102 pkt 10 k.k.w., jest tym istotniejsze, że na przestrzeni lat do Biura RPO wpływały – i wciąż wpływają – wnioski, w których osadzeni skarżą się, że przekazywane przełożonym pisma nie docierały do dyrektorów jednostek penitencjarnych. Obecnie, wobec rozszerzenia katalogu podstaw do pozostawienia bez rozpoznania skargi skazanego o przesłankę wskazaną w art. 6 § 4 k.k.w., ponowienie takiej skargi może okazać się bezprzedmiotowe. W związku z tym prawo osadzonego w omawianym zakresie zostanie w sposób istotny ograniczone. Rzecznik zwrócił się⁸² do Dyrektora Generalnego SW o przeanalizowanie tej problematyki i rozważenie wydania aktu wewnętrznego regulującego sposób postępowania z korespondencją kierowaną przez osadzonych bezpośrednio do dyrektora jednostki penitencjarnej, zgodnie z procedurą wzorowaną na tej określonej w art. 105 § 7 k.k.w.

W odpowiedzi Dyrektor wskazał⁸³, że przepisy regulujące problematykę korespondencji urzędowej pozwalają na wydawanie osadzonemu pisemnych potwierdzeń odbioru wyłącznie wysłanej korespondencji urzędowej. Natomiast postulowane przez RPO rozwiązanie z pewnością generowałoby dodatkowe obowiązki dla administracji penitencjarnej i stałoby w wyraźniej opozycji do *ratio legis* ostatniej szerokiej nowelizacji prawa karnego wykonawczego, jaką był zamiar maksymalnego odbiurokratyzowania funkcjonowania zakładów karnych i aresztów śledczych, przy zagwarantowaniu poszanowania praw osób pozbawionych wolności. Dlatego w ocenie Służby Więziennej rozwiązanie w postaci umieszczania na korespondencji kierowanej przez osadzonych bezpośrednio do dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego daty jej odbioru przez personel jednostki penitencjarnej jest wystarczające. Jednak w związku ze zgłoszonymi uwagami, dyrektorzy jednostek podstawowych zostali zobligowani do stosowania procedury umieszczania na korespondencji kierowanej przez osadzonych bezpośrednio do dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego daty jej odbioru.

⁸² IX.517.1950.2022 z 28 lutego 2023 r.

⁸³ Pismo z 3 kwietnia 2023 r.

3. Ograniczenie prawa osadzonych do rozmów telefonicznych

W dniu 17 września 2022 r. weszły w życie niektóre przepisy znowelizowanej ustawy – Kodeks karny wykonawczy (dalej jako: „k.k.w.”), to zaś spowodowało lawinowy wzrost skarg kierowanych do RPO. Osoby pozbawione wolności i ich bliscy wskazywali w szczególności na ograniczenie możliwości korzystania z samoinkasujących aparatów telefonicznych.

W uzasadnieniu do wskazanego projektu nowelizacji wybrzmiewała teza o gwarancyjnym charakterze przepisu wprowadzającego w art. 105 k.k.w. prawo osadzonego do korzystania z aparatu telefonicznego „co najmniej raz w tygodniu” oraz to, że minimalne gwarancje ustawowe mogą być rozszerzane w ramach porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych.

Jednak dokonana analiza porządków wewnętrznych wskazuje, że wielu dyrektorów jednostek penitencjarnych zawężająco interpretuje art. 105 k.k.w., przyjmując, iż osadzeni w danej jednostce mogą tylko raz w tygodniu skorzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego. Ustalenie w porządku wewnętrznym, ile razy w tygodniu osadzony ma możliwość korzystania z aparatu telefonicznego, w szczególności zaś ograniczenie tego prawa do jednego razu w tygodniu, należy uznać za nieuzasadnione. Przepisy aktu wewnętrznego nie mogą regulować tej materii w sposób mniej korzystny dla jednostki niż to czyni ustawa. Dlatego przepisy porządkowe, które w sposób sztywny regulują, ile razy w tygodniu osadzony ma prawo skorzystać z aparatu telefonicznego, są niezgodne z Kodeksem karnym wykonawczym i przeczą intencji ustawodawcy, który wyznaczył jedynie minimalny standard realizacji tego prawa.

Drugim zagadnieniem z tym związanym jest uprawnienie kierujących jednostkami penitencjarnymi do wyznaczania dni, w których osadzeni korzystać mogą z aparatów telefonicznych. Wyznaczenie dnia bądź dni powinno mieć jedynie charakter organizacyjno-porządkowy i nie powinno prowadzić do ograniczenia możliwości korzystania z aparatu do jednego razu w tygodniu.

Przyjęcie tak minimalnego standardu częstotliwości prowadzenia rozmów (raz w tygodniu) godzi w prawo do ochrony życia rodzinnego (art. 18 Konstytucji), nadmiernie też ogranicza prawo dziecka do kontaktu z obojgiem rodziców (art. 9 Konwencji o prawach dziecka).

Przedstawione argumenty przemawiają za zmianą praktyk niekorzystnie oddziałujących na realizację przez osadzonych prawa do kontaktów ze światem zewnętrznym, przede wszystkim z bliskimi – w taki sposób, aby w swoich działaniach

Służba Więzienna mogła zagwarantować minimalny standard wprowadzony przez ustawodawcę dla korzystania przez osadzonych z aparatów telefonicznych co najmniej raz w tygodniu, ale także by dążyła do jak najpełniejszego wykorzystania tego narzędzia w realizacji określonych w art. 67 k.k.w. celów wykonania kary. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁸⁴ do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o poinformowanie o podjętych działaniach w tej materii.

W ocenie⁸⁵ Dyrektora Generalnego SW przepisy znowelizowanego Kodeksu karnego wykonawczego zostały co do zasady w prawidłowy sposób zaimplementowane przez jednostki penitencjarne. Wprowadzone regulacje zapewniają możliwość utrzymywania przez osoby pozbawione wolności kontaktu realizowanego za pośrednictwem samoinkasujących aparatów telefonicznych zarówno z osobami bliskimi, jak i z ich obrońcami i pełnomocnikami zgodnie z treścią art. 8 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego. Kodeks karny wykonawczy w swoim aktualnym brzmieniu przewiduje rozwiązania o charakterze gwarancyjnym, dzięki którym z jednej strony możliwe jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie jednostek organizacyjnych, z drugiej zaś w dalszym ciągu zagwarantowana jest możliwość korzystania przez osoby pozbawione wolności z przysługujących im praw.

4. Zapewnienie bielizny osadzonym kobietom

Od 2019 r. Rzecznik zabiegał o to, aby kobiety pozbawione wolności, przebywające w jednostkach penitencjarnych, otrzymywały biustonosz w ramach wydawanej im bielizny skarbowej.

Zgodnie z dyspozycją art. 111 § 1 k.k.w. skazany otrzymuje do użytku, z zakładu karnego, odpowiednią do pory roku odzież, bieliznę oraz obuwie, o ile nie korzysta z własnych. Jednak w trakcie prac nad treścią aktu wykonawczego – rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych pominięto to, że biustonosz jest typową składową częścią kobiecej bielizny. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o znowelizowanie ww. rozporządzenia poprzez dodanie biustonosza do rodzaju bielizny, jaką Służba Więzienna powinna wydać osadzonej, jeśli nie posiada ona własnej bądź posiadana przez nią bielizna jest niezdadna do użycia. W odpowiedzi zapewniono Rzecznika, że postulat ten jest słuszny i zostanie zrealizowany. Pomimo

⁸⁴ IX.517.158.2023 z 28 lutego 2023 r.

⁸⁵ Pismo z 3 kwietnia 2023 r.

upływu 5 lat sytuacja kobiet w dostępie do tej bielizny nie uległa zmianie. W związku z tym Rzecznik ponowił⁸⁶ ten postulat. Z uzyskanej odpowiedzi⁸⁷ wynikało, że zostały podjęte w tej sprawie prace legislacyjne. W ich efekcie w dniu 19 sierpnia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, które w zakresie norm należności przedmiotów wydawanych kobietom przebywającym w jednostkach penitencjarnych przewiduje także stanik (2 sztuki).

5. Zabezpieczenie monitoringu w jednostkach penitencjarnych

We wnioskach kierowanych do RPO więźniowie skarżyli się, że dyrektorzy jednostek penitencjarnych rozpoznają odmownie ich wnioski o zabezpieczenie monitoringu. Wyniki postępowań wyjaśniających prowadzonych w tych sprawach dowodzą, że dyrektorzy jednostek penitencjarnych rozpoznają takie wnioski odmownie, twierdząc, że skazany nie jest uprawniony do składania wniosków w przedmiocie zabezpieczenia nagrań z kamer telewizji przemysłowej.

Zgodnie z art. 73a k.k.w. zakłady karne mogą być monitorowane przez wewnętrzny system urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk, w tym przez system telewizji przemysłowej. Monitorowanie, zapewniające możliwość obserwowania zachowania skazanego, można stosować w szczególności: w celach mieszkalnych wraz z częścią przeznaczoną do celów sanitarno-higienicznych, w łazniach, w pomieszczeniach wyznaczonych do widzeń, w miejscach zatrudnienia osadzonych, w ciągach komunikacyjnych, na placach spacerowych, a także do obserwacji terenu zakładu karnego na zewnątrz budynków, w tym linii ogrodzenia zewnętrznego.

Monitorowany obraz lub dźwięk może być utrwalany za pomocą odpowiednich urządzeń. Utrwalony obraz lub dźwięk, który nie zawiera informacji wskazujących na popełnienie przestępstwa lub nie jest istotny dla bezpieczeństwa zakładu karnego albo skazanego, podlega niezwłocznemu zniszczeniu. W przeciwnym razie dyrektor zakładu karnego podejmuje decyzję o czasie jego przechowywania i sposobie wykorzystania.

Z powyższych regulacji wynika więc, że przepisy Kodeksu karnego wykonawczego przyznają dyrektorowi zakładu karnego prawo do oceny, czy utrwalony za pomocą monitoringu obraz lub dźwięk zawiera takie informacje, które uzasadniają jego

⁸⁶ IX.517.2965.2018 z 17 stycznia 2023 r.

⁸⁷ Pismo z 23 stycznia 2023 r.

zabezpieczenie. Nie reguluje natomiast kwestii dotyczącej podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o zabezpieczenie monitoringu. Nie czyni tego również rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 2009 r. Pomimo że obowiązujące przepisy wprost nie dają osadzonemu uprawnienia do składania wniosków o zabezpieczenie monitoringu, to zarazem w żaden sposób nie przekreślają możliwości złożenia przez niego takiego wniosku. Uprawnienie to wywodzić należy z art. 6 § 2 k.k.w.

W ocenie Rzecznika, jeżeli skazany złoży do dyrektora zakładu karnego wniosek o zabezpieczenie nagrania z monitoringu przed jego zniszczeniem, to wniosek ten powinien zostać rozpoznany pod kątem przesłanek z art. 73a § 7 k.k.w. Dyrektor jednostki penitencjarnej podejmie ostateczną decyzję, m.in. o sposobie wykorzystania monitoringu, przy czym zawsze musi być ona poprzedzona merytoryczną oceną, czy zawarte informacje wskazują na popełnienie przestępstwa lub są istotne dla bezpieczeństwa zakładu karnego albo skazanego. Gdy wskazane przesłanki wystąpią, dyrektor jednostki penitencjarnej będzie miał obowiązek zabezpieczyć wskazany przez osadzonego zapis monitoringu.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się⁸⁸ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań, by dyrektorzy jednostek penitencjarnych stosowali obowiązujące przepisy, które nie ograniczają osadzonemu prawa do składania wniosków o zabezpieczenie monitoringu.

Dyrektor Generalny SW podzielił⁸⁹ pogląd Rzecznika i wydał polecenie dyrektorom jednostek penitencjarnych postępowania w sposób wskazany przez Rzecznika w przypadku złożenia wniosku przez osadzonego o zabezpieczenie monitoringu.

6. Poprawa warunków bytowych w zakładach karnych i aresztach śledczych

Rzecznik od wielu lat śledzi zakres prac remontowych w zakładach karnych i aresztach śledczych, służących poprawie warunków bytowych, przede wszystkim utrzymania przez osoby pozbawione wolności higieny osobistej: zabudowa kąpoków sanitarnych w celach wieloosobowych, przeniesienie umywalk do kąpoków sanitarnych, modernizacja więziennych łazni, likwidacja cel większych niż 10-osobowe.

Rzecznik po raz kolejny zwrócił się⁹⁰ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o przekazanie informacji o zrealizowanych w 2022 r. pracach w ww. zakresie oraz poinformowanie, jakie działania w tym obszarze zaplanowano do realizacji w 2023 r.

⁸⁸ IX.517.437.2023 z 14 listopada 2023 r.

⁸⁹ Pismo z 30 listopada 2023 r.

⁹⁰ IX.517.1494.2015 z 2 maja 2023 r.

Z otrzymanej⁹¹ odpowiedzi wynika, że w latach 2011–2022 wykonano zabudowę kąpieliska sanitarnego w 6654 celach mieszkalnych. Pozostało 161 kąpielisk w celach wieloosobowych, które nie posiadają pełnej zabudowy.

Ustalono, że jest 4389 wieloosobowych cel mieszkalnych, w których umywalki znajdują się poza zabudowanym kąpieliskiem sanitarnym i jest to jedyne urządzenie sanitarne tego rodzaju. W 2022 r. zmieniono usytuowanie umywalki w 74 celach mieszkalnych, a w 2023 r. zaplanowano taką zmianę w 30 celach. Jednocześnie należy wskazać, że wszystkie nowo projektowane pawilony ten wymóg spełniają.

Na koniec 2022 r. 19 łazienek nie posiadało wyodrębnionych, indywidualnych stanowisk prysznicowych. W 2023 r. zaplanowano wykonanie takich prac w 2 łazienkach więziennych. W 2022 r. zmniejszono pojemność 5 cel mieszkalnych, które miały pojemność powyżej dziesięciu miejsc zakwaterowania w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego. W 2023 r. planowane było zmniejszenie pojemności w 3 takich celach. Docelowo mają być zlikwidowane cele o pojemności powyżej 10 osób we wszystkich jednostkach penitencjarnych, również typu półotwartego i otwartego.

Dyrektor Generalny dodał, że trudności organizacyjne, w sytuacji wysokiego zaludnienia jednostek penitencjarnych, utrudniają szerszy zakres działań w tym zakresie.

⁹¹ Pismo z 25 maja 2023 r.

Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności

Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

W 2023 r. Rzecznik nie podejmował działań o charakterze generalnym dotyczących realizacji prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. W sprawach indywidualnych prowadzonych w tym okresie przez Rzecznika dotyczących m.in. zatrzymań dokonywanych przez funkcjonariuszy Policji sądy stwierdzały natomiast niezasadność, niecelowość tych zatrzymań, a także w niektórych przypadkach ich niezgodność z prawem. W konsekwencji osoby zatrzymywane występowały następnie do sądów o zasądzenie zadośćuczynienia.

W sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego przez Policję wobec posłanki na Sejm, wobec stanowiska Policji, że nie doszło do zatrzymania, Rzecznik w wystąpieniu do Komendanta Stołecznego Policji wskazał⁹², że zakaz zatrzymania posła obejmuje wszelkie formy pozbawienia wolności osobistej przez organy stosujące przemoc. Formę ograniczenia wolności osobistej stanowi także zastosowanie środków przymusu bezpośredniego, które są stosowane w celu wymuszenia określonego zachowania.

⁹² II.519.1051.2023 z 14 listopada 2023 r.

Art. 42 ust. 1 – *Nullum crimen sine lege*

Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

1. Zasady kary łącznej

Rzecznik skierował⁹³ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 12c Kodeksu karnego w związku z art. 86 § 1 Kodeksu karnego w zakresie, w jakim pomija przeliczenie miesięcy na lata przy wyznaczeniu przez sąd w oparciu o zasadę kumulacji górnej granicy kary łącznej pozbawienia wolności, gdy kary jednostkowe w danej sprawie po zsumowaniu stanowią 12 miesięcy i więcej, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji. Problem uwidacznia się na etapie postępowania wykonawczego w sytuacji, gdy sąd zobligowany jest połączyć kary jednostkowe określone w miesiącach i latach w danej sprawie, gdy po zsumowaniu stanowią one 12 miesięcy i więcej.

Kara łączna stanowi instytucję służącą do podsumowania działalności przestępczej sprawcy, obejmującego syntetyczną i całościową ocenę zachowań sprawcy przejawiającą się w postaci jednej kary wymierzonej za pozostające w zbiegu realnym przestępstwa. Orzeka się ją w sytuacji, w której sprawca popełnił dwa lub więcej przestępstw i wymierzono za nie kary tego samego rodzaju albo inne podlegające łączeniu. W obowiązującym stanie prawnym warunkiem zastosowania normy nakazującej wymierzenie kary łącznej jest dokonane w postępowaniu karnym ustalenie, że sprawca dopuścił się przypisanych mu przestępstw, zanim zapadł pierwszy, chociażby nieprawomocny, wyrok co do któregośkolwiek z nich.

Sąd jest obowiązany do wydania wyroku łącznego w sytuacji spełnienia warunku określonego w art. 85 k.k., tj. istnienia właściwej normatywnej relacji czasu popełnionych przestępstw do daty wydania pierwszego chronologicznie wyroku. Po uprawomocnieniu się wyrok łączny kierowany jest do wykonania. Wraz z nowelizacją przepisów wprowadzono do Kodeksu karnego wykonawczego zasady obliczenia okresu wykonywania kary lub środka karnego. Zamierzeniem ustawodawcy było ułatwienie sądowi przeliczenia miesięcy i lat, ponieważ ostatecznie czas odbywania kary w zakładzie penitencjarnym przez skazanego liczony jest w dniach, a nie miesiącach i latach. Zasady

⁹³ II.510.831.2021 z 11 sierpnia 2023 r., sygn. akt K 12/23.

wyznaczania granic wymiaru kary łącznej określa art. 86 § 1 k.k. w brzmieniu: „Art. 86 § 1 k.k. Sąd wymierza karę łączną w granicach powyżej najwyższej z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa do ich sumy, nie przekraczając jednak stawek dziennych grzywny, 2 lat ograniczenia wolności albo 20 lat pozbawienia wolności. Jeżeli najwyższą z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa jest kara 810 stawek dziennych grzywny, 2 lat ograniczenia wolności albo 20 lat pozbawienia wolności, dolną granicę kary łącznej przyjmuje się w tej wysokości. Karę pozbawienia wolności wymierza się w miesiącach i latach”.

Natomiast obliczenie sumy kar jednostkowych podlegających wykonaniu następuje na podstawie art. 12c Kodeksu karnego wykonawczego. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 86 § 1 k.k., sąd wymierza karę łączną w granicach od najsurowszej kary jednostkowej do sumy kar jednostkowych, wymierzonych za zbiegające się przestępstwa. Dopiero po wyznaczeniu tych granic przez sąd zostanie określony konkretny zakres kary łącznej w danej sprawie. Sąd może orzekać swobodnie w zakresie wyznaczonych granic kary łącznej, jednakże podkreślenia wymaga to, że sąd nie może orzec ani powyżej, ani poniżej granic kary łącznej określonej w konkretnej sprawie. Maksymalny wymiar kary łącznej nie może przekraczać sumy zbiegających się kar. W przypadku zaskarżonych przepisów odczytywanych łącznie stwierdzić należy, iż standard ten nie został zachowany. W związku z powyższym, jak podkreślił Rzecznik, należy uznać, że w art. 12c k.k. w zw. z art. 86 § 1 k.k. dochodzi do pominięcia prawodawczego w zakresie, w jakim prawodawca ustanowił normę prawną, lecz nie objął jej zakresem okoliczności, które powinny być nią objęte w świetle wymagań konstytucyjnych.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej

Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

1. Ograniczanie w jednostkach penitencjarnych prawa do kontaktu telefonicznego z obrońcą

Wprowadzone mocą ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw przepisy art. 8 § 4 i art. 217c § 1a ustawy – Kodeks karny wykonawczy (dalej jako: „k.k.w.”) przewidują, że skazany pozbawiony wolności i tymczasowo aresztowany może korzystać co najmniej raz w tygodniu, w terminach ustalonych w porządku wewnętrznym obowiązującym w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, z samoinkasującego aparatu telefonicznego do kontaktu z obrońcą oraz pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym oraz przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania skazanego przed tym Trybunałem. W szczególnie uzasadnionych wypadkach, jeżeli wyznaczone terminy czynności procesowych wskazują na konieczność niezwłocznego skorzystania z samoinkasującego aparatu telefonicznego, dyrektor zakładu karnego udziela zgody na kontakt poza terminami ustalonymi w porządku wewnętrznym obowiązującym w zakładzie karnym.

Rzecznik w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w toku prac legislacyjnych nad tymi zmianami zwracał uwagę, że projektowane przepisy stwarzają zagrożenie, że minimalny standard zostanie przyjęty jako obowiązujący w zdecydowanej większości jednostek penitencjarnych. Treść skarg kierowanych przez skazanych i tymczasowo aresztowanych do RPO, ustalenia poczynione w trakcie wizytacji zakładów karnych i aresztów śledczych, jak również analiza wybranych 45 porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych potwierdziły zasadność ówczesnych obaw RPO. W zdecydowanej większości porządków wewnętrznych wprowadzono minimalny zakres kontaktu telefonicznego osób osadzonych z ich obrońcami. W praktyce realizacja tego uprawnienia sprowadzona została w zasadzie do jednego połączenia w tygodniu, co musi zostać ocenione negatywnie z perspektywy realizacji prawa do obrony. Zarządzenia dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych są nie tylko niespójne, ale także w wielu przypadkach sprzeczne z obowiązującymi przepisami Kodeksu karnego wykonawczego. Wprowadzane do porządków wewnętrznych rozwiązania muszą w sposób

realny zapewniać prawo do obrony. Stanie się tak tylko wtedy, gdy zarówno treść porządków wewnętrznych, jak i praktyka ich stosowania będzie respektowała prawo podmiotowe określone w art. 42 ust. 2 Konstytucji, w szczególności gdy kontakt z obrońcą będzie zapewniony co najmniej w dniach i godzinach pracy administracji, bez limitu czasowego. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁹⁴ do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu i spowodowanie, aby treść porządków wewnętrznych jednostek podstawowych i praktyka ich stosowania nie budziła wątpliwości co do respektowania konstytucyjnego prawa do obrony.

Jednak w ocenie⁹⁵ Dyrektora Generalnego SW przepisy znowelizowanego Kodeksu karnego wykonawczego zostały w prawidłowy sposób zaimplementowane przez jednostki penitencjarne. Wprowadzone regulacje zapewniają możliwość utrzymywania przez osoby pozbawione wolności kontaktu realizowanego za pośrednictwem samoinkasujących aparatów telefonicznych zarówno z osobami bliskimi, jak i z ich obrońcami i pełnomocnikami zgodnie z treścią art. 8 § 3 Kodeksu karnego wykonawczego. Kodeks karny wykonawczy w swoim aktualnym brzmieniu przewiduje rozwiązania o charakterze gwarancyjnym, dzięki którym z jednej strony możliwe jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie jednostek organizacyjnych, z drugiej zaś w dalszym ciągu zagwarantowana jest możliwość korzystania przez osoby pozbawione wolności z przysługujących im praw.

2. Brak dostępu osób zatrzymanych, które nie uzyskały statusu strony postępowania przygotowawczego, do akt sprawy

Omówienie: Art. 41 ust. 2 – Prawa osób zatrzymanych.

⁹⁴ IX.517.156.2023 z 1 marca 2023 r.

⁹⁵ Pismo z 3 kwietnia 2023 r.

Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności

Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

1. Ustawa o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich

Problem naruszenia zasady domniemania niewinności pojawił się w trakcie prac nad ustawą o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie w trakcie prac nad jej nowelizacją. W swoich opiniach w tej sprawie Rzecznik wskazywał⁹⁶, że istota rozwiązania przyjmowanego w opiniowanych projektach przepisów, polegająca na napiętnowaniu w ramach postępowania administracyjnego osób podejmujących działania pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Państwa Polskiego oraz wymierza im za te działania sankcje narusza art. 42 ust. 3 Konstytucji. Wina może bowiem być stwierdzona wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania sądowego oraz prawomocnym wyrokiem sądu.

Uwagi Rzecznika nie zostały uwzględnione i projektowana ustawa została uchwalona w kształcie naruszającym konstytucyjną zasadę domniemania niewinności.

⁹⁶ II.510.1126.2022 z 28 grudnia 2022 r.; II.510.533.2023.

Art. 43 – Zakaz przedawnienia

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

W 2023 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały skargi dotyczące materii objętej treścią art. 43 Konstytucji RP.

Gdy chodzi o problematykę przedawnienia w prawie karnym, to Rzecznik zwrócił się⁹⁷ do Ministra Sprawiedliwości z postulatem zainicjowania prac legislacyjnych w celu uchylecia art. 15z¹ ustawy specustawy covidowej, który wstrzymywał bieg przedawnienia karalności czynu i przedawnienia wykonania kary w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu. Ponadto Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 15z¹ ustawy specustawy covidowej, który cedował decyzję o wstrzymaniu biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary na organy władzy wykonawczej.

⁹⁷ Informacja RPO za 2022 r., s. 295.

Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia

Bieg przedawnienia w stosunku do przestępstw, nie ściganych z przyczyn politycznych, popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie, ulega zawieszeniu do czasu ustania tych przyczyn.

W 2023 r. Rzecznik nie prowadził postępowań dotyczących problematyki uregulowanej w art. 44 Konstytucji RP.

Art. 45 – Prawo do sądu

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

2. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

1. Niezależne sądownictwo

a) Ograniczenie czasowe możliwości składania przez sędziego/asesora sądowego wniosku o przeniesienie

Do Rzecznika zwrócił się przedstawiciel Stowarzyszenia Aplikantów i Absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z prośbą o działania w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej uchylecia bądź zmiany brzmienia, art. 75b § 4 zdanie 2 i 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych⁹⁸. Przepisy te wprowadzają 3-letnie ograniczenie czasowe możliwości składania przez sędziego/asesora sądowego, którego wcześniejszy wniosek o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie został uwzględniony, kolejnego wniosku o przeniesienie.

Przepisy zostały negatywnie ocenione m.in. przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej jako: „KRS”). Nieuwzględnienie przez Ministra Sprawiedliwości, z przyczyn innych niż brak wystarczającej liczby wolnych stanowisk sędziowskich w odniesieniu do liczby wniosków, złożonego przez sędziego wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe powoduje, że możliwość ponownego złożenia wniosku powstaje dopiero po upływie trzech lat. W ocenie KRS taka konstrukcja narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej, daje bowiem Ministrowi Sprawiedliwości, w ramach jego swobodnej i niepodlegającej uzasadnieniu decyzji, instrument umożliwiający wpływ na sędziów rozważających z jakichkolwiek przyczyn, w tym od nich niezależnych, zmianę miejsca zamieszkania. Odsunięcie możliwości ponownego skutecznego ubiegania się przez sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe aż o trzy lata nie znajduje żadnego uzasadnienia. Rzecznik zwrócił się⁹⁹ więc do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie wyjaśnień w sprawie oraz wskazanie, jaka jest praktyka resortu rozpoznawania wniosków o przeniesienie sędziego/asesora sądowego na inne miejsce służbowe.

⁹⁸ Ustawa z 27 lipca 2021 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm.).

⁹⁹ VII.510.75.2022 z 4 stycznia 2022 r.

W odpowiedzi poinformowano¹⁰⁰ Rzecznika, że Minister Sprawiedliwości może przenieść asesora sądowego na inne miejsce służbowe: na podstawie art. 106l § 1a u.s.p. na jego wniosek (za jego zgodą), w szczególnie uzasadnionych przypadkach i nie wcześniej niż po dwóch latach od dnia mianowania; na podstawie art. 106l § 2 u.s.p. bez jego zgody (bez wniosku), w razie zaistnienia enumeratywnie wyliczonych przypadków; na podstawie art. 75b § 3 i § 5 u.s.p. w związku z art. 106zg § 1 u.s.p. za jego zgodą (wobec złożenia wcześniejszego wniosku), mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, a także okoliczności związane z sytuacją osobistą asesora. Niezależnie od powyższych sytuacji wyjątkowych, zachodzi potrzeba utrzymania w mocy regulacji o charakterze zasadniczym, zakładających pewne ograniczenia czasowe możliwości przeniesienia asesora sądowego na inne miejsce służbowe. Wspomniane regulacje służą stabilizacji zawodowej osób wykonujących zawód asesora sądowego i zapewniają możliwość niezakłóconego przebiegu służby asesorskiej. Jednocześnie umożliwiają podmiotom oceniającym kwalifikacje kandydata do pełnienia urzędu sędziowskiego rzetelną ocenę pracy na stanowisku asesorskim – porównywalną z ocenami wystawionymi innym kandydatom. Nie należy też zapominać, że przepisy zakładające co do zasady nieprzenoszalność asesora sądowego, obok zapisów o nieusuwalności asesora sądowego z pełnionego stanowiska, stanowią ważny element gwarantujący niezawisłość i niezależność tej grupy orzeczników, wymagany od osób zajmujących stanowiska związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Z przedstawionych wyżej powodów nie zachodzi potrzeba modyfikacji rozwiązań normatywnych dotyczących zasad przenoszenia sędziów i asesorów sądowych na inne miejsce służbowe.

b) Zasady wynagradzania sędziego w 2023 r.

Rzecznik zgłosił¹⁰¹ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym przepisów ustawy o budżecie, określających zasady ustalania podstawy wynagrodzenia zasadniczego sędziego na rok 2023. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że: art. 7 ust. 1 i 2, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023¹⁰² są niezgodne z art. 2, art. 173 oraz art. 178 ust. 2 Konstytucji.

¹⁰⁰ Pismo z 15 czerwca 2023 r.

¹⁰¹ III.7042.2.2023 z 8 lutego 2023 r., sygn. akt K 1/23.

¹⁰² Ustawa z 1 grudnia 2022 r. (Dz.U. poz. 2666).

Zaskarżone zmiany modyfikują w 2023 r. zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego, modyfikacja ta ma miejsce w kolejnym, trzecim roku budżetowym z rządu. Kluczowe znaczenie ma jednak odmienny charakter tych zmian od obowiązujących w latach 2021–2022. Tym razem nie nawiązywano do obiektywnego ekonomicznie kryterium w postaci przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych wcześniejszych niż rok poprzedzający bezpośrednio rok naliczenia podstawy wynagrodzenia. Wprowadzony został natomiast odrębny mechanizm podwyższenia wynagrodzeń zasadniczych sędziów o ustaloną z góry kwotę pozostającą bez związku z wysokością przeciętnego wynagrodzenia w drugich kwartałach lat kalendarzowych roku poprzedniego. Zastosowanie takiego mechanizmu ustalania wynagrodzenia zasadniczego sędziów spowodowało obniżenie o 11% jego wysokości, ponieważ w miejsce przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2022 r. (6156,25 zł) wprowadza kwotę bazową, której wysokość (5444,42 zł) została określona arbitralnymi decyzjami władzy wykonawczej i ustawodawczej. W ocenie RPO procedura ta prowadzi do naruszenia bezpieczeństwa prawnego sędziów, wynikającego z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zaskarżone zmiany wprowadzone ustawą o budżecie na 2023 r. mają charakter doraźny i arbitralny i pozostają w sprzeczności z założeniami, które legły u podstaw decyzji o wprowadzeniu nowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń sędziów w 2009 r. Zagadnieniem podstawowym z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa jest zagwarantowanie stabilnych reguł ustalania wynagrodzeń sędziowskich w ścisłym powiązaniu z kwestią niezawisłości sędziowskiej. Objęte zaskarżeniem przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 stanowią obejście zasady autonomii budżetowej sądów, będącej pochodną konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów od innych władz (art. 173 Konstytucji).

Wyrokiem¹⁰³ Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. z art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz niezgodność art. 7 ustawy o budżecie na 2023 r. z art. 195 ust. 2 Konstytucji.

¹⁰³ Wyrok TK z 8 listopada 2023 r.

c) Prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd

W sferze zainteresowania Rzecznika pozostawały gwarancje realizacji krajowych i międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu, w tym wymóg rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. W doktrynie procesu karnego zwrócono uwagę na systemowy problem, który powstał wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁴. W rozdziale 58 k.p.k. dotyczącym odszkodowania oraz zadośćuczynienia od Skarbu Państwa za niesłuszne skazanie oraz stosowanie niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania, do art. 554 k.p.k. wprowadzono nowe jednostki redakcyjne: § 2a i § 2b. Pierwszy z tych przepisów określa strony postępowania tj. wnioskodawcę, prokuratora oraz Skarb Państwa. Drugi z nich wskazuje organy, które reprezentują Skarb Państwa w postępowaniu.

Rzecznik przypominał, że zgodnie z art. 554 § 1 k.p.k. sądem właściwym do rozpoznania wniosku o odszkodowanie lub zadośćuczynienie jest sąd okręgowy, w którego okręgu wydano orzeczenie w pierwszej instancji lub właściwy ze względu na miejsce, w którym nastąpiło zwolnienie tymczasowo aresztowanego lub zwolnienie zatrzymanego. Zestawienie tych regulacji może więc prowadzić do sytuacji, w której prezes rozpoznającego sprawę sądu będzie jednocześnie reprezentantem strony postępowania – Skarbu Państwa. Taki stan rzeczy budzi uzasadnione wątpliwości co do bezstronności zewnętrznej rozstrzygającego sprawę sądu, tj. tego jak taka sytuacja jest postrzegana w odbiorze społecznym, w tym przez stronę dochodzącą odszkodowania lub zadośćuczynienia.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przybliżył poglądy doktryny procesu karnego dotyczące problematyki zewnętrznej bezstronności sądu oraz wskazał układy procesowe, w których problem ten ma miejsce. Podkreślił również, że zastosowanie do opisanego problemu art. 44¹ § 1 k.p.c., który stanowi, że „Sąd Najwyższy może przekazać sprawę do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu z sądem występującym, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, w szczególności względ na społeczne postrzeganie sądu jako organu bezstronnego” albo jego odpowiednika w postaci art. 37 k.p.k., który stanowi, że „Sąd Najwyższy może z inicjatywy właściwego sądu przekazać sprawę do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości”, ze względu na mnogość konfiguracji procesowych, w których

¹⁰⁴ Ustawa z 19 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 1694).

może dojść do naruszenia zewnętrznej bezstronności sądu I albo II instancji rozstrzygającego w przedmiocie żądania o odszkodowanie na podstawie rozdziału 58 k.p.k. jest rozwiązaniem niewystarczającym. Rzecznik zwrócił się¹⁰⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych, które zmierzałyby do takiego ukształtowania postępowania odszkodowawczego z rozdziału 58 k.p.k., aby reprezentantem Skarbu Państwa jako strony postępowania była, zgodnie z postulatami doktryny procesu karnego, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, co znacząco ograniczyłoby zagrożenie brakiem bezstronności sądu w przedmiotowym postępowaniu.

W odpowiedzi Minister wskazał¹⁰⁶, że obowiązujące przepisy przewidują rozwiązania mogące mieć zastosowanie w przypadku powstania ewentualnej wątpliwości w zakresie bezstronności zewnętrznej sądu w konkretnej sprawie (art. 442 k.p.c. w zw. z art. 558 k.p.k., art. 441 k.p.c. w zw. z art. 558 k.p.k., art. 37 k.p.k.). Natomiast przedstawiona propozycja wprowadzenia w postępowaniu odszkodowawczym uregulowanym w rozdziale 58 k.p.k. Prokuraturii Generalnej jako reprezentanta Skarbu Państwa budzi wątpliwości systemowe i funkcjonalne związane z zasadniczym zmodyfikowaniem ustawowej roli Prokuraturii Generalnej, która pełni obecnie wyłącznie rolę instytucjonalnego pełnomocnika Skarbu Państwa w określonych ustawą rodzajach spraw. Uwzględnienie powyższej propozycji podważałoby podstawowe założenia, na jakich opiera się reprezentacja Skarbu Państwa w polskim systemie prawa, zwłaszcza w sprawach odpowiedzialności deliktowej, to jest przez organ władzy publicznej bądź przez organ jednostki organizacyjnej, z działalnością której wiąże się dochodzone roszczenie. Proponowana konstrukcja prawna utrudniałaby przy tym efektywną obronę interesów Skarbu Państwa, a w konsekwencji podważała zasadę sprawności działania instytucji publicznych. Uwzględniając powyższe, Ministerstwo Sprawiedliwości nie planuje wszczęcia prac legislacyjnych w tym zakresie.

d) Możliwość nadania uchwale Sądu Najwyższego mocy zasady prawnej

Rzecznik zgłosił¹⁰⁷ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o Sądzie Najwyższym.

¹⁰⁵ II.510.972.2021 z 18 stycznia 2023 r.

¹⁰⁶ Pismo z 21 lutego 2023 r.

¹⁰⁷ VII.510.71.2023 z 12 października 2023 r., sygn. akt K 14/23.

RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o Sądzie Najwyższym (dalej jako: „SN”) jest zgodny z art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji; umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa zmierza do wyeliminowania instytucji, jaką jest uchwała o mocy zasady prawnej. Instytucja ta występuje w Polsce od ponad 100 lat. Co prawda, wniosek KRS ogranicza zakres zaskarżenia do zasad prawnych formułowanych przez 7-osobowe składy SN, ale w praktyce stanowią one zdecydowaną większość pośród uchwał tego rodzaju. Tymczasem w ocenie RPO uchwały-zasady prawne podejmowane w 7-osobowych składach stanowią ważny i pożyteczny instrument umożliwiający Sądowi Najwyższemu efektywne wywiązywanie się z konstytucyjnego zadania sprawowania nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych (zgodnie z wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych).

Uchwały-zasady prawne są wiążące dla sędziów Sądu Najwyższego, co w ocenie KRS narusza ich niezawisłość. Rzecznik nie podziela tego poglądu. Art. 178 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę niezawisłości sędziowskiej, wskazując, że sędziowie „podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Uchwały-zasady prawne dokonują interpretacji przepisów Konstytucji, ustaw i innych aktów prawnych, więc jako takie jedynie doprecyzowują to, co już wynika z norm prawnych. Niewątpliwie uchwały-zasady prawne ograniczają swobodę interpretacyjną sędziów Sądu Najwyższego. Ograniczenia swobody interpretacyjnej wynikające z ugruntowanego orzecznictwa nie są jednak same w sobie naruszeniem zasady niezawisłości.

Uchwały-zasady prawne wywierają bezpośredni wpływ na orzecznictwo SN oraz pośredni wpływ na orzecznictwo sądów powszechnych i wojskowych (mocą autorytetu SN). Pozbawienie Sądu Najwyższego kompetencji do wydawania uchwał wykładniczych o mocy zasad prawnych znacząco zwiększyłoby ryzyko rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz samego Sądu Najwyższego, a w konsekwencji utrudniłoby mu przeciwdziałanie rozbieżnościom w orzecznictwie sądów powszechnych i wojskowych. Jeśli bowiem Sąd Najwyższy ma dbać o jednolitość i prawidłowość orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych, to przede wszystkim jego własne orzecznictwo powinno być jednolite i spójne.

W ocenie Rzecznika uchwały wydawane na podstawie art. 87 § 1 zd. 2 ustawy o SN nie tylko nie naruszają, ale realizują zasady pochodne wynikające z zasady państwa

prawnego. W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się, że uchwały SN niwelują „realne niebezpieczeństwo powstawania rozbieżności interpretacyjnych”, które wiążą się „z oczywistą szkodą dla bezpieczeństwa prawnego, a nawet dla samej zasady państwa prawnego”. Zasadnie podkreśla się, że „znaczenie uchwał wykracza poza realia konkretnych spraw, oddziałując na całe orzecznictwo i tworząc jednolitą, stabilną linię mającą istotne znaczenie z punktu widzenia standardów zasady państwa prawnego”.

2. Reformy wymiaru sprawiedliwości

a) Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

Rzecznik przedstawił¹⁰⁸ Marszałkowi Senatu opinię w sprawie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym. Rzecznik wskazał, że ustawa ta nie rozwiązuje fundamentalnego problemu ustrojowego dotyczącego obecnie już ponad 2500 sędziów powszechnych, administracyjnych, asesorów i sędziów Sądu Najwyższego powołanych na podstawie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r.

Podstawową przyczyną kwestionowania orzeczeń wydanych z udziałem tych sędziów – przez sądy polskie, a także Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: „TSUE”) – jest powołanie ich z inicjatywy KRS ukształtowanej w trybie ustawy o zmianie ustawy o KRS (złożonej w większości z przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej). W świetle ugruntowanego orzecznictwa TSUE i ETPC aktualny tryb powoływania sędziów i asesorów nie daje wystarczających gwarancji niezależności od innych władz. Orzeczenia TSUE i ETPC muszą zostać wykonane. To obowiązek Polski wynikający z przynależności do UE i Rady Europy. W przeciwnym razie istnieje ryzyko dalszego systematycznego narażania Polski na zarzut naruszenia art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Eliminacja tego ryzyka wymagałaby zmiany sposobu wyboru KRS – tak, aby była niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Rzecznik szczegółowo odniósł się m.in. do kwestii poszerzenia kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako: „NSA”), wskazując, że w jego ocenie jedynie Sąd Najwyższy może orzekać o sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów SN, a jako sąd II instancji – także sędziów powszechnych i sędziów wojskowych. Wskazał również na wady zaproponowanej zmiany w konstrukcji testu niezawisłości, czyli szczególnej procedury wyłączenia sędziego z rozpatrzenia konkretnej sprawy z powodu

¹⁰⁸ VII.510.5.2023 z 23 stycznia 2023 r.

niespełniania przez niego „wymogów niezawisłości i bezstronności oraz ustanowienia na podstawie ustawy z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu”.

Aktualnie w polskim systemie prawnym występują cztery różne procedury wyłączenia sędziego, co powoduje zamęt pojęciowy, skutkujący wątpliwościami interpretacyjnymi i sporami kompetencyjnymi, które przy dużej liczbie wniosków o wyłączenie przyczynią się do wydłużenia postępowań sądowych.

Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność doprecyzowania przepisów wyłączających odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za treść orzeczenia sądowego, tak aby zagwarantowane było poszanowanie niezawisłości sędziowskiej.

Ustawa nie rozwiązuje zasadniczego problemu statusu sędziów i asesorów powołanych na podstawie uchwały KRS podjętej po 6 marca 2018 r. Może zaś wykreować nowe problemy w postaci przeciążenia NSA, kwestionowania zgodności z Konstytucją orzeczeń NSA z powodu ingerencji w kompetencje SN, pogłębienia wewnętrznych konfliktów w sądownictwie, a także wydłużenia postępowań sądowych w sprawach cywilnych, karnych i administracyjnych. W konsekwencji ustawa może doprowadzić do pogłębienia istotnych zakłóceń w prawidłowym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości z Polsce. Części z tych problemów można by uniknąć w razie utrzymania kompetencji SN do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych i immunitetowych (ustawodawca może ewentualnie wskazać inną właściwą izbę), a także wprowadzenia modyfikacji do testu niezawisłości. Konieczne jest ponadto uchylene wszystkich regulacji pozwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść wydanego orzeczenia (poza ewidentnymi i rażącymi przypadkami).

Rzecznik podkreślił, że dla doprowadzenia polskiego prawa do stanu zgodności z prawem europejskim niezbędna jest zmiana zasad powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa, czego opiniowana ustawa nie przewiduje.

Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw została jednak uchwalona, a następnie skierowana przez Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny uznał¹⁰⁹ szereg jej przepisów za niezgodne z Konstytucją, a także uznał, że przepisy te są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. W efekcie zmiany nie weszły w życie.

¹⁰⁹ Wyrok TK z 11 grudnia 2023 r., Kp 1/23.

b) Wynagrodzenie biegłych sądowych

Rzecznik zapoznał się ze stanowiskiem Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych dotyczącym obliczania stawek biegłych sądowych. Przedstawiono w nim problem, jakim jest realny spadek wynagrodzeń biegłych sądowych spowodowany uzależnieniem stawki dla biegłych od kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość określa ustawa budżetowa, oraz brakiem waloryzacji tej kwoty.

Wysokość stawek biegłych sądowych jest wprost uzależniona od „kwoty bazowej” dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość jest określona corocznie w ustawie budżetowej. Jednocześnie wskazać należy, że ta kwota bazowa na przestrzeni 15 lat wzrosła jedynie o około 1,2%. W 2023 r. kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie była waloryzowana, tym samym wpływając na wysokość stawek dla biegłych sądowych, a co za tym idzie powodując, że pozostają one niewspółmiernie niskie do nakładu pracy oraz wiedzy, która jest wymagana od biegłego sądowego. Tak niska stawka dla biegłych sądowych wpłynie negatywnie na postępowanie sądowe ze względu na ograniczoną liczbę chętnych osób posiadających doświadczenie zawodowe oraz ugruntowany dorobek, które będą wnioskować o wpis na listę biegłych sądowych. Rozwiązaniem, które leży w gestii Ministra Sprawiedliwości, jest podwyższenie wysokości liczby procentowej będącej mnożnikiem dla stawek bazowych zawartych odpowiednio w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu karnym. Podobne rozwiązania dotyczące podwyższenia procentowych mnożników stawek bazowych były już kilkakrotnie wprowadzane, m.in. w zakresie określania wysokości diety radnego oraz w przypadku wynagrodzeń członków Państwowej Komisji Wyborczej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

¹¹⁰ II.7002.2.2022 z 12 kwietnia 2023 r.

Minister poinformował¹¹¹, że kwestia ta jest przedmiotem kompleksowych prac analityczno-koncepcyjnych, które mają na celu m.in. zmianę zasad wynagradzania biegłych sądowych. Ostateczny wynik tych prac, jak również termin ich zakończenia zależą będzie od możliwości budżetu państwa.

c) Doręczanie przesyłek sądowych

Do Biura RPO wciąż wpływały skargi obywateli na praktykę awizowania przesyłek przez listonoszy, mimo otrzymywania informacji o niezamieszkiwaniu adresata pod danym adresem. Nie chodzi tu tylko o przypadki wyprowadzenia się adresata, ale również o przypadki, w których adresat nigdy nie zamieszkiwał pod danym adresem. Wciąż brakuje systemowego rozwiązania tego problemu.

Opisane przez wiceprezesa zarządu Poczty Polskiej ryzyka związane z postulowaną korektą praktyki doręczeń nie są przekonujące. Po pierwsze, aktualna praktyka jest trudna do zaakceptowania z punktu widzenia prawa do sądu, którego podstawowym elementem jest prawo do otrzymywania informacji na temat przebiegu postępowania. Doręczanie przesyłek pod błędny adres, ich awizowanie i zwracanie do sądu ze skutkiem doręczenia całkowicie pozbawia jednostkę tego prawa. Po drugie, zadaniem listonosza jest dokonanie jedynie wstępnej oceny wiarygodności informacji o niezamieszkiwaniu w danym miejscu adresata i odnotowanie jej w formularzu pokwitowania odbioru. Taka ocena nie jest wiążąca dla sądu, który dokonuje ostatecznej weryfikacji tej informacji i decyduje, czy pismo słusznie zostało zwrócone bez skutku doręczenia, czy też powinno zostać awizowane. Po trzecie, umieszczenie adnotacji o innej przyczynie niedoręczenia przesyłki nie wymaga pobierania przez listonosza jakichkolwiek oświadczeń w formie pisemnej, choć jest to możliwe, a czasami może być pożądane ze względów dowodowych. Twierdzenie, że „Poczta Polska S.A. nie ma żadnych podstaw prawnych do pozyskiwania takich oświadczeń”, jest nieuzasadnione, bo każdy podmiot może przetwarzać dane osobowe za zgodą zainteresowanej osoby. Po czwarte, wymóg korekty praktyki Poczty Polskiej S.A. nie wynika z opinii Rzecznika Praw Obywatelskich i Ministra Sprawiedliwości, lecz z przepisów prawa, które jednoznacznie nakazują dokonanie adnotacji o przyczynie niedoręczenia przesyłki na formularzu potwierdzenia odbioru. Taką przyczyną może być również otrzymanie przez listonosza informacji, że adresat nigdy nie mieszkał w danym miejscu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹² do Prezesa

¹¹¹ Pismo z 26 kwietnia 2023 r.

¹¹² VII.501.36.2022 z 6 czerwca 2023 r.

Zarządu Poczty Polskiej z prośbą o: przedstawienie informacji na temat systemowych zasad postępowania, jakie Poczta Polska S.A. miała wypracować we współpracy z Centrum Zakupów dla Sądownictwa – Instytucja Gospodarki Budżetowej; wyjaśnienie, w jaki sposób Poczta Polska S.A. wypełnia obowiązki wynikające z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 6 maja 2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym oraz formularza z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 10 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism organów procesowych w postępowaniu karnym.

W odpowiedzi Prezes Zarządu Poczty Polskiej S.A. wskazał¹¹³, że zapisy Kodeksu postępowania cywilnego jak i karnego stanowią, że to strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie adresu swego zamieszkania. Dotyczy to także strony, która zgłosiła wniosek o dokonywanie doręczeń na adres oznaczonej skrytki pocztowej i nie zawiadomiła organu o zmianie tego adresu lub zaprzestaniu korzystania z niego. Poczta Polska S.A. podtrzymuje przekazane uprzednio stanowisko o braku podstaw prawnych do dokonywania każdorazowo zwrotów przesyłek po otrzymaniu pod adresem doręczenia informacji „adresat wyprowadził się”. Otrzymany komunikat może być niezgodny z prawdą, a dokonanie zwrotu przesyłki wyłącznie na jego podstawie może być sprzeczne z wolą adresata. Jednocześnie wobec powagi sprawy Poczta Polska S.A. podjęła kroki celem wypracowania wspólnie z organem sądownictwa procedur zmierzających do usystematyzowania tego zagadnienia.

3. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

a) Brak możliwości zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji

Rzecznik zgłosił¹¹⁴ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o stwierdzenie, że: art. 394² § 1¹ Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie, kończącego postępowanie w sprawie, postanowienia o odrzuceniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, wydanego (rozpoznanego) po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

¹¹³ Pismo z 3 lipca 2023 r.

¹¹⁴ IV.511.44.2023 z 10 lutego 2023 r., sygn. akt SK 3/23.

W ocenie Rzecznika możliwość uruchomienia kontroli kasacyjnej orzeczenia – a taka jest istota i funkcja procesowa wniosku o uzasadnienie orzeczenia sądu odwoławczego – jest wyjątkowo doniosła z punktu widzenia uprawnień procesowych stron. Ustawodawca uznał, że w pewnych sprawach, z uwagi na ich kryteria przedmiotowe, strony mogą skorzystać z instytucji skargi kasacyjnej i uruchomić postępowanie kontrolne przed Sądem Najwyższym. Skoro postępowanie kasacyjne jest w tych sprawach dopuszczalne, to każdy jego etap powinien zostać ukształtowany zgodnie z zasadami sprawiedliwej procedury – standardy nie powinny być w tym wypadku obniżone w stosunku do poprzednich etapów postępowania. Tymczasem na każdym z wcześniejszych etapów postępowania postanowienia je kończące podlegają zaskarżeniu – w przypadku orzeczeń sądu pierwszej instancji jest to zasada, od której nie ma wyjątków. Co istotne, postanowienia takie są zaskarżalne również na etapie kasacyjnym: ustawodawca przewidział środek zaskarżenia – rozpatrywany przez Sąd Najwyższy – od postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej (art. 394¹§ 1 k.p.c.). Skoro w przypadku odrzucenia skargi kasacyjnej spełnienie formalnych warunków tego środka badane jest przez dwie instancje sądowe – w tym Sąd Najwyższy – niezrozumiałe jest odmienne potraktowanie innego rodzaju formalnej kontroli dopuszczalności skargi kasacyjnej.

W opinii Rzecznika w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, które polega na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej. O tym, że zamiarem ustawodawcy było objęcie możliwością zaskarżenia wszystkich postanowień kończących postępowanie w sprawie, a skarżony brak zażalenia jest poniekąd niezamierzonym pominięciem ustawodawczym, świadczy treść uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej kodeks postępowania cywilnego z 2019 r., że „(...) katalog postanowień podlegających zaskarżeniu (...) należy uzupełnić o postanowienie o odrzuceniu apelacji”. Obecnie bowiem postanowienie o odrzuceniu apelacji nie jest zaskarżane do sądu wyższej instancji, lecz zażalenie rozpatruje sąd tej samej instancji w innym składzie. Jest to kolejny etap wprowadzania do polskiej procedury cywilnej instytucji tzw. zażalenia „poziomego”. Nie oceniając trafności takiego rozwiązania, należy zauważyć, że jest to minimalny standard, który powinien zostać spełniony w przypadku postanowień kończących postępowanie w sprawie, a którym to standardem nie zostało objęte postanowienie o odrzuceniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia sądu odwoławczego. Dlatego RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 394²§ 1¹ k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie kończącego postępowanie w sprawie postanowienia o

odrzućeniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia, wydanego (rozpoznanego) po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Sprawa ta oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

Należy jednak odnotować, że dostrzeżony problem konstytucyjny rozwiązano w drodze legislacyjnej: kolejna ustawa nowelizująca k.p.c.¹¹⁵ wprowadziła z dniem 28 września 2023 r. nowy art. 394² § 1¹ pkt 5¹, zgodnie z którym zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje także na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest odmowa uzasadnienia orzeczenia oraz jego doręczenia.

b) Brak możliwości podniesienia zarzutu naruszenia prawa procesowego w postaci art. 41 k.p.k. i art. 4 k.p.k. w skardze do Sądu Najwyższego

Analiza wniosków obywateli wpływających do Rzecznika ujawniła niespójność systemową w zakresie braku możliwości podniesienia zarzutu naruszenia prawa procesowego w postaci art. 41 k.p.k. i art. 4 k.p.k. w skardze do Sądu Najwyższego od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania.

Rzecznik zwrócił uwagę na ugruntowany pogląd, zgodnie z którym orzekanie przez sędziego sądu odwoławczego we wcześniejszych sprawach danego oskarżonego, w tym także uchylenie orzeczenia w sprawie, a następnie powtórnie przeprowadzenie kontroli odwoławczej po ponownym rozpoznaniu sprawy w pierwszej instancji, nie jest okolicznością skutkującą automatycznie wyłączeniem takiego sędziego w oparciu o normę z art. 41 § 1 k.p.k. Podobnie zredagowanie zapatrywań prawnych i wskazań co do dalszego postępowania nie stanowi przesłanki, która mogłaby wywołać uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziego w danej sprawie. W wyroku w sprawie Toziczka przeciwko Polsce ETPC wskazał, że udział w różnych fazach postępowania tego samego sędziego w rozpoznawaniu danej sprawy prowadzi do naruszenia gwarantowanego w art. 6 EKPC prawa do rzetelnego procesu przez niezachowanie wymogu bezstronności, o ile ten sam sędzia dokonuje oceny własnych merytorycznych rozstrzygnięć wydanych we wcześniejszych instancjach. Tymczasem zakres możliwych do wniesienia środków zaskarżenia oraz zakres możliwych do podniesienia w ich ramach zarzutów został tak skonstruowany, że oskarżony, wobec którego sąd pierwszej instancji wyda wyrok uniewinniający, a wyrok ten zostanie uchylony do ponownego rozpoznania wyrokiem sądu

¹¹⁵ Ustawa z 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023, poz. 1860).

odwoławczego i tak opisana sytuacja procesowa się powtórzy, nie dysponuje żadnym środkiem prawnym umożliwiającym przeciwdziałanie orzekaniu w sprawie odwoławczej przez tego samego sędziego.

Wobec powyższego Rzecznik uznał za zasadne rozszerzenie możliwych do podniesienia zarzutów w skardze do Sądu Najwyższego od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania o zarzut naruszenia art. 41 k.p.k. i art. 4 k.p.k. Art. 539a § 3 k.p.k. winien mieć zatem nadane brzmienie: „Skarga może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 k.p.k. lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k., a gdy dotyczy wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok uniewinniający sądu pierwszej instancji, może być wniesiona także z powodu naruszenia art. 4 k.p.k. lub art. 41 k.p.k.”. Rzecznik zwrócił się¹¹⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec przedłożonego postulatu.

Minister Sprawiedliwości nie udzielił Rzecznikowi odpowiedzi na przedmiotowe wystąpienie.

c) Brak odwołania od oddalenia skargi na czynności komornika

Rzecznik zgłosił¹¹⁷ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją art. 398²² § 1 w związku z art. 767⁴ § 1 w związku z art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim wyłącza prawo wniesienia do sądu skargi na orzeczenie referendarza sądowego oddalające skargę na czynności komornika sądowego polegające na zajęciu wierzytelności lub zarządzeniu sprzedaży udziałów. RPO przedstawił stanowisko, że zakwestionowana norma prawna jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny dotyczy funkcjonowania w obrocie prawnym normy, z której wynika, że orzeczenie referendarza sądowego, wykonującego zadania z zakresu ochrony prawnej w postępowaniu egzekucyjnym, nie podlega kontroli sądowej, gdyż nie przysługuje na nie skarga do sądu.

Sąd w postępowaniu egzekucyjnym, rozpoznając środki zaskarżenia, realizuje w ten sposób nadzór judykacyjny nad postępowaniami egzekucyjnymi prowadzonymi przez komorników. Jednocześnie przekazanie do kompetencji referendarzy sądowych rozpoznawania skarg na czynności komornika nie oznacza, że nie korzystają one z

¹¹⁶ II.510.1076.2022 z 19 marca 2023 r.

¹¹⁷ V.510.28.2023 z 7 marca 2023 r., sygn. akt SK 10/23.

gwarancji wynikających z prawa do sądu, w tym do efektywnej kontroli sądowej, możliwej do zainicjowania w czasie odpowiednim do podjęcia ewentualnych koniecznych działań korygujących. Oceny tej nie zmienia fakt, że czynności te podejmowane są w związku z wykonywaniem przez komornika sądowego przymusu państwowego w celu wyegzekwowania prawomocnego orzeczenia sądowego. W wyniku prowadzenia postępowania egzekucyjnego dochodzi do zmian w stanie majątkowym dłużnika, jednakże po to został ustanowiony nadzór sądowy nad czynnościami komornika, aby w trakcie niejednokrotnie skomplikowanego procesu egzekwowania należności nie doszło do naruszeń prawa. Funkcja ta została powierzona sądom. Jeżeli jednak wykonują ją referendarze sądowi, to nie może to prowadzić do ograniczenia kontrolnej funkcji sądu wobec rozstrzygnięć kształtujących sytuację podmiotów prawa, wydawanych przez organy pozasądowe. W ramach prawa do sądu, w jego drugiej postaci, to jest w funkcji ochrony prawnej, mieści się także możliwość poddania każdego rozstrzygnięcia referendarza sądowego w zakresie skargi na czynności komornika pod ostateczną kontrolę sądu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

d) Termin na umorzenie zawieszonego postępowania cywilnego

Rzecznik zgłosił¹¹⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania konstytucyjności przepisu nakazującego umorzenie postępowania cywilnego po jego zawieszeniu w terminie liczonym od wydania postanowienia o zawieszeniu, a nie od jego doręczenia stronie. RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 182 § 1 pkt 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nakazuje umorzenie postępowania po upływie trzech miesięcy liczonych od „daty postanowienia” rozumianego jako data jego wydania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik doprecyzował zaskarżoną normę prawną w ten sposób, że zawęził ją do zakresu uwzględniającego uprzednią podstawę zawieszenia. W sprawie będącej tłem skargi konstytucyjnej przyczyną zawieszenia postępowania było bowiem niewykonanie zarządzeń sądu, czyli podstawę zawieszenia stanowił art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c.

W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis wprowadza mechanizm na tyle wadliwy, niespójny wewnętrznie i niekonsekwentny, że może prowadzić do naruszeń praw procesowych strony, a w konsekwencji – utraty możliwości dochodzenia roszczeń. Nie

¹¹⁸ IV.511.194.2023 z 7 czerwca 2023 r., sygn. akt SK 40/23.

można uznać za spełniającą standardy konstytucyjne regulację, w świetle której dla umorzenia postępowania „irrelevantna jest okoliczność, czy postanowienie o zawieszeniu postępowania było prawomocne, a nawet czy w ogóle zostało doręczone stronie”. Nie jest również oczywiste, czy sąd umarzający postępowanie może kontrolować podstawy – a zatem i zasadność – uprzedniego zawieszenia postępowania.

Ustalając początek biegu terminu, po upływie którego umorzenie postępowania jest obligatoryjne, ustawodawca powinien wziąć pod uwagę wiele czynników: przede wszystkim długość samego terminu, ale także konieczność uzyskania informacji przez samą stronę o początku biegu terminu, oraz opisany powyżej kontekst normatywny i organizacyjny, w jakim działają polskie sądy.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

e) Termin na umorzenie zawieszonego postępowania cywilnego

Zbliżony problem konstytucyjny jest przedmiotem kolejnej sprawy zawisłej przed TK, w której RPO również zgłosił¹¹⁹ udział. Rzecznik przedstawił stanowisko, iż art. 182 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nakazuje umorzenie postępowania zawieszonego uprzednio na podstawie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. po upływie trzech miesięcy liczonych od „daty postanowienia” rozumianego jako data jego wydania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz z art. 78 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika w tej sprawie prawo do sądu zostało naruszone w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej, której urzeczywistnieniu służy m.in. prawo do zaskarżenia orzeczenia, przy czym prawo to również powinno być uregulowane z zachowaniem zasad sprawiedliwej procedury. Rzecznik wskazał też na naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji w innym aspekcie – zaskarżona norma nie tylko stoi na przeszkodzie w realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej, ale także może stanowić ograniczenie prawa do uzyskania wyroku sądowego.

Art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c. wprowadza mechanizm na tyle wadliwy, niespójny wewnętrznie i niekonsekwentny, że narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej – poprzez stworzenie faktycznej bariery dla kontroli zażaleniowej. Bariera ta wynika, po pierwsze, z określenia w zaskarżonym przepisie początku biegu terminu jako daty wydania postanowienia oraz przyjęcia, że sam termin spoczywania sprawy bez biegu trwa trzy miesiące. Termin ten został na skutek kolejnych nowelizacji drastycznie skrócony – z

¹¹⁹ IV.511.429.2023 z 15 grudnia 2023 r., sygn. akt SK 96/23.

trzech lat do trzech miesięcy – podczas gdy początek jego biegu jest stabilny. Początek biegu terminu dla możliwego pozostawiania sprawy bez biegu miał inne znaczenie wówczas, gdy sam termin wynosił trzy lata: w tym czasie mogły zakończyć się wszystkie postępowania wpadkowe, związane z zawieszeniem postępowania, był to wystarczający okres dla wykonania zapewne każdego zarządzenia sądu. Jednak obecna konstrukcja art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c. prowadzi do powstania pułapki proceduralnej, która może dotyczyć także strony należycie dbającej o swoje interesy.

Po drugie, należy uwzględnić również kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje zaskarżony przepis, a zwłaszcza znowelizowaną w 2019 r. procedurę zaskarżania orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym. Obecnie strona odrębnie wnosi o doręczenie uzasadnienia postanowienia i dopiero wówczas może uruchomić dewolutywną kontrolę zażaleniovą. Szansa na to, że kontrola instancyjna zawieszenia postępowania zakończy się w ciągu trzech miesięcy od daty wydania postanowienia, jest mało prawdopodobna.

Po trzecie, trudno także abstrahować od realiów organizacyjnych polskiego sądownictwa, które powodują, że samo doręczenie orzeczenia trwa tygodniami – doręczenia elektroniczne, przewidziane przez art. 131¹ k.p.c., wciąż nie stały się standardem procesowym, zwłaszcza dla stron niereprezentowanych przez fachowego pełnomocnika. Z kolei czas pozostawiony stronie na działanie może być bardzo krótki. Zarządzenia sądu, których strona nie wykonała, mogą mieć różny charakter, wymagający przedłożenia dokumentacji czy ustalenia wielu informacji. Składanie wniosku o podjęcie postępowania pomimo niewykonania zarządzeń jest procesowo nieskuteczne: wniosek o podjęcie postępowania zawieszono na podstawie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. może okazać się skuteczny dopiero, gdy ustanie przeszkoda do nadania biegu sprawie.

Przepisy regulujące umorzenie postępowania były skonstruowane w sposób racjonalny, dający stronie możliwość działania; nie powinny one stanowić dla niej pułapki, na skutek której wszystkie dokonane wcześniej czynności procesowe tracą skutki prawne. Wadliwa regulacja kodeksowa umorzenia postępowania może doprowadzić do utraty roszczeń w prawie materialnym, z pokrzywdzeniem strony należycie broniącej swoich interesów.

Sprawa ta również oczekuje na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego.

f) Wznowienie postępowania cywilnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie ze skargi konstytucyjnej, do którego RPO zgłosił udział¹²⁰. W sprawie tej zakwestionowana została konstytucyjność art. 408 k.p.c. (w ówczesnym brzmieniu) ograniczającego pięcioletnim terminem dopuszczalność wznowienia postępowania w sprawie, w której sąd orzekał na podstawie przepisu uznanego następnie przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją. W postanowieniu z dnia 12 kwietnia 2023 r.¹²¹ Trybunał uznał, że skarga nie spełnia tzw. przesłanki funkcjonalnej: skarżącemu i tak nie przysługiwała skarga o wznowienie postępowania, zatem rozstrzygnięcie TK nie ma wpływu na jego sytuację prawną. Ponadto zdaniem Trybunału, mimo że RPO „przedstawił wnikliwą argumentację dot. niekonstytucyjności”, podobnie zresztą jak inni uczestnicy, to jednak nie sanuje to lakonicznego uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

g) Możliwość zaskarżenia orzeczenia referendarza sądowego w postępowaniu egzekucyjnym

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym zgłoszonym przez jeden z sądów, w której RPO zgłosił udział¹²². Zdaniem RPO niekonstytucyjny był przepis k.p.c., który ograniczał możliwość wniesienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego, które wydane zostało po rozpatrzeniu skargi na czynność komornika sądowego. Zdaniem RPO ograniczenie kognicji sądów w ten sposób, że to organ pozasądowy – kontrolując czynności komornika – w sposób wyłączny i ostateczny rozstrzyga o prawach lub obowiązkach stron postępowania egzekucyjnego, nie realizuje standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Postanowieniem z dnia 27 czerwca 2023 r.¹²³ Trybunał umorzył postępowanie z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez zaskarżony akt prawny. Objęta pytaniem prawnym treść art. 767^{3a} k.p.c. została zmieniona na mocy art. 1 pkt 220 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹²⁴.

¹²⁰ Informacja RPO za 2020 r., s. 146.

¹²¹ Sygn. akt SK 38/20.

¹²² Informacja RPO za 2018 r., s. 145.

¹²³ Sygn. akt P 21/17.

¹²⁴ Ustawa z 4 lipca 2019 r. (Dz.U. poz. 1469).

4. Bezpłatna pomoc prawna, rola adwokatów i radców prawnych, koszty

a) Ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu

Rzecznik skierował¹²⁵ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy orzeczenie w przedmiocie rozstrzygnięcia o kosztach wydawane w trybie art. 626 § 2 k.p.k. mieści się w pojęciu innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, a jeżeli tak, to czy wobec eliminacji z porządku prawnego norm prawnych zawartych w § 17 ust. 1 pkt. 2 oraz § 17 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 roku w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, obrońcom oraz pełnomocnikom przysługuje uprawnienie do skorzystania ze skutków wyroku¹²⁶ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. poprzez wnioskowanie na podstawie art. 626 § 2 k.p.k. o uzupełnienie (podwyższenie) wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu, świadczoną w postępowaniach zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądu powszechnego, opartych, w części dotyczącej rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, na niekonstytucyjnej normie prawnej?”.

Rzecznik stwierdził wystąpienie rozbieżności dotyczących interpretacji przez Sąd Najwyższy i *ex auctoritate* sądy powszechne art. 626 § 2 k.p.k. w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na mocy którego zakwestionowane zostało obowiązywanie § 17 ust. 1 pkt. 2 oraz § 17 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu¹²⁷.

Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały¹²⁸. Uznał, że sama rozbieżność w orzecznictwie zaistniała, jednak w jego ocenie wyrok Trybunału Konstytucyjnego, do którego odwołuje się pytanie prawne, jest orzeczeniem nieistniejącym. Orzeczenie to zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw stosownie do treści art. 190 ust. 2 Konstytucji, ale nie można pominąć faktu, że w składzie Trybunału orzekającego w tej sprawie zasiadał sędzia (Jarosław Wyrembak) powołany na stanowisko uprzednio już prawidłowo

¹²⁵ II.510.258.2023 z 26 czerwca 2023 r.

¹²⁶ Sygn. akt SK 78/21.

¹²⁷ Rozporządzenie z 3 października 2016 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 18 ze zm.).

¹²⁸ Postanowienie z 13 grudnia 2023 r., sygn. akt I KZP 5/23.

obsadzone. Skoro tak, to w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹²⁹ Trybunał Konstytucyjny wydający wyrok w tej sprawie nie spełniał wymogów „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC.

Sąd Najwyższy dodał, że sądy powszechne, rozpoznając wnioski złożone na podstawie art. 626 § 2 k.p.k., mają możliwość samodzielnej, rozproszonej kontroli konstytucyjności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu¹³⁰ oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu¹³¹ według wzorców kontroli konstytucyjności wskazanych w wyroku¹³² Trybunału Konstytucyjnego w prawidłowym składzie, w sprawach, gdy koszty obrońcy lub pełnomocnika z urzędu ponosi Skarb Państwa oraz w sprawach, gdzie wydatki zostały przeniesione na Skarb Państwa, a strona została zwolniona od kosztów sądowych.

Sąd Najwyższy odnotował, że Minister Sprawiedliwości przez 3 lata nie wykonał wskazanego tego wyroku oraz powiązanego z nim postanowienia sygnalizacyjnego¹³³.

5. Przewlekłość postępowań

a) Brak możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego

Rzecznik zgłosił¹³⁴ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej przewlekłości postępowania wykonawczego w przedmiocie udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności i wniósł o stwierdzenie, że: art. 2 ust. 1b ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹³⁵, w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu wykonawczym w przedmiocie udzielenia skazanemu przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

¹²⁹ Wyrok TK z 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor przeciw Polsce, skarga nr 4907/18.

¹³⁰ Rozporządzenie z 3 października 2016 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2631).

¹³¹ Rozporządzenie z 3 października 2016 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2437).

¹³² Wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19, OTK-A 2020, nr 13.

¹³³ Postanowienie z 20 kwietnia 2020 r., S 1/20, OTK-A 2020, nr 14.

¹³⁴ IX.517.1422.2023 z 6 października 2023 r., sygn. akt SK 84/23.

¹³⁵ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.).

Zdaniem Rzecznika każdy obywatel, również ten pozbawiony wolności, powinien być uprawniony do środka ochrony prawnej, który pozwalałby mu zapewnić sprawne działanie sądu w jego sprawie. Nie może ująć uwadze, że sprawność i efektywność są jednymi z podstawowych wartości sądowego stosowania prawa, jak też warunkami skuteczności prawa w ogóle. Nie ma też powodów, by osobom pozbawionym wolności odmawiać jednakowego traktowania przez władzę publiczną.

Możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego wiąże się ściśle z określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki składa się przede wszystkim z dwóch uprawnień. Domagania się od sądu prowadzenia postępowania nie dłużej niż tego wymaga wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto prawo to wymaga, by ustawodawca wprowadził takie instytucje prawne, które umożliwiają uczestnikom postępowania sięganie do efektywnych instrumentów proceduralnych przyspieszających postępowanie. Jednym z nich jest skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Ustawowe zagwarantowanie możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowań rozpoznawanych w oparciu o przepisy Kodeksu karnego wykonawczego uczyni to prawo realnym, a nie iluzorycznym dla osób pozbawionych wolności.

Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

b) Procedura przyznania wynagrodzenia tłumaczowi przysięgiemu

W odpowiedzi na stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości¹³⁶ Związek Zawodowy Tłumaczy Przysięgłych w Polsce przedstawił Rzecznikowi uwagi¹³⁷ dotyczące zasadności podjęcia działań legislacyjnych w celu ułatwienia tłumaczom przysięgłym wykonywania pracy na rzecz wymiaru sprawiedliwości.

Wnioskodawcy podkreślili, że istotna część uwag przedstawianych Rzecznikowi w roku 2022¹³⁸ pozostaje aktualna. Przede wszystkim kwestią niezwykle problematyczną jest średni czas mijający od momentu wydania postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia do przekazania rachunku do oddziału finansowego. Problem ten ma charakter systemowy i jest spowodowany stosowaniem reżimu prawnego dotyczącego biegłych do tłumaczy przysięgłych. Czynności tłumaczy przysięgłych wykonywane są w pełni na zlecenie sądu, nie na wniosek stron postępowania, jak zdarza się w przypadku biegłych, zaś sam tłumacz

¹³⁶ Pismo z 23 grudnia 2022 r.

¹³⁷ Pismo z 2 lutego 2023 r.

¹³⁸ Informacja RPO za 2022 r., s. 85–86.

poprzez wykonywanie swojej pracy nie wnosi wartości merytorycznej w przedmiot rozstrzygnięcia sądu. W związku z tym tłumacz nie ma żadnej relacji ze stronami, zaś samo postanowienie o przyznaniu wynagrodzenia jest tylko wynikiem kontroli poprawności rozliczenia przedstawionego przez tłumacza, a więc „arytmetyki wynikającej z rozporządzenia” i powinno być zaskarżalne wyłącznie przez tłumacza. Dlatego też zasadne byłoby wydzielenie w przepisach norm dotyczących przyznawania wynagrodzenia za czynności tłumaczy przysięgłych

RPO, dzieląc argumentację Wnioskodawców, zwrócił się¹³⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych. W swoim wystąpieniu Rzecznik podkreślił, że tłumacz przysięgły pełni ważną rolę w postępowaniu sądowym. Od jego wiedzy i umiejętności często zależą dalsze czynności podejmowane przez sąd, co ma niewątpliwie wpływ na realizację konstytucyjnego prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Długotrwałe oczekiwanie na wypłatę honorarium za wykonane zlecenie godzi w prawo tłumaczy przysięgłych do wynagrodzenia oraz może zniechęcać kandydatów do wykonywania tego zawodu.

6. Prawo do rzetelnego procesu

a) Potrzeba uchylecia art. 15zrz¹ uCOVID

Rzecznik zwrócił się¹⁴⁰ do Ministra Sprawiedliwości z propozycją zainicjowania prac legislacyjnych, które zmierzałyby do uchylecia art. 15zrz¹ uCOVID, który stanowi, że: „1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 6 miesięcy po ich odwołaniu nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. 2. Okresy, o których mowa w ust. 1, liczy się od dnia 14 marca 2020 r. – w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego oraz od dnia 20 marca 2020 r. – w przypadku stanu epidemii”. Został on dodany ustawą o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, zaś zgodnie z art. 8 tejże ustawy, powyższe rozwiązanie weszło w życie po upływie 14 dni.

W ramach tego wystąpienia RPO zajął zachowujące aktualność stanowisko, że konsekwencją wprowadzenia art. 15zrz¹ uCOVID jest zagrożenie realizacji krajowych i międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu, w tym konieczności

¹³⁹ VII.510.76.2022 z 28 grudnia 2023 r.

¹⁴⁰ Informacja RPO za 2022 r., s. 295.

rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Wyłączenie możliwości przedawnienia przestępstw i przestępstw skarbowych, uzależnione w istocie jedynie od decyzji Ministra Zdrowia, w obliczu nadmiernego obciążenia organów sprawujących wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, w istocie niweluje jedyny sztywny wyznacznik, zakreślający temporalne granice, w których powinno się zamknąć postępowanie karne.

W otrzymanej z resortu sprawiedliwości odpowiedzi wskazano, że nie jest już konieczne utrzymywanie w obrocie prawnym normy takiej, jak art. 15zrz¹ uCOVID i uzasadnione jest jej uchylenie. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się¹⁴¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy zostały zainicjowane prace legislacyjne, które zmierzałyby do uchylenia art. 15zrz¹ uCOVID, oraz jaki ewentualnie jest stan tych prac legislacyjnych.

Minister Sprawiedliwości poinformował¹⁴², że w dniu 7 lipca 2023 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Art. 28 wskazanej ustawy ma następujące brzmienie: „W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wprowadza się następujące zmiany: traci moc art. 15zrz¹; uchyla się art. 15zrs¹ i art. 15 zrs²; uchyla się art. 15zrs⁹.”. Stosownie do art. 40 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw opisana zmiana, stwierdzająca utratę mocy obowiązującego art. 15zrz¹ ustawy covidowej, weszła w życie 1 października 2023 r. Postulat Rzecznika został więc zrealizowany.

Niezależnie od tego Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pytanie prawne sądu dotyczące konstytucyjności „przepisu covidowego” zawieszającego bieg terminów przedawnienia w prawie karnym i prawie karnym skarbowym¹⁴³ i orzekł, że art. 15zrz¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

¹⁴¹ II.510.735.2021 z 20 marca 2023 r.

¹⁴² Pismo z 10 listopada 2023 r.

¹⁴³ Wyrok TK z 12 grudnia 2023 r., sygn. P 12/22.

Wyrok Trybunału usuwa z systemu prawnego skutek, jaki wywierał ten przepis. W sprawach zakończonych, w których zastosowano ów przepis, otwiera on zainteresowanym drogę do wznowienia postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji), a w sprawach będących w toku – powoduje jego pominięcie przy orzekaniu i stosowanie przepisów ogólnych w zakresie biegu przedawnienia.

b) Potrzeba uchylecia art. 15zrr uCOVID

Rzecznik zgłosił¹⁴⁴ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o stwierdzenie, że art. 15zrr ust. 6 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁴⁵ jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Podstawową wadą art. 15zrr¹, na co zwrócił¹⁴⁶ uwagę Trybunał Konstytucyjny, jest to, że cedował on decyzję o wstrzymaniu biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe na organy władzy wykonawczej. Tymczasem przedawnienie karalności jest chronione zasadą ochrony zaufania i ewentualne klauzule wydłużające terminy z mocą wsteczną muszą być oceniane pod kątem zgodności z art. 2 Konstytucji. Konstytucyjne zasady prawa obowiązują w całym systemie prawa, a tym samym oddziałują na przedawnienie bezpośrednio, co za tym idzie – wprowadzenie tej instytucji nie jest wyborem ustawodawcy wykraczającym poza standardy konstytucyjne. Instytucji przedawnienia nie wolno zatem odrywać od tych standardów konstytucyjnych i prawnomiedzynarodowych, których realizacji ona służy. Konsekwencją art. 15zrr¹ było oraz konsekwencją art. 15zrr ust. 6 uCOVID jest naruszenie zasady ochrony zaufania w kontekście prawa obywateli do sprawiedliwego procesu, w tym do rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Przepis art. 15zrr ust. 6 uCOVID również cedował decyzję o wstrzymaniu biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary na organ władzy wykonawczej. Uchylenie wskazanego przepisu po 46 dniach jego obowiązywania (przedawnienie nie biegło w okresie od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 16 maja 2020 r.) zasadniczo nie zmienia oceny, że art. 15zrr ust. 6 uCOVID powieliła wszystkie wady art. 15zrr¹ ust. 1 uCOVID. Ustawodawca w ramach realizowanej polityki karnej ma

¹⁴⁴ II.510.1008.2023 z 16 października 2023 r., sygn. SK 107/23.

¹⁴⁵ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 374 ze zm.).

¹⁴⁶ Wyrok TK z 12 grudnia 2023 r., sygn. P 12/22.

uprawnienie do określenia długości terminu przedawnienia, a nawet przyjęcia, że niektóre przestępstwa nie przedawniają się w ogóle. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że przedawnienie nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym i teoretycznie, gdyby ustawodawca nie przewidział tej instytucji na poziomie ustawy zwykłej, nie można byłoby twierdzić, że konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie zostały w ten sposób naruszone. Obywatel nie może oczekiwać korzyści, które mogłyby dla niego wynikać w związku z naruszeniem prawa ze względu na taką, a nie inną politykę karną państwa. Może jednak oczekiwać realizacji krajowych i międzynarodowych standardów sprawiedliwego procesu, w tym konieczność rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki” (art. 45 ust. 1 Konstytucji; art. 6 ust 1 EKPC; art. 14 ust. 3 MPPOiP).

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Art. 46 – Przepadek rzeczy

Przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

1. Przepadek pojazdu lub jego równowartości

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił senackim komisjom opinię ws. nowelizacji z 7 lipca 2023 r. dotyczącej m.in. kodeksów karnego, postępowania karnego oraz cywilnego, specustawy covidowej, prawa o ustroju sądów powszechnych oraz o prokuraturze (druk senacki nr 1039).

W opinii tej przedstawiono m.in. uwagi dotyczące instytucji przepadku pojazdu albo przepadku równowartości pojazdu. Zdaniem RPO kształt przepisów określających zasady tego przepadku budzi zastrzeżenia konstytucyjne. W propozycjach zmian nie uwzględniono tego, że miarą dolegliwości jest wyłącznie wartość pojazdu. Tymczasem czyn zabroniony może zostać popełniony przez sprawcę nie tylko przy wykorzystaniu samochodu własnego, ale także samochodu będącego przedmiotem umowy leasingu, najmu czy użyczenia albo też samochodu nowego albo w znacznym stopniu zniszczonego. Wartość pojazdu nienależącego do sprawcy nie oddaje stanu majątku sprawcy.

Zastrzeżenia budzi także obligatoryjność środka karnego. Istnieją bowiem sytuacje, w których sąd nie będzie mógł odstąpić od orzeczenia przepadku, nawet w szczególnie uzasadnionych sytuacjach. Sąd pozbawiony jest wówczas, koniecznej w świetle Konstytucji RP, swobody orzeczniczej, bez której nie sposób *in concreto* mówić o racjonalnych ocenach i decyzjach sądowych. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy karnej polega na indywidualizacji i uadekwatnianiu reakcji karnej. Tymczasem w świetle proponowanych przepisów sądy będą zobligowane stosować reakcje karne nieadekwatne zarówno do wagi zdarzenia drogowego z udziałem sprawcy, stopnia jego winy, jak i do jego możliwości majątkowych i zarobkowych.

Ponadto art. 44b § 4 k.k. nadal nie obejmie sprawców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą i wykonujących czynności zawodowe lub służbowe polegające na prowadzeniu pojazdu na własną rzecz albo kierujących pojazdem na podstawie innej niż umowa o pracę, na przykład na podstawie umowy cywilnoprawnej. Wyłączenie przepadku tylko wobec osób zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę, z wyłączeniem osób prowadzących własną działalność gospodarczą, narusza zasadę równości.

Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia

Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

1. Kontakty między rodzicami a małoletnimi dziećmi

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika są problemy, na jakie napotykają sądy orzekające o sposobie realizacji kontaktów dziecka z jednym z rodziców, w sytuacji gdy rodzice nie żyją razem. Trybunał Konstytucyjny uznał¹⁴⁷, że dyspozycje art. 598¹⁵ § 1 i art. 598¹⁶ § 1 k.p.c., mimo że odnoszą się do osoby rodzica dziecka (bądź opiekuna), wkraczają zakresem stosowania w sferę autonomii dziecka wówczas, gdy nie ma ono woli kontaktu z rodzicem.

Wola każdego człowieka jest elementem jego życia osobistego, podlegającego ochronie prawnej i objętego gwarancją dysponowania tym dobrem według własnego uznania w myśl art. 47 Konstytucji. Mechanizm prawny, który umożliwia stosowanie sankcji finansowych wobec osoby sprawującej pieczę nad dzieckiem w sytuacji, w której nie wykonuje ona nałożonych na nią obowiązków dotyczących kontaktu dziecka, ale z powodu uwzględnienia woli (zdania) właśnie dziecka, uznać należy za niezgodny z przywołanymi przepisami Konstytucji. Działania rodziców w ramach pieczy nad dzieckiem i jego reprezentowania powinny być bowiem podejmowane z poszanowaniem godności i praw dziecka. Art. 48 ust. 1 zd. drugie oraz art. 72 ust. 3 Konstytucji, nakazujące zapoznanie się z opinią dziecka w jego własnych sprawach oraz uszanowanie zajętego przez nie stanowiska w miarę możliwości i z uwzględnieniem stopnia jego dojrzałości, nie mogą pozostać przepisami pozbawionymi bezpośredniego skutku prawnego. Sąd opiekuńczy, wydając postanowienia w trybie art. 598¹⁵ § 1 i art. 598¹⁶ § 1 k.p.c., powinien być obowiązany do samodzielnego wysłuchania dziecka przed podjęciem decyzji w sprawach dotyczących jego osoby, jeżeli rozwój umysłowy dziecka, stan zdrowia i stopień jego dojrzałości na to pozwalają, a ponadto obowiązany jest w miarę możliwości uwzględnić jego rozsądne życzenia.

Rzecznik wskazał, że realizacja wyroku TK może napotykać na trudności. Sam Trybunał w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że skutkiem niniejszego wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej przez art. 598¹⁵ § 1 oraz art. 598¹⁶ § 1 k.p.c., a tylko wyeliminowanie zakresu tych przepisów, który został wskazany w sentencji orzeczenia jako

¹⁴⁷ Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 3/20.

niekonstytucyjny. Sądy opiekuńcze – przy rozpatrywaniu wniosków o zagrożenie zapłatą określonej sumy pieniężnej oraz o zobowiązanie do zapłaty tej sumy – obowiązane będą z urzędu wziąć pod uwagę, czy do niewykonania albo niewłaściwego wykonania obowiązków przez osobę, pod której pieczęą znajduje się dziecko, doszło w wyniku uwzględnienia woli dziecka. Oznacza to, że aktualnie ocena, czy dany sąd realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, możliwa jest wyłącznie w toku postępowania odwoławczego, przy tym brak jest w przepisach jednoznacznych wytycznych, w jaki sposób sąd *meriti* ma swoje obowiązki w tej kwestii wykonywać.

W ocenie Rzecznika nie można poprzestać wyłącznie na nałożeniu na sądy obowiązku uwzględniania treści wyroku Trybunału. Istnieje potrzeba podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do dokonania zmian istniejących regulacji, celem zagwarantowania właściwej realizacji tego wyroku. Rozważenia wymaga, w jaki sposób uwzględnić w treści przepisów dotyczących wykonywania kontaktów z dzieckiem regulacje art. 72 ust. 3 Konstytucji oraz konieczna jest ocena treści innych przepisów k.p.c., to jest art. 216¹ oraz 576 § 2 k.p.c. z punktu widzenia zapewnienia należytej wagi woli dziecka przy wydawaniu rozstrzygnięć. Trzeba rozważyć podjęcie szerszej nowelizacji przepisów regulujących wykonywanie kontaktów z dzieckiem, w postaci przede wszystkim uproszczenia i sprowadzenia do jednego etapu procedury orzekania oznaczonej sumy pieniężnej, i rozważenie możliwości uniemożliwienia stosowania tej procedury do „odzyskiwania” alimentów, orzekanych w innym postępowaniu od rodzica uprawnionego do kontaktów. Dlatego Rzecznik zwrócił się¹⁴⁸ do Ministra Sprawiedliwości o stanowisko w sprawie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w celu realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jak również o informacje o kierunku, w jakim będą podążać ewentualnie planowane zmiany.

Minister – Członek Rady Ministrów poinformował¹⁴⁹, że w Departamencie Praw Obywatelskich i Tożsamości Europejskiej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podjęto prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Ich celem jest wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego skuteczną reakcję na niewykonywanie albo niewłaściwe wykonywanie obowiązków wynikających z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem, poprzez zastąpienie instytucji zapłaty sumy pieniężnej na rzecz drugiego rodzica instytucją grzywny należnej Skarbowi Państwa. Projekt ustawy został

¹⁴⁸ IV.071.5.2022 z 9 lutego 2023 r.

¹⁴⁹ Pismo z 30 marca 2023 r.

zgłoszony do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Po dokonaniu ww. wpisu projekt zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania, w tym przez Rzecznika.

2. Umożliwienie skorzystania z przerwy na karmienie dziecka w trakcie egzaminu radcowskiego/adwokackiego

Do Rzecznika wpływały skargi matek przygotowujących się do zdania egzaminu radcowskiego lub adwokackiego na uzależnianie prawa do dodatkowych przerw na karmienie dziecka piersią od przedłożenia zaświadczenia lekarskiego. Wydanie takiego zaświadczenia nie jest refundowane przez Narodowy Fundusz Zdrowia, przez co jego uzyskanie wiąże się z koniecznością uiszczenia opłaty w ramach wizyty prywatnej rzędu od 150 do nawet 300 złotych. Jest to ważny problem z punktu widzenia prawa kobiet łączących obowiązki macierzyńskie z zawodowymi do poszanowania ich życia rodzinnego, chronionego konstytucyjnie (art. 18 oraz 47 Konstytucji).

W obecnym stanie prawnym kobieta przystępująca do egzaminu może uzyskać prawo do dwóch 30–45-minutowych przerw na karmienie dziecka lub dzieci piersią w czasie trwania każdego dnia egzaminu radcowskiego/adwokackiego, jeśli wystąpi z wnioskiem do przewodniczącego komisji egzaminacyjnej, przedkładając zaświadczenie lekarskie potwierdzające fakt karmienia piersią. Analogiczne prawo do przerw na karmienie piersią przewidziano w odniesieniu do pracowniczek w miejscu pracy (art. 187 § 1 Kodeksu pracy), przepis ten nie formułuje jednak wymogu przedłożenia pracodawcy zaświadczenia lekarskiego.

Celem wymogu przedłożenia zaświadczenia lekarskiego jest weryfikacja prawdomówności wnioskodawczyni i zapobieganie potencjalnym nadużyciom w postaci wykorzystywania przerw w celach innych niż karmienie dziecka. Wymóg ten jest jednak nie tylko uciążliwy dla zdających matek, ale także nieprzydatny dla osiągnięcia tego celu – sam fakt przedłożenia takiego zaświadczenia nie gwarantuje bowiem, że zdająca wykorzysta przerwę na karmienie dziecka. W ocenie RPO można ten cel osiągnąć w bardziej efektywny, a zarazem mniej uciążliwy dla matek sposób niż przez wymaganie przedłożenia zaświadczenia lekarskiego, którego uzyskanie wiąże się z dość znaczącym kosztem. Wystarczające powinno być złożenie przez zdającą oświadczenia o karmieniu piersią, które mogłoby – w razie wątpliwości i w przypadkach niezbędnych – zostać zweryfikowane przez komisję egzaminacyjną np. poprzez wyznaczenie pracownika do obserwacji zdającej w trakcie przerwy, w sposób zapewniający jej odpowiednią ochronę

prywatności, w celu upewnienia się, że wykorzystuje ją na karmienie dziecka. Alternatywnie można by ograniczyć wymóg przedłożenia zaświadczenia lekarskiego tak, aby co do zasady uzyskanie prawa do przerwy było możliwe na podstawie samego oświadczenia zdającej, a dopiero w razie wątpliwości co do jego prawdziwości komisja egzaminacyjna mogłaby zażądać przedłożenia zaświadczenia lekarskiego. W przekonaniu Rzecznika przepisy regulujące zasady przyznawania przerw na karmienie dziecka piersią powinny być kształtowane w oparciu o domniemanie uczciwości zdających. Zdecydowana większość zdających to aplikanci, których uczciwość została potwierdzona przez samorząd zawodowy na etapie wpisu na listę aplikancką, w ramach weryfikacji posiadania przymiotu nieskazitelного charakteru. Rzecznik zwrócił się¹⁵⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie nowelizacji rozporządzeń w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego i radcowskiego w przedmiotowym zakresie.

Minister poinformował¹⁵¹, że w resorcie sprawiedliwości zostały zainicjowane prace legislacyjne w kierunku zmiany rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeprowadzania egzaminu adwokackiego i radcowskiego, mające na celu zastąpienie wymogu przedłożenia zaświadczenia lekarskiego wymogiem oświadczenia zdającej. Tożsame prace legislacyjne prowadzone są również w odniesieniu do rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego i notarialnego oraz w sprawie przeprowadzania egzaminu komorniczego.

W dniu 2 sierpnia 2023 r. weszła w życie nowelizacja znosząca wymóg zaświadczenia w odniesieniu do egzaminu komorniczego¹⁵², a dnia 23 sierpnia 2023 r. weszły w życie analogiczne nowelizacje odnoszące się do egzaminu radcowskiego, adwokackiego i notarialnego¹⁵³.

3. Podśluchy w aptekach

Na podstawie doniesień prasowych Rzecznik powziął informację, że w aptekach poza monitoringiem wizyjnym zainstalowane są mikrofony rejestrujące dźwięk, co oznacza, że rejestrowane są rozmowy pracowników aptek z pacjentami podczas wydawania im leków.

¹⁵⁰ VII.501.33.2023 z 13 marca 2023 r.

¹⁵¹ Pismo z 7 czerwca 2023 r.

¹⁵² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przeprowadzania egzaminu komorniczego (Dz.U. poz. 1363).

¹⁵³ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie przeprowadzania egzaminu radcowskiego (Dz.U. poz. 1548), adwokackiego (Dz.U. poz. 1549) i notarialnego (Dz.U. poz. 1547).

Z artykułu prasowego wynikało, że problem znany jest od dawna, zaś oficjalnych działań w tej sprawie nie podjęto, ponieważ wszystkie informacje przekazywane są anonimowo. Wskazywano również, że pacjenci nie byli informowani o fakcie nagrywania ich wizyt w aptekach. Nie było żadnych oznaczeń, zaś mikrofony były ukryte przed pacjentami. Natomiast nagrania pracowników i ich pozasłużbowych rozmów wykorzystywane były w sprawach pracowniczych.

Materia ta dotyczy prawa do prywatności objętego gwarancją konstytucyjną. Ponadto zawód farmaceuty jest zawodem związanym z zachowaniem tajemnicy zawodowej. Pacjent zaś ma prawo do zachowania w tajemnicy przez osoby wykonujące zawód medyczny, w tym udzielające mu świadczeń zdrowotnych, informacji z nim związanych, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu medycznego.

Z artykułu prasowego wynikało, że mogło dojść do naruszenia praw pracowniczych wynikających z przepisów Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 22² k.p. jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa pracowników lub ochrony mienia lub kontroli produkcji lub zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, pracodawca może wprowadzić szczególny nadzór nad terenem zakładu pracy lub terenem wokół zakładu pracy w postaci środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu. Monitoring wizyjny nie może obejmować pomieszczeń sanitarnych, szatni, stołówek oraz palarni, o ile nie jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa i tajemnicy, o których mowa powyżej. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się¹⁵⁴ do Prezesa Naczelnej Rady Aptekarskiej z prośbą o informację o podjętych w tej sprawie czynnościach.

Prezes NRA poinformował¹⁵⁵, że do Naczelnej Rady Aptekarskiej nie docierały oficjalne informacje na temat nieprawidłowości w sieci aptek ogólnodostępnych w zakresie m.in. nagrywania rozmów personelu fachowego z pacjentami bez ich wiedzy. Naczelna Izba Aptekarska zwróciła się do wszystkich okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej z prośbą o przekazanie informacji na temat ewentualnych skarg lub sygnałów, jakie mogły wpływać do organów okręgowych izb aptekarskich w wyżej wymienionej sprawie.

¹⁵⁴ VII.501.175.2023 z 24 października 2023 r.

¹⁵⁵ Pismo z 6 listopada 2023 r.

4. Jawny rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych

Rzecznik podjął sprawę dotyczącą jawnego rejestru umów, który ma zostać prowadzony dla umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych. Obowiązek prowadzenia takiego rejestru wynika z art. 6 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁶ (dalej jako: „ustawa zmieniająca”) zmieniającego ustawę o finansach publicznych¹⁵⁷ poprzez dodanie przepisu art. 34a do tej ustawy.

Rzecznik zwrócił uwagę na to, aby ujawnianie informacji w publicznym rejestrze umów odbywało się przy uwzględnieniu standardów dotyczących udostępniania informacji publicznej o osobach pełniących funkcje publiczne, wyznaczonych w orzecznictwie przez Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne. Aktualne regulacje budzą wątpliwości z punktu widzenia ochrony prawa do prywatności pracowników jednostek sektora finansów publicznych. W nadesłanej w tej sprawie w 2022 r. odpowiedzi resortu finansów wskazano, że „przesunięcie na dzień 1 stycznia 2024 r. terminu wejścia w życie przepisów dotyczących rejestru umów (tj. o półtora roku) pozwoli (...) na doprecyzowanie kwestii związanych z zawartością rejestru oraz innymi wątpliwościami, które zostały zawarte w piśmie Pana Rzecznika”. Rzecznik zwrócił się¹⁵⁸ więc do Ministra Finansów z prośbą o informacje na temat aktualnych prac nad jawnym rejestrem umów. W szczególności poprosił o wyjaśnienie, jakie konkretne działania podjęto w celu uregulowania wzoru rejestru umów, kwestii dotyczących zawartości rejestru oraz tworzonego systemu teleinformatycznego, a także realizacji szkoleń z zakresu funkcjonalności przedmiotowego systemu informatycznego.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁵⁹, że pierwszą wersję systemu teleinformatycznego rejestru umów, o którym mowa w art. 34a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przygotowano przed 1 lipca 2022 r. Obecnie trwają prace nad zmianą funkcjonalności tego systemu w celu dostosowania do aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Celem jest zapewnienie kierownikom jednostek sektora finansów publicznych możliwości wypełnienia obowiązku, jaki wynika z art. 34a ustawy o finansach publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości ograniczania dostępu do informacji, które podlegają ograniczeniu jawności wynikającej z art. 5 ust. 1, 2 i 2a ustawy

¹⁵⁶ Ustawa z 14 października 2021 r. (Dz.U. poz. 2054).

¹⁵⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 305).

¹⁵⁸ VII.520.14.2021 z 15 lutego 2023 r.

¹⁵⁹ Pismo z 17 marca 2023 r.

o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 34a ust. 3 ustawy o finansach publicznych w rejestrze umów kierownicy jednostek sektora finansów publicznych zobowiązani będą zamieszczać informacje o umowach, które mogą podlegać udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zakres informacji, jakie kierownicy jednostek sektora finansów publicznych zobligowani są zamieszczać w rejestrze umów, wynika z przepisów ustawy o finansach publicznych. Ponadto resort finansów planuje przeprowadzić cykl szkoleń z obsługi funkcjonalności przygotowanego systemu teleinformatycznego, a także udostępnić materiały szkoleniowe, które pomogą kierownikom jednostek sektora finansów publicznych na wypełnianie ich obowiązków w zakresie rejestru umów.

Sprawa wymaga dalszego monitorowania.

5. Wdrażanie w szkołach systemów monitorowania zachowań w sieci B3

Rzecznik podjął sprawę dotyczącą wprowadzonego w szkołach, objętych Ogólnopolską Siecią Edukacyjną (OSE), systemu monitorowania zachowań w sieci B3. Z informacji prasowych wynikało, że możliwości technologiczne systemu sprawiają, iż system jest w stanie „na podstawie przesyłanych obrazów, wideo i wiadomości wyłapać emocje i zamiary uczniów”.

Wątpliwości budzi to, czy system ten nie ingeruje w sposób nieproporcjonalny w życie prywatne uczniów i nauczycieli. Ochrona życia prywatnego obejmuje także autonomię informacyjną, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów. Dodatkowo w odniesieniu do prawa do ochrony danych osobowych wymogi te doprecyzowane zostały w art. 51 ust. 2 Konstytucji. Władze publiczne nie mogą więc pozyskiwać gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Rzecznik zauważył, że celem systemu B3 ma być przeciwdziałanie przemocy w szkole/mowie nienawiści. System „B3 ma wykrywać zagrożenia związane z cyberprzemocą (prześladowania, nękania, agresja, poniżanie), szkodliwe treści”. Z publikacji wynikało jednak, że wyniki pracy systemu nie były dotychczas wykorzystywane, nie zostały również przedstawione żadne raporty, które mogłyby posłużyć przeciwdziałaniu przemocy w szkole. W związku z powyższym

Rzecznik zwrócił się¹⁶⁰ do Ministra Cyfryzacji oraz Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o informacje na temat zasad funkcjonowania systemu B3 w placówkach oświatowych, w szczególności o informacje: na jakiej podstawie prawnej został wprowadzony system B3, jakie regulacje określają zasady działania, cele i założenia systemu oraz jakie są możliwości technologiczne systemu.

Minister Edukacji i Nauki wyjaśnił¹⁶¹, iż przedmiotowy system powstał w ramach projektu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, która funkcjonuje na podstawie ustawy o Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej. Zgodnie z art. 5 pkt 3 ww. ustawy, do zadań operatora OSE należy świadczenie szkole usług bezpieczeństwa teleinformatycznego, obejmujących ochronę przed szkodliwym oprogramowaniem, monitorowanie zagrożeń i bezpieczeństwa sieciowego oraz przeciwdziałanie dostępowi do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowego rozwoju uczniów. Założeniem systemu B3 jest monitorowanie zachowania użytkowników w sieci, reakcja na mowę nienawiści, mobbing, uwodzenie itp. ochrona stacji końcowych, w tym urządzeń mobilnych. Rezultatem ma być zapewnienie bezpiecznego korzystania z internetu, w tym ochrona dzieci przed szkodliwymi treściami w internecie wynikająca z zapisów i rekomendacji wskazanych w Europejskiej Strategii dla Lepszego Internetu dla Dzieci (European Strategy for a Better Internet for Kids) z 2012 r. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez ministra właściwego do spraw informatyzacji podstawą założeń systemów bezpieczeństwa OSE, w tym systemu B3, od początku ich projektowania jest zgodność z przepisami prawa oraz ochrona prywatności i danych osobowych wszystkich użytkowników. Podstawową zasadą działania systemu jest monitorowanie ruchu sieci internetowej bez ingerencji w przesyłane treści oraz prywatność użytkowników. MEiN będzie uważnie monitorowało funkcjonowanie systemu po zakończeniu jego uczenia się i analizowało przydatność raportów dla prawidłowego funkcjonowania szkół. W ocenie Ministra raporty udostępniane dyrektorom szkół mogą przyczynić się do podejmowania przez nich właściwych decyzji zarówno w sprawach doraźnych, jak i podczas planowania działań w dłuższej perspektywie czasowej – np. w ramach programów wychowawczo-profilaktycznych.

Natomiast p.o. Dyrektora Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego wskazał¹⁶², że podstawę prawną działania systemu stanowi przede wszystkim ustawa o ogólnopolskiej sieci edukacyjnej. Do zadań operatora

¹⁶⁰ VII.501.72.2023 z 5 maja 2023 r.

¹⁶¹ Pismo z 7 czerwca 2023 r.

¹⁶² Pismo z 19 maja 2023 r.

OSE należy świadczenie szkole usług bezpieczeństwa teleinformatycznego, obejmujących ochronę przed szkodliwym oprogramowaniem, monitorowanie zagrożeń i bezpieczeństwa sieciowego. Zarówno przygotowywany system B3, jak i wszystkie inne komponenty bezpieczeństwa budujące ekosystem bezpieczeństwa sieci OSE są zgodne z założeniami przyjętymi przy tworzeniu programu OSE. Podstawą założeń systemów bezpieczeństwa OSE, w tym systemu B3, od początku ich projektowania jest absolutna zgodność z przepisami prawa, ochrona prywatności i danych osobowych wszystkich użytkowników. Podstawową zasadą działania systemu jest monitorowanie ruchu sieci internetowej bez ingerencji w przesyłane treści oraz prywatność użytkowników. Prace nad aspektami ochrony danych osobowych były również prowadzone na etapie przygotowywania programu OSE. Przeprowadzone konsultacje pozwoliły wybrać odpowiedni model wdrażanych systemów bezpieczeństwa OSE i usług uwzględniający wymagania ustawowe, tak aby zachować odpowiednią równowagę pomiędzy zachowaniem wymaganej prawem prywatności użytkowników OSE a zdolnością systemów bezpieczeństwa OSE do skutecznego wykrywania zagrożeń i ich zapobieganiu.

6. Przetwarzanie danych osobowych przez GUS

Do wiadomości Rzecznika przekazane zostało pismo Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji (dalej jako: „KIGEiT”), skierowane do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dotyczące zobowiązania dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych w trybie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2022, do przekazania do Głównego Urzędu Statystycznego danych jednostkowych o abonentach publicznie dostępnych usług telefonicznych.

Zestaw przekazywanych danych obejmuje m.in.: imię, drugie imię, nazwisko, numer PESEL – w przypadku obywatela polskiego, numer identyfikacji podatkowej (NIP) – w przypadku obywatela polskiego prowadzącego działalność gospodarczą, jeżeli jest dostępny, numer telefonu kontaktowego, jeżeli jest dostępny, w przypadku abonenta publicznie dostępnej usługi telefonicznej świadczonej w ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej – adres miejsca zamieszkania.

W tej sprawie do Rzecznika wystąpiła także Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (dalej jako: „PIIT”), z prośbą o interwencję. Zarówno KIGEiT, jak również PIIT, były zaniepokojone faktem pozyskiwania od przedsiębiorców telekomunikacyjnych szczegółowych danych osobowych abonentów usług telefonicznych,

a więc danych osobowych milionów polskich obywateli oraz obywateli innych państw, którzy wykupili usługi u polskiego operatora.

Zgodnie z art. 35b ust. 5 ustawy o statystyce, przekazanie służbom statystyki publicznej danych osobowych z katalogu danych, o których mowa w art. 35b ust. 1 tej ustawy, przez dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych nie stanowi naruszenia tajemnicy komunikowania się w sieciach telekomunikacyjnych, to jednak celowe wydaje się zadanie pytania o słuszność i celowość takiego wyłączenia.

Niepokojące, w ocenie wskazanych wyżej podmiotów, które zwróciły się w tej sprawie do Rzecznika, wydaje się to, że nie został precyzyjnie określony cel pozyskiwania przez GUS tak szerokiego zakresu danych. Z dostępnych informacji wynika, że dane te są pozyskiwane w celu stworzenia przez GUS tzw. operatu statystycznego, a więc bazy danych wykorzystywanej przez pracowników GUS do prowadzenia innych, niezwiązanych z telekomunikacją, badań statystycznych. Dane te zatem służą jako narzędzie ułatwiające pracownikom GUS wykonywanie zadań niemających bezpośredniego związku z badaniami statystycznymi w obszarze telekomunikacji, co rodzi zastrzeżenia. Rzecznik zwrócił się¹⁶³ do Prezesa Rady Ministrów o wyjaśnienie tej sprawy, w szczególności w zakresie dotyczącym zasadności rozszerzenia katalogu, o którym mowa w art. 35b ust. 1 ustawy o statystyce.

W odpowiedzi skierowanej do Prezesa Zarządu Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji, przekazanej do wiadomości Rzecznika, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego wyjaśnił¹⁶⁴, że zgodnie z przepisami ustawy o statystyce publicznej, służby statystyki publicznej przetwarzają dane osobowe określone w art. 35b ust. 1 ustawy o statystyce publicznej w celu statystycznym, obejmującym w szczególności prowadzenie i aktualizację operatu do badań statystycznych, o którym mowa w ustawie o statystyce publicznej. Pierwotnym i podstawowym celem pozyskania i przetwarzania danych przez GUS jest tworzenie operatów statystycznych wykorzystywanych w badaniach społecznych, w tym w badaniach dotyczących ludności i procesów demograficznych, a pozyskanie danych o abonentach jest niezbędne i istotne z uwagi na realizację badań statystycznych metodą wywiadu telefonicznego. Obecnie nie ma możliwości zwolnienia dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych z cyklicznego przekazywania danych dotyczących abonentów.

¹⁶³ VII.501.34.2023 z 24 marca 2023 r.

¹⁶⁴ Pismo z 27 marca 2023 r.

Minister Cyfryzacji wskazał natomiast, że zgłaszane zastrzeżenia były przedmiotem wnikliwej analizy służb statystyki publicznej, a szeroki zakres wyjaśnień do zgłoszonych wątpliwości został przesłany do wiadomości Rzecznika¹⁶⁵. Dodatkowo wyjaśniono, że pozyskane dane mają na celu stworzenie operatu statystycznego będącego podstawą do losowania prób do badań statystycznych dotyczących osób objętych programem badań statystycznych statystyki publicznej, w tym w badaniach dotyczących ludności i procesów demograficznych. Pozyskanie danych o abonentach jest istotne z uwagi na możliwość zebrania danych w badaniach statystycznych metodą wywiadu telefonicznego. Operat do badań statystycznych to wykaz objętych badaniami statystycznymi podmiotów gospodarki narodowej, osób fizycznych oraz innych podmiotów podlegających obserwacji statystycznej uporządkowany według określonych cech, zawierający dane jednostkowe wraz z ich identyfikacją teleadresową. Dane gromadzone przez GUS są wykorzystywane wyłącznie przez służby statystyki publicznej do prowadzenia badań statystycznych, w tym spisów powszechnych i jednocześnie podlegają stałej i bieżącej aktualizacji w celu umożliwienia prowadzenia obserwacji statystycznej podmiotu tej obserwacji w czasie i przestrzeni. Oznacza to, że dane służące do aktualizacji badań, w tym również od dostawców publicznie dostępnych usług telefonicznych, powinny być pozyskiwane w sposób cykliczny, aby zapewnić aktualizację danych dotyczących respondentów.

7. Powszechny dostęp do danych osobowych zawartych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: „TSUE” albo „Trybunał”) uznał¹⁶⁶ nieważność art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Przepis ten przewidywał, że państwa członkowskie UE zapewniają, aby informacje o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium były we wszystkich przypadkach udostępniane każdej osobie. Trybunał podkreślił, że publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych stanowi poważną ingerencję w prawa podstawowe do ochrony prywatności oraz danych osobowych zapisane w art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako: „Karta” albo „KPP”).

¹⁶⁵ Pismo z 9 maja 2023 r.

¹⁶⁶ Wyrok TK z 22 listopada 2022 r. w sprawach C-37/20 i C-601/20.

W związku z tym wyrokiem konieczna jest zmiana przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, dotyczących zasad przetwarzania danych osobowych beneficjentów rzeczywistych. W świetle wyroku TSUE udostępnienie danych osobowych beneficjentów rzeczywistych każdej osobie, w tym za pomocą Internetu, stanowi bowiem nieproporcjonalną ingerencję w prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego i prawo do ochrony danych osobowych.

W kontekście wyroku TSUE istnieje potrzeba dokonania kompleksowych i systemowych zmian regulacji odnoszących się do funkcjonowania jawnych rejestrów publicznych, w których udostępniane są na szeroką skalę dane osobowe obywateli. Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Na naruszenie rozporządzenia RODO i standardów unijnych dotyczących dopuszczalności wprowadzania uregulowań krajowych wpływających na ograniczenie praw do ochrony prywatności i danych osobowych wskazywał też Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się¹⁶⁷ do Ministra Finansów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę adekwatnych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Dotychczas Rzecznik nie otrzymał w tej sprawie stanowiska Ministra Finansów.

8. Ujawnienie danych osobowych żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej

W nawiązaniu do ujawnienia danych osobowych żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej, do którego doszło na publicznym komunikatorze internetowym, Rzecznik wskazał, że zakres informacji, które zostały udostępnione, tj. stopień służbowy, imię i nazwisko, imię ojca oraz nr PESEL, wiąże się z wysokim ryzykiem naruszenia prawa do prywatności.

Ujawnienie szczegółowych danych identyfikujących osoby fizyczne, w tym nr PESEL, stanowi poważne zagrożenie dla praw podstawowych jednostki. Takie stanowisko prezentuje również organ ds. ochrony danych osobowych w swoich decyzjach i wystąpieniach. Według Prezesa UODO naruszenie poufności, m.in. udostępnienie nr PESEL, „może bowiem skutkować wkroczeniem w życie prywatne osób dotkniętych takim naruszeniem. Osoby, których dane dotyczą, mogą więc doznać szkody majątkowej, a już

¹⁶⁷ VII.501.58.2020 z 12 kwietnia 2023 r.

samo naruszenie poufności danych stanowi również szkodę niemajątkową (krzywdę). Osoby takie mogą odczuwać obawę przed utratą kontroli nad swoimi danymi osobowymi, kradzieżą tożsamości lub oszustwem dotyczącym tożsamości, czy wreszcie przed stratą finansową”.

Mając na uwadze wyjaśnienia resortu obrony narodowej, zgodnie z którymi „bezprawnie ujawniony z treści rozkazu dziennego zakres danych żołnierzy, nie obejmuje danych szczególnej kategorii, o których mowa w art. 9 ust. 1 RODO. W rozumieniu RODO numer PESEL nie jest bowiem daną szczególną kategorią, potocznie określaną jako wrażliwa”, Rzecznik podkreślił, że powiązanie nr PESEL z danymi identyfikacyjnymi, a także okoliczność, że sprawa dotyczy specyficznej i dużej grupy osób, sprawia, że stopień ryzyka w tej sprawie należałoby ocenić jako wysoki, podobnie jak w przypadku szczególnych kategorii danych. Rzecznik zwrócił się¹⁶⁸ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o przesłanie aktualnych informacji w sprawie. Poprosił także o nadesłanie kopii regulacji wewnętrznych, procedur oraz innej dokumentacji potwierdzającej wdrożenie odpowiednich środków gwarantujących przestrzeganie zasad i przepisów o ochronie danych osobowych w związku z operacjami ich przetwarzania.

Minister wyjaśnił¹⁶⁹, że w wyniku bezzwłocznego zgłoszenia przez Dowódcę 6. Mazowieckiej Brygady Obrony Terytorialnej (dalej jako: „6. MBOT”), do Prezesa UODO naruszenia, Prezes dokonał oceny zaistniałego incydentu, jego ewentualnych konsekwencji, a także przyjętych w tym zakresie przedsięwzięć naprawczych i profilaktycznych. Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa UODO, Dowódca 6. MBOT (administrator) zrealizował działania mające na celu zminimalizowanie ryzyka ponownego wystąpienia naruszenia w przyszłości, jak również negatywnych skutków tego naruszenia. Tym samym postępowanie zostało zakończone. Natomiast postępowanie prowadzone przez prokuraturę w związku z zawiadomieniem złożonym przez Dowódcę 6. MBOT, o możliwości popełnienia przestępstwa, na szkodę żołnierzy 6. MBOT, zostało umorzone. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Prokuratora Prokuratury Rejonowej Warszawa-Ursynów z prośbą o przesłanie Rzecznikowi informacji na temat prowadzonego postępowania karnego w przedstawionej sprawie, w tym kopii wydanego postanowienia¹⁷⁰.

¹⁶⁸ VII.501.142.2022 z 7 września 2023 r.

¹⁶⁹ Pismo z 25 października 2023 r.

¹⁷⁰ Pismo z 2 listopada 2023 r.

9. Zabezpieczenie przed cyberatakiem danych dotyczących obywateli dostępnych w aplikacjach rządowych

Cyberataki są jednymi z największych zagrożeń XXI wieku i stanowią rozpowszechnione zjawisko. Nowe metody tych ataków powinny być przedmiotem analizy i refleksji, a także reakcji ze strony właściwych organów. Cyberprzestępczość wpływa bowiem nie tylko na stabilność instytucji państwa, ale także na system polityczny i gospodarczy, bez względu na to wobec jakich podmiotów jest skierowana. Ochrona cyberprzestrzeni jest i niewątpliwie będzie jednym z najczęściej podejmowanych tematów dotyczących bezpieczeństwa.

Działania na rzecz cyberbezpieczeństwa muszą być podejmowane z uwzględnieniem ochrony praw człowieka i obywatela, a także poszanowaniem prawa do wolności słowa oraz prywatności. Proporcjonalność środków bezpieczeństwa w stosunku do zagrożeń powinna być oparta na efektywnej i wiarygodnej analizie ryzyka.

Od pewnego czasu szeroko dyskutowanym problemem dotyczącym cyberprzestępczości jest tzw. *juice jacking*, czyli cyberatak wykorzystywany do atakowania urządzeń uniwersalną magistralą szeregową (USB). Atakowanymi urządzeniami są przede wszystkim telefony komórkowe, tablety i laptopy, zaś do ataku wykorzystuje się port ładowania danego urządzenia. Rozróżnia się dwa rodzaje ataków wykorzystujących metodę *juice jacking* – kradzież danych oraz instalację złośliwego oprogramowania. Ten rodzaj cyberataku w sposób głęboki ingeruje w prywatność użytkowników sprzętów, które miały kontakt z zainfekowanym portem, wobec czego stał się przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

Jakkolwiek trwają badania i prace nad ograniczeniem zagrożeń związanych ze zjawiskiem *juice jacking*, to jednak rozwój złośliwego oprogramowania, a także ostrzeżenia dla użytkowników publicznych portów USB wskazujące na unikanie ich, stawia pytania o użyteczność i sens rozbudowywania takich publicznych sieci.

Szczególny problem stanowi możliwość zainfekowania telefonu użytkownika publicznego portu USB, który w swoim urządzeniu mobilnym posiada rządowe aplikacje – przykładowo mObywatel. mObywatel 2.0 to aplikacja, którą od dnia 14 lipca 2023 r. można bezpiecznie i bezpłatnie pobrać na swój smartfon ze sklepu Google Play i App Store. Nowa aplikacja to przede wszystkim asystent obywatela, dzięki któremu załatwianie spraw urzędowych ma być – jak wynika z informacji umieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Cyfryzacji – prostsze i wygodniejsze – bez wychodzenia z domu. Dzięki tej aplikacji możliwe jest korzystanie z dokumentów tożsamości i załatwianie spraw

urzędowych. Należy także przypomnieć wcześniejsze informacje dotyczące preinstalacji rządowych aplikacji na wszystkich urządzeniach mobilnych przed ich zakupem w salonie. Wówczas nie tylko osoby, które same zainstalowały na swoich urządzeniach aplikacje rządowe, ale wszyscy użytkownicy mieliby na swoich urządzeniach dostęp do najwrażliwszych – i z punktu widzenia hakerów – najbardziej pożądanых danych wszystkich obywateli posiadających zarówno telefon, jak i dowód tożsamości. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się¹⁷¹ do Ministra Cyfryzacji z prośbą o informację o sposobie zabezpieczenia danych dostępnych w aplikacjach rządowych przed nieuprawnionym dostępem i przejęciem w sposób wskazany na wstępie, a mianowicie poprzez atak typu *juice jacking*.

Minister poinformował¹⁷², że w ramach Ministerstwa Cyfryzacji zostały podjęte odpowiednie kroki w celu zwiększenia bezpieczeństwa cyfrowego obywateli. Projektując aplikację mObywatel, uwzględniono zagrożenia związane z nieuprawnionym dostępem do urządzenia oraz możliwością uruchomienia złośliwego oprogramowania na urządzeniu. W tym celu zastosowano specjalne mechanizmy. Oprócz bieżących działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa naszych systemów, Ministerstwo Cyfryzacji prowadzi również szereg inicjatyw edukacyjnych skierowanych do obywateli. Mają one prowadzić do zwiększenia świadomości na temat zagrożeń cyfrowych i sposobów ich unikania. W kontekście profilaktyki i przeciwdziałania atakom typu *juice jacking*, Ministerstwo Cyfryzacji promuje praktyki związane z unikaniem publicznych ładowarek oraz zaleca obywatelom korzystanie z prywatnych źródeł zasilania, power-banków, używanie kabli tylko do ładowania (only charge) nieprzesyłających danych cyfrowych oraz systematyczne aktualizowanie systemów operacyjnych i aplikacji. Ponadto prowadzone są kampanie informacyjne w mediach społecznościowych i tradycyjnych, aby dotrzeć do jak największej liczby obywateli. Materiały edukacyjne Ministerstwa Cyfryzacji są dostępne online i są regularnie aktualizowane, aby odzwierciedlać najnowsze zagrożenia i strategie obronne.

10. Ujawnienie danych osobowych wierzycieli w Krajowym Rejestrze Zadłużonych

Na podstawie materiałów prasowych Rzecznik powziął informacje dotyczące ujawnienia szczegółowych danych osobowych wierzycieli zgłaszających w Krajowym

¹⁷¹ VII.501.165.2023 z 5 października 2023 r.

¹⁷² Pismo z 31 stycznia 2024 r.

Rejestrze Zadłużonych (dalej jako: „KRZ”) swoją wiarytelność. Problem dotyczył udostępnienia szczegółowych danych osobowych zawartych w aktach postępowania upadłościowego, prowadzonych w postaci elektronicznej, wszystkim uczestnikom tego postępowania. Chodzi o dostęp do informacji osobowych oraz majątkowych wierzycieli, takich jak: imię, nazwisko, nr PESEL, nr dowodu osobistego, adres zamieszkania, informacje o nieruchomościach, podpis, kwota kredytu, treść umów.

Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji udostępniane przez władze publiczne informacje powinny być ograniczone do niezbędnych danych. Dostęp do danych w postaci elektronicznej stwarza zaś o wiele większe zagrożenie niż udostępnianie akt w sekretariacie sądu lub w biurze syndyka. Stąd też proporcjonalność przyjętego rozwiązania w systemie informatycznym budzi wątpliwości.

Ponadto istnieje problem łatwego dostępu do akt elektronicznych w postępowaniu upadłościowym, co może sprzyjać wyludzeniu informacji o wierzycielach. Dostęp w ten sposób do akt w KRZ może bowiem uzyskać każdy. Wątpliwości budzi więc sposób zabezpieczenia danych osobowych i zapewnienia ich poufności w Krajowym Rejestrze Zadłużonych z punktu widzenia prawa do ochrony prywatności i danych osobowych. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się¹⁷³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie wyjaśnień.

Do Prezesa UODO Rzecznik zwrócił się natomiast z pytaniem, czy w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych w tej sprawie organ ds. ochrony danych osobowych podjął działania, a jeśli tak, to jakie.

Prezes UODO poinformował¹⁷⁴, że sprawa ujawnienia danych osobowych wierzycieli zgłaszających w prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości Krajowym Rejestrze Zadłużonych swoją wiarytelność jest przedmiotem jego zainteresowania, wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o wyjaśnienia i obecnie trwa analiza otrzymanej odpowiedzi. Jednocześnie do UODO wpłynęły sygnały od osób fizycznych, które są obecnie rozpoznawane zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Minister Sprawiedliwości podzielił¹⁷⁵ stanowisko Rzecznika w zakresie, w jakim zostały wskazane zagrożenia związane z dostępem do akt postępowania prowadzonego w trybie elektronicznym. Wskazał jednak, że przyjęty model dostępu do akt miał na celu jak najlepsze odwzorowanie zasad obowiązujących przy prowadzeniu akt w wersji papierowej,

¹⁷³ VII.520.13.2023 z 4 września 2023 r.

¹⁷⁴ Pismo z 21 września 2023 r.

¹⁷⁵ Pismo z 7 listopada 2023 r.

przy równoległej faktycznej poprawie dostępności do akt. Dostęp ten, w przypadku akt papierowych, był ograniczony poprzez konieczność wizyty w sekretariacie sądu. Nie było przy tym ograniczenia co do zakresu danych z postępowania, które uczestnik mógł przejrzeć. W związku ze zgłaszanymi potrzebami zwiększenia bezpieczeństwa dostępu do danych wierzycieli i ich ochrony, a także danych gromadzonych w sprawach prowadzonych w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe (Krajowy Rejestr Zadłużonych) Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło działania w zakresie zmiany architektury systemu teleinformatycznego KRZ w taki sposób, że dostęp wierzyciela do akt zgłoszeń wierzytelności innych wierzycieli zostanie ściśle powiązany z etapem postępowania. Niezależnie od tego zagadnienie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ochrony danych osobowych zamieszczonych w aktach postępowań prowadzonych w systemie teleinformatycznym KRZ będzie przedmiotem dalszych analiz podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

11. Zasady funkcjonowania ewidencji „Sportowe talenty”

W związku ze skargami, które wpływały do Biura RPO w sprawie przepisów dotyczących utworzenia ewidencji „Sportowe talenty”, pojawiły się wątpliwości co do sposobu zapewnienia właściwej ochrony danych osobowych przetwarzanych w tej ewidencji, a także celowości i proporcjonalności niektórych unormowań – z punktu widzenia poszanowania prawa do prywatności i ochrony danych osobowych gwarantowanych w Konstytucji oraz przepisami RODO.

Wprowadzone do ustawy o sporcie przepisy regulują utworzenie publicznej bazy danych. Przewidują one gromadzenie danych osobowych wszystkich uczniów, w tym danych wrażliwych, obejmujących szeroki zakres informacji, tj. imię, nazwisko, nr PESEL (a w przypadku ucznia nieposiadającego numeru PESEL – imię nazwisko, datę urodzenia, serię i nr paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość), a także rok urodzenia, wiek, płeć, masę ciała, wzrost, wynik testów sprawnościowych i datę ich przeprowadzenia; typ szkoły, nazwę i adres siedziby szkoły, do której uczeń uczęszcza lub uczęszczał; klasę i oddział, do których uczeń uczęszcza lub uczęszczał; gminę, powiat i województwo, na obszarze których uczeń uzyskał wynik z testów sprawnościowych. Celem utworzenia ewidencji „Sportowe talenty” jest systemowe monitorowanie sprawności fizycznej dzieci i młodzieży oraz możliwość identyfikacji talentów sportowych. Jednak bardzo obszerny zakres danych, w tym danych identyfikujących (nr

PESEL), a także danych wrażliwych, gromadzonych w jednym miejscu, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zagwarantowania bezpieczeństwa tych danych.

Z wpływających skarg wynika, że rzeczywistym celem przepisów jest umożliwienie klubom i związkom sportowym pozyskiwania informacji o potencjalnych zawodnikach i umożliwienie im kontaktu z nimi za pośrednictwem szkół. Przetwarzanie danych dzieci i młodzieży, w tym danych wrażliwych, odnoszących się sfery osobistej (waga), w takich celach odbywa się przy tym na zasadzie arbitralności, bez zgody uczniów czy rodziców.

Ponadto wątpliwości wzbudził przebieg procesu ustawodawczego. Projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym i niektórych innych ustaw nie podlegał konsultacjom środowisk i podmiotów zajmujących się oświatą i prawami dziecka. Rzecznik zwrócił się¹⁷⁶ do Ministra Edukacji i Nauki oraz Ministra Sportu i Turystyki o udzielenie wyjaśnień w sprawie wątpliwości podnoszonych w skargach.

Minister Edukacji i Nauki wyjaśnił¹⁷⁷, że zmiany w ustawie o sporcie określają sposób prowadzenia przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej ewidencji „Sportowe talenty”. Zaznaczył również, że uczniowie albo rodzice niepełnoletnich uczniów przekazują szkole raz w ciągu roku szkolnego dane obejmujące masę ciała i wzrost ucznia. Ponadto ustawa przewiduje elektroniczną drogę przekazywania szkole tych danych, chyba że szkoła określi inny sposób ich przekazywania. W opinii Ministra przekazywanie tych danych szkole zostało uregulowane w sposób wystarczający. Realizacja na lekcjach wychowania fizycznego testów sprawności ma wymiar prozdrowotny i diagnostyczny, a jej głównym celem jest uświadamianie uczniom, że aktywność fizyczna jest ważnym elementem dbałości o zdrowie. Rolą szkoły jest przedstawienie rodzicom niezbędnych informacji związanych z realizacją testów sprawności na lekcjach wychowania fizycznego, w szczególności korzyści zdrowotnych, a także wyjaśnienie, że waga i wzrost to parametry niezbędne do analizy wyników testów. Natomiast w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w tej ewidencji, a także celowości i proporcjonalności niektórych unormowań przyjętych w tym zakresie właściwy jest Minister Sportu i Turystyki.

Minister Sportu i Turystyki w odpowiedzi podkreślił¹⁷⁸, że resortowi zależało przede wszystkim na realizacji interesu publicznego w postaci zdrowia i kondycji polskich dzieci. W istocie ewidencja „Sportowe talenty” nie proponuje nic, co wykraczałoby poza zakres

¹⁷⁶ VII.501.151.2023 z 26 września 2023 r.

¹⁷⁷ Pismo z 27 października 2023 r.

¹⁷⁸ Pismo z 3 listopada 2023 r.

zadań zaangażowanego nauczyciela wychowania fizycznego, tj. przeprowadzenie w całym roku szkolnym jednego testu obejmującego 4 ćwiczenia i wpisanie wyników tych testów do systemu udostępnionego szkołom. Żadne z przyjętych w ewidencji „Sportowe talenty” rozwiązań nie łamie obowiązujących standardów, w szczególności nie narusza prawa do prywatności oraz sfery godności uczniów.

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych poinformował zaś Rzecznika¹⁷⁹, że nie został zaangażowany w proces legislacyjny w tej sprawie. Projektodawca nie przedłożył organowi nadzorcemu projektu ustawy do zaopiniowania na etapie prac legislacyjnych, chociaż projekt dotyczył przetwarzania danych osobowych i to przetwarzania na dużą skalę. Prezes UODO nie posiada inicjatywy ustawodawczej, a jego rola w rekomendowaniu rozwiązań uwzględniających europejskie przepisy o ochronie danych osobowych przy budowaniu określonych norm prawnych może być tylko wówczas realizowana, jeśli nie będzie pomijany w procesie ich tworzenia. Stosowanie w praktyce przepisów budzących wątpliwości z punktów widzenia prawa ochrony danych będzie natomiast przedmiotem postępowań kontrolnych i administracyjnych prowadzonych w wyniku skarg lub z urzędu.

¹⁷⁹ Pismo z 3 października 2023 r.

Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami

- 1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniemami. Wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania.*
- 2. Ograniczenie lub pozbawienie praw rodzicielskich może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.*

1. Prawo szkoły do określania wyglądu uczniów

Do RPO wpływały skargi dotyczące sposobu uregulowania obowiązków ucznia w statutach szkolnych. Przykładowo statut jednej ze szkół podstawowych głosi: „Zabroniony jest makijaż twarzy i malowanie paznokci, koloryzacja włosów, umieszczanie kolczyków w innych miejscach niż uszy (piercing)”. Statut przewiduje ponadto przyznawanie punktów ujemnych za „niewłaściwy ubiór, makijaż, manicure”, a także za „farbowanie włosów, kolczykowanie ciała”.

W związku z tym RPO zwrócił się do kuratorów oświaty. Rzecznik podkreślił, że zgodnie z Prawem oświatowym szkoła może określić obowiązki ucznia w zakresie przestrzegania zasad ubierania się na terenie szkoły. Oznacza to, że regulacje odnoszące się do innych elementów wyglądu osoby wychodzą poza uprawnienia szkoły. Szczegółowe uregulowania w tym względzie są nadmierną ingerencją w sferę wolności i prywatności, dla której nie ma podstawy ustawowej.

Rzecznik podkreślił ponadto, że szkoła powinna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności. Wśród praw wynikających z tych aktów prawnych można wymienić m.in.: ochronę godności, prawo do rozwoju, prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów, prawo do prywatności. Szkoła wspomaga wychowawczą rolę rodziny, ale to rodzicom przysługuje prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami.

Art. 49 – Wolność komunikowania się

Zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

1. Dopuszczalność wykorzystywania w toku kontroli operacyjnej oprogramowania szpiegowskiego *Pegasus*

Rzecznik dokonał analizy odpowiedzi resortu spraw wewnętrznych na wystąpienie w sprawie dopuszczalności wykorzystywania w toku kontroli operacyjnej oprogramowania szpiegowskiego *Pegasus*. Nie podzielił tezy Ministra, zgodnie z którą „obowiązujący model stosowania metod pracy operacyjnej, takich jak kontrola operacyjna czy uzyskiwanie danych telekomunikacyjnych, został wypracowany w wyniku wdrożenia do polskiego porządku prawnego wyroku¹⁸⁰ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r., która przyjęła formę ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw”. We wrześniu 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł¹⁸¹ w dwóch kolejnych sprawach obejmujących problematykę retencji danych. W ocenie Trybunału przepisy w tej materii należy interpretować jako sprzeciwiające się środkom ustawodawczym przewidującym zapobiegawczo w celu zwalczania przestępstw polegających na nadużyciach na rynku, do których zalicza się wykorzystywanie informacji poufnych, ogólne i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu przez rok od dnia ich zapisu. W konsekwencji przepisy przewidujące prewencyjne uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu i danych dotyczących lokalizacji do celów zwalczania poważnej przestępczości i zapobiegania poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego są sprzeczne z prawem unijnym.

Ponadto w kontekście wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-140/20 trzeba odnieść się do problemu konieczności wykluczenia informacji i dowodów pozyskanych z naruszeniem przepisów prawa. Trybunał wskazał, że taką konieczność należy oceniać w szczególności w świetle zagrożenia, jakie dopuszczalność takich informacji i dowodów stwarza dla zasady kontradyktoryjności, a tym samym prawa do rzetelnego procesu.

Zarówno z postanowień Konstytucji (art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 49 oraz art. 50), jak też z orzecznictwa ukształtowanego na tle art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wynika standard, zgodnie z którym w przypadku

¹⁸⁰ Wyrok TK z 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11.

¹⁸¹ Wyrok TS z 20 września 2022 r. w sprawach połączonych C-339/20 i C-397/20, VD i SR, ECLI:EU:C:2022:703.

niejawnego pozyskiwania informacji o jednostce wymagana jest bardzo daleko idąca precyzja regulacji prawnej. Jednak art. 168b k.p.k. obecnie nie spełnia tego standardu. Przepis ten reguluje instytucję tzw. zgody następczej na wykorzystanie w postępowaniu karnym, jako dowodów uzyskanych w wyniku inwigilacji, materiałów świadczących o popełnieniu każdego przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego, a więc nie tylko przestępstwa ściganego z urzędu lub przestępstwa skarbowego, w stosunku do którego można zarządzić kontrolę operacyjną. W ten sposób, a więc wprowadzając nieograniczony katalog przestępstw, które uzasadniają wykorzystanie w postępowaniu karnym materiałów uzyskanych w wyniku niejawnych działań, ustawodawca nie realizuje gwarancyjnego charakteru przepisów. Nielegalnie zdobyte materiały mogą stanowić dowód w postępowaniu karnym, zaś decyzja w tym zakresie, nieobwarowana jakimikolwiek dodatkowymi warunkami, należy do prokuratora. W obecnym stanie prawnym prokuratora nie sposób zaś uznać za organ niezależny, skoro urząd Prokuratora Generalnego sprawuje organ władzy wykonawczej (Minister Sprawiedliwości).

Należy też zwrócić uwagę na raport Parlamentu Europejskiego, w którym wskazano na potwierdzone przypadki stosowania m.in. w Polsce oprogramowania szpiegowskiego *Pegasus*. W świetle wiążących Polskę standardów kontrola operacyjna może polegać wyłącznie na stosowaniu środków, które zostały wskazane w obowiązujących przepisach ustawowych (np. art. 19 ust. 6 ustawy o Policji), a nie dowolnych środków, które umożliwiają pozyskanie informacji o jednostce. W obecnym stanie prawnym nie ma możliwości legalnego użycia oprogramowania typu *Pegasus*. Dlatego w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik wskazał¹⁸², że konieczna jest głęboka refleksja nad obowiązującym stanem prawnym w zakresie kompetencji służb do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, zasad kontroli działalności służb w tym zakresie, uprawnień osób, wobec których są stosowane czynności operacyjno-rozpoznawcze, a także podjęcie innych działań mających na celu zapewnienie poszanowania praw człowieka.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁸³, że regulacje dotyczące służb specjalnych realizujących zadania służące ochronie bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa obywateli, pozwalające na pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, spełniają tzw. test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak jest uzasadnienia dla konieczności obwarowania pozyskiwania danych telekomunikacyjnych,

¹⁸² VII.501.306.2021 z 6 stycznia 2023 r.

¹⁸³ Pismo z 31 stycznia 2023 r.

pocztowych i internetowych dodatkowymi obowiązkami w postaci uprzedniej zgody sądu oraz informowania osoby, której dane pobrano, o tym fakcie. Wprowadzanie arbitralnych ograniczeń w zakresie stosowania określonych metod pracy operacyjnej wyłącznie w oparciu o teoretyczne rozważania na temat potencjalnych możliwości naruszenia praw obywateli przez organy państwowe wydaje się nierozważne i nie bierze pod uwagę innych dostępnych metod gwarantowania legalizmu ich wykorzystywania. Może to powodować zamknięcie służbom dostępu do określonych informacji, które mogą okazać się niezbędne do prawidłowej realizacji ich zadań, a w konsekwencji prowadzić do zagrożenia zdrowia i życia obywateli. W ocenie resortu wprowadzenie rozwiązań postulowanych przez Rzecznika w postaci ograniczenia dostępu służb do danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych, wdrożenie obowiązku notyfikacji (powiadamiania obywatela o fakcie pozyskania przez służbę jego danych) czy też ograniczenia instrumentów służących realizacji zadań w sposób negatywny wpłynęłoby na skuteczność prowadzonych działań operacyjnych. Wniosek Rzecznika dotyczący podjęcia działań mających na celu dostosowanie obowiązujących przepisów regulujących zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych do standardów konstytucyjnych oraz europejskich w opinii MSWiA jest niezasadny. Obowiązujące w Polsce uregulowania prawne w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym stosowania kontroli operacyjnej oraz uzyskiwania danych telekomunikacyjnych, nie wymagają zmiany.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik podkreślił¹⁸⁴, że należy mieć na uwadze wyjątkowy charakter konstytucyjnego prawa do prywatności. Doniosłość prawa do prywatności, o którym mowa w art. 47 Konstytucji, w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności człowieka i obywatela uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest – zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji – nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. Rzecznik zasygnalizował też problem dotyczący projektowanych przepisów ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej. Z analizy przebiegu wysłuchania publicznego dotyczącego projektu tej ustawy wynikało bowiem, że obywatele są zaniepokojeni kolejnymi zmianami ograniczającymi ich sferę prywatności. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o ponowną analizę polskiego ustawodawstwa regulującego zagadnienia niejawnego wkraczania przez służby w sferę prawa do prywatności, w tym wolności komunikowania się.

¹⁸⁴ VII.501.306.2021 z 7 kwietnia 2023 r.

W odpowiedzi Minister poinformował¹⁸⁵, że zagadnienia poruszone w wystąpieniu Rzecznika, pozostające w zakresie jego kompetencji, zostały wyjaśnione w uprzednio udzielonej odpowiedzi i stanowisko to pozostaje aktualne.

2. Postępowanie z korespondencją kierowaną do osób pozbawionych wolności

Do Rzecznika wpływały skargi od osób pozbawionych wolności w sprawie niewłaściwego postępowania z kierowaną do nich prywatną korespondencją poleconą. Skarżący nie mają możliwości stwierdzenia, czy przesyłka została dostarczona do jednostki penitencjarnej w nienaruszonym stanie. Odbiór tej korespondencji potwierdzają bowiem dopiero po dokonaniu przez uprawnionego funkcjonariusza czynności związanych z nadzorem lub cenzurą. Analiza spraw badanych w Biurze RPO prowadzi do wniosku, że powyższe zarzuty wnioskodawców są uzasadnione.

Z nadesłanych przez dyrektorów jednostek penitencjarnych wyjaśnień wynika, że zgodnie z obowiązującymi procedurami w sprawie postępowania z korespondencją urzędową i prywatną osadzonych (zarówno listem zwykłym, jak i poleconym) korespondencja wydawana jest osadzonemu już po dokonaniu nadzoru lub cenzury przez wychowawcę.

Rzecznik nie może uznać takiej praktyki za właściwą, stoi ona bowiem w sprzeczności z obowiązującymi przepisami. Przesyłka polecona to przesyłka listowa będąca przesyłką rejestrowaną, przemieszczaną i doręczaną w sposób zabezpieczający ją przed utratą, ubytkiem zawartości lub uszkodzeniem. Oznacza to, że przesyłka polecona powinna trafić bezpośrednio do adresata, który potwierdzi jej otrzymanie w stanie nienaruszonym (nieuszkodzonym). Nie sposób zatem przyjąć, że osadzony, który otrzymał korespondencję poleconą po dokonaniu nadzoru lub cenzury – co wiązało się przecież z otwarciem koperty – może potwierdzić, że przesyłka dotarła w stanie nienaruszonym, czego wymagają przepisy. Taka praktyka prowadzi do sytuacji, w których w rzeczywistości osadzony zmuszony jest do potwierdzenia nieprawdy. Wyklucza to również ewentualną możliwość wniesienia skutecznej reklamacji, zarówno przez adresata, jak i nadawcę takiego rodzaju przesyłki.

Wnioskodawca powinien mieć zapewnioną możliwość pokwitowania, w obecności funkcjonariusza Służby Więziennej, odbioru zamkniętej przesyłki poleconej, a tym samym potwierdzenia, że dotarła ona do niego w stanie nienaruszonym. Dopiero wówczas, już bez

¹⁸⁵ Pismo z 13 lipca 2023 r.

obecności skazanego, powinny być wykonywane dalsze czynności związane z nadzorem nad korespondencją. Rzecznik zwrócił się¹⁸⁶ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o podjęcie działań w celu wyeliminowania niewłaściwej praktyki postępowania z korespondencją poleconą kierowaną do osób pozbawionych wolności.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował¹⁸⁷, że zgodnie z art. 8a k.k.w. korespondencja skazanego pozbawionego wolności podlega cenzurze i nadzorowi, chyba że ustawa stanowi inaczej. Do wyjątków od tej zasady zaliczono korespondencję skazanego pozbawionego wolności prowadzoną z obrońcą lub pełnomocnikiem będącym adwokatem lub radcą prawnym czy prowadzoną z organami ścigania, wymiaru sprawiedliwości i innymi organami państwowymi, organami samorządu terytorialnego, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Rzecznikiem Praw Dziecka, organami powołanymi na podstawie ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka oraz przedstawicielem niebędącym adwokatem ani radcą prawnym, który został zaaprobowany przez Przewodniczącego Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do reprezentowania skazanego przed tym Trybunałem. W postępowaniu z korespondencją kierowaną do osób pozbawionych wolności należy uwzględniać zarówno przepisy rangi ustawowej, jak i przepisy wykonawcze. Organizacja przyjmowania korespondencji została szczegółowo opisana w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2022 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności, gdzie wskazano, że korespondencję adresowaną do skazanego doręcza mu wyznaczony funkcjonariusz lub pracownik. Jeżeli korespondencja kierowana do skazanego podlega cenzurze lub nadzorowi, doręcza się ją po dokonaniu tych czynności. Powyższe wyklucza proponowany przez Rzecznika tryb postępowania polegający na doręczeniu korespondencji (taki bowiem skutek wynikałby z pokwitowania odbioru zamkniętej przesyłki poleconej) przed dokonaniem czynności związanych z cenzurą i nadzorem.

¹⁸⁶ IX.517.587.2023 z 15 września 2023 r.

¹⁸⁷ Pismo z 29 września 2023 r.

Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania

Zapewnia się nienaruszalność mieszkania. Przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

W 2023 r. nie były podejmowane problemy natury systemowej dotyczące gwarancji wynikających z art. 50 Konstytucji. Natomiast w sprawach indywidualnych Rzecznik badał, czy przeszukania, których przeprowadzenie kwestionowali wnioskodawcy, były dokonywane z zachowaniem standardów wynikających z obowiązującego ustawodawstwa.

W szczególności Rzecznik podjął postępowanie w sprawie kobiety, wobec której – po zażyciu przez nią tabletki poronnej – w krakowskim szpitalu na oddziale ginekologicznym interweniowali funkcjonariusze Policji. Jednym z wątków tej sprawy były zastrzeżenia co do konieczności przeszukania nie tylko samej kobiety, lecz również jej mieszkania. Jak bowiem wynika ze sprawozdania z czynności wyjaśniających, policja zabezpieczyła jej telefon komórkowy i laptop. Przeszukanie mieszkania miało na celu ujawnienie pozostałości po przesyłce lub opakowań po tabletkach. Postępowanie w tej sprawie jest w dalszym ciągu prowadzone w Biurze RPO.

Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej

- 1. Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.*
- 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.*
- 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.*
- 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.*
- 5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.*

1. Mandaty za odmowę poddania się legitymowaniu

Z art. 65a k.w. wynika, że polecenia określonego zachowania się są wydawane przez funkcjonariusza Policji na podstawie prawa. Zasada praworządności wymaga zaś, aby te polecenia były wydawane nie tylko na podstawie prawa, ale także w jego granicach. Szczególne znaczenie w tym zakresie trzeba przypisać art. 15 ust. 1 pkt 10 ustawy o Policji. Z jego treści wynika, że policjanci, wykonując czynności, o których mowa w art. 14, mają prawo wydawania osobom poleceń określonego zachowania się w granicach niezbędnych do wykonywania czynności określonych w pkt 1-5 lub 9 lub wykonywania innych czynności służbowych podejmowanych w zakresie i w celu realizacji ustawowych zadań Policji lub w granicach niezbędnych do ochrony przed zatarciem śladów przy zabezpieczaniu miejsca zdarzenia lub w celu uniknięcia bezpośredniego zagrożenia osób lub mienia, gdy jest to niezbędne dla sprawnej realizacji zadań Policji albo uniknięcia zatarcia śladów przestępstwa lub wykroczenia.

Jednym z najczęściej wydawanych przez funkcjonariuszy Policji poleceń jest polecenie okazania dokumentu tożsamości w ramach realizacji prawa do legitymowania osób. W orzecznictwie SN utrwalony jest pogląd, według którego w sytuacji, gdy funkcjonariusz Policji żąda w ramach legitymowania podania danych osobowych, gdy nie ma do tego podstawy prawnej, obywatel może odmówić podania tych danych bez poniesienia konsekwencji prawnych. Ponadto w myśl art. 51 ust. 1 Konstytucji nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Władze publiczne nie mogą zaś pozyskiwać i gromadzić innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Z badanych przez Rzecznika spraw wynika, iż w wielu przypadkach sam fakt odmowy poddania się legitymowaniu, niezależnie od tego, czy zachodziła przewidziana prawem przyczyna uzasadniająca podjęcie tej czynności przez funkcjonariusza Policji,

postrzegany jest jako zachowanie podlegające ukaraniu za niezastosowanie się do polecenia, karane na podstawie art. 65a k.w. bądź art. 65 § 2 k.w. W szczególności ma to miejsce w trakcie zgromadzeń spontanicznych, które także podlegają ochronie na podstawie art. 57 Konstytucji. Funkcjonariusze Policji, którzy podejmują decyzję o legitymowaniu uczestników legalnie odbywającego się zgromadzenia, którzy nie popełnili przestępstwa lub wykroczenia, naruszają konstytucyjną wolność zgromadzeń, jak też autonomię informacyjną jednostki (art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji). W związku z tym Rzecznik zwrócił się¹⁸⁸ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o uwzględnienie tych uwag w pracach kierowanej przez niego formacji.

Komendant nie zgodził się¹⁸⁹ z przedstawioną w wystąpieniu Rzecznika tezą, zgodnie z którą każdy przypadek legitymowania przez policjantów uczestników legalnie odbywającego się zgromadzenia, którzy nie popełnili przestępstwa lub wykroczenia, stanowi naruszenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń i autonomii informacyjnej jednostki. Możliwość legitymowania przez policjanta uczestnika legalnie odbywającego się zgromadzenia nie powinna ograniczać się wyłącznie do przypadku istnienia w odniesieniu do tej osoby podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, lecz obejmować również cele, takie jak: ustalenie świadków zdarzenia powodującego naruszenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego czy poszukiwanie osób zaginionych lub ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości. Zarówno osobie legitymowanej, jak i podejrzaney o popełnienie wykroczenia z art. 65 § 2 lub art. 65a k.w. przysługują środki prawne służące kwestionowaniu sposobu i zasadności działań Policji związanych z legitymowaniem. Zgodnie z art. 15 ust. 7 ustawy o Policji na sposób prowadzenia m.in. czynności legitymowania przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo prokuratora. Realizacji tego uprawnienia służy § 2 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów, który nakłada na policjanta, po zakończeniu wykonywania czynności legitymowania, obowiązek ustnego poinformowania osoby, wobec której podjęto te czynności, o prawie złożenia do właściwego miejscowo prokuratora zażalenia na sposób przeprowadzenia tych czynności.

¹⁸⁸ II.519.47.2023 z 17 stycznia 2023 r.

¹⁸⁹ Pismo z 21 lutego 2023 r.

2. Bezpieczeństwo danych osobowych przetwarzanych w rejestrze danych związanych z pieczęcią zastępczą

Do RPO zwracali się rodzice zastępczy w sprawie zakresu i bezpieczeństwa danych osobowych gromadzonych i przetwarzanych w rejestrze danych związanych z pieczęcią, w tym w wykazach stanowiących jego elementy, tworzonych na podstawie art. 38d ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁹⁰. Zainteresowani wskazywali, że zakres gromadzonych w rejestrze danych dotyczących rodzin zastępczych obejmujący m.in.: stan cywilny, zawód, miejsce zatrudnienia, źródło i wysokość dochodów, jest nadmiarowy wobec celu, jakiemu ma służyć rejestr, i pozostaje w kolizji z ogólnymi zasadami przetwarzania danych osobowych określonymi w art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, dalej jako: „RODO”)¹⁹¹. Wyrażali obawę o bezpieczeństwo tych danych ze względu na szerokie spektrum organów uprawnionych do pozyskania danych i w konsekwencji ryzyko ujawnienia danych wrażliwych i naruszenia prawa do prywatności.

Powyższe zastrzeżenia Rzecznik przedstawił¹⁹² w piśmie skierowanym do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, wskazując, iż dane osobowe powinny być przetwarzane zgodnie z zasadami: zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości, ograniczenia celu, minimalizacji danych i ograniczenia przechowywania. Regulacje ustawowe obejmujące problematykę przetwarzania danych powinny być kształtowane w sposób zapewniający stosowanie i zachowanie powyższych zasad.

W odpowiedzi¹⁹³ Prezes UODO poinformował, że podniesione kwestie były przedmiotem jego działań na etapie opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw. W piśmie¹⁹⁴ skierowanym do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej organ nadzorczy zwrócił uwagę, iż dodany przez projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw art. 38d przewiduje bardzo szeroki katalog danych osobowych podlegających przekazaniu do rejestru. Projektodawca nie wykazał niezbędności pozyskiwania i gromadzenia tak wielu danych, jak przewiduje to art. 38d

¹⁹⁰ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1426 ze zm.).

¹⁹¹ Dz.U.UE.L. z 2016 r. Nr 119, s. 1 ze zm.

¹⁹² III.554.2.2023 z 27 czerwca 2023 r.

¹⁹³ Pismo z 25 lipca 2023 r.

¹⁹⁴ Pismo z 13 października 2021 r.

ustawy o pieczy zastępczej, a zatem powinien ponownie przeanalizować przedmiotowy katalog danych osobowych pod kątem niezbędności pozyskiwania danych dla realizacji celu, który powinien być określony przepisami prawa. Organ nadzorczy sugerował też projektodawcy zachowanie przez niego szczególnej rozwagi przy podejmowaniu decyzji o zamieszczeniu w rejestrze danych o stanie zdrowia, gdyż dane te stanowią dane osobowe szczególnej kategorii w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 i podlegają szczególnemu reżimowi przetwarzania. Wnosił również o przeprowadzenie przez projektodawcę krytycznej analizy zarówno katalogu podmiotów, którym dane z rejestru mają być udostępniane, jak i zakresu danych z rejestru podlegających udostępnieniu konkretnym podmiotom uprawnionym.

W następstwie tych uwag projektodawca w art. 38e w zw. z art. 38d ustawy o pieczy zastępczej uszczegółowił zakres danych podlegających udostępnieniu oraz wskazał cele udostępnienia danych poszczególnym podmiotom.

Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP

- 1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.*
- 2. Każdy może swobodnie opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*
- 3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.*
- 4. Obywatela polskiego nie można wydalić z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.*
- 5. Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.*

1. Przekraczanie granicy przez osoby posiadające podwójne obywatelstwo

Do Rzecznika wpłynęły wnioski obywateli, w których wskazywano na rozbieżność praktyki Straży Granicznej dotyczącej możliwości przekraczania granicy Polski przez osoby posiadające podwójne obywatelstwo, w tym obywatelstwo polskie na podstawie paszportu innego państwa. Część wnioskodawców posiadających podwójne obywatelstwo – w tym obywatelstwo Rzeczypospolitej Polskiej – podkreślało, że nie miało możliwości wyjazdu z Polski na podstawie paszportu innego państwa. Z treści komunikatu zamieszczonego na stronie internetowej Straży Granicznej wynika, że: „jeśli funkcjonariusz Straży Granicznej w trakcie kontroli granicznej na wyjazd z Polski uzyska informację, że podróżny posiada polskie obywatelstwo, a nie ma ważnego polskiego dokumentu, czyli – w zależności od kierunku podróży – paszportu lub dowodu osobistego, ma obowiązek nie zezwolić takiej osobie na przekroczenie granicy”. Dotyczy to również sytuacji, gdy obywatel wjechał na terytorium Polski na podstawie dokumentu stwierdzającego obywatelstwo innego państwa.

Jako podstawę prawną takiej interpretacji we wskazanym komunikacie przytoczono przepisy ustawy o obywatelstwie polskim¹⁹⁵. Stosownie do art. 3 tej ustawy obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Ponadto obywatel polski nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwa innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki. Z przepisu tego nie wynika norma prawna, odmawiająca obywatelom polskim możliwości przekroczenia granicy w celu wyjazdu z Polski na podstawie paszportu innego państwa. Wskazane przepisy powinny być interpretowane z uwzględnieniem art. 5 ust. 1 ustawy o dokumentach paszportowych, który przyznaje prawo, a nie obowiązek do posiadania dokumentu

¹⁹⁵ Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 465 ze zm.).

paszportowego oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dowodach osobistych, który ustanawia obowiązek posiadania dowodu osobistego jedynie przez pełnoletnich obywateli polskich zamieszkujących na terytorium RP.

Dodatkowy argument przeciwko przyjętej interpretacji przepisów ustawy o obywatelstwie istnieje w przypadku osób posiadających podwójne obywatelstwo Polski i innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W takiej sytuacji przyjęta przez Straż Graniczną interpretacja zdaje się nie odpowiadać prawu obywateli Unii Europejskiej do swobodnego przemieszczania się, które zagwarantowane jest przez art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (swoboda i obywatelstwo). Dla potwierdzenia obywatelstwa Unii tak samo ważny jest paszport lub dowód osobisty wydany przez polskie organy władzy, jak i organy innego państwa członkowskiego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej państwo członkowskie UE może zobowiązać swoich obywateli, pod groźbą kary, do posiadania przy sobie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, gdy podróżują do innego państwa członkowskiego Unii, niezależnie od używanego środka transportu i trasy. Istotne jest, by dokument tożsamości lub paszport był ważny, brak jest natomiast wskazania by – w sytuacji posiadania podwójnego obywatelstwa – konieczne było posiadanie dokumentu wydanego przez państwo, z którego obywatel Unii chce wyjechać. Dlatego Rzecznik zwrócił się¹⁹⁶ do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o przekazanie informacji na temat praktyki przyjętej przez Straż Graniczną, w przypadku gdy osoba posiadająca podwójne obywatelstwo, w tym polskie, próbuje przekroczyć granicę w celu wyjechania z Polski.

W odpowiedzi Komendant podkreślił¹⁹⁷, że w ustawie o obywatelstwie polskim nie zdefiniowano pojęcia „obywatelstwa polskiego”. W doktrynie obywatelstwo definiuje się najczęściej jako „węzeł prawny pomiędzy jednostką a państwem” i definicja ta co do zasady nie budzi wątpliwości. Podobnie kwestia ta została określona w art. 2 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach „cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego”. Tym samym ustawodawca określił, że każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego, jest cudzoziemcem. Jednocześnie z grupy tej wyjęte są wszystkie osoby posiadające obywatelstwo polskie bez względu na posiadane obywatelstwa innych krajów. Obywatel polski posiadający inne jeszcze obywatelstwo lub obywatelstwa, bez względu na jego miejsce zamieszkania, w Polsce czy też za granicą, jest traktowany w świetle prawa

¹⁹⁶ VII.531.58.2023 z 3 lipca 2023 r.

¹⁹⁷ Pismo z 24 lipca 2023 r.

polskiego przez władze polskie wyłącznie jako obywatel polski i nie może skutecznie powoływać się wobec organów polskich na to inne obywatelstwo lub obywatelstwa. Z perspektywy prawa polskiego i organów polskich inne niż polskie obywatelstwo danej osoby nie jest uwzględniane i nie ma żadnego znaczenia. Zasada ta wprowadza równość pozycji obywatela polskiego o podwójnym/wielokrotnym obywatelstwie z pozycją osoby posiadającej wyłącznie polskie obywatelstwo w zakresie ich praw i obowiązków wobec Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególne traktowanie osób o podwójnym obywatelstwie, np. poprzez żądanie od takich osób uzyskania zezwolenia na wjazd do Polski (wydanie wizy do obcego paszportu) lub brak obowiązku posiadania polskich dokumentów tożsamości (paszportu przy przekraczaniu granicy), oznaczałoby naruszenie zasady równości wobec prawa. W ocenie Straży Granicznej interpretacja przepisów ustawy o obywatelstwie, zaproponowana przez Rzecznika, mogłaby wiązać się z całym szeregiem nieakceptowalnych ryzyk związanych z przekraczaniem granicy państwowej.

Rzecznik uznał wyjaśnienia Straży Granicznej i odstąpił od dalszego prowadzenia tej sprawy.

Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania

1. *Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii.*
2. *Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują.*
3. *Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio.*
4. *Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób.*
5. *Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.*
6. *Nikt nie może być zmuszany do uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych.*
7. *Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.*

1. Zasady pracy w święta religijne w dniach wolnych od pracy

Rzecznik ponowił swoje wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania¹⁹⁸ w sprawie art. 42 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Zgodnie z tym przepisem osoby należące do kościołów i związków wyznaniowych, których święta religijne nie są dniami ustawowo wolnymi od pracy, mogą na własną prośbę uzyskać zwolnienie od pracy lub nauki na czas niezbędny do obchodzenia tych świąt, zgodnie z wymogami wyznawanej przez siebie religii. Możliwością zwolnienia nie są zaś objęte osoby należące do kościołów i związków wyznaniowych, w których przypadku święta religijne wypadają w dni określone ustawą z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy: 1 i 6 stycznia, w pierwszy oraz drugi dzień świąt Wielkiej Nocy, 1 i 3 maja, w Zielone Świątki, w Boże Ciało, 15 sierpnia, 1 i 11 listopada oraz 25 i 26 grudnia, a także w niedziele. Przepis ten może być zatem skonstruowany w sposób, który pod względem gwarancji wolności wyznania nierówno traktuje osoby należące do tych kościołów i związków wyznaniowych.

Prawo żądania zwolnienia określone w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stanowi istotną gwarancję wolności wyznania. Jest ono bowiem powiązane z obowiązkiem pracodawcy udzielenia takiego zwolnienia przy zachowaniu wymogów określonych w rozporządzeniu Ministrów Pracy i Polityki Socjalnej oraz Edukacji

¹⁹⁸ Pismo z 1 marca 2023 r.

Narodowej z 11 marca 1999 r. w sprawie zwolnień od pracy lub nauki osób należących do kościołów i innych związków wyznaniowych w celu obchodzenia świąt religijnych niebędących dniami ustawowo wolnymi od pracy. W związku z tym w ocenie RPO osoby należące do kościołów i związków wyznaniowych, w przypadku których święta religijne wypadają w dni ustawowo wolne od pracy – choć mogą korzystać z szeregu świadczeń rekompensujących pracę w te dni – nie mają uprawnienia do takiego żądania w sposób wiążący, które pozwoliłoby im na udział w święcie religijnym (co jest pierwotnym celem gwarancji wolności wyznania). W odpowiedzi¹⁹⁹ Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania wskazał, że zapoznał się z uwagami Rzecznika, iż ograniczenie zastosowania przepisu art. 42 ustawy o gwarancjach wolności wyznania może prowadzić do nierównego traktowania poprzez jego ograniczenie jedynie do osób należących do kościołów i związków wyznaniowych, w przypadku których święta religijne nie wypadają w dni ustawowo wolne od pracy. Brak orzecznictwa sądów oraz skąpość literatury przedmiotu nie pozwalają na oszacowanie skali problemu dla pracowników oraz skutków ewentualnej nowelizacji. W przypadku uznania potrzeby nowelizacji ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania lub kodeksu pracy w celu rozszerzenia uprawnień pracowników pragnących korzystać ze zwolnienia od pracy w celu obchodzenia świąt religijnych projekt zostanie przekazany do konsultacji Rzecznika.

2. Wykreślenie Reformowanego Kościoła Katolickiego z rejestru kościołów i związków wyznaniowych

W 2023 r. Rzecznik kontynuował działania w sprawie dotyczącej wykreślenia związku wyznaniowego dopuszczającego błogosławienie małżeństw jedнопłciowych z rejestru MSWiA w związku ze sprzeciwem Prokuratora Generalnego. W 2022 r. zapadł w tej sprawie wyrok WSA w Warszawie uchylający decyzję MSWiA o wykreśleniu związku wyznaniowego z rejestru. Od wyroku skargę kasacyjną wniósł Prokurator Prokuratury Krajowej. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rzecznik wniósł o oddalenie jej w całości, wskazując, że RKK, składając wniosek o wpis do rejestru, a następnie podejmując działania wynikające z uzyskanego wpisu, działał w zaufaniu do organów władzy publicznej. Kościół ten na etapie rejestracji nie był wzywany do uzupełnień i wyjaśnień, a po uzyskaniu wpisu nie zaistniały okoliczności, które nie byłyby objęte wnioskiem. Utrzymanie decyzji o wpisie do rejestru, wobec której nie wykazano skutecznie rażącego

¹⁹⁹ Pismo z 1 września 2023 r.

naruszenia przepisów prawa, ma więc istotne znaczenie z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Skarga kasacyjna nie została dotychczas rozpoznana przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Art. 54 – Wolność słowa

- 1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.*
- 2. Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.*

1. Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej

W związku ze skierowanym do Sejmu RP rządowym projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej, Rzecznik przedstawił²⁰⁰ uwagi dotyczące treści art. 10 pkt 8 tego projektu.

RPO wskazał, że projektowane rozwiązania nakładają na operatorów obowiązek rozpowszechniania publicznych programów telewizyjnych, co w konsekwencji służy powiększeniu kręgu odbiorców, do których nadawca będący jednoosobową spółką akcyjną Skarbu Państwa dotrze ze swoim przekazem. Ma to istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia pluralizmu oddziaływania na opinię publiczną, jak i dotarcia przez preferowanych w ten sposób nadawców z reklamą czy też z przekazami sponsorowanymi do znacznie szerszej grupy odbiorców. Ponadto przepisy te mają służyć odpowiedniemu wyeksponowaniu i zapewnieniu łatwego dostępu odbiorców do treści przekazu nadawcy państwowego poprzez umieszczenie tego przekazu w układzie programów w elektronicznym przewodniku po programach na pozycjach od 1 do 5. Istota zaproponowanych w projekcie rozwiązań sprowadza się więc do zapewnienia, za pomocą działań regulacyjnych podejmowanych przez państwo, dominującej roli informacji emitowanej przez nadawcę będącego spółką akcyjną Skarbu Państwa, a także do zapewnienia uprzywilejowanej pozycji tego nadawcy na rynku mediów telewizyjnych (poprzez reklamę, przekazy sponsorowane, przekazy zawierające lokowanie produktu itp.). Porównanie obowiązujących w tym zakresie przepisów oraz przepisów projektowanych prowadzi do wniosku, że nowa ustawa doprowadzi do zastąpienia obowiązku rozpowszechniania przez operatorów zróżnicowanej oferty programowej obowiązkiem rozpowszechniania oferty programowej jedyne go nadawcy, tj. jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa „Telewizja Polska”.

W ocenie Rzecznika projektowane nowe brzmienie art. 43 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodne z art. 14 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez

²⁰⁰ VII.564.2.2023 z 11 stycznia 2023 r.

to, że bez konstytucyjnie uzasadnionych powodów ogranicza wolność środków społecznego przekazu oraz wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zastępując je obowiązkiem rozpowszechniania informacji pochodzących od nadawcy państwowego i koncesjonowaniem tego przywileju wobec nadawców prywatnych. W efekcie przedłożony projekt pozostaje też w kolizji z art. 11 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej nakazującym szanować wolność i pluralizm mediów. Nie gwarantuje on bowiem w sposób wystarczający zachowania pluralizmu mediów, skoro projektodawca uznał, że jedynie telewizja prowadzona przez spółkę Skarbu Państwa zasługuje na szczególne, uprzywilejowane potraktowanie, chociaż inne telewizje emitują programy o tożsamym profilu. Omawiane przepisy projektu są także niezgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Wolność gospodarcza polega na podejmowaniu i prowadzeniu działalności w celu osiągnięcia zysku. Z uprawnieniami mieszczącymi się w zakresie wolności działalności gospodarczej łączą się zaś obowiązki państwa powstrzymania się od nadmiernej ingerencji w tę wolność oraz wykonywania pozytywnych obowiązków regulacyjnych. Rzecznik przedstawił powyższe uwagi z nadzieją na ich uwzględnienie w procesie legislacyjnym.

Projekt ustawy został wycofany.

Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego

- 1. Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 i 3.*
- 2. Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję:*
 - 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz*
 - 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku.*
- 3. Nie wymaga spełnienia warunków określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 ekstradycja mająca nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji.*
- 4. Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.*
- 5. W sprawie dopuszczalności ekstradycji orzeka sąd.*

W 2023 r. nie ujawniły się systemowe problemy dotyczące zagadnień związanych z ekstradycją. Natomiast w sprawach indywidualnych Rzecznik badał wnioski o złożenie kasacji do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń wydanych w sprawach ekstradycyjnych.

Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy

1. Cudzoziemcy mogą korzystać z prawa azylu w Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie.

2. Cudzoziemcowi, który w Rzeczypospolitej Polskiej poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

1. Konsekwencje utraty statusu „UKR” przez uchodźców

Do Biura RPO wpływały skargi dotyczące utraty statusu „UKR”, o którym mowa w art. 8 pkt 24a lit. d ustawy o ewidencji ludności²⁰¹, przez uchodźców wojennych z Ukrainy, którzy nie wyjechali z Polski na okres powyżej 30 dni, co powoduje utratę tego statusu z mocy prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 17a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²⁰² (dalej jako: „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”) status UKR jest automatycznie zmieniany na status NUE po przekazaniu przez Komendanta Głównego Straży Granicznej z rejestru obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy oraz którzy złożyli wniosek o nadanie numeru PESEL, informacji m.in. o wyjeździe z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres powyżej 30 dni.

Ze skarg wynika jednak, że obywatele Ukrainy tracą status UKR, pomimo powrotu do Polski z Ukrainy przed upływem 30 dni. Zdarzyły się też przypadki, kiedy status ten został odebrany, pomimo nieprzerwanego pobytu na terytorium Polski. O jego utracie większość obywateli Ukrainy dowiaduje się przypadkowo, na przykład po wstrzymaniu wypłaty świadczenia przez ZUS.

Kolejnym zidentyfikowanym przez RPO problemem jest ponowne nadawanie statusu UKR w sytuacji, gdy powinien być on przywrócony. W konsekwencji wielu obywateli Ukrainy ma trudności z uzyskaniem świadczeń za okres, w którym nie posiadali statusu UKR, ponieważ był im on odebrany przez pomyłkę.

Sygnalizowane są też duże opóźnienia we wprowadzaniu zmian w rejestrze obywateli Ukrainy przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, co wywiera negatywne skutki dla uchodźców wojennych z Ukrainy. W wielu przypadkach wprowadzenie daty wyjazdu obywatela Ukrainy z Polski, a następnie zmiana statusu UKR na NUE, następuje po kilku

²⁰¹ Ustawa z 24 września 2010 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1191 ze zm.).

²⁰² Ustawa z 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.).

miesiącach od jego powrotu do Polski. Przez ten czas cudzoziemcy mogą wciąż pobierać świadczenia, nie mając świadomości utraty statusu UKR. Uchodźcy następnie otrzymują żądanie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń z uwagi na opuszczenie Polski na okres dłuższy niż 30 dni, pomimo że ich faktyczna nieobecność w Polsce trwała krócej.

W związku z tymi skargami Rzecznik zwrócił się²⁰³ do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy z prośbą o udzielenie wyjaśnień. W kolejnym piśmie Rzecznik zwrócił uwagę²⁰⁴ na brak wytycznych dla organów wykonawczych gmin w zakresie rejestracji zmiany danych w rejestrze PESEL przy przywracaniu statusu UKR.

W odpowiedzi Pełnomocnik zapewnił²⁰⁵, że w celu wypracowania prawidłowych mechanizmów działania zapewniających przywrócenie statusu UKR w rejestrze PESEL, ale także przywrócenie uprawnień w prowadzonym przez Straż Graniczną (SG) Rejestrze Wjazdów i Złożonych Wniosków (RWiZW) w Ministerstwie Cyfryzacji, we współpracy z przedstawicielami SG oraz MSWiA, wypracowano właściwy sposób rejestracji przywrócenia statusu UKR w rejestrze PESEL. W przypadku przywrócenia statusu UKR z zachowaniem ciągłości posiadania statusu, urzędnicy powinni skorzystać z rejestracji zmiany danych statusu cudzoziemca, zarejestrować status UKR, wskazując jako datę zmiany datę wyjazdu z Polski, a więc datę figurującą jako data zmiany we wpisie dokonanym przez SG zmieniającym status na NUE. Tożsamość daty zmiany statusu na NUE i daty zmiany statusu na UKR zapewnia ciągłość posiadania statusu UKR, a jednocześnie przywraca uprawnienia w prowadzonym przez SG RWiZW, gdzie warunkiem przywrócenia uprawnień jest tożsamość daty zmiany statusu UKR z datą wyjazdu z Polski figurującą w RWiZW. W wyniku powyższych działań MSWiA skierowało za pośrednictwem organów wojewódzkich stosowne wytyczne do urzędów gmin, a Min. Cyfryzacji w tym samym czasie zaktualizowało instrukcję użytkownika aplikacji. Wyjaśniono, że obywatele Ukrainy podczas przekraczania granicy polsko-ukraińskiej są zobowiązani każdorazowo okazywać elektroniczny dokument pobytowy diia.pl i deklarować, że przybywają na terytorium Polski z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na obszarze tego państwa. Ponadto planowane jest podjęcie działań, wraz z Ambasadą Ukrainy w RP, w postaci m.in. kampanii informacyjnej, mających na celu podniesienie świadomości obywateli Ukrainy podróżujących do Polski, jakie czynności z ich strony są wymagane, aby dopełnić formalności w celu

²⁰³ XI.541.139.2022 z 8 marca 2023 r.

²⁰⁴ Pismo z 4 czerwca 2023 r.

²⁰⁵ Pismo z 26 lipca 2023 r.

nieprzerwanego zachowania statusu UKR. Strona ukraińska zobowiązała się do propagowania wśród swoich obywateli, przy pomocy zasobów internetowych, informacji przekazanych przez stronę polską o najlepszych praktykach postępowania przy przekraczaniu granicy.

2. Wstrzymanie wypłat świadczeń wychowawczych dla obywateli Ukrainy

Do Biura Rzecznika wpływały liczne skargi obywateli Ukrainy, którym wstrzymano wypłatę świadczenia wychowawczego z powodu utraty statusu „UKR”. Osoby zwracające się do Rzecznika podawały, że nie opuszczały terytorium Polski na okres powyżej 30 dni, co powoduje utratę tego statusu z mocy prawa. W niektórych przypadkach nastąpiła utrata statusu „UKR”, pomimo nieprzerwanego pobytu na terytorium Polski.

Utrata statusu „UKR” niesie ze sobą poważne utrudnienia dla obywateli Ukrainy wychowujących dzieci. Jej skutkiem jest m.in. wstrzymanie wypłaty świadczenia wychowawczego. Podstawę do podjęcia wypłaty świadczenia z uwzględnieniem wyrównania za okres jej braku stanowi dokonanie aktualizacji danych w rejestrze Straży Granicznej. Z wpływających do Rzecznika skarg oraz odpowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej na interpelację w sprawie problemów obywateli Ukrainy, dotyczących nieuzasadnionej utraty świadczenia wychowawczego, wynika duża skala tego zjawiska i wydłużający się okres oczekiwania na załatwienie tych spraw.

Obywatele Ukrainy, którzy schronili się przed działaniami wojennymi na terytorium Polski, podnoszą, że świadczenie wychowawcze stanowi znaczną część ich budżetu, a często jest jedynym źródłem utrzymania rodzin z dziećmi. Wstrzymanie jego wypłaty, na okresy kilkumiesięczne, szczególnie dotkliwie odczuwają osoby opiekujące się dziećmi z niepełnosprawnościami, które z powodu sprawowania bezpośredniej i stałej opieki nad dzieckiem nie mogą podjąć zatrudnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁰⁶ do Prezesa ZUS o przedstawienie informacji o podejmowanych przez Zakład działaniach w celu sprawnego rozpatrywania wniosków dotyczących wznowienia świadczeń wychowawczych dla obywateli Ukrainy.

Członek Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych poinformował²⁰⁷, że od wybuchu wojny w Ukrainie ZUS podejmuje szereg działań w celu sprawnego rozpatrywania wniosków, które składane są przez obywateli Ukrainy w ramach programów

²⁰⁶ III.7064.741.2023 z 20 lipca 2023 r.

²⁰⁷ Pismo z 14 listopada 2023 r.

Rodzina 500+, Dobry Start i itp. Zakład zapewnił sprawną obsługę dużej ilości wniosków, poprzez zautomatyzowanie procesu ich obsługi. Ustawą o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy oraz niektórych innych ustaw²⁰⁸ nałożono na ZUS dodatkowy obowiązek wstrzymania wypłaty świadczenia wychowawczego obywatelowi Ukrainy niezwłocznie po jego wyjeździe z Polski. W konsekwencji wprowadzonych przepisów przed każdym terminem wypłaty świadczenia ZUS automatycznie odczytuje dane z rejestru SG, dotyczące wyjazdów obywateli Ukrainy z Polski, i na podstawie tych danych wstrzymuje wypłatę świadczenia wychowawczego. Następnie po uzyskaniu z tego rejestru informacji o powrocie tych osób do Polski, który SG uznała za wjazd do Polski w związku z działaniami wojennymi, automatycznie podejmowana jest przez ZUS wypłata świadczenia wraz z wyrównaniem od miesiąca wstrzymania świadczenia. Klient informowany jest o tych działaniach poprzez umieszczenie na jego profilu PUE odpowiednio decyzji o wstrzymaniu lub o podjęciu wypłaty świadczenia w związku z powrotem do Polski w ciągu 30 dni. Jeśli w rejestrze SG zostanie wprowadzona informacja o utracie legalności pobytu osoby w Polsce, w związku z brakiem powrotu w ciągu 30 dni, zakład uchyla prawo do świadczenia wychowawczego. W sprawach, w których legalność pobytu w Polsce została przywrócona przez Komendanta SG, ZUS podejmuje wypłatę świadczenia z wyrównaniem za okres braku płatności. Dla przyspieszenia realizacji takich zgłoszeń podjęto szereg działań usprawniających, w szczególności: powołano dodatkowy zespół pracowników, a także nawiązano współpracę z MSWiA i SG.

3. Sytuacja osób starszych z Ukrainy

Rzecznik zwrócił uwagę na sytuację osób starszych z Ukrainy, które znalazły w Polsce schronienie w związku z działaniami wojennymi. Seniorzy z Ukrainy borykają się z problemami finansowymi, nawet jeżeli otrzymują ukraińskie świadczenia emerytalne. Te jednak, po przeliczeniu, wynoszą zazwyczaj 200–400 złotych, co stanowi kwotę poniżej minimum egzystencji. Ponadto osoby, które w Ukrainie otrzymywały świadczenia emerytalne za pośrednictwem poczty, w Polsce mogą być ich zupełnie pozbawione z uwagi na brak posiadania rachunków bankowych. W tej sytuacji decydują się na powrót do domów, nawet znajdujących się na terenach objętych działaniami wojennymi. Problemem jest także znalezienie przez osoby w wieku emerytalnym zatrudnienia, które pozwoliłoby

²⁰⁸ Ustawa z 13 stycznia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 185).

na poprawę sytuacji bytowej. Dotyczy to zwłaszcza samotnych osób starszych, które nie mogą liczyć na wsparcie rodziny.

Zwracają także uwagę regulacje dotyczące zasad przyznawania i przedłużania prawa do świadczenia pieniężnego z tytułu zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy. Gmina może przedłużyć okres wypłaty świadczenia na okres dłuższy niż 120 dni w przypadku zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelowi Ukrainy, który ukończył 60. rok życia (kobiety) albo 65. rok życia (mężczyźni). Nie dotyczy to osób, które wiek 60 i 65 lat ukończyły podczas pobytu w Polsce i po upływie 120 dni od wypłaty świadczenia pieniężnego. W takim przypadku możliwa jest odmowa wznowienia prawa do świadczenia pieniężnego, co dodatkowo wpływa niekorzystnie na położenie najstarszej grupy uchodźców. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁰⁹ do Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy z prośbą o przekazanie stanowiska w sprawie możliwości rozwiązania tych problemów.

W odpowiedzi Pełnomocnik poinformował²¹⁰, że wprowadzono wiele rozwiązań prawnych, pozwalających możliwie w najbardziej komplementarny sposób odpowiedzieć na potrzeby osób uciekających przed wojną. Niezależnie od tego wypracowano procedury, które były odpowiedzią na potrzeby osób z grup szczególnie wrażliwych, w tym osób starszych czy z niepełnosprawnościami. W opinii Pełnomocnika poziom ochrony osób z grup szczególnie wrażliwych, w tym seniorów, przyjeżdżających po 24 lutego 2022 r. z Ukrainy na terytorium RP, jest wysoki i zapewnia tym osobom realizację wszystkich praw nadanych ustawą pomocową.

4. Trudna sytuacja bytowa osób wymagających szczególnego wsparcia

Do Biura RPO zwróciło się Stowarzyszenie „Mudita” wspierające osoby z niepełnosprawnościami i ich rodziny, także osoby z niepełnosprawnościami z Ukrainy, które znalazły schronienie w Polsce w związku z wojną.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami każdemu podmiotowi, w szczególności osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, który zapewni na własny koszt zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, może być przyznane świadczenie pieniężne z tego tytułu na okres nie dłuższy niż 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Polski. Okres ten może jednak zostać przedłużony w przypadku

²⁰⁹ III.7065.119.2023 z 14 czerwca 2023 r.

²¹⁰ Pismo z 27 października 2023 r.

zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia, m.in.: osobom starszym, osobom z niepełnosprawnościami, kobietom w ciąży i wychowującym małoletnie dzieci.

Do Stowarzyszenia zgłaszają się osoby wymagające szczególnego wsparcia z uwagi na wiek bądź niepełnosprawność, którym zapewniono jedynie zakwaterowanie, bez wyżywienia, pomimo pobierania z tego tytułu świadczenia pieniężnego. Niezgłaszanie takich przypadków przez obywateli Ukrainy wynika z obawy przed utratą miejsca schronienia lub też braku informacji, w języku ukraińskim, do jakich organów należy je kierować. Stowarzyszenie przedłożyło także propozycje rozwiązań systemowych i informacyjnych w tym zakresie, co mogłoby korzystnie wpłynąć na poprawę sytuacji osób znajdujących się w najtrudniejszym położeniu. Rzecznik przekazał Pełnomocnikowi Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy pismo Stowarzyszenia „Mudita” i zwrócił się²¹¹ z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości rozwiązania opisanych w nim problemów.

Pełnomocnik poinformował²¹², że zapewnienie bezpieczeństwa i odpowiednich warunków dla uchodźców wojennych z Ukrainy, a w szczególności dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych stanowi ważny element działań podejmowanych przez organy państwowe od momentu rozpoczęcia konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy. W celu realizacji powyższego celu, na podstawie art. 13 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy wprowadzono świadczenie dla podmiotu, w szczególności osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, który zapewni, na własny koszt, zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy. Natomiast w § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty przewidziano możliwość uzależnienia przyznania lub wypłaty świadczenia od weryfikacji przez urząd gminy lub miasta warunków zakwaterowania i wyżywienia. W przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w udostępnianym zakwaterowaniu lub dostarczonym wyżywieniu należy niezwłocznie powiadomić udzielający świadczenia urząd gminy lub miasta. Pełnomocnik podkreślił, że spostrzeżenia i uwagi organizacji pozarządowych są ważnym źródłem informacji o działaniu mechanizmów ustawy pomocowej i stanowią istotny wkład w dokonywane przez Ministerstwo analizy form pomocy, która jest udzielana obywatelom Ukrainy.

²¹¹ III.7065.150.2023 z 20 lipca 2023 r.

²¹² Pismo z 24 października 2023 r.

5. Przewlekłość postępowań legalizacyjnych w urzędach wojewódzkich

Rzecznik od kilku lat otrzymuje skargi dotyczące przewlekłości postępowań administracyjnych prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Problem ten był przedmiotem licznych interwencji Rzecznika w sprawach indywidualnych, jak i wystąpień o charakterze generalnym. Pomimo tego pozostaje on wciąż aktualny.

Rozpatrzenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt daleko wykracza poza terminy wynikające z przepisów ustawy. Przykładowo w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu na wydanie w 2022 r. decyzji o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę czas oczekiwania wynosił średnio ponad 7 miesięcy, natomiast w przypadku zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej było to nawet 16 miesięcy. Tak długie oczekiwanie na wydanie decyzji powoduje szereg negatywnych konsekwencji dla wnioskodawców i może prowadzić do zmiany podstawy ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, np. w wyniku ukończenia studiów. Często powstaje też konieczność ponownego uzupełnienia przez cudzoziemców dokumentacji, która w tym czasie straciła aktualność. Ze skarg cudzoziemców wynika, że przedłużające się postępowania wzbudzają wątpliwości i zniechęcenie pracodawcy do dalszego powierzania cudzoziemcowi pracy, a w przypadku nieotrzymania stempla w paszporcie wykonywanie oraz powierzanie pracy cudzoziemcowi może zostać uznane za nielegalne podczas kontroli ze strony Państwowej Inspekcji Pracy lub Straży Granicznej. Przewlekłość postępowań wpływa także na życie prywatne i rodzinne cudzoziemców, którzy oczekując na uzyskanie zezwolenia na pobyt nie mogą wyjechać z Polski, by odwiedzić swoje rodziny w kraju pochodzenia.

Pomimo przedłużających się postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców, wnioskodawcy zostali pozbawieni w okresie od dnia 15 kwietnia do dnia 31 grudnia 2022 r. uprawnienia do wniesienia skargi o stwierdzenie bezczynności organu lub przewlekłości postępowania na mocy art. 100c ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej jako: „ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy”), co było przez Rzecznika krytykowane już na etapie prac parlamentarnych nad tą zmianą. Jednocześnie od dnia 15 kwietnia 2022 r. na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy nie stosuje się przepisów o bezczynności organu (tj. dot. załatwienia sprawy w określonym przez przepisy prawa terminie) oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie w ww. sprawach do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezałatwieniu sprawy

w terminie, ponadto organowi nie wymierza się grzywny ani nie zasądza się od niego sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa. Zaprzestanie czynności przez organ prowadzący postępowanie w tych sprawach lub ich dokonywanie z opóźnieniem nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Przyjęte uregulowania pozbawiły wnioskodawców szansy wywarcia wpływu na skuteczność działania organu i szybkość załatwienia ich sprawy.

Problemem w dalszym ciągu są także niewystarczające i nieadekwatne do liczby wniosków zasoby kadrowe, co uniemożliwia terminowe załatwianie spraw. RPO zwrócił również uwagę na orzecznictwo sądowno-administracyjne dotyczące omawianej problematyki, wskazujące na systemowe zagadnienia wymagające niezwłocznej reakcji. W jego świetle²¹³ brak precyzji unormowań dotyczących wspomnianego terminu, powoduje ich wykładnię i stosowanie przez organ w sposób niezgodny ze standardami demokratycznego państwa prawnego, a o prawidłowym stosowaniu art. 112a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach można mówić wyłącznie wówczas, gdy wojewoda podejmuje czynności procesowe związane ze złożonym przez cudzoziemca wnioskiem niezwłocznie po jego wpływie do organu, nie zaś dopiero wtedy, gdy strona zaczyna się upominać o oczekiwane rozstrzygnięcie. Rzecznik zwrócił się²¹⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o odniesienie się do opisanych powyżej problemów.

Minister wyjaśnił²¹⁵, że kwestie dotyczące zasobów kadrowych komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich zajmujących się sprawami cudzoziemców pozostają w zakresie właściwości kierowników tych urzędów. Ministerstwo nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby spraw przypadających na każdego pracownika. Odnosząc się do kwestii wsparcia finansowego i kadrowego urzędów wojewódzkich, należy wskazać, że w 2023 r. dla osób zatrudnionych w UW zostały przyznane dodatkowe środki na wzrost wynagrodzeń. W 2020 r. dla urzędów wojewódzkich oraz UdsC zostało przydzielonych także dodatkowych 200 etatów. Minister przypomniał, że ustawa zmieniająca wprowadziła szereg zmian w przepisach ustawy o cudzoziemcach. Ich celem było usprawnienie procesu wydawania decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, jak również eliminacja zaległości. Ponadto wprowadzono podstawę prawną do wymiany informacji

²¹³ Postanowienie z 5 stycznia 2023 r., sygn. akt III SAB/Łd 142/22.

²¹⁴ XI.541.31.2021 z 27 czerwca 2023 r.

²¹⁵ Pismo z 9 listopada 2023 r.

między wojewodą oraz szefem UdsC a organami, do których w toku postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy zwrócono się o przekazanie informacji czy wjazd cudzoziemca na terytorium RP i jego pobyt na tym terenie mogą stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wprowadzono szczególny tryb zakończenia wszczętych przed dniem 1 stycznia 2021 r. postępowań w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, które to postępowania nie zostały zakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Minister zapewnił, że MSWiA podejmuje działania mające na celu poprawę sytuacji w poszczególnych urzędach wojewódzkich m.in. w formie rozwiązań legislacyjnych mających na celu usprawnienie oraz skrócenie czasu oczekiwania na wydanie decyzji.

6. Zawracanie cudzoziemców do linii granicy państwowej

Już w 2021 r. w wystąpieniu dotyczącym zmian w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych²¹⁶ Rzecznik wyraził wątpliwości dotyczące wprowadzenia do § 3 tego aktu ust. 2a i 2b, jako podstawy do zawracania do linii granicy państwowej osób, które nie należą do żadnej z kategorii podmiotów uprawnionych na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia do przekroczenia polskiej granicy, a znalazły się w przejściu granicznym, na którym ruch graniczny został zawieszony lub ograniczony, lub poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego. Taka regulacja odbiera możliwość przekroczenia granicy RP osobom, które deklarują zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, a osobom, które przekroczyły granicę w sposób niezgodny z przepisami prawa, uniemożliwia skuteczne złożenie wniosku o udzielenie ochrony, mimo że mają do tego prawo na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, a gwarancje skorzystania z tego prawa wynikają z art. 56 ust. 2 Konstytucji. Przekazane wówczas uwagi oraz uzasadnienie stanowiska RPO wciąż pozostają aktualne.

Do Biura RPO kierowane były skargi w sprawie osób, które zostały zawrócone do linii granicy państwa, mimo grożącego im na Białorusi niebezpieczeństwa i zgłaszania funkcjonariuszom Straży Granicznej chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową na

²¹⁶ Rozporządzenie z 13 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 435 ze zm.).

terytorium RP. Szczególnie niepokojącą praktyką było zawracanie osób po ich wcześniejszym pobycie w szpitalu.

Na sytuację osób przekraczających granicę polsko-białoruską zwróciła również uwagę Specjalna Sprawozdawczyni ONZ ds. przemocy wobec kobiet i dziewcząt. W swoim oświadczeniu po 10-dniowej wizycie w Polsce w marcu 2023 r. zaapelowała m.in. o dogłębne zbadanie wszelkich zarzutów dotyczących stosowania procedury pushbacków na zewnętrznych granicach Polski, umożliwienia organizacjom międzynarodowym i eksperckim organizacjom praw człowieka prowadzenie systematycznego monitoringu granic, a przede wszystkim o uchylenie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych.

Przywołano wyrok²¹⁷, w którym sąd podzielił stanowisko Rzecznika, że skoro zasada *non-refoulement* oparta jest na przepisach prawa międzynarodowego i unijnego, to ani krajowy przepis prawa, ani okoliczności faktyczne, w tym kryzys migracyjny na granicy zewnętrznej UE, nie mogą wyłączyć nakazu jej stosowania, nawet względem cudzoziemców przekraczających granice RP w sposób nieuregulowany.

Zdaniem RPO uprawniony jest wniosek, że § 3 ust. 2a i 2b rozporządzenia są przepisami niezgodnymi z aktami hierarchicznie nadrzędnymi – polskimi ustawami, a także prawem unijnym i międzynarodowym. Dodatkowo należy wskazać, że w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji to ustawy – a nie rozporządzenia wykonawcze do ustaw – mogą być podstawą wprowadzania ograniczeń wolności i praw jednostki. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się²¹⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań w celu wyeliminowania § 3 ust. 2a i 2b ww. rozporządzenia z porządku prawnego.

Minister wyjaśnił²¹⁹, że zgodnie z obowiązującym prawem, zawrót do linii granicy państwowej stanowi konsekwencję uprzedniego wydania postanowienia o opuszczeniu terytorium RP cudzoziemcom, którzy dopuścili się przekroczenia granicy państwowej w sposób sprzeczny z przepisami prawa. Każdy przypadek jest rozpatrywany w sposób indywidualny, po ustaleniu okoliczności przekroczenia granicy państwowej oraz rozpytaniu cudzoziemca co do chęci złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. W świetle powyższego nie jest uprawniony zarzut, że czynności prowadzone w związku z

²¹⁷ Wyrok z 15 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 492/22.

²¹⁸ XI.543.10.2022 z 17 lipca 2023 r.

²¹⁹ Pismo z 23 sierpnia 2023 r.

nielegalnym przekroczeniem granicy mają charakter wydań zbiorowych w rozumieniu art. 19 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, co ma sugerować raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ do spraw praw człowieka migrantów z 21 kwietnia 2023 r., a stawianie tego rodzaju zarzutów świadczy o jedynie powierzchownej znajomości sprawy i oparciu się o stanowisko tylko jednej ze stron. Konsekwencją indywidualnego traktowania każdej osoby ujawnionej po nielegalnym przekroczeniu granicy jest fakt, że w każdym takim przypadku w pierwszej kolejności jest oceniany stan zdrowia cudzoziemca. W razie potrzeby jest wzywana karetka pogotowia, ale również funkcjonariusze patrolu udzielają niezbędnej pomocy i wsparcia. W sytuacjach wymagających hospitalizacji cudzoziemcy są przewożeni do szpitali, gdzie jest im zapewniana pomoc medyczna. Są oni zaopatrywani w żywność (pakiety prowiantowe), ciepłe ubrania i koce. Straż Graniczna jest w sposób szczególny wyczulona na sytuację grup wrażliwych, tj. osób starszych, małoletnich bez opieki, osób niepełnosprawnych czy kobiet w ciąży. Jeżeli sytuacja osobista cudzoziemca przemawia za tym, że jest zasadne udzielenie pomocy, to jest ona udzielana przez SG. W przypadku gdy pozwala na to stan zdrowia, a cudzoziemiec nie wyraża woli złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zawrótanie następuje przede wszystkim z zachowaniem bezpieczeństwa dla życia i zdrowia tych osób, przy asyście odpowiednio przeszkolonych funkcjonariuszy. W celu potwierdzenia, że cudzoziemiec na pewno nie chce złożyć wniosku o ochronę międzynarodową, każdorazowo funkcjonariusze odbierają w tym zakresie oświadczenie na piśmie, stosując jego wzór w języku zrozumiałym dla cudzoziemca.

Powyższe stanowisko nie zasługuje na aprobatę, w związku z tym Rzecznik podejmuje dalsze działania w tej sprawie.

7. Stosowanie przez polską Straż Graniczną tzw. pushbacków

Stosowanie przez Straż Graniczną tzw. pushbacków pozostaje najważniejszym problemem do rozwiązania. Wskazane narzędzie wprowadzone zostało w drodze nowelizacji rozporządzenia MSWiA w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych. Nowelizacja uniemożliwia w praktyce cudzoziemcom poszukującym ochrony międzynarodowej przekroczenie granicy RP, a osobom, które dokonały takiego przekroczenia wbrew prawu, odbiera szansę na złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Uwagę zwraca też drugi tryb umożliwiający dokonanie zawróceń cudzoziemców na białoruską stronę granicy, określony w art. 303b ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o

cudzoziemcach²²⁰. W oparciu o wskazany przepis komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce przekroczenia granicy sporządza protokół przekroczenia granicy oraz wydaje postanowienie o opuszczeniu terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku zastosowania tej procedury istnieje co prawda możliwość wniesienia zażalenia, nie wstrzymuje ono jednak wykonania postanowienia. W praktyce jedyną różnicą pomiędzy dwoma możliwymi sposobami dokonania zawrócenia do linii granicy jest to, że w przypadku zastosowania trybu określonego w ustawie o cudzoziemcach informacja o zawróceniu do linii granicy figuruje w dokumentacji prowadzonej przez Straż Graniczną.

Czynność polegająca na zawróceniu do granicy cudzoziemca, który nielegalnie przekroczył granicę, może być uznana za dopuszczalną wyłącznie w drodze wyjątku, w ramach wyznaczonych przez orzecznictwo ETPC. Podstawowym wymogiem jest potrzeba zapewnienia cudzoziemcowi gwarancji ochrony przed niehumanitarnym traktowaniem. Obecnie obowiązujące w Polsce przepisy nie odpowiadają temu wymogowi.

Ani zastosowanie przepisów rozporządzenia, ani procedura opisana w art. 303b ustawy o cudzoziemcach nie gwarantują, że prawo każdego cudzoziemca do złożenia wniosku o ochronę międzynarodową w Polsce będzie respektowane. Nie stwarza to możliwości dokonania indywidualnej oceny sytuacji cudzoziemca, w tym np. analizy ryzyka naruszenia jego prawa do życia czy wolności, wolności od tortur i niehumanitarnego traktowania, w przypadku zawrócenia do linii granicy czy realizacji obowiązku opuszczenia Polski.

Dlatego Rzecznik ponownie po zmianie rządu zwrócił się²²¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o uchylenie przepisów § 3 ust. 2a i 2b rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, jak również o podjęcie działań ukierunkowanych na uchylenie lub nowelizację przepisu art. 303b ustawy o cudzoziemcach.

8. Potrzeba zmian sposobu reagowania przez Straż Graniczną na wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego

Rzecznik zwrócił się²²² do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie zaniechania wykonania obowiązku niezwłocznego wszczęcia postępowania

²²⁰ Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 519 ze zm.).

²²¹ Pismo z 18 grudnia 2023 r.

²²² Pismo z 10 maja 2023 r.

administracyjnego przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w Zgorzelcu na wniosek RPO. Komendant PSG w Zgorzelcu, pomimo wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie o udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wszczął postępowanie już po wykonaniu decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Skierowane do właściwego organu administracji publicznej żądanie Rzecznika wszczęcia postępowania jest dla tego organu wiążące. Wszczęcie postępowania zainicjowanego przez Rzecznika następuje z dniem doręczenia jego żądania właściwemu organowi.

Komendant Główny Straży Granicznej wskazał²²³, że czynności związane z przekazaniem przez Rzecznika wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podjęto bez zbędnej zwłoki – w ciągu 7 dni roboczych od otrzymania wniosku. Nie sposób oczekiwać, aby taki wniosek przeszedł obieg kancelaryjny oraz został poddany merytorycznej ocenie w ciągu jednego niepełnego dnia roboczego, ponieważ wnioski są rozpatrywane według kolejności ich wpływu.

Rzecznik ponownie zwrócił się²²⁴ do Komendanta Głównego Straży Granicznej, wskazując, że na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy o RPO żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego, powoduje jego wszczęcie z mocy prawa, niezależnie od tego czy organ administracji publicznej dokonał jakiegokolwiek czynności w danej sprawie.

Zgodnie z art. 61 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: „k.p.a.”) datą wszczęcia postępowania na żądanie strony (Rzecznika Praw Obywatelskich) jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, zaś w przypadku wniesienia przez stronę żądania wszczęcia postępowania drogą elektroniczną, dniem wszczęcia postępowania jest dzień wystawienia dowodu otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy o doręczeniach elektronicznych (art. 61 § 3a k.p.a.).

Jednocześnie zgodnie z art. 330 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie wykonuje się, gdy wobec cudzoziemca toczy się postępowanie w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Oznacza to, że w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zgody na pobyt cudzoziemca ze względów humanitarnych, wykonalność ostatecznej decyzji administracyjnej zobowiązującej cudzoziemca do powrotu ulega zawieszeniu z datą

²²³ Pismo z 17 maja 2023 r.

²²⁴ XI.543.75.2023 z 23 sierpnia 2023 r.

wskazaną w art. 61 § 3 i 3a k.p.a. Zawieszenie następuje z mocy samego prawa, a więc nie jest to kwestia pozostawiona do decyzji organu Straży Granicznej.

Rzecznik każdorazowo, w przypadkach podejmowania czynności dotyczących wszczęcia postępowania o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych, działa natychmiast po powzięciu wiadomości o pojawieniu się nowych okoliczności, które uzasadniają ponowne zbadanie przez uprawniony do tego organ, czy zachodzą przesłanki do udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt humanitarny na terytorium RP. Zdarza się, że informacje o pojawieniu się nowych okoliczności w sprawie docierają do RPO krótko przed planowaną realizacją decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Zachodzi potrzeba modyfikacji sposobu reagowania przez Straż Graniczną na wnioski Rzecznika zawierające żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego. W związku tym Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o wydanie podległym funkcjonariuszom stosownych wytycznych z uwzględnieniem przekazanych w wystąpieniu uwag.

Na wystąpienie to Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi.

3. Wolności i prawa polityczne

Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń

Każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa.

1. Organizowanie kontrmanifestacji w czasie zgromadzeń cyklicznych

Do Rzecznika wpływały wnioski wskazujące na budzące wątpliwości zachowania policjantów podczas kolejnych kontrmanifestacji organizowanych w tym samym miejscu i okolicznościach co zgromadzenia cykliczne. Zachowania te miały polegać m.in. na niedopuszczaniu uczestników do planowanego miejsca legalnego zgromadzenia oraz konfiskacie urządzeń nagłaśniających.

W wystąpieniach do Komendanta Stołecznego Policji²²⁵ RPO po raz kolejny wskazał, że chroniona w art. 57 Konstytucji wolność zgromadzeń publicznych obejmuje także prawo organizowania kontrmanifestacji i publicznego prezentowania poglądów przeciwnych względem innego zgromadzenia publicznego odbywającego się w tym samym czasie. Wyrażanie poglądów przez uczestników kontrmanifestacji, mające postać pokojowego manifestowania, nie powinno być podstawą podjęcia interwencji wobec jego uczestników przez Policję. Zgromadzenia cykliczne nie korzystają z innych dodatkowych uprawnień niż pierwszeństwo wyboru miejsca i czasu zgromadzenia. Ochrona tych zgromadzeń nie powinna więc prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczania praw uczestników innych legalnych zgromadzeń publicznych. W odpowiedzi Komendant przekazał, że uwagi RPO zostaną wykorzystane do zapewniania wysokiego poziomu realizacji działań realizowanych przez policjantów garnizonu stołecznego Policji²²⁶.

²²⁵ Pisma z 9 lutego i 16 maja 2023 r.

²²⁶ Pismo z 1 marca 2023 r.

Art. 58 – Wolność zrzeszania się

1. *Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.*
2. *Zakazane są zrzeszenia, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. O odmowie rejestracji lub zakazie działania takiego zrzeszenia orzeka sąd.*
3. *Ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji, tryb tej rejestracji oraz formy nadzoru nad tymi zrzeszeniami.*

1. Ograniczenia w przeprowadzaniu wyborów władz PTTK

Do Rzecznika wpłynęła skarga Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego (PTTK) dotycząca naruszenia wolności zrzeszania się poprzez uniemożliwienie przeprowadzenia wyborów do władz stowarzyszenia w wyniku nowelizacji Prawa o stowarzyszeniach²²⁷. Art. 10 ust. 1f Prawa o stowarzyszeniach wprowadzał ograniczenia w przeprowadzaniu wyborów w związku z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonego z powodu COVID-19. Jeżeli kadencja władz stowarzyszenia upływała w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub do 30 dni po jego odwołaniu, podlegała ona przedłużeniu do czasu wyboru władz stowarzyszenia na nową kadencję, jednak nie dłużej niż do 60 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego. Przepis ten uniemożliwia stowarzyszeniu przeprowadzenie wyborów zgodnie z ordynacją wyborczą stowarzyszenia. PTTK jest stowarzyszeniem o złożonej strukturze, w związku z czym proces wyborczy organów jest długotrwały i wieloelementowy, rozpoczyna się znacznie wcześniej w jednostkach organizacyjnych, tj. jednostkach terenowych – oddziałach (obejmujących koła i kluby) oraz w jednostkach regionalnych. Łącznie proces wyborczy organów wynosi ponad 100 dni. Biorąc pod uwagę, że stowarzyszenie nie było w stanie przewidzieć momentu odwołania obecnego stanu zagrożenia epidemicznego w celu wcześniejszego rozpoczęcia procesu wyborczego, termin 60 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego na powołanie nowych władz stowarzyszenia był niemożliwy do spełnienia.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz komisji parlamentarnych Rzecznik podkreślił, że wolność zrzeszania się jest zarówno konstytucyjnym prawem podmiotowym (art. 58 Konstytucji), jak i zasadą ustrojową (art. 12 Konstytucji). Poszanowanie określonych struktur organizacyjnych i procesu wyboru władz stowarzyszenia, które zmierzają do zapewnienia odpowiednich standardów demokratycznych w stowarzyszeniu poprzez umożliwienie udziału jego członkom w wyborach do władz stowarzyszenia w sposób bezpieczny i inkluzywny, nie powinno być

²²⁷ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2261).

w sposób nieuzasadniony ograniczane przez państwo. Rzecznik zwrócił się²²⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz przewodniczących komisji sejmowych i senackich z prośbą o rozważenie zainicjowania zmiany Prawa o stowarzyszeniach w sposób, który rozwiązywałby opisany problem.

MSW przekazało wystąpienie Rzecznika według właściwości. Minister Sprawiedliwości poinformował²²⁹, że resort sprawiedliwości przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten w wyniku prac rządowych został uzupełniony o przepis, który przewiduje uchylenie ust. 1f w art. 10 Prawa o stowarzyszeniach. Wprowadzenie przedłużonej kadencji władz stowarzyszenia miało na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania stowarzyszeń w czasie występujących w życiu społecznym obostrzeń związanych z koniecznością przeciwdziałania rozprzestrzeniania się zakażeń i zakazem zgromadzeń. Naczelną zasadą funkcjonowania stowarzyszeń jest wybieralność władz i ich kadencyjność. Przedłużanie kadencji to wyjątek od zasady, który powinien być uzasadniony. Obecnie zastosowanie tego wyjątku nie znajduje uzasadnienia.

Ostatecznie jednak nie nastąpiło uchylenie tego przepisu, nie ma on jednak w obecnych realiach zastosowania z uwagi na zniesienie stanu epidemii.

²²⁸ VII.612.2.2022 z 23 stycznia 2023 r.

²²⁹ Pismo z 22 marca 2023 r.

Art. 59 – Wolności związkowe

1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.
2. Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień.
3. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.
4. Zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe.

1. Wprowadzenie w przedsiębiorstwach kodeksów etycznych

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił²³⁰ uwagę, że rosnąca popularność koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR – *Corporate Social Responsibility*) przyczynia się do stosowania w coraz szerszej skali w dużych i średnich przedsiębiorstwach programów etycznych, w tym kodeksów etycznych. Kodeks etyczny obejmuje główne zasady postępowania pracowników w zakresie szeroko rozumianej etyki zawodowej i społecznej, zapewniające wypełnienie misji firmy oraz realizację jej wizji i strategii rozwoju, jak również zadowolenie jej klientów i interesariuszy. Wpływa to pozytywnie na wizerunek firmy w otoczeniu. Istnieje jednak ryzyko, że wprowadzane decyzją organów zarządzających przedsiębiorstwa kodeksy etyczne mogą zawierać postanowienia naruszające prawa pracowników.

Potwierdza to jedna ze skarg skierowanych do Biura RPO przez organizacje związkowe działające w dużej grupie kapitałowej. Przyjęte w niej Zasady wyboru i funkcjonowania Rzeczników ds. Etyki przewidują, że Rzecznikami takimi mieliby zostać pracownicy wybrani w powszechnych wyborach w poszczególnych podmiotach grupy kapitałowej, mający stać na straży przestrzegania postanowień Kodeksu. Wprowadzono zasadę, że w celu zachowania bezstronności, przed powołaniem na Rzecznika ds. Etyki, wybrany kandydat zobowiązany jest zawiesić członkostwo partyjne lub związkowe, składając jednocześnie stosowne oświadczenie o bezstronności. W ocenie RPO obowiązek złożenia oświadczenia o bezstronności przez kandydata na Rzecznika do spraw Etyki stanowi wystarczające zabezpieczenie przed ewentualnymi wpływami związkowymi na

²³⁰ III.7044.61.2022 z 23 stycznia 2023 r.

działania podejmowane przez niego już po objęciu tej funkcji. Natomiast obowiązek zawieszenia członkostwa związkowego godzi w wolność zrzeszania się.

W odpowiedzi Minister wskazał²³¹, że zgodnie z art. 1 ustawy o związkach zawodowych, związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Ustawodawca nie przyznaje zatem związkom zawodowym uprawnień do uczestniczenia we wszystkich inicjatywach pracodawcy. Odnośnie do kodeksów etycznych uchwalanych przez przedsiębiorstwa zaznaczono, że ich treść jest różnorodna, a nie opracowywana według jednego schematu. Jeżeli kodeks etyczny odnosi się do praw i obowiązków pracowników związanych z organizacją pracy, to wówczas jego treść pokrywa się z zakresem tematycznym regulaminu pracy, który powinien zostać ustalony z zakładową organizacją związkową w trybie określonym w przepisach Kodeksu pracy oraz ustawy o związkach zawodowych. Ponadto podkreślono, że zakładowa organizacja związkowa uprawniona jest do zajmowania stanowiska w sprawach dotyczących zbiorowych interesów i praw, nawet jeśli z przepisów prawa takie uprawnienie nie wynika. Ma więc pełne prawo do wyrażania swojego stanowiska w kwestiach etyki. Przedsiębiorstwa, podejmując działania na rzecz CSR, powinny dokładnie przeanalizować wpływ tych działań na fundamentalne prawa pracownicze, takie jak prawo do zrzeszania się.

²³¹ Pismo z 2 lutego 2023 r.

Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej

Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

1. Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw

W związku z kierowanymi do Rzecznika skargami dotyczącymi zmian legislacyjnych wprowadzanych ustawą o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw²³² (dalej jako: „ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej”), mając na uwadze trwający w Senacie RP proces legislacyjny, RPO przedstawił uwagi.

W ustawie o zmianie ustawy o służbie cywilnej zawarte zostały przepisy uniemożliwiające zatrudnienie w korpusie służby cywilnej, o którym mowa w ustawie o służbie cywilnej oraz w urzędach państwowych, o których mowa w ustawie o pracownikach urzędów państwowych osób, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pracowały lub pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub były współpracownikami tych organów w rozumieniu przepisów ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (dalej jako: „ustawa lustracyjna”). Powyższe przepisy wprowadzają niemożność kontynuowania stosunków pracy osób już zatrudnionych oraz wykluczają zatrudnienie takich osób w przyszłości. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej, zasadniczym motywem wprowadzenia tych zmian jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, szczególnie w sytuacji podwyższonego zagrożenia w związku z trwającym konfliktem zbrojnym wywołanym atakiem wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy. W tym kontekście osoby, które pracowały albo pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 lub były współpracownikami tych organów, nie dają rękojmi rzetelności wykonywanych obowiązków służbowych – co może wskazywać na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

W ocenie Rzecznika ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej, przewidując wygaszanie stosunków pracy ze wskazanymi osobami, nie przewiduje jakiegokolwiek indywidualnej oceny tych pracowników, która poprzedzałaby wygaszenie stosunku pracy. Tego rodzaju rozwiązanie jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej zawartą w art. 2 Konstytucji, ponieważ zakłada jednakowe negatywne traktowanie wszystkich pracowników niezależnie od ich dorobku zawodowego. Niedopuszczalne jest przyznanie

²³² Ustawa z 14 kwietnia 2023 r., druk senacki: nr 963.

ustawodawcy prawa do tego, aby tworzył rozwiązania prowadzące do przekreślenia dorobku życiowego i zawodowego tych pracowników, którzy nie naruszyli prawa, do przekreślenia wartości ich pracy już po 1990 r., niezależnie od jej rzeczywistego znaczenia i dotychczasowej oceny pracodawcy. Regulacja wprowadzająca automatyczne rozwiązanie stosunków pracy nie respektuje podstawowych swobód, do których należy prawo do wysłuchania i prawo do obrony, a także prawo do zindywidualizowanej oceny. Wygaszanie stosunków pracy na mocy ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw narusza także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucja).

Wygaszanie stosunków pracy w sposób określony w tej ustawie, a więc bez stwierdzenia jakiegokolwiek naruszenia obowiązków pracowniczych, które musiałyby mieć charakter indywidualny i podlegać kontroli właściwego sądu, jest: a) zastosowaniem odpowiedzialności zbiorowej w stosunkach pracy, co jest niezgodne z zasadą ochrony pracy (art. 24 Konstytucji), b) nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji), c) nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Konstytucja nie określa bliżej metod i instrumentów ochrony pracy, to możliwa jest jednak ocena, czy zawarta w ustawie o zmianie ustawy o służbie cywilnej regulacja wygaśnięcia stosunku pracy spełnia standard konstytucyjny, a swoboda ustawodawcy nie została przekroczona. Przedstawione powyżej regulacje nie realizują standardu ochrony pracy. Wyrazem tego jest zbyt krótki czas dany pracownikom na dostosowanie się do nowej sytuacji, związanej przecież z utratą dotychczasowego zatrudnienia, a także brak możliwości otrzymania świadczeń pieniężnych (odprawy) przez pracowników, których stosunek pracy wygasł i to w warunkach, w których wygaśnięcie stosunku pracy zostało upodobnione do zwolnienia z przyczyn nie leżących po stronie pracownika.

Ostatecznie ustawę uchwalono, nie uwzględniając zastrzeżeń przedstawionych przez Rzecznika. Obecnie zaś – jak wynika z wniosków kierowanych do Rzecznika – przed sądami pracy toczą się liczne procesy sądowe dotyczące dopuszczalności wygaśnięcia stosunków pracy w trybie znowelizowanych przepisów.

2. Egzamin wstępny na aplikację prokuratorską uzupełniającą

Do Rzecznika zwrócili się asystenci prokuratorów z prośbą o interwencję w sprawie ukształtowania egzaminu wstępnego na aplikację prokuratorską uzupełniającą. Skarżący

wskazali, że egzamin ten jest ukształtowany w sposób niezapewniający obiektywnych kryteriów oceny kandydatów. Niezrozumiałe jest, dlaczego tylko w przypadku egzaminu na aplikację uzupełniającą prokuratorską zrezygnowano z przeprowadzenia testu, ograniczając się do egzaminu ustnego i oceny pracy na dotychczasowym stanowisku. Ponadto zasady przeprowadzanego konkursu są niejasne i niesprawiedliwe. Po pierwsze, nieznane są zasady przydzielania punktacji za opinię o pracy asystenta prokuratora, po drugie, pytania na egzaminie ustnym, które otrzymuje kandydat, różnią się zakresem i stopniem trudności, nie zapewniając równych szans, tak jak przy teście wiedzy, który jest stosowany w pozostałych naborach na aplikację w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Kryteria oceny pracy kandydata oraz udzielanych przez niego na egzaminie odpowiedzi zostały sformułowane w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeprowadzania konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską²³³, jednak uczyniono to w sposób ogólny. Ponadto nie jest zrozumiałe, dlaczego we wszystkich pozostałych naborach, tj. na aplikację sędziowską, prokuratorską oraz uzupełniającą sędziowską, zdecydowano się na formę testu, gdzie każdy kandydat otrzymuje dokładnie ten sam zestaw pytań, zaś w odniesieniu do kandydatów na aplikację uzupełniającą prokuratorską zdecydowano się na zupełnie inną formę oceny ich umiejętności, która nie zapewnia równych szans. Ten sposób ukształtowania naboru na aplikację uzupełniającą prokuratorską może naruszać art. 60 Konstytucji stanowiący, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W ocenie RPO zagadnienie to wymaga podjęcia działań celem zapewnienia kandydatom na aplikację uzupełniającą prokuratorską równych szans dostępu do kształcenia na takim poziomie, jaki posiadają kandydaci na pozostałe aplikacje prowadzone w KSSiP. Rzecznik zwrócił się²³⁴ więc do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przeanalizowanie tej sprawy.

W opinii²³⁵ resortu sprawiedliwości nie zachodzą podstawy do podjęcia postulowanej przez Rzecznika interwencji legislacyjnej. Zasadne jest utrzymanie w mocy obecnych regulacji, ponieważ nabór na aplikację uzupełniającą prokuratorską, jako rodzaj „rekrutacji wewnętrznej” – ścieżki awansu zawodowego dla wykwalifikowanych kadr referendarskich i asystenckich, uwzględnia zagwarantowaną w przepisach Prawa o prokuraturze większą

²³³ Rozporządzenie z 15 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1242).

²³⁴ VII.561.2.2023 z 18 stycznia 2023 r.

²³⁵ Pismo z 16 lutego 2023 r.

dyskrecjonalność Prokuratora Generalnego przy powierzaniu pierwszego stanowiska prokuratorskiego i asesorskiego w prokuraturze. Odmienne ukształtowanie zasad naboru na aplikacje prowadzone w KSSiP uwzględnia istotne różnice zachodzące pomiędzy służbą sędziowską a służbą prokuratorską i służy wyłonieniu kandydatów o najlepszych predyspozycjach i kompetencjach merytorycznych do odbywania szkolenia przygotowującego do pracy w obydwu zawodach prawniczych. Zdaniem Ministra na podstawie obowiązujących przepisów prawa kandydatom na aplikację uzupełniającą prokuratorską zostały zapewnione równe szanse dostępu do kształcenia, a ustawodawca nie jest zobowiązany do unifikacji zasad naboru na wszystkie aplikacje prowadzone w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Stanowisko to nie jest przekonujące, stąd Rzecznik analizuje je w celu zaproponowania rozwiązań, które w maksymalnym stopniu będą uwzględniać prawo egzaminowanych do równego dostępu do służby publicznej, biorąc jednocześnie pod uwagę specyfikę aplikacji prokuratorskiej uzupełniającej.

3. Konieczność dostosowania obowiązujących w służbie ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW zasad postępowania kwalifikacyjnego do standardów konstytucyjnych

Omówienie w rozdziale: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

Art. 61 ust. 1 – Prawo dostępu do informacji publicznej

Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

1. Zapewnienie osobom pozbawionym wolności dostępu do informacji publicznej

Osoby pozbawione wolności, na podstawie art. 61 Konstytucji i art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak wszyscy obywatele, mają prawo zapoznawania się z informacją publiczną. Osadzeni posiadają wiedzę na ten temat i chętnie z tego uprawnienia korzystają. Przepisy powszechnie obowiązujące nie przewidują jednak prawa osób pozbawionych wolności do korzystania z internetu, najbardziej powszechnego źródła pozyskiwania informacji. Osoby te mają jedynie dostęp do stron internetowych funkcjonujących na zasadzie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej jako: „BIP”).

Zasady korzystania z BIP zostały uregulowane w zarządzeniu²³⁶ Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w sprawie udostępniania osobom pozbawionym wolności Biuletynu Informacji Publicznej. Wydając zarządzenie, Służba Więzienna zrealizowała wymogi ustawy, czyli zapewniła dostęp do stron Biuletynu Informacji Publicznej zarówno skazanym, jak i tymczasowo aresztowanym. Realizacja prawa do dostępu do informacji publicznej, w kształcie wskazanym w zarządzeniu, nie oznacza jednak, że osoby przebywające w jednostkach penitencjarnych mają zagwarantowaną realizację prawa do informacji.

W przeszłości Służba Więzienna zapewniała skazanym szerszy dostęp do stron internetowych niż ma to miejsce obecnie. Obejmował on nie tylko strony BIP poszczególnych polskich instytucji, ale także strony internetowe zawierające informacje istotne dla osób pozbawionych wolności, w szczególności z zakresu szeroko rozumianej ochrony praw człowieka, jak m.in. strona Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także strony instytucji Unii Europejskiej. Wobec podnoszonego obecnie przez skazanych zarzutu braku dostępu do stron internetowych instytucji unijnych, należy rozważyć, czy nie stanowi to naruszenia art. 10 EKPC. Rzecznik zwrócił się²³⁷ więc do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o zapewnienie osobom pozbawionym wolności,

²³⁶ Zarządzenie z 20 maja 2020 r., nr 37/20.

²³⁷ IX.517.1041.2020 z 15 lutego 2023 r.

w ramach realizacji prawa do informacji, dostępu do stron internetowych instytucji unijnych.

W odpowiedzi poinformowano²³⁸ Rzecznika, że aktualnie w stosunku do osób pozbawionych wolności dostęp do zasobów sieci Internet reguluje zarządzenie nr 37/20 Dyrektora Generalnego SW wraz z zarządzeniem nr 42/20 zmieniającym ten akt prawny. Osadzonym nie udostępnia się stron internetowych innych niż Biuletyn Informacji Publicznej, chyba że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznych dokonuje tego poprzez stronę internetową umieszczoną w domenie „gov.pl”, to wtedy stronę udostępnia się na zasadach przewidzianych dla stron BIP. W ocenie kierownictwa Służby Więziennej regulacje te wprowadzone zostały w zgodzie z unormowaniami konstytucyjnymi gwarantującymi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i normami ustawowymi regulującymi kompetencje Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w zakresie ustalania zasad technicznego zabezpieczenia ochronnego i bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych.

2. Udostępnienie danych osobowych sędziów zawartych na listach poparcia członków KRS

W sprawach dotyczących udostępnienia danych osobowych sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków KRS nie zaistniała żadna z przesłanek pozwalających Prezesowi UODO na podjęcie działań na podstawie art. 70 ustawy o ochronie danych osobowych (u.o.d.o) zmierzających do ochrony danych osobowych sędziów. Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiając takie stanowisko, zaskarżył postanowienia Prezesa UODO, w których organ ten zobowiązał Kancelarię Sejmu RP do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów, które to dane zawarte były w wykazie sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do KRS.

Sądy administracyjne w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej przez Szefa Kancelarii Sejmu RP, tj. w wyroku²³⁹ WSA, a następnie wyroku²⁴⁰ NSA przesądziły, że załączniki do zgłoszeń kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa obejmujące wykazy sędziów popierających zgłoszenia, stanowią informację publiczną. Nie było więc żadnych wątpliwości co do tego, że te informacje jako informacje publiczne powinny zostać udostępnione. Sądy wzięły pod uwagę kwestię przetwarzania danych

²³⁸ Pismo z 28 lutego 2023 r.

²³⁹ Wyrok z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/WA 484/18.

²⁴⁰ Wyrok z 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 4282/18.

osobowych sędziów, jako osoby pełniące funkcje publiczne, nakazując jednocześnie wyłączenia nr PESEL przy udostępnianiu tych danych w trybie dostępu do informacji publicznej. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych był związany, stosowanie do treści art. 170 P.p.s.a., wyrokami sądów administracyjnych, które zapadły w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

Stanowisko Rzecznika zostało potwierdzone²⁴¹ przez WSA, a następnie NSA, który oddalił²⁴² skargi kasacyjne Prezesa UODO.

Rzecznik przystąpił²⁴³ również do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w sprawie zainicjowanej wnioskiem grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 11c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r., o dostępie do informacji publicznej, wnosząc o umorzenie postępowania przed TK. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem²⁴⁴ umorzył postępowanie.

3. Informacja o wynagrodzeniach prezesa, wiceprezesa, głównego księgowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego

Rzecznik skierował wystąpienie, a następnie przystąpił do postępowania przed WSA w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej o wynagrodzeniach prezesa, wiceprezesa i głównego księgowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W ocenie Rzecznika nie ma wątpliwości, że żądana informacja jest informacją publiczną o działalności organów władzy publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji. Stanowi bowiem informację o wysokości środków pieniężnych wypłacanych z zasobów publicznych na rzecz osób pełniących funkcje publiczne zatrudnionych w SKO, jest więc informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f u.d.i.p. W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie wyrażany jest pogląd, że wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne w podmiotach państwowych i samorządowych jest jawne.

²⁴¹ Wyroki: z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1927/19, z 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2154/19.

²⁴² Wyroki: z 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt III OSK 2991/21, z 14 listopada 2023 r., sygn. akt III OSK 2623/21.

²⁴³ Informacja RPO za 2020 r., s. 174.

²⁴⁴ Postanowienie TK z 23 maja 2023 r., sygn. akt K 21/19.

Argumenty te zostały uwzględnione w wyroku²⁴⁵ WSA, a następnie Naczelny Sąd Administracyjny oddalił²⁴⁶ skargę kasacyjną Prezesa SKO od wyroku WSA stwierdzającego nieważność zaskarżonej decyzji.

²⁴⁵ Wyrok z 22 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2263/20.

²⁴⁶ Wyrok z 5 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 6555/21.

Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

W 2023 r. były podejmowane wyłącznie sprawy indywidualne dotyczące realizacji prawa do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Art. 62 – Prawa wyborcze

1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.

2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

1. Nowelizacja Kodeksu wyborczego

W dniu 26 stycznia 2023 Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. Obejmuje ona rozwiązania, których celem jest zwiększenie frekwencji w wyborach przeprowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz transparentności i przejrzystości całego procesu wyborczego, a także przepisy służące wprowadzeniu Centralnego Rejestru Wyborców. W wystąpieniu do Marszałka Senatu RP Rzecznik wskazał²⁴⁷, że część zaproponowanych rozwiązań jest sformułowana w sposób, który może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności obywateli.

Rzecznik zwrócił uwagę m.in. na ograniczenie obowiązku organizacji bezpłatnego gminnego przewozu wyborców do gmin wiejskich i wiejsko-miejskich. Propozycja ta ma na celu ułatwienie korzystania z praw wyborczych osobom dotkniętym tzw. wykluczeniem transportowym. Może to jednak budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wyborów – z uwagi na objęcie nim jedynie gmin wiejskich oraz wiejsko-miejskich. Ograniczenie to opiera się na mylnym założeniu, że wykluczenie transportowe nie istnieje na terenach miejskich – tym bardziej przy kryterium 1,5 km odległości od lokalu wyborczego. Przyjęcie tego ograniczenia może prowadzić do nierównego traktowania obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji.

Wprowadzenie transportu do lokalu wyborczego dla wyborców z niepełnosprawnościami oraz osób starszych należy ocenić pozytywnie. RPO od wielu lat działa na rzecz zwiększenia dostępności lokali wyborczych dla osób z niepełnosprawnościami. Według PKW w wyborach prezydenckich 2020 r. do potrzeb tych osób nie było dostosowanych aż 43% stałych obwodów głosowania. Problem ma zatem charakter powszechny, a nie został uwzględniony w ustawie. Ponadto RPO wrócił do proponowanego od lat przywrócenia szerszej możliwości głosowania korespondencyjnego.

²⁴⁷ VII.602.1.2023 z 9 lutego 2023 r.

Istotne zastrzeżenia wzbudziła propozycja dopuszczalności rejestrowania z wykorzystaniem własnych urządzeń czynności obwodowych komisji wyborczych przez mężów zaufania przez cały czas głosowania w lokalu. Dotychczas przepis dopuszczał rejestrowanie czynności komisji do momentu otwarcia lokalu oraz po jego zamknięciu. Proponowane rozwiązanie jest wątpliwe z punktu widzenia poszanowania praw wyborczych. Może ono nie tylko zniechęcać niektórych obywateli do udziału w głosowaniu, ale także prowadzić do naruszenia zasady tajności głosowania. Obecne brzmienie przepisów nie przewiduje też gwarancji wykluczających naruszenie prawa do ochrony własnego wizerunku oraz prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji).

Ułatwienia oraz formy komunikacji urzędowej przewidziane przez ustawodawcę z myślą o wyborcach z niepełnosprawnościami powinny być dostępne niezależnie od faktu posiadania orzeczenia o niepełnosprawności. Wiele osób z niepełnosprawnościami nie legitymuje się takim orzeczeniem. Posiadanie orzeczenia stwierdzającego niepełnosprawność jest bowiem prawem, a nie obowiązkiem osób uprawnionych. Stosownie do postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami²⁴⁸ do osób z niepełnosprawnościami zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność m.in. w zakresie zmysłów, co może, w interakcji z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami, a urzędowe potwierdzenie tego faktu nie jest wymagane.

Rzecznik zwrócił również uwagę na brak realizacji zasady jawności rejestru. Rejestry wyborców prowadzone przez gminy mogą być szeroko udostępniane i każdy ma prawo do domagania się usunięcia nieprawidłowości w nich. Uchwalona zmiana pomija zasadę jawności rejestru i przewiduje, że dostęp do danych w Centralnym Rejestrze Wyborców będzie ograniczony tylko do danych własnych obywatela. Jawność rejestru ma zaś istotne znaczenie jako gwarancja prawidłowości realizacji praw wyborczych obywateli, zapewnienia równości praw wyborczych oraz kontroli przebiegu procedur wyborczych pod względem ewentualnych nadużyć.

Ponadto nowe przepisy ograniczają możliwość reklamacji jedynie do przypadków związanych „z nieprawidłowym ujęciem wyborcy w obwodzie głosowania”. Podstawą reklamacji nie będą mogły być inne nieprawidłowości, np. pominięcie wyborcy w rejestrze. W związku z ograniczeniem dostępu do rejestru jedynie do danych własnych, podstaw nie będą mogły stanowić także zarzuty nieprawidłowości odnoszących się do danych innych

²⁴⁸ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm.).

obywateli ujętych w rejestrze, co – nawet przy wskazanym braku dostępu do zawartych tam cudzych danych osobowych – nie znajduje uzasadnienia. Stanowi to nieuzasadnione ograniczenie prawa do sądu w kontekście skutecznej ochrony równości praw wyborczych oraz rzetelności procesu wyborczego.

Wątpliwości RPO budzi też konieczność posiadania nr PESEL dla obywateli UE korzystających z praw wyborczych w Polsce. Może to utrudnić korzystanie z ich praw wyborczych. Obywatele UE są w tym przypadku zobowiązani do podania bardziej szczegółowych danych osobowych niż wymagane przez Kodeks wyborczy i bez możliwości usunięcia danych z rejestru PESEL. Budzi to dodatkowo wątpliwości z punktu widzenia zasady minimalizacji danych wynikającej z art. 5 ust. 1 lit. c RODO.

Dodatkowo w odniesieniu do *vacatio legis* wynoszącej 14 dni RPO przypomniał, że co do zasady wprowadzane w prawie wyborczym zmiany nie powinny mieć miejsca w okresie krótszym niż 6 miesięcy przed kolejnymi wyborami, w związku ze zbliżającymi się terminami zarządzenia wyborów parlamentarnych, że treść przepisów końcowych powinna zostać przeredagowana na wypadek bliskości lub zbiegu tych terminów z uchwaleniem projektowanej ustawy.

2. Ograniczenie czasu liczenia głosów w obwodach zagranicznych

W związku z licznymi zastrzeżeniami podnoszonymi w debacie publicznej Rzecznik zwrócił się²⁴⁹ do Marszałków Sejmu i Senatu z prośbą o poddanie pod rozagę konieczności zainicjowania postępowania legislacyjnego dotyczącego treści art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego²⁵⁰ (dalej jako: „Kodeks wyborczy” albo „KW”) w celu usunięcia ograniczenia czasowego liczenia głosów w zagranicznych obwodach głosowania.

Zgodnie z obowiązującym art. 230 § 2 KW, jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, o którym mowa w art. 39 § 6 KW, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Fakt ten odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów głosowania oraz ewentualnych przyczyn nieuzyskania z tych obwodów wyników głosowania.

Art. 230 § 2 KW we wskazanym powyżej brzmieniu budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 62 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis

²⁴⁹ VII.602.6.2023 z 12 kwietnia 2023 r.

²⁵⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

ten bowiem przewiduje, że ważny głos oddany w głosowaniu przez osobę posiadającą pełnię praw wyborczych może zostać uznany za niebyły tylko z tego powodu, że utworzona na potrzeby wyborów administracja wyborcza nie dotrzyma ustawowego terminu przekazania wyników głosowania do okręgowej komisji wyborczej. W tym więc przypadku prawo wyborcze obywatela polskiego zostaje zredukowane do możliwości oddania głosu, który z uwagi na niesprawne działanie aparatu wyborczego nie zostanie następnie policzony i nie będzie miał żadnego wpływu na ostateczny wynik wyborczy. W przypadku wyborców oddających głos za granicą ograniczenia tego prawa mogą także wynikać z obowiązujących przepisów prawnych danego państwa lub przepisów miejscowych, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że w niektórych państwach nadal obowiązują restrykcje związane z epidemią COVID-19. Ograniczenie to nie powinno bowiem naruszać istoty tego prawa, a także uzależniać ważności i skuteczności głosu od okoliczności, które nie są zależne od samego obywatela i wynikają z problemów ze sprawnością działania samej administracji wyborczej lub z ograniczeń wynikających z prawa obcego.

W wyniku wystąpienia Rzecznika Senat podjął stosowną inicjatywę ustawodawczą, jednak przedłożony przez Senat projekt ustawy nie został poddany pracom legislacyjnym w Sejmie.

W wystąpieniu do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Rzecznik podniósł wątpliwości odnośnie do uchwały w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą i na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 roku²⁵¹. Wedle zawartych w niej wytycznych obwodowe komisje wyborcze miały przeprowadzać jednocześnie czynności służące ustaleniu wyniku głosowania zarówno dla wyborów do Sejmu i Senatu RP, jak i dla referendum – co odzwierciedlały szczegółowe reguły wypełniania kolejnych punktów protokołu z czynności komisji. W szczególności ostateczne protokoły głosowań w wyborach do Sejmu, w wyborach do Senatu i w referendum miały być sporządzane po ustaleniu wyników wszystkich trzech głosowań.

Jest oczywiste, że treść uchwały jest związana z art. 90 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym, regulującym zasady organizacji głosowania w przypadku zarządzenia na

²⁵¹ Uchwała z 3 października 2023 r. nr 226/2023 PKW.

ten sam dzień wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego. Przyjęte w uchwale PKW zasady procedowania komisji mogą zwiększać ryzyko, że uzyskanie wyników głosowania w niektórych zagranicznych obwodach głosowania może nie nastąpić w ciągu 24 godzin, co doprowadziłoby do ziszczenia się następstw wskazanych w art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym: „Wyniki głosowania i protokoły głosowania z obwodów utworzonych za granicą oraz na polskich statkach morskich są przekazywane komisarzowi wyborczemu właściwemu dla miasta stołecznego Warszawy”. W powyższej ustawie nie ma przepisu, który mówiłby, że jeżeli komisja nie uzyska wyników głosowania w referendum w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, to głosowanie uważa się za niebyłe. Należy wskazać, że art. 92 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym przewiduje, iż w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu wyborczego. Kwestia ustalenia wyników głosowania w referendum nie jest jednak zagadnieniem nieuregulowanym w ustawie o referendum, a więc w tym zakresie Kodeks wyborczy – w tym art. 230 § 2 tego aktu – nie znajduje odpowiedniego zastosowania. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 3 ustawy o referendum, do obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz do obwodów głosowania dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu wyborczego. Przepis ten jednak został zamieszczony w tej części ustawy, w której uregulowana jest kwestia tworzenia obwodów głosowania, a nie reguł ustalania jego wyników. Z powyższego wynika, że w przypadku referendum ogólnokrajowego nie znajduje zastosowania rozwiązanie nakazujące uznać wyniki głosowania w obwodach zagranicznych za niebyłe z uwagi na upływ czasu. Innymi słowy, w przeciwieństwie do głosowania w wyborach, w świetle obowiązujących regulacji ustawowych nieuzyskanie przez komisję wyników głosowania w ciągu 24 godzin nie wywołuje skutku w postaci uznania głosowania w referendum za niebyłe. Wskazana na wstępie uchwała PKW nie uwzględnia powyższej okoliczności. Tymczasem nie ma przeszkód ustawowych, dla których wyniki głosowania w referendum nie mogłyby być ustalane i protokołowane już po ustaleniu i zaprotokołowaniu wyników głosowania w wyborach. Taka sekwencja czynności komisji wyborczych zmniejszałaby ryzyko nieuzyskania wyników głosowania w wyborach w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się²⁵² do Przewodniczącego

²⁵² VII.602.6.2023 z 7 października 2023 r.

Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o odniesienie się do przedstawionych problemów.

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w odpowiedzi stwierdził²⁵³, że wniosek Rzecznika stał się bezprzedmiotowy, gdyż zgodnie z przewidywaniami Komisji, wszystkie obwodowe komisje wyborcze ustaliły wyniki głosowania w terminie wynikającym z art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego. Podkreślił, że PKW od przeszło 20 lat, działając w różnych składach, wyraża odmienną od Rzecznika opinię, że w referendum ogólnokrajowym stosuje się odpowiednio art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego. Przewodniczący PKW wskazał, że ustalenie kolejności wykonywania poszczególnych czynności w opisany w wytycznych sposób jest jedynym logicznym i praktycznym rozwiązaniem, zaś przyjęcie propozycji Rzecznika mogłoby nieść za sobą wydłużenie czasu wykonywania czynności przez obwodowe komisje wyborcze.

3. Konieczność zapewnienia odpowiedniej liczby zagranicznych obwodów głosowania oraz ich rozmieszczenia

Do Rzecznika wpływały wnioski obywateli dotyczące tworzenia zagranicznych obwodów głosowania w poszczególnych państwach. Jednocześnie w mediach pojawiały się informacje o planowanym zwiększeniu ilości tychże lokali. Zamiar ten potwierdził również Dyrektor Departamentu Konsularnego w MSZ podczas posiedzenia połączonych komisji senackich w dniu 9 maja 2023 r.

Utworzenie odpowiedniej liczby zagranicznych obwodów głosowania oraz sposób ich rozmieszczenia, zapewniający ich dostępność, są kluczowe dla efektywnego skorzystania przez obywateli przebywających za granicą z przysługującego im prawa wyborczego określonego w art. 62 ust. 1 Konstytucji. Konieczność zadbania o odpowiednią organizację głosowania za granicą w zbliżających się wyborach w tym zakresie jest o tyle istotna, że obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego dotyczące tego głosowania mogą prowadzić do naruszenia praw wyborczych obywateli przebywających za granicą w przypadku przeciążenia obwodów głosowania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i opóźnień w ustaleniu jego wyników. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się²⁵⁴ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

²⁵³ Pismo z 23 października 2023 r.

²⁵⁴ VII.602.10.2023 z 31 maja 2023 r.

Minister poinformował²⁵⁵, że resort prowadzi prace zmierzające do prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia wyborów za granicą. Przebiegały one w kilku płaszczyznach, w tym: informatycznej, legislacyjnej i organizacyjnej. W ramach przygotowań przedmiotem analizy jest liczba i usytuowanie obwodowych komisji wyborczych (OKW) za granicą. Jednocześnie wskazał, że w działaniach dotyczących planowania, a następnie tworzenia obwodowych komisji wyborczych za granicą MSZ kieruje się troską o zapewnienie uprawnionym do głosowania jak najlepszych warunków do skorzystania z czynnego prawa wyborczego poza krajem.

RPO ponownie zwrócił się²⁵⁶ do MSZ o przekazanie projektu rozporządzenia w sprawie zagranicznych obwodów głosowania, celem jego analizy i konsultacji. Rzecznik wskazał także na podnoszone przez obywateli wątpliwości dotyczące utrudnionego dostępu do obwodów wyborczych na terytorium Niemiec, Danii, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Sri Lanki i Mali. MSZ udzieliło Rzecznikowi odpowiedzi²⁵⁷, wskazując na etap prac i miejsce publikacji przedmiotowego projektu rozporządzenia. Zapewniono też Rzecznika, że pomimo wyzwań, jakie wynikają dla służby zagranicznej z jej zobowiązań w zakresie organizacji i obsługi procesu wyborczego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i polska służba konsularna dołożą wszelkich starań, aby wybory za granicą przebiegły sprawnie, a dostępność obwodów głosowania była jak najwyższa.

4. Zagwarantowanie obywatelom tajności głosowania

W oparciu o liczne sygnały napływające od obywateli, a także analizy stanu prawnego i praktyki wyborczej, Rzecznik zwrócił uwagę na problemy związane ze stosowaniem w wyborach przezroczystych urn wyborczych w kontekście zagwarantowania zasady tajności głosowania oraz możliwości korzystania przez obywateli z kopert przy oddawaniu głosu w lokalu wyborczym.

Świadomość występowania zagrożeń dla zasady tajności głosowania związanych z wprowadzeniem przezroczystych urn wyborczych miał sam ustawodawca. Odpowiedzią na te zagrożenia miało być wprowadzenie w art. 52 § 8 Kodeksu wyborczego możliwości wrzucenia przez wyborcę karty (lub kart) do głosowania do urny wyborczej w kopercie. Jednak treść przytoczonego przepisu została zmieniona i nie przewiduje on obecnie

²⁵⁵ Pismo z 15 czerwca 2023 r.

²⁵⁶ Pismo z 28 sierpnia 2023 r.

²⁵⁷ Pismo z 8 września 2023 r.

możliwości oddania głosu w kopercie na kartę do głosowania. Tymczasem zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, w wyniku przyjęcia nowych regulacji „na urzędnika wyborczego miał zostać przeniesiony z wójta obowiązek zapewnienia dostępności kopert na karty do głosowania w lokalu wyborczym na obszarze kraju”. To sugeruje, że wolą projektodawcy było, aby obywatele nadal mieli prawo wrzucać głosy do urny wyborczej z wykorzystaniem koperty. Obywatele, z uwagi na wskazane zmiany, nie mają jednak pewności co do stanu prawnego w tym zakresie. Rzecznik zwrócił się²⁵⁸ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o przedstawienie stanowiska w odniesieniu do możliwości korzystania przez obywateli z kopert w trakcie oddawania głosu w lokalu wyborczym. Poprosił w szczególności o poinformowanie, czy planowane jest zapewnienie takich kopert w lokalach, co mogłoby wpłynąć pozytywnie na realizację prawa obywateli do udziału w tajnym głosowaniu bez rezygnacji z korzystania z przezroczystych urn wyborczych.

W odpowiedzi Przewodniczący poinformował²⁵⁹, że obowiązujące przepisy prawa wyborczego nie przewidują możliwości korzystania przez wyborców z kopert w trakcie oddawania głosu w lokalu wyborczym. Stanowiłoby to naruszenie procedury głosowania, określonej w Kodeksie wyborczym. Tym bardziej Państwowa Komisja Wyborcza nie może zapewnić kopert na karty do głosowania w lokalach wyborczych ani zobowiązać innych organów lub podmiotów do realizacji tego niewynikającego z przepisów prawa zadania.

5. Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnością

Ratyfikacja przez Polskę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami potwierdziła prawo tych osób do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania ich przyrodzonej godności. Zgodnie z art. 29 Konwencji władze publiczne zobowiązały się do zagwarantowania osobom z niepełnosprawnością praw politycznych i możliwości korzystania z nich na zasadzie równości z innymi osobami, m.in. poprzez zapewnienie, że będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego. Cel ten ma być zrealizowany m.in. poprzez zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne oraz łatwe do zrozumienia i zastosowania.

²⁵⁸ VII.602.11.2023 z 11 sierpnia 2023 r.

²⁵⁹ Pismo z 28 sierpnia 2023 r.

Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami jest od wielu lat przedmiotem działań RPO. Pomimo podejmowanych wysiłków problem pozostaje aktualny. W związku z wyborami do Sejmu i Senatu konieczne wydawało się zastosowanie rozwiązań, które umożliwią przekazywanie informacji dotyczących osób kandydujących na posłów i senatorów, ich poglądów i prezentowanych programów w sposób możliwie najbardziej dostępny. Jednak informacje prezentowane w mediach niejednokrotnie pozostawały niedostępne dla osób ze szczególnymi potrzebami, co rzutuje na ograniczone możliwości podjęcia przez nie świadomej decyzji wyborczej.

Szczególnym wyzwaniem jest zapewnienie dostępności informacji osobom Głuchym. Głusi wskazywali, że jedną z podstawowych trudności, jakie napotykają w okresie przedwyborczym, jest brak tłumaczenia na język migowy materiałów wyborczych tworzonych przez komitety wyborcze. Kolejną istotną kwestią były tłumaczenia na polski język migowy debat prowadzonych między kandydatami reprezentującymi komitety wyborcze. Niejednokrotnie jest to jedyne źródło wiedzy, z którego Głusi wyborcy mogą czerpać informacje na temat osób kandydujących i ich programów (materiały tekstowe dla tej grupy wyborców są często niedostępne, gdyż część osób Głuchych nie zna języka polskiego).

W dyskusji nad jak najszerszą dostępnością informacji dotyczących wyborów dla osób Głuchych nie sposób pominąć kwestii konieczności uwzględnienia zróżnicowania tej grupy. Wśród słabosłyszących i Głuchych są bowiem zarówno osoby, które posługują się językiem migowym (głównie Polskim Językiem Migowym), ale również takie, które zupełnie go nie znają. Jednocześnie dla niektórych osób z niepełnosprawnością słuchu język polski jest w pewnym stopniu znany, ale istnieje również spora grupa, dla której jest to język zupełnie obcy. Nie każdy Głuchy porozumiewa się w pisanim języku polskim, jak i nie każdy zna Polski Język Migowy. W związku z powyższym tłumaczenie na język migowy oraz napisy stanowią rozwiązania kierowane do dwóch różnych grup adresatów i nie można stosować ich zamiennie. Zapewnienie dostępności audycji wyborczych i debat przedstawicieli komitetów wyborczych i kandydatów dla osób głuchych i słabosłyszących, w tym zadbanie o ich tłumaczenie na język migowy o odpowiedniej jakości wraz z opatrzeniem wyżej wskazanych materiałów napisami w czasie rzeczywistym, z pewnością wpisuje się w realizację interesu publicznego, prawa do pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami oraz realizacji czynnego prawa wyborczego

wyborców z niepełnosprawnościami. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się²⁶⁰ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z prośbą o analizę przedstawionych kwestii oraz poinformowanie o działaniach, które zmierzać będą do zapewnienia jak najszerzej dostępności informacyjno-komunikacyjnej dla wyborców z niepełnosprawnością słuchu.

Przewodniczący PKW wskazał²⁶¹, że Państwowa Komisja Wyborcza ani inne organy wyborcze nie są uprawnione do ingerowania w sposoby komunikowania się z wyborcami przez komitety wyborcze w związku z prowadzeniem przez nie kampanii wyborczej albo do nakłaniania lub choćby sugerowania wykonywania tych czynności w określony sposób. Byłoby to niedopuszczalne i sprzeczne z art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego. Apel w tym zakresie powinien być zatem skierowany przez RPO bezpośrednio do komitetów wyborczych i do podmiotów prowadzących kampanię referendalną. Jednocześnie Przewodniczący zauważył, że na stronach internetowych Komisji: pkw.gov.pl oraz wybory.gov.pl zamieszczane są na bieżąco obowiązujące teksty przepisów prawa wyborczego, rozporządzenia i uchwały wydane na podstawie Kodeksu wyborczego. Wskazane treści zostały sformułowane w sposób czytelny i zrozumiały dla każdego wyborcy, w tym dla wyborców z niepełnosprawnościami. Na stronie wybory.gov.pl udostępnione miały być również odrębne wizualizacje dotyczące wyborów do Sejmu i Senatu – są na nich przedstawiane wszystkie niezbędne informacje oraz wyszukiwarki obwodów głosowania, w tym także siedzib komisji dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Ponadto na stronie Państwowej Komisji Wyborczej planowano zamieszczenie spotów informacyjnych dotyczących wyborów, które w bardzo przystępny, łatwy do zrozumienia sposób będą wyjaśniać m.in. zasady głosowania, uprawnienia wyborców z niepełnosprawnością, możliwości głosowania przez pełnomocnika, głosowania korespondencyjnego i za granicą. Podkreślono, że będą one opatrzone napisami i tłumaczeniem na Polski Język Migowy. Emisję spotów rozszerzono również na profile PKW w mediach społecznościowych, nadawcę publicznego oraz innych zainteresowanych stacjach telewizyjnych.

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji podzielił²⁶² troskę Rzecznika o zapewnienie osobom z dysfunkcją wzroku i słuchu dostępu do oferty programowej publicznych mediów radiofonii i telewizji, dotyczącej wyborów do Sejmu i Senatu RP, w

²⁶⁰ XI.602.1.2023 z 1 września 2023 r.

²⁶¹ Pismo z 11 września 2023 r.

²⁶² Pismo z 18 września 2023 r.

tym w szczególności do nieodpłatnych audycji komitetów wyborczych oraz debat. Jednocześnie stwierdził, że KRRiT, w obecnym stanie prawnym, nie może wyjść naprzeciw postulatом zgłaszanym przez RPO, bowiem przepis art. 117 § 6 Kodeksu wyborczego (KW) nie upoważnił KRRiT do uregulowania w rozporządzeniu kwestii dotyczących dostępności audycji wyborczych dla osób niepełnosprawnych. W związku z tym umieszczenie w rozporządzeniu przepisów regulujących tę tematykę wykraczałoby poza ustawową delegację. Ponadto Przewodniczący KRRiT wskazał, że w odpowiedzi na apele środowisk osób z niepełnosprawnościami wzroku i słuchu, a także apele Rzeczników Praw Obywatelskich poprzednich kadencji, wydane zostały trzy stanowiska z rekomendacjami dotyczącymi jakości i sposobu realizacji następujących udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczenia na język migowy²⁶³.

KRRiT wystosuje apel do nadawców publicznych, aby wsparli oni osoby z dysfunkcją wzroku i słuchu, umożliwiając zdobycie informacji o kandydatach startujących w wyborach w 2023 r. oraz przedstawianych przez nich programach.

Rzecznik kontynuował korespondencję z Przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej, zwracając uwagę na kwestie techniczne dotyczące materiałów publikowanych na stronie PKW²⁶⁴. Wskazał, że opublikowana na stronie PKW „Informacja o uprawnieniach wyborcy z niepełnosprawnością” występuje w formacie pliku tekstowego, lecz nie przetłumaczono go w całości na Polski Język Migowy, co sprawia, że jest niedostępny dla Głuchych, którzy nie znają języka polskiego, zaś przetłumaczone na język migowy krótkie materiały wideo opublikowane na platformie YouTube obejmują tylko część udogodnień, przez co wskazane byłoby przetłumaczenie całej instrukcji na PJM. Co więcej, zarówno archiwalne transmisje publikowane przez Państwową Komisję Wyborczą, jak i materiały wideo nie są opatrywane napisami rozszerzonymi, nie stosuje się również audiodeskrypcji ani deskrypcji. RPO wskazał również na problemy osób z niepełnosprawnościami ze znalezieniem treści dostępnych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej czy stosowaniu w tytułach filmów na kanale PKW na platformie YouTube, opatrzonych tłumaczeniem na język migowy, mylącej adnotacji „j. polski migowy”.

W odpowiedzi na powyższe Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej wyjaśnił²⁶⁵, że wszystkie spoty informacyjne o tematyce wyborczej publikowane w

²⁶³ Stanowiska KRRiT z 7 lipca 2015 r., 26 stycznia 2016 r. oraz 30 marca 2021 r.

²⁶⁴ XI.602.1.2023 z 2 października 2023 r.

²⁶⁵ Pismo z 17 października 2023 r.

serwisach internetowych PKW oraz na profilach PKW w mediach społecznościowych są prezentowane również w wersji z tłumaczeniem na Polski Język Migowy, zaś spoty informacyjne opublikowane na platformie YouTube opatrzone są napisami, które można włączyć przy odtwarzaniu danego materiału. Państwowa Komisja Wyborcza nie widzi potrzeby dodawania napisów do materiałów archiwalnych, zamieszczonych w serwisie YouTube, zaś we wspomnianych materiałach nie znajdują się elementy wymagające zastosowania napisów rozszerzonych. Podkreślono, że materiał lektorski w materiałach filmowych został tak opracowany, by wszystkie informacje zostały przedstawione językiem łatwym do zrozumienia, zaś charakter i tematyka materiałów i wydarzeń transmitowanych przez PKW nie wymagają zastosowania audiodeskcrypcji. Odpowiadając na uwagę RPO, dokonano zmiany w tytułach filmów opatrzonym tłumaczeniem na język migowy, wprowadzając adnotację „Polski Język Migowy”.

6. Kontrola lokali wyborczych ze statusem lokalu dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnością

Podobnie jak w poprzednich latach – pracownicy Biura RPO dokonali kontroli wybranych lokali wyborczych oznaczonych jako lokale dostępne do potrzeb wyborców z niepełnosprawnością. Kontrolujący sprawdzili spełnienie wymogów dostępności, w tym przede wszystkim wymogów określonych w treści rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych²⁶⁶. Wyniki powyższej kontroli zostały zebrane i opracowane w specjalnym raporcie, który został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej RPO²⁶⁷.

Dostosowywanie lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami stanowi istotną gwarancję zasady powszechności wyborów oraz element demokratyzacji prawa wyborczego. Możliwość skorzystania przez tę grupę wyborców z alternatywnych sposobów głosowania (głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika) pozostaje prawem tych osób, które powinny mieć możliwość udziału w głosowaniu osobiście w lokalu wyborczym na równi z pozostałymi obywatelami.

Z przeprowadzonej przez pracowników Biura RPO kontroli, która objęła 143 lokale wyborcze w ośmiu województwach, wynika, że pomimo ponad dziesięciu lat

²⁶⁶ Rozporządzenie z dnia 29 lipca 2011 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 336).

²⁶⁷ Raport z kontroli dostępności lokali wyborczych w wyborach parlamentarnych i referendum w 2023 r. (<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-dostepnosc-lokali-wyborczych-2023>).

obowiązkiwania szczegółowych przepisów w zakresie dostępności lokali dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, problemy z ich przestrzeganiem przy organizacji głosowań nadal występują. Ponad trzy czwarte spośród skontrolowanych lokali nie spełniało co najmniej jednego wymogu (76%), prawie 40% co najmniej trzech, a co czwarty co najmniej czterech wymogów dostępności. W kilku przypadkach kontrolujący wskazali przy tym, że nie było możliwe samodzielne skorzystanie z urządzenia zapewniającego dostępność lokalu. W ramach przeprowadzonej kontroli uwzględniono także problemy, które nie mają odzwierciedlenia w oficjalnych wymogach określonych w przepisach prawa, przede wszystkim przeszkody w otoczeniu lokalu wyborczego. Problemy takie odnotowano w przypadku 54% skontrolowanych lokali wyborczych. Wyniki kontroli wskazują na konieczność uzupełnienia obowiązujących przepisów prawa oraz ich zredagowanie w sposób bardziej przystępny i jasny dla osób, które nie posiadają szczegółowej wiedzy w zakresie standardów dostępności. Z przeprowadzonych przez osoby kontrolujące obserwacji wynika, że w wielu przypadkach członkowie komisji wyborczych w lokalach, które podlegały kontroli, nie znali określonych w przepisach prawa wymogów dotyczących dostępności lokali dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Wydaje się, że przygotowanie członków obwodowych komisji wyborczych w zakresie tych standardów nie jest wystarczające, zaś szkolenia członków komisji wyborczych w małym stopniu uwzględniają te kwestie.

7. Wyłączenie przymusu adwokacko-radcowskiego przy wnoszeniu protestów wyborczych

Sejmowa Komisja do Spraw Petycji zwróciła się do Rzecznika Praw Obywatelskich²⁶⁸ z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie rozpatrywanej petycji²⁶⁹, której przedmiotem było żądanie jednoznacznego uregulowania w Kodeksie wyborczym kwestii wyłączenia stosowania art. 87¹ Kodeksu postępowania cywilnego (przymus adwokacko-radcowski w sprawach przed Sądem Najwyższym) w sprawach protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów wnoszonych do Sądu Najwyższego. *De lege lata* wyłączenie stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego przed Sądem Najwyższym nie wynika wprost z ustawy, zaś jego niestosowanie opiera się na wykładni przedstawionej w postanowieniu²⁷⁰ Sądu Najwyższego.

²⁶⁸ Pismo z 6 października 2023 r.

²⁶⁹ Nr petycji BKSP-144-IX-726/23.

²⁷⁰ Postanowienie z 25 lipca 2019 r., sygn. akt I NSW 58/19.

RPO przedłożył opinię²⁷¹, w której wskazał, że należy podjąć inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do jednoznacznego uregulowania w Kodeksie wyborczym kwestii wyłączenia stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w sprawach protestów wyborczych.

²⁷¹ Pismo z 20 grudnia 2023 r.

Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg

Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Rzecznik podejmował działania dotyczące publikowania przez organy władzy publicznej odpowiedzi na skierowane do nich petycje²⁷². Z odpowiedzi udzielonych w tej sprawie przez Kancelarię Prezydenta RP oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że organy te wypełniają w sposób prawidłowy ciążące na nich w tym zakresie z mocy ustawy o petycjach obowiązki.

²⁷² VII.604.18.2022 z 21 grudnia 2022 r

4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne

Art. 64 – Prawo do własności

- 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.*
- 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.*
- 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.*

1. Wpis do rejestru zabytków a prawa właściciela

Rzecznik zgłosił²⁷³ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z § 14 i § 15 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem w brzmieniu przepisów rozporządzenia obowiązującym do dnia 19 października 2019 r. w zakresie, w jakim ogranicza prawo własności nieruchomości przez dopuszczenie ujęcia nieruchomości jako zabytku nieruchomego w wojewódzkiej ewidencji zabytków, bez zapewnienia właścicielowi gwarancji ochrony prawnej przed dokonaniem takiego ograniczenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Istota problemu konstytucyjnego podniesionego w pytaniu prawnym polega na braku określenia w ramach procedury ujęcia zabytku w ewidencji zabytków gwarancji ochrony własności nieruchomości przed ograniczeniem prawa własności, tj. przed wpisem do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Ujęcie zabytku w ewidencji zabytków wpływa na sposób wykonywania prawa własności tego zabytku. Z chwilą włączenia zabytku do wojewódzkiej ewidencji zabytków powstają bowiem obowiązki obciążające jego właściciela i posiadacza, takie jak: zapewnienie warunków do naukowego badania i dokumentowania zabytku, prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, korzystania z zabytku

²⁷³ IV.7002.4.2023 z 21 marca 2023 r., sygn. akt P 2/23.

w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości oraz do popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury. Aktualizują się również – obwarowane sankcjami administracyjnymi i karnymi – obowiązki: zawiadamiania wojewódzkiego konserwatora zabytków o uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku; zawiadamiania o zagrożeniu dla zabytku; o zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego oraz o zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku.

Rzecznik wskazał, że ochrona zabytków wiąże się co do zasady z uzasadnionym na gruncie Konstytucji ograniczeniem prawa własności właściciela. Ograniczenia te wynikają zaś przede wszystkim z przepisów ustawy o ochronie zabytków. Nie oznacza to jednak dowolności ustawodawcy co do sposobu oraz głębokości wprowadzania ograniczeń. Konieczne jest w tym przypadku wyważenie praw właścicieli oraz interesu publicznego. Innymi słowy, ingerencja w prawo własności zabytku nie może być nadmierna. Przenosząc te ustalenia na grunt analizowanego problemu konstytucyjnego, należy wskazać, że sprawa, na tle której sąd pytający przedstawił pytanie prawne, potwierdza, że obligatoryjne ujęcie w gminnej ewidencji zabytków nieruchomości wpisanej do ewidencji wojewódzkiej prowadzi do ograniczenia wykonywania prawa własności.

Uzasadniony też jest zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Ograniczenie zabudowy (przebudowy) przedmiotu własności prywatnej, motywowane potrzebą ochrony interesu powszechnego, odbywa się w procedurze niejawnej, do tego zwalniającej organy władzy publicznej z obowiązku należytego przedstawienia (udokumentowania) swoich racji. O stanowisku organów właściciel może dowiedzieć się np. dopiero na etapie odmowy uzgodnienia zaplanowanej inwestycji. Dodatkowo nie ma dostatecznej jasności co do kształtu procedur kontrolnych wobec przejawów działania władz względem własności obywateli.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie TK.

2. Ograniczenie praw właścicieli nieruchomości w związku z wpisem do gminnej ewidencji zabytków

Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której RPO zgłosił swój udział w postępowaniu²⁷⁴. Zdaniem RPO art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁷⁵

²⁷⁴ Informacja RPO za 2018 r., s. 252.

²⁷⁵ Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.).

w zakresie, w jakim dopuszcza ograniczenie prawa własności nieruchomości poprzez wpisanie jej do gminnej ewidencji zabytków bez zapewnienia właścicielowi takiej nieruchomości gwarancji ochrony przed ograniczeniem jego praw, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. Wyrokiem TK stwierdził²⁷⁶ niezgodność zaskarżonego przepisu z powołanymi w stanowisku RPO (a także w pytaniu prawnym NSA) wzorcami konstytucyjnymi, dzieląc tym samym argumentację RPO.

3. Wynagrodzenie kuratora reprezentującego dziecko

Rzecznik zgłosił²⁷⁷ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej.

RPO wniósł o stwierdzenie, że § 1 ust. 1, 2, 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej w zakresie, w jakim ustalają stawki za działanie kuratora reprezentującego dziecko w postępowaniu karnym, w przypadku gdy kuratorem jest adwokat – w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności adwokackie określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, a w przypadku gdy kuratorem jest radca prawny – w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności radców prawnych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych, ograniczając możliwość ich podwyższenia – do kwoty stawek minimalnych jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik wskazał, że mechanizm zróżnicowania wynagrodzenia przez obniżenie wynagrodzenia adwokata (radcy prawnego) ustanowionego kuratorem małoletniego pokrzywdzonego przestępstwem dokonanym przez rodzica (albo oboje rodziców) w postępowaniu karnym do – 40% stawek minimalnych za czynności adwokackie, określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze – gdy kuratorem ustanowiono adwokata oraz – 40% stawek minimalnych za czynności radców prawnych określonych w przepisach wykonawczych wydanych na

²⁷⁶ Wyrok TK z 11 maja 2023 r., sygn. akt P 12/18.

²⁷⁷ IV.7000.157.2023 z 4 lipca 2023 r., sygn. akt SK 61/23.

podstawie art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych – gdy kuratorem ustanowiono radcę prawnego, w obu przypadkach nie mniej niż 60 zł, a także zróżnicowanie wynagrodzenia w zakresie możliwości ustalenia wynagrodzenia w wymiarze wyższym niż standardowy, nie jest niczym uzasadniony.

Nie ma żadnych wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby dyskryminujące traktowanie adwokata (radcy prawnego) w zależności od tego, czy w postępowaniu karnym reprezentuje małoletniego pokrzywdzonego, czy też jest pełnomocnikiem strony. Odstępstwo od zasady równości, w tym równej ochrony praw majątkowych, nie zostało wprowadzone na podstawie racjonalnie uzasadnionych kryteriów.

Aktualność w tym zakresie zachowuje również przedstawione w wyroku w sprawie SK 66/19 stanowisko Trybunału, zgodnie z którym w sprawach wymagających profesjonalnej wiedzy prawnej prawidłowe wykonywanie obowiązków przez adwokata (niezależnie od tego, czy jest to pełnomocnik z wyboru czy świadczy pomoc prawną z urzędu) wymaga niejednokrotnie dużego nakładu pracy. Poza ściśle określonymi w prawie przypadkami adwokat nie może uchylić się od wykonania zleconych mu obowiązków jako pełnomocnik z urzędu – w przeciwieństwie do adwokata działającego jako pełnomocnik z wyboru, który może odmówić podjęcia się reprezentacji prawnej potencjalnego klienta. W przypadku adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu łączyć się to może z określonym uszczerbkiem w substancji ich majątku; w przeciwieństwie bowiem do pełnomocników z wyboru nie mogą oni otrzymać wynagrodzenia „z góry” ani w całości, ani w części zaliczkowej, co oznacza, że do zakończenia postępowania w danej instancji *de facto* świadczą pomoc prawną za darmo.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

4. Wynagrodzenie kuratora osoby nieznanej z miejsca pobytu

Rzecznik zgłosił²⁷⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie niezaskarżalności postanowienia sądu w przedmiocie wynagrodzenia dla kuratora ustanowionego dla osoby nieznanej z miejsca pobytu (tzw. *curator absentis*).

Rzecznik przedstawił stanowisko, iż art. 394² § 1¹ ustawy Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji (niewydanego w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji) w przedmiocie wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony,

²⁷⁸ IV.7000.89.2023 z 11 kwietnia 2023 r., sygn. SK 24/23.

której miejsce pobytu nie jest znane, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wadliwie kształtuje procedurę sądową, nie zapewniając kuratorowi odpowiednich gwarancji wydania sprawiedliwego i zgodnego z prawem orzeczenia w kwestii należnego wynagrodzenia, co pozostaje równoznaczne z nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa kuratora do sądu jak i samej konstytucyjnej ochrony tak ujętego prawa majątkowego.

Uzasadniając stanowisko w tej sprawie, Rzecznik wskazał, że pozbawienie możliwości zakwestionowania wynagrodzenia kuratora za jego udział w postępowaniu odwoławczym nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Mimo że kwestia ta samych stron (uczestników) postępowania bezpośrednio nie dotyczy, zatem w całym postępowaniu ma charakter wypadkowy, to jednak służy uregulowaniu stosunku prawnego między kuratorem a Skarbem Państwa, a przede wszystkim – dotyka istotnych praw podmiotowych ustanowionego w sprawie kuratora, takich jak: ochrona praw majątkowych (por. art. 64 ust. 1 Konstytucji), swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (por. art. 22 Konstytucji) czy wolność wykonywania zawodu (por. art. 65 ust. 1 Konstytucji). Dla kuratora zatem postanowienie takie pod względem merytorycznym stanowi niewątpliwie orzeczenie „pierwszoinstancyjne”, mimo że zostało wydane przez sąd, który z punktu widzenia uczestników postępowania „głównego” pozostaje sądem drugiej instancji w sensie ustrojowym.

Dodatkowo samo orzekanie o przyznaniu kuratorowi wynagrodzenia jest do pewnego stopnia kwestią uznaniową, co także wskazuje na konieczność wprowadzenia stosownego mechanizmu kontrolującego prawidłowość postanowień wydawanych przez sądy drugiej instancji w tego typu sprawach. Generalnie nie można wykluczyć możliwości wystąpienia pomyłek lub błędów (zarówno jeżeli chodzi o wybór odpowiednich stawek minimalnych, jak i ocenę poziomu świadczonych usług) – także wtedy, gdy postanowienia w kwestii wynagrodzenia dla kuratora są wydawane przez sąd drugiej instancji. Wobec braku zażalenia na wydane po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji postanowienie ewentualne nieprawidłowości nie zawsze mogą zaś zostać naprawione za pomocą sprostowania, bowiem oczywiste pozostaje, iż nie wszystkie możliwe wady postanowień można na gruncie dyspozycji art. 350 Kodeksu postępowania cywilnego potraktować jako „niedokładności”, „błędy pisarskie albo rachunkowe” lub „inne oczywiste omyłki”.

W ocenie Rzecznika nie może więc być wątpliwości co do tego, że orzekanie w przedmiocie przyznania kuratorowi wynagrodzenia jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach tegoż podmiotu

na podstawie norm wynikających z przepisów prawnych. W takim rozstrzygnięciu sądu chodzi bowiem o ustalenie zakresu ochrony praw majątkowych ustanowionego w postępowaniu cywilnym kuratora. Prawa te stanowią ekonomiczny ekwiwalent za wykonaną pracę, zaś ich kształt musi zostać określony w oparciu o normy prawne wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2018 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej. W konsekwencji sprawa taka powinna zostać rozpoznana w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym. Brak zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania kuratorowi wynagrodzenia za reprezentowanie praw i interesów strony w postępowaniu odwoławczym (tj. pominięcie ustawowe na gruncie art. 394² § 1¹ Kodeksu postępowania cywilnego) narusza wynikające z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji prawo do należytego ukształtowania procedury sądowej, w zakresie możliwości wdrożenia kontroli instancyjnej, w sprawie wpadkowej, w której dochodzi do rozstrzygnięcia o chronionych prawnie uprawnieniach majątkowych kuratora.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Niższe stawki dla adwokatów z urzędu

Rzecznik zgłosił²⁷⁹ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej adwokata z urzędu.

RPO wniósł o stwierdzenie, że § 4 ust. 1 w zw. z § 17 ust. 2 pkt. 2 oraz § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, w brzmieniu obowiązującym od dnia 2 listopada 2016 r. są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Istota zarzutów w tej sprawie dotyczy wprowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości na poziomie rozporządzenia wykonującego Prawo o adwokaturze regulacji dyskryminującej w zakresie wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu w stosunku do adwokatów, którzy reprezentują strony (uczestników postępowania) z wyboru.

²⁷⁹ II.510.795.2023 z 6 października 2023 r., sygn. akt SK 78/23.

Adwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych, posiadających – w zakresie prawa do wynagrodzenia – wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Grupę tę charakteryzuje to, że jedynym przedmiotem jej działalności jest świadczenie profesjonalnej pomocy prawnej osobom fizycznym, osobom prawnym oraz innym podmiotom określonym w ustawie. Pomoc ta co do zasady świadczona jest w ramach wyboru: to adwokat i jego potencjalny klient ustalają warunki reprezentacji. Jednak adwokat w określonych sytuacjach może zostać zobowiązany przez państwo do świadczenia pomocy prawnej z urzędu wobec osób, które nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej. W obu przypadkach adwokat zobligowany jest do dochowania jak największej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i dbania o interesy klienta.

Zasada równości oznacza nakaz kierowany do prawodawcy kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Nie sposób dostrzec wartości konstytucyjnych, którym ma służyć kwestionowana regulacja, brak jakichkolwiek racjonalnych argumentów, które uzasadniałyby dyskryminujące traktowanie pełnomocników w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu.

Kwestionowany przepis jest wyrazem tego, że normodawca – właśnie przez zastosowanie arbitralnego kryterium – sprawił, że prawo do uzyskania przez adwokata, będącego pełnomocnikiem z urzędu, wynagrodzenia w pełnej wysokości zostało wyłączone. Ani z analizy art. 29 ust. 2 Prawo o adwokaturze, ani pozostałych przepisów tej ustawy nie można na gruncie językowym ani celowościowym wyprowadzić podstawy dla Ministra Sprawiedliwości do zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów.

Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał jeszcze tej sprawy.

6. Zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu

Trybunał Konstytucyjny umorzył kolejne już postępowania w sprawie ze skargi konstytucyjnej, w której RPO zgłosił udział. Sprawa dotyczyła konstytucyjności przepisów Kodeksu cywilnego, które w orzecznictwie sądowym wykładane były jako dopuszczające zasiedzenie nieruchomości gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu. Rzecznik przystąpił do kilku postępowań przed TK²⁸⁰. W uzasadnieniu postanowienia²⁸¹ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga nie spełniała wymogów formalnych warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że

²⁸⁰ Informacja RPO za 2020 r., s. 233.

²⁸¹ Postanowienie z 18 października 2023 r., sygn. akt SK 86/19.

skarżący nie podnoszą zarzutów niezgodności z Konstytucją bezpośrednio wobec treści przepisów kodeksu, lecz w stosunku do unormowania wyinterpretowanego z tych przepisów w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym możliwe było – jeszcze przed uregulowaniem w kodeksie instytucji służebności przesyłu (art. 305¹-art. 305⁴ k.c.), tj. przed 3 sierpnia 2008 r. – zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu. Skarga ma liczne wady formalne, tak w zakresie adekwatności przywołanych wzorców konstytucyjnych, jak i uzasadnienia jej podstaw. Dodatkowo częściowo dotyczy przepisów, które od wielu już lat nie obowiązują i nie funkcjonują w systemie prawnym (art. 35 ustawy zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości). Z podobnych powodów (z uwagi na liczne wady formalne skargi) Trybunał Konstytucyjny umorzył także inne postępowanie²⁸².

7. Uprawnienia nabywców roszczeń z dekretu warszawskiego

Rzecznik zwrócił się²⁸³ do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego: „Czy nabywcy roszczeń wynikających z art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w sprawie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na podstawie przepisów dekretu”?

W orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniła się rozbieżność na tle wykładni art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, polegająca na różnej ocenie skuteczności zbycia roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego opartego na tym przepisie. Rozbieżność ta prowadzi do aprobaty – bądź zanegowania – istnienia interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. po stronie nabywcy takiego roszczenia, a tym samym – do skrajnie odmiennych ocen, czy organ dekretowy może wydać na rzecz nabywcy decyzję uwzględniającą wniosek i ustanawiającą prawo użytkowania wieczystego czy też nie. Rozbieżność ta zatem bezpośrednio dotyczy możliwości realizacji prawa majątkowego podlegającego ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Sprawa ta oczekuje na rozstrzygnięcie przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

²⁸² Postanowienie z 17 października 2023 r., sygn. akt SK 77/19.

²⁸³ IV.7004.5.2023 z 6 lutego 2023 r., sygn. I OPS 1/23.

Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu

Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

1. Cofnięcie diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych

Rzecznik zgłosił²⁸⁴ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu o ruchu drogowym i przedstawił stanowisko, zgodnie z którym „art. 84 ust. 3 pkt 2 ustawy o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nakłada na starostę obowiązek cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych bez uwzględnienia okoliczności podmiotowych i przedmiotowych, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 2 Konstytucji”.

Wątpliwości konstytucyjne w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną dotyczą przepisu, który przyznaje staroście prawo do cofnięcia uprawnień diagnoście do wykonywania badań technicznych. Obowiązek nałożenia sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień jest realizowany przez starostę w interesie publicznym. Obiekcje budzi jednak okoliczność, że ustawodawca ustanowił tylko jeden rodzaj sankcji stosowanej wobec diagnostów, nie przewidując systemu gradacji odpowiedzialności. W szczególności ustawodawca nie wprowadził możliwości miarkowania tejże sankcji ze względu na okoliczności przedmiotowe i podmiotowe. Rodzaj i okoliczności popełnionego uchybienia przez diagnostę są irrelewantne z punktu widzenia zasad odpowiedzialności diagnosty. Wystarczy stwierdzenie zaistnienia uchybień bez względu na okoliczności sprawy i rodzaj tych uchybień. Odpowiedzialność diagnosty określona w tym przepisie ma bowiem charakter obiektywny. Obowiązujące prawo bez względu na rodzaj uchybienia i okoliczności jego popełnienia przewiduje zawsze obowiązek wymierzenia wyłącznie jednej sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia uprawnień do wykonywania badań technicznych, w praktyce oznacza zakaz wykonywania zawodu i utratę pracy przez diagnostę. Stanowi to nieproporcjonalną ingerencję w podmiotowe prawo do wykonywania zawodu zagwarantowane w art. 65 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. Do cofnięcia uprawnienia, a tym samym uniemożliwienia wykonywania zawodu diagnosty, wystarczy bowiem obiektywne stwierdzenie, że doszło do uchybienia bez względu na okoliczności sprawy, a także bez względu na ciężar tego uchybienia i jego skutków. Przyjęte w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu

²⁸⁴ V.511.96.2023 z 15 marca 2023 r., sygn. akt SK 17/23.

drogowym „mechaniczne” ukształtowanie odpowiedzialności diagnosty budzi zatem zastrzeżenia z punktu widzenia zasady proporcjonalności, w świetle której stopień dolegliwości sankcji określonej w ustawie powinien odpowiadać wadze i istotności niedopełnienia obowiązku przewidzianego przez prawo. Z kolei stosownie do art. 65 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. W ocenie RPO zakwestionowana w skardze konstytucyjnej regulacja Prawa o ruchu drogowym wprowadza nieproporcjonalne ograniczenia prawa do wykonywania zawodu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Problem z zasobami kadrowymi fizyków medycznych oraz dłuższe kolejki do radioterapii

W środkach masowego przekazu pojawiły się doniesienia, z których wynikało, że w wyniku zmiany regulacji prawnych czas oczekiwania na radioterapię ulega znacznemu wydłużeniu. Do dnia 11 stycznia 2023 r. planowaniem radioterapii mogli się zajmować fizycy medyczni posiadający specjalizację lub będący w trakcie specjalizacji. W ośrodkach radioterapii zatrudnionych jest ich prawie 500. Tymczasem według byłego prezesa Polskiego Towarzystwa Fizyki Medycznej (PTFM) i Konsultanta krajowego w tej dziedzinie fizyków medycznych jest od 230 do 250. Oznacza to ograniczenie osób mogących przygotowywać plany leczenia. W konsekwencji mogą powstać wątpliwości, czy takie zasoby kadrowe pozwolą na przygotowanie planów leczenia i ich weryfikację dla wszystkich pacjentów, którzy tego potrzebują w oczekiwanym czasie.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie warunków bezpiecznego stosowania promieniowania jonizującego dla wszystkich rodzajów ekspozycji medycznej plan leczenia jest przygotowywany i podpisany przez fizyka medycznego oraz zatwierdzany przez lekarza specjalistę w dziedzinie radioterapii onkologicznej. Dawka w planie leczenia powinna być zweryfikowana przez niezależne obliczenia lub pomiary wykonane przez fizyka medycznego. Z kolei bezpieczna realizacja teleradioterapii wymaga dozymetrycznej weryfikacji planów leczenia dla technik statycznych oraz dynamicznych zatwierdzonych przez fizyka medycznego.

Wobec powyższego zgodnie z przepisami rozporządzenia plan leczenia oraz weryfikacja dozymetryczna są wykonywane wyłącznie przez fizyka medycznego. Jednocześnie należy zauważyć, że w rozporządzaniu nie uwzględniono definicji fizyka medycznego. Termin ten został wskazany w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 20

lipca 2011 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami, gdzie zostało wskazane, że fizyk medyczny powinien posiadać wymagane kwalifikacje, tj. tytuł magistra na kierunku lub specjalności: fizyka, fizyka techniczna, fizyka medyczna, biofizyka i tytuł specjalisty w dziedzinie fizyki medycznej lub tytuł zawodowy inżyniera oraz tytuł specjalisty w dziedzinie fizyki medycznej lub co najmniej stopień doktora w zakresie fizyki medycznej. Z kolei zgodnie z przyjętą definicją zawartą w art. 3 pkt 44a Prawa atomowego specjalista w dziedzinie fizyki medycznej jest specjalistą w dziedzinie fizyki medycznej, o którym mowa w przepisach ustawy o uzyskiwaniu tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia.

Przepisy rozporządzenia weszły w życie dwa tygodnie po jego ogłoszeniu. Z informacji w mediach wynikało jednak, że ośrodki radioterapii przyjęły interpretację, w świetle której rozporządzenie zacznie obowiązywać dopiero w 2024 r., gdy wejdą w życie wszystkie przepisy Prawa atomowego. Istnieją obawy, że nie rozwiąże to problemu z brakiem fizyków ze specjalizacją w dziedzinie fizyki medycznej, bo do rozpoczęcia specjalizacji potrzebny jest co najmniej trzyletni staż, a okres nauki trwa 3,5 roku. W konsekwencji może to doprowadzić do sytuacji, w której w tym czasie zakłady radioterapii nie będą chciały zatrudniać specjalizujących się fizyków, bowiem zgodnie z rozporządzeniem nie posiadają oni uprawnień do planowania radioterapii. Może to również wpłynąć na praktyczne aspekty nauki podczas specjalizacji – żeby zostać specjalistą w planowaniu radioterapii, trzeba podjąć niezbędną naukę oraz wykazać się umiejętnościami praktycznymi. Jest prawdopodobne, że utrzymanie obecnego stanu doprowadzi do opóźnień w leczeniu chorych czekających w kolejkach do radioterapii. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się²⁸⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał²⁸⁶, że w obecnym stanie prawnym do wykonywania czynności np. planowania leczenia uprawniony jest specjalista w dziedzinie fizyki medycznej, a dodatkowo do dnia 23 września 2024 r. również osoba będąca w trakcie specjalizacji. Przedstawiona konstrukcja prawna, tj. zastrzeżenie wykonywania czynności fachowych wymagających wiedzy w zakresie fizyki medycznej w radioterapii jedynie dla specjalistów w dziedzinie fizyki medycznej, wynika ze stanowiska prezentowanego przez środowisko fizyków medycznych (Konsultant krajowy w dziedzinie fizyki medycznej, Polskie Towarzystwo Fizyki Medycznej i Ogólnopolski Związek Zawodowy Fizyki

²⁸⁵ V.7010.64.2023 z 10 maja 2023 r.

²⁸⁶ Pismo z 7 czerwca 2023 r.

Medycznej) w trakcie prac nad nowelizacją Prawa atomowego oraz prac nad rozporządzeniem Ministra Zdrowia. W styczniu i lutym 2023 r. do Ministerstwa Zdrowia wpłynęły pisma od Konsultanta krajowego w dziedzinie fizyki medycznej, Polskiego Towarzystwa Fizyki Medycznej oraz Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Fizyków Medycznych w sprawie zmiany treści rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 11 stycznia 2023 r. w zakresie wykonywania czynności fachowych przez fizyków medycznych w radioterapii. W odpowiedziach wskazano na okoliczności wprowadzenia istniejących przepisów oraz na fakt, że rozporządzenie Ministra Zdrowia powiela jedynie zapisy Prawa atomowego i wobec tego należałoby zmienić ustawę. Ministerstwo Zdrowia oczekuje na przedstawienie pogłębionego stanowiska ze strony fizyków medycznych w sprawie konieczności wprowadzenia ewentualnych zmian, które zapewnią najwyższe standardy postępowania dotyczące planowania leczenia i leczenia pacjentów. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 11 stycznia 2023 r. nie zmienia sytuacji fizyków medycznych w radioterapii do 23 września 2024 r. (zakończenie obowiązywania przepisów przejściowych). Nie ma również przeszkód do wprowadzenia uzasadnionych zmian do przepisów ustawy gwarantujących utrzymanie standardów leczenia.

3. Brak wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

Wciąż w kręgu zainteresowań Rzecznika pozostawała kwestia braku regulacji ustawowej określającej wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. O działanie ustawodawcy w tym zakresie apelowało także Polskie Stowarzyszenie Klasyfikatorów Gruntów.

Problem ten, stanowiący przedmiot działań Rzecznika od 2008 r., w dalszym ciągu pozostawał aktualny. Zgodnie z opublikowanymi w marcu 2023 r. wynikami kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli 12 spośród 16 objętych kontrolą starostw w latach 2017–2022 (I kwartał) nie określiło i nie podało do publicznej wiadomości wymogów, jakie musi spełniać kandydat na klasyfikatora gruntów. Brak transparentności i określenia jasnych kryteriów powoływania osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzi do występowania nieprawidłowości przy jej przeprowadzaniu. Nieprawidłowości te w szczególności polegają na dokonywaniu w sposób niejednolity doboru osób do przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów: w przypadku postępowań prowadzonych z urzędu w sposób niezgodny z regulacjami w

zakresie udzielania zamówień publicznych, zaś w postępowaniach prowadzonych na wniosek wyboru klasyfikatorów dokonywali sami wnioskodawcy, którzy następnie wypłacali im bezpośrednio wynagrodzenie. W kontrolowanych starostwach nie były wydawane upoważnienia dla klasyfikatorów, jak również nie prowadzono rzetelnego nadzoru ich działań. Sporządzone projekty klasyfikacji, obejmujące mapę i protokół, nie zawierały części elementów wymaganych przepisami prawa. Wnioski z przedmiotowej kontroli Rzecznik sygnalizował stronie rządowej w swoim poprzednim wystąpieniu wystosowanym do Prezesa Rady Ministrów. Wskazują one na potrzebę uregulowania ww. problematyki w ustawie. Z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich aktualna sytuacja, będąca także skutkiem niewystarczającej determinacji władz publicznych w prawidłowym uregulowaniu omawianych zagadnień, jest nie do zaakceptowania. W tym stanie rzeczy Rzecznik zwrócił się²⁸⁷ do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o udzielenie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister zapewnił²⁸⁸, że resort podejmuje czynne działania w celu realizacji zalecenia zgłoszonego przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli, pn. „Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”, mającego na celu określenie niezbędnych kwalifikacji osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów, które będą zapewniały odpowiedni poziom merytoryczny opinii wydawanych przez klasyfikatorów.

Sprawa pozostaje wciąż niezakończona i będzie ona przedmiotem dalszych działań Rzecznika.

4. Przedłużenie prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy

Do Rzecznika wpłynęło pismo organizacji i instytucji działających na rzecz praw człowieka, zawierające prośbę o interwencję w sprawie przedłużenia prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy bez konieczności nostryfikacji dyplomu.

Zgodnie z art. 64a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, od dnia 24 lutego 2022 r., przez okres 18 miesięcy,

²⁸⁷ IV.7007.50.2014 z 24 maja 2023 r.

²⁸⁸ Pismo z 7 czerwca 2023 r.

obywatel Ukrainy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie pobytu zgodnego z obowiązującymi przepisami, w przypadkach, o których mowa w art. 22 ust. 1, posiadający uzyskany w Ukrainie dyplom: jednolitych studiów na kierunku psychologia albo dyplom ukończenia studiów pierwszego stopnia na kierunku psychologia i drugiego stopnia na kierunku psychologia, zakończonych uzyskaniem tytułu zawodowego specjalisty na kierunku psychologia albo magistra na kierunku psychologia, może świadczyć usługi psychologiczne obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym może udzielać świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień. Uprawnienia wynikające z wyżej wymienionej ustawy wygasły w dniu 24 sierpnia 2023 r.

Zgłoszony w skierowanym do Rzecznika piśmie postulat został dostrzeżony przez ustawodawcę i uwzględniony w ustawie o zasadach udzielania przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego. Zgodnie z art. 26 tejże ustawy, w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w art. 64a wyrazy „18 miesięcy” zastępuje się wyrazami „25 miesięcy”. Tym samym ustawodawca przewidział wydłużenie możliwości świadczenia usług psychologicznych przez obywateli Ukrainy bez konieczności nostryfikacji dyplomu o kolejne 7 miesięcy. Jest to zmiana odpowiadająca na niezmiennie wysokie zapotrzebowanie w zakresie dostępu do opieki psychologicznej i wyczekiwana przez szereg organizacji, jak również samych psychologów pochodzących z Ukrainy. Uchwaloną przez Sejm RP ustawę odrzucił Senat RP na posiedzeniu w dniu 17 sierpnia 2023 r. Uchwała Senatu nie została zaś poddana pod obrady Sejmu, co oznacza, że prawo do świadczenia usług psychologicznych wygasło. Rzecznik przedstawił²⁸⁹ Pełnomocnikowi Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy powyższy problem z prośbą o odniesienie się do możliwości jego rozwiązania.

Pełnomocnik Rządu poinformował²⁹⁰, że Ministerstwo Zdrowia dostrzega zasadność przedłużenia okresu funkcjonowania przepisów art. 64a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Odpowiednie rozwiązania legislacyjne zostaną przygotowane przy ewentualnej nowelizacji przedmiotowej ustawy.

²⁸⁹ VII.7014.12.2023 z 20 września 2023 r.

²⁹⁰ Pismo z 9 listopada 2023 r.

Rzecznik monitoruje tę sprawę i w dalszym ciągu będzie podejmował działania zmierzające do przywrócenia prawa do świadczenia usług psychologicznych przez ukraińskich psychologów.

Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze

2. *Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.*
3. *Stale zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa.*
4. *Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.*
5. *Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.*

1. Wdrożenie dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów

Rzecznik zwrócił uwagę Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania na konieczność implementacji dyrektywy PE i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE. Wskazał, że dyrektywa powinna przyczyniać się do realizacji zapisanych w prawie pierwotnym UE celów równości mężczyzn i kobiet pod względem szans na rynku pracy, równego traktowania w pracy oraz wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia w Unii przez ułatwienie pracującym rodzicom i opiekunom godzenia życia zawodowego z prywatnym. Termin implementacji tej dyrektywy upłynął 2 sierpnia 2022 r.

Rzecznik przypominał także o konieczności ochrony przed dyskryminacją ze względu na skorzystanie lub ubieganie się o możliwość skorzystania z przewidzianych dyrektywą uprawnień rodzicielskich/opiekuńczych. Odpowiednim rozwiązaniem tej kwestii byłoby wymienienie skorzystania z uprawnień rodzicielskich w przykładowym katalogu cech prawnie chronionych w art. 18^{3a} k.p. i w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, w zakresie, w jakim znajduje ona zastosowanie do zatrudnienia.

Następnie w wystąpieniu do Marszałka Senatu²⁹¹ RPO wyraził wątpliwości co do rozszerzenia zakazu wiktymizacji na przypadki skorzystania przez pracownika z jakichkolwiek uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia przepisów prawa pracy (zmieniany art. 18^{3e} § 1 k.p.) oraz wprowadzenia dodatkowej – obok obowiązującego obecnie art. 18^{3d} k.p. – podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy w postaci przepisu art. 18^{3e} § 3 k.p. Przepis art. 18^{3e} § 1 i 2 k.p. rozszerza mechanizm antydyskryminacyjny, którego częścią jest zakaz wiktymizacji w przypadku skorzystania

²⁹¹ XI.022.1.2022 z 17 lutego 2023 r.

przez pracownika z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu, na wszystkie uprawnienia wynikające z kodeksu pracy. Tym samym zdaje się zmieniać istotę tego uprawnienia na gruncie aktualnego brzmienia art. 18^{3e} k.p., którą jest ochrona pracowników dochodzących roszczeń w sprawach o dyskryminację ze względu na cechę prawnie chronioną przed retorsjami, a więc negatywną reakcją pracodawcy na podjęte przez nich działania mające na celu doprowadzenie do przestrzegania zasady równego traktowania. Analogicznie ukształtowany jest zakres ochrony przed retorsjami na gruncie art. 14 dyrektywy 2019/1158.

Rzecznik nie podzielił także stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu do projektowanej ustawy, że „projektowane regulacje zawarte w art. 18^{3e} kodeksu pracy wraz z obowiązującym art. 18^{3a} Kodeksu pracy wdrażają postanowienia art. 11 dyrektywy 2019/1158, zgodnie z którymi państwa członkowskie wprowadzają niezbędne środki w celu zakazania mniej korzystnego traktowania pracowników z powodu wystąpienia przez nich z wnioskiem o urlop ojcowski, rodzicielski, opiekuńczy lub skorzystania z takiego urlopu lub wystąpienia przez nich z wnioskiem o czas wolny od pracy z powodu działania siły wyższej lub skorzystania z takiego czasu lub z powodu skorzystania przez nich z elastycznej organizacji pracy”. Brak wyraźnego osadzenia uprawnień rodzicielskich w zasadzie równości (kobiet i mężczyzn) oraz rozmycie ochrony przed wiktylizacją może negatywnie rzutować na skuteczność mechanizmu antydyskryminacyjnego. Budzi bowiem wątpliwości, czy znajdzie on zastosowanie do ochrony przed niekorzystnymi konsekwencjami skorzystania przez pracownika z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia przepisów prawa pracy także wtedy, gdy pozostają one bez związku z dyskryminacją jako kwalifikowaną formą nierównego traktowania.

Analogiczne wątpliwości budzi wprowadzenie dodatkowej – obok obowiązującego obecnie art. 18^{3d} k.p. – podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy w postaci przepisu art. 183e § 3 k.p., przyznającego prawo do odszkodowania osobom, których uprawnienia związane z ochroną przed wiktylizacją, o której mowa w art. 18^{3e} § 1 i 2 k.p., zostały naruszone. Spowoduje to objęcie rozdziałem IIa k.p. „Równe traktowanie w zatrudnieniu” dwóch roszczeń odszkodowawczych, co będzie wymagało ustalenia ich wzajemnej relacji. Uwagi RPO zasadniczo nie zostały jednak uwzględnione w toku prac legislacyjnych.

2. Problemy pracowników cywilnych Policji

Do Rzecznika zwracali się przedstawiciele związków zawodowych pracowników Policji. Problemy pracowników cywilnych były także sygnalizowane przy okazji wizytacji jednostek Policji.

Wnioskodawcy w swoim wystąpieniu przedstawili dwa zasadnicze problemy, które od wielu lat nie mogą doczekać się rozwiązania. Podstawowym problemem tej grupy zatrudnionych w jednostkach podległych MSWiA są płace. Jak wskazali, grupa pracowników cywilnych Policji jest najgorzej uposażoną grupą pracowników administracji państwowej. Według ich szacunków w 2023 r. około 70% pracowników będzie otrzymywało wynagrodzenia na poziomie płacy minimalnej. Od wielu lat pracownicy cywilni Policji zabiegają o podniesienie ich wynagrodzenia stosownie do wartości pracy, którą wykonują, i odpowiedzialności, która się z nią wiąże. Walczą o zapewnienie im godnych zarobków, stosownych do wiedzy, umiejętności oraz obowiązków wypełnianych w ramach zajmowanych stanowisk w Policji.

W trakcie wizytacji jednostek Policji reprezentanci pracowników cywilnych wskazywali także przedstawicielom RPO, że osoby przyjmowane do pracy mają wyższe wynagrodzenie niż osoby z wieloletnim stażem. Może to wynikać po części z tego, że osoby do 26. roku życia są zwolnione z podatku. Faktyczne zrównanie zarobków wysoko wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników z zarobkami osób dopiero rozpoczynających karierę zawodową działa demotywująco. Brakuje też czytelnej ścieżki rozwoju zawodowego. Rozmówcy wskazywali, że w resorcie prowadzone są prace legislacyjne zmierzające do odwrócenia dotychczasowej tendencji mającej na celu obsadzenie pracownikami cywilnymi niektórych stanowisk policyjnych. Sytuację taką spotęgował i przyspieszył Program modernizacji Policji (...) na lata 2022–2025, który zwiększył liczbę etatów policyjnych o 5600, natomiast w ogóle nie przewidziano w nim zwiększenia etatów pracowniczych. Wiąże się z tym inny problem, tzn. brak szczegółowych i jednorodnych regulacji ustawowych dotyczących statusu tej grupy pracowników. Połowę pracowników zatrudnionych w jednostkach Policji wszystkich szczebli stanowią pracownicy korpusu służby cywilnej, a pozostałą część pracownicy nieobjęci mnożnikowym systemem wynagradzania, zatrudnieni na podstawie ustawy Kodeks pracy i ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Dlatego pracownicy od wielu lat zabiegają również o ustawowe uregulowanie ich sytuacji zawodowej. Wobec

powyższego Rzecznik zwrócił się²⁹² do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych problemów.

Minister poinformował²⁹³, że kształtowanie wynagrodzeń pracowników cywilnych zatrudnionych m.in. w Policji podlega takim samym zasadom podwyżek, jak w całej sferze budżetowej. Co do wzrostu liczby etatów policyjnych wskazał, że kwestia ta jest jednym z przedsięwzięć zawartych w ustawie modernizacyjnej, w ramach którego w 2022 r. zaplanowano ich zwiększenie na poziomie 1700 oraz w latach kolejnych, tj. 2023–2025, odpowiednio po 1300 etatów, z przeznaczeniem m.in. na wzmocnienie służby prewencyjnej oraz obsadzenie planowanych do odtworzenia/przywrócenia posterunków Policji. Ponadto w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości liczba ta zwiększyła się w 2022 r. o dodatkowe 300 etatów oraz w latach kolejnych, tj. 2023–2025, nastąpi wzrost odpowiednio po 500 etatów. Minister wskazał, że sytuację pracowników cywilnych Policji regulują odpowiednie akty w zależności od statusu jednostki organizacyjnej Policji, w której są zatrudnieni. Decyzją Komendanta Głównego Policji został powołany stały zespół do doskonalenia działań ukierunkowanych na ochronę praw pracowniczych oraz interesów zawodowych i materialnych pracowników Policji. Do jego zadań należy w szczególności formułowanie rekomendacji w tym zakresie, a także opracowywanie dobrych praktyk w obszarze motywowania, rozwoju i szkoleń pracowników formacji.

3. Zapewnienie pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, konieczność określenia maksymalnych temperatur w miejscu pracy

Rzecznik był adresatem skarg dotyczących niezapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy pracownikom w związku z brakiem określenia na gruncie przepisów prawa pracy maksymalnych temperatur w miejscu pracy. Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w obecnych warunkach zmian klimatycznych, których konsekwencją są fale rekordowych upałów, mogących stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego.

Na mocy obowiązujących przepisów na pracodawcach spoczywa obowiązek organizowania pracy w sposób zmniejszający jej uciążliwość, także podczas upałów. Jednakże przepisy (z wyjątkiem regulujących pracę młodocianych) nie określają maksymalnej dopuszczalnej temperatury na stanowiskach pracy. Natomiast na

²⁹² WZF.7043.119.2022 z 6 marca 2023 r.

²⁹³ Pismo z 13 lipca 2023 r.

pracodawcach zasadniczo ciąży głównie obowiązek zapewnienia pracownikom napoi, gdy temperatura otoczenia przekracza 25°C – przy pracy na otwartej przestrzeni lub na stanowiskach pracy, na których temperatura spowodowana warunkami atmosferycznymi przekracza 28°C. Wielu pracowników nadal pracuje w budynkach niemających klimatyzacji. Natomiast coraz wyższe temperatury w porze letniej sprawiają, że przegrzanych miejsc pracy jest coraz więcej i zaliczają się do nich już nie tylko fabryki czy place budów, ale również zaplecza restauracji, warsztaty, a nawet pomieszczenia biurowe, w których nie ma klimatyzacji.

W skargach podnoszone było też to, że problemem jest niewłaściwe podejście pracodawców do warunków pracy oraz niespełniające swej roli sankcje, które grożą pracodawcom za ich naruszenie. Należy zauważyć, że stworzenie jasnych i precyzyjnych regulacji prawnych niewątpliwie przyczyniłoby się do poprawy sytuacji pracowników oraz ułatwiłoby egzekwowanie ich przestrzegania przez pracodawców, a także inspekcję pracy. Jak wynika z doniesień medialnych, w ostatnim czasie problematyka ta jest również przedmiotem szczególnych zainteresowań organizacji związkowych, tak na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym. Nie bez znaczenia jest fakt, że problematyka ta jest już uregulowana w części państw Unii Europejskiej. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się²⁹⁴ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz poinformowanie, czy planowane są prace legislacyjne w tym zakresie. Niestety, Rzecznik nie uzyskał stanowiska, o które się zwrócił.

4. Sytuacja zawodowa pielęgniarek i położnych

Problem zapewnienia w podmiotach leczniczych personelu pielęgniarского i położnych jest od wielu lat przedmiotem zainteresowania oraz interwencji Rzecznika. W jednym z wystąpień²⁹⁵ w tej sprawie Rzecznik zwrócił uwagę ówczesnemu Ministrowi Zdrowia na problemy pielęgniarek i położnych, podkreślając, że zagwarantowanie należytej opieki medycznej nad pacjentem oraz właściwego poziomu udzielanych mu świadczeń zależy w dużym stopniu od liczby pielęgniarek i położnych oraz warunków zatrudnienia tego personelu medycznego. Mimo upływu kilku lat zapewnienie odpowiedniej liczby personelu pielęgniarского w podmiotach leczniczych pozostaje problemem strukturalnym.

²⁹⁴ III.7050.10.2019 z 18 sierpnia 2023 r.

²⁹⁵ Informacja RPO za 2018 r., s. 265.

Niekorzystne zjawisko „starzenia się” tej grupy zawodowej nadal się pogłębia, to zaś w perspektywie czasu rodzi poważne zagrożenie dla funkcjonowania służby zdrowia. Jako przyczyny niepodjęcia pracy w wyuczonym zawodzie lub rezygnacji z jego wykonywania w Polsce przez pielęgniarki i położne podawano warunki pracy, jakie oferują krajowe podmioty lecznicze. Podnoszono takie kwestie, jak: nieuznawanie kompetencji i doświadczenia pielęgniarek, degradacja poprzez zaniżanie kwalifikacji stanowiskowych, dysproporcja zarobków pomiędzy pielęgniarkami oraz brak zastępowalności pokoleń.

Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych podjął działania, które w jego ocenie mogą przyczynić się do polepszenia istniejącej sytuacji, inicjując obywatelską inicjatywę zmierzającą do zmiany ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych. Rzecznik zwrócił się²⁹⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o wyrażenie stanowiska w podnoszonej sprawie, w tym w szczególności o informację o planach i działaniach resortu zdrowia w kwestii rozwiązania problemów zawodowych, niedoboru pielęgniarek i położnych oraz przeciwdziałania luce pokoleniowej w tej grupie zawodowej.

Minister zapewnił²⁹⁷, że w resorcie sukcesywnie podejmowane są działania mające na celu zwiększenie liczby aktywnych zawodowo pielęgniarek i położnych w systemie opieki zdrowotnej oraz zapewnienie udzielania świadczeń zdrowotnych na właściwym poziomie. Prowadzone są prace dotyczące dalszego zwiększania kompetencji pielęgniarek i położnych m.in. poprzez rozszerzenie wykazu substancji czynnych zawartych w lekach i wykazu wyrobów medycznych ordynowanych przez pielęgniarki i położne oraz wykazu badań diagnostycznych, na które mają prawo wystawiać skierowania pielęgniarki i położne. Dotychczasowe działania podejmowane przez resort zdrowia na rzecz pielęgniarek i położnych mają pozytywny wpływ na zwiększenie zainteresowania młodych osób do podejmowania kształcenia w tych zawodach, a tym samym sukcesywny wzrost liczby pielęgniarek i położnych zatrudnionych w systemie ochrony zdrowia.

5. Wliczanie do stażu pracy okresów prowadzenia działalności gospodarczej i okresów pracy świadczonej na podstawie umów cywilnoprawnych

Do Rzecznika wpływały wnioski w sprawie wliczania do stażu pracy warunkującego uprawnienia pracownicze okresów prowadzenia działalności gospodarczej i okresów pracy świadczonej na podstawie umów cywilnoprawnych. W minionych latach RPO dwukrotnie

²⁹⁶ V.7014.17.2023 z 30 sierpnia 2023 r.

²⁹⁷ Pismo z 4 października 2023 r.

zwracał się do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia powszechnej regulacji prawnej dotyczącej uwzględniania okresów prowadzenia działalności gospodarczej, a także świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych przy ustalaniu uprawnień pracowniczych związanych ze stażem pracy, wskazując jako przykład ustawę o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy.

W 2023 r. Rzecznik ponownie zwrócił się²⁹⁸ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o informację odnośnie do planowanych działań w przedmiotowej sprawie, mających na celu wliczanie do pracowniczego stażu pracy okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz okresów pracy wykonywanej w formach pozapracowniczych.

W odpowiedzi Minister wskazał²⁹⁹, iż obecnie nie ma jednolitych zasad ustalania stażu pracy, od których zależą wszystkie uprawnienia pracownicze wynikające ze stosunku pracy, zarówno przysługujące na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów, jak i uprawnienia, które przysługują tylko na podstawie przepisów obowiązujących u danego pracodawcy (np. na podstawie poszczególnych pragmatyk służbowych). Nie funkcjonują również powszechnie obowiązujące regulacje prawne, które przewidywałyby wliczanie zarówno do tzw. ogólnego, jak i zakładowego stażu pracy, okresów pracy, o których mowa powyżej. W związku z powyższym, oprócz zlecenia w Ministerstwie odpowiednich analiz, Minister zwrócił się także do innych resortów z uprzejmą prośbą o rozważenie zasadności wprowadzenia zmian prawnych polegających na uwzględnianiu przy ustalaniu stażu pracy okresu prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej oraz wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, w regulacjach pozostających w ich właściwości.

²⁹⁸ III.7040.65.2023 z 19 grudnia 2023 r.

²⁹⁹ Pismo z 19 stycznia 2024 r.

Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu

1. Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.

2. Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

1. Nadmiernie długi czas udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych

Rzecznik zapoznał się z informacją o wynikach kontroli „Funkcjonowanie szpitali powiatowych” Najwyższej Izby Kontroli w szczególności odnoszącą się do nieprawidłowości polegających na nadmiernie długim czasie udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Opisane w informacji praktyki dotyczą m.in. weryfikacji norm czasu pracy i obsady dyżurów przez personel lekarski w wybranych zakładach opieki zdrowotnej. Wskazują, że w szpitalach tych nie zapewniono należytego bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów, jak i lekarzy, przez dopuszczenie do pełnienia przez nich nieprzerwanie dyżurów przy zatrudnieniu cywilnoprawnym.

Wynikające z ustawy o działalności leczniczej³⁰⁰ maksymalne dobowe i tygodniowe normy czasu pracy, wymagane okresy odpoczynku oraz zasady pełnienia dyżurów medycznych odnoszą się wyłącznie do pracowników w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. Tymczasem wyniki kontroli wyraźnie wskazują na nieprawidłowości polegające na nadmiernie długim czasie udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, a więc z przekroczeniem maksymalnych dobowych i tygodniowych norm czasu pracy oraz z naruszeniem przepisów o obowiązkowych okresach odpoczynku określonych w ustawie o działalności leczniczej.

Najwyższa Izba Kontroli w związku z ustaleniami kontroli wniosowała o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do określenia w przepisach ustawy o działalności leczniczej maksymalnego czasu pracy personelu lekarskiego zatrudnionego na podstawie umów cywilnoprawnych w celu wyeliminowania przypadków nadmiernie długiego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych (nieprzerwanie przez kilka dni) przez lekarzy. Przepisy o czasie pracy powinny mieć zastosowanie do wszystkich form zatrudnienia. Nadzorem nad przestrzeganiem tych przepisów powinni być objęci nie tylko sami pracodawcy, lecz także osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, bowiem przekroczenie dopuszczalnego czasu pracy powoduje ryzyko dla życia i zdrowia.

³⁰⁰ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 991 ze zm.).

W ocenie Rzecznika konieczność uregulowania czasu pracy wszystkich lekarzy wynika z konstytucyjnej zasady sprawowania przez państwo nadzoru nad warunkami wykonywania pracy, a ponadto z prawa każdego obywatela do ochrony zdrowia. Określenie w ustawie o działalności leczniczej minimalnego nieprzerwanego odpoczynku odpowiednio w każdej dobie i w każdym tygodniu oraz wyjątków od tej zasady ograniczone wyłącznie do pracowników budzi wątpliwości pod względem przestrzegania prawa do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów (art. 66 ust. 2 Konstytucji).

W pełni zasadny jest przedstawiony przez NIK wniosek dotyczący podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do określenia w przepisach ustawy o działalności leczniczej maksymalnego dopuszczalnego nieprzerwanego czasu pracy personelu medycznego, w celu wyeliminowania przypadków nadmiernie długiego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Z tego względu Rzecznik zwrócił się³⁰¹ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska dotyczącego możliwości podjęcia działań legislacyjnych.

Minister wyjaśnił³⁰², że od lat jedną z istotnych przyczyn nadmiernego wydłużania czasu pracy personelu medycznego, w tym lekarzy, jest deficyt kadr medycznych. Aby zwiększyć liczbę osób wykonujących zawody medyczne, resort zdrowia podejmuje działania zmierzające do zwiększenia dostępności do kształcenia na kierunkach medycznych. Wyeliminowanie nieprawidłowości, na które wskazuje Najwyższa Izba Kontroli, a polegających na nadmiernie długim czasie udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych, a więc z przekroczeniem maksymalnych dobowych i tygodniowych norm czasu pracy oraz z naruszeniem przepisów o obowiązkowych okresach odpoczynku określonych w ustawie o działalności leczniczej, nie będzie możliwe do zrealizowania bez zapewnienia stopniowego, stałego wzrostu kadr medycznych. Minister wskazał, że wynikające z ustawy o działalności leczniczej maksymalne dobowe i tygodniowe normy czasu pracy, wymagane okresy odpoczynku oraz zasady pełnienia dyżurów medycznych odnoszą się wyłącznie do pracowników w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy. W Ministerstwie Zdrowia nie są prowadzone prace nad wprowadzeniem przepisów regulujących czas pracy lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

³⁰¹ III.7044.36.2023 z 25 maja 2023 r.

³⁰² Pismo z 4 lipca 2023 r.

2. Brak uregulowania norm dotyczących minimalnego czasu wypoczynku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych

Związek Zawodowy Filmowców (ZZF) przedstawił Rzecznikowi problem braku uregulowania norm dotyczących minimalnego czasu wypoczynku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Stanowisko ZZF w kwestii zapewnienia ustawą prawa do odpoczynku osobom wykonującym zatrudnienie cywilnoprawne, zdaniem Rzecznika, zasługuje na wsparcie. Z tego względu w 2022 r. Rzecznik skierował³⁰³ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wystąpienie dotyczące potrzeby podjęcia stosownych działań legislacyjnych, jednocześnie wskazując, że naruszeniem istoty konstytucyjnego prawa do odpoczynku w przypadku zatrudnienia na podstawie umowy cywilnoprawnej jest brak ochrony prawnej jednostki, która nie ma możliwości kształtowania treści zobowiązania do pracy, a jednocześnie dla której zatrudnienie cywilnoprawne stanowi jedyne dostępne źródło utrzymania. Z odpowiedzi na wystąpienie wynika, że zdaniem resortu polityki społecznej rozwiązania problemu prawa do minimalnego, obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umowa o dzieło, umowa zlecenia) wykonujących zawody związane z produkcją audiowizualną, należy poszukiwać poprzez unormowanie tej materii w odrębnej ustawie. Dlatego Rzecznik zwrócił się³⁰⁴ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o przedstawienie stanowiska dotyczącego możliwości podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁰⁵, że postulat wprowadzenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań legislacyjnych, które uregulowałyby kwestie dotyczące wprowadzenia minimalnego, obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych wykonujących zawody związane z produkcją audiowizualną, leży poza zakresem kompetencji resortu kultury. Przepisy k.c. objęte są właściwością rzeczową Ministerstwa Sprawiedliwości, a zatem ewentualne postulaty powinny być tam kierowane. Oczekiwane wprowadzenie minimalnego obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób świadczących usługi na podstawie umów cywilnoprawnych może spowodować konieczność realizacji przez zatrudniających na podstawie tych umów szeregu obowiązków. Ustawodawca unormował wprawdzie w odrębnych ustawach uprawnienia i obowiązki określonych grup zawodowych. Ten

³⁰³ Informacja RPO za 2022 r., s. 172.

³⁰⁴ III.7041.9.2022 z 16 sierpnia 2023 r.

³⁰⁵ Pismo z 16 listopada 2023 r.

wyjątkowy sposób uzasadniony jest jednak poważnymi konsekwencjami (włącznie ze śmiercią), jakimi może skutkować przemęczenie takich osób. Świadczenie usług przez statystów na planie filmowym takich konsekwencji za sobą nie pociąga. Art. 21 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych może obecnie stanowić podstawę do zawierania układów zbiorowych pracy obejmujących osoby niebędące pracownikami. Oznacza to, że strony układu mogą w jego treści m.in. zawrzeć postanowienie o obligatoryjnym odpoczynku dobowym dla osób wykonujących usługi na podstawie umów cywilnoprawnych. Resort kultury uregulował kwestię zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy podczas produkcji filmowej w rozporządzeniu. Ponadto istnieje obowiązek wyznaczenia koordynatora do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy, który sprawuje nadzór nad bezpieczeństwem i higieną pracy wszystkich osób biorących udział w produkcji filmu.

Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

1. Naruszenie praw osób starszych w zakresie udostępniania dokumentacji osobowo-płacowej

Rzecznik podjął działania w związku z dostrzeżonymi naruszeniami praw osób starszych w zakresie udostępniania dokumentacji osobowo-płacowej wymaganej przy ustalaniu prawa do świadczenia emerytalnego.

W ocenie Rzecznika należy podjąć działania mające na celu zagwarantowanie osobom starającym się o świadczenia emerytalne dostępu do dokumentów. RPO pozytywnie odniósł się do propozycji wprowadzenia regulacji dotyczących obowiązku sprawozdawczego nałożonego na przedsiębiorców, który ułatwiłby kontrolę nad przejęciem przechowywanej dokumentacji przez organy nadzoru, w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę, w tym ułatwiłby ustalenie nowego miejsca przechowywania dokumentów. Istotne jest właściwe zabezpieczenie dokumentacji osobowo-płacowej i jej przejęcie, w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę lub zawieszenia jej prowadzenia. Istnieje też problem z dostępem do dokumentacji osobowo-płacowej niezbędnej do nabycia prawa do emerytury, co wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian w rozporządzeniu z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Rzecznik zwrócił się³⁰⁶ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o odniesienie się do tych uwag, a także propozycji zmian w zakresie obowiązujących przepisów dotyczących czasowego przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej pracodawców.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w odpowiedzi wskazał³⁰⁷, że główna misja archiwów państwowych polega na gromadzeniu, zabezpieczaniu i udostępnianiu świadectw dziejów polskiego społeczeństwa i państwa, a dokumentacja osobowo-płacowa pracodawców nie stanowi co do zasady materiałów archiwalnych, wchodzących do narodowego zasobu archiwalnego, który podlega wieczystemu zachowaniu. Obowiązki

³⁰⁶ VII.6060.75.2021 z 27 stycznia 2023 r.

³⁰⁷ Pismo z 16 marca 2023 r.

związane z czasowym przechowywaniem dokumentacji osobowo-płacowej zostały przypisane archiwom jako działania dodatkowe i interwencyjne w sytuacjach wyjątkowych, tj. zagrożenia zniszczeniem akt pracowniczych. Ustawodawca kierował się w tym przypadku troską o interes społeczny i zdecydował o przejmowaniu, w określonych skrajnych sytuacjach, przez budżet państwa realizacji obowiązków spoczywających na innych podmiotach (przechowawcach i pracodawcach). Minister zapewnił, że archiwa państwowe dokładają należytej staranności w zakresie udostępniania dokumentacji osobowej i płacowej. Zauważył, że znaczący obszar zagadnienia funkcjonowania systemu przechowywania dokumentacji pozostaje poza kompetencjami Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a znajduje się w zakresie działu administracji rządowej: praca i zabezpieczenie społeczne.

Z odpowiedzi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na stanowisko Konwentu Marszałków Województw dotyczącej propozycji zmian w zakresie obowiązujących przepisów dotyczących czasowego przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej pracodawców wynika, że niektóre tylko zgłaszane przez Konwent postulaty zostały zaaprobowane. Dodatkowo wskazano zaś na propozycję doprecyzowania w obowiązujących przepisach ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³⁰⁸ (dalej jako: „unza”) obowiązków przechowawców, „poprzez wskazanie terminu, w którym przechowawca będzie obowiązany przekazać kopie lub odpisy z dokumentacji pracowniczej albo zapewnić żądającemu wgląd w dokumentację, która go dotyczy”. Odnosząc się natomiast do problemu porzucania dokumentacji osobowo-płacowej przez nierzetelnych przechowawców, który również był przedmiotem stanowiska Konwentu Marszałków, zwracano uwagę, że „w ocenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w żaden sposób [przedstawione propozycje dotyczące obowiązku sprawozdawczego] nie przyczynią się do wyegzekwowania od przedsiębiorców przekazania zgromadzonej dokumentacji innemu, uprawnionemu podmiotowi. Większość ze wskazanych postulatów znajduje już swoje odzwierciedlenie w unza, pozostałe zaś stanowią nałożenie kolejnych obowiązków na przechowawców, które jednakże nie przyczynią się do poprawy sytuacji. Dyscyplinowanie zarejestrowanych przechowawców – na co kładą nacisk marszałkowie województw – niewystarczająco ograniczyłoby negatywne zjawiska”.

Mając na uwadze powyższą argumentację, Rzecznik zauważył, że przedstawiony problem dotyczy sytuacji zarejestrowanych przechowawców, którzy nie wywiązują się ze

³⁰⁸ Ustawa z 14 lipca 1983 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 164 ze zm.).

swoich ustawowych obowiązków. Powoływane w stanowisku przepisy nie stanowią rozwiązania zgłaszanych problemów związanych z dotarciem do niezbędnej dokumentacji czy rozpatrzeniem wniosków o udostępnienie żądanej dokumentacji. Brak możliwości wyegzekwowania żądanych dokumentów w praktyce prowadzi do naruszenia art. 51 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik zwrócił uwagę na stanowisko Prezesa ZUS, w odpowiedzi na wystąpienie RPO, z którego wynika, że „zmiany zmierzające do uwzględniania przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych oraz ich wysokości dokumentacji pozyskanej od podmiotu nieuprawnionego, powinny polegać na modyfikacji obecnego systemu przechowywania dokumentacji, a nie na modyfikacji trybu postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe”. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁰⁹ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie właściwych działań, w tym podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany obowiązujących przepisów.

2. Zasady zawieszenia renty rolniczej

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zasad zawieszenia renty rolniczej w przypadku prowadzenia działalności rolniczej (art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników³¹⁰), w odniesieniu do małżeństwa rolników, z których jeden z małżonków pobiera emeryturę, a drugi rentę rolniczą.

W związku ze zmianami legislacyjnymi³¹¹ zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej nie jest już warunkiem koniecznym do wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej. Ustawodawca nie zdecydował, aby takie rozwiązanie wprowadzić również w stosunku do rencistów. Na gruncie art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w celu podjęcia przez KRUS wypłaty części uzupełniającej renty rolniczej konieczne jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, tzn. rencista powinien przenieść własność lub posiadanie gospodarstwa rolnego na inną osobę. Natomiast rencista, który nie chce wyzbywać się własności gospodarstwa rolnego, spełni warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli wydzierżawi gospodarstwo rolne innej osobie fizycznej lub prawnej. Z tym, że aby umowa dzierżawy mogła stanowić podstawę do wypłaty części uzupełniającej renty rolniczej – oprócz warunków określonych przepisami Kodeksu cywilnego – musi spełniać warunki szczegółowo określone w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Obowiązujące regulacje przewidują m.in., że w przypadku, gdy

³⁰⁹ VII.6060.75.2021 z 19 maja 2023 r.

³¹⁰ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 208 ze zm.).

³¹¹ Ustawa z 28 kwietnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1155).

rencista prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, wypłata renty nie ulega zawieszeniu. W tym przypadku część uzupełniającą renty wypłaca się w pełnej wysokości (100%). Przepisy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewidują zastosowania ww. rozwiązania w sytuacji, gdy jeden z małżonków pobiera emeryturę, a drugi pobiera rentę. Innymi słowy, rencista, małżonek rolnika podlegającego ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy, pobiera pełną rentę do czasu, gdy ten rolnik nabędzie prawo do emerytury, wtedy bowiem wypłata renty małżonka rencisty zostaje zawieszona (100% części uzupełniającej).

Problem ten zauważono w ramach prac nad ustawą o zmianie ustawy ubezpieczeniu społecznego rolników. Rzecznik zwrócił się³¹² do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zajęcie stanowiska w sprawie planowanych prac legislacyjnych w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister poinformował³¹³, że część składkowa renty rolniczej jest wypłacana zawsze, natomiast wypłata części uzupełniającej ulega zawieszeniu w całości lub w określonej części, jeżeli świadczeniobiorca nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy rencista prowadzi działalność rolniczą z małżonkiem podlegającym ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu z mocy ustawy. Wtedy wypłata części uzupełniającej renty nie ulega zawieszeniu. Dlatego też do momentu przejścia małżonka na emeryturę rolniczą rencista uprawniony jest do pobierania świadczenia w pełnej wysokości. Z chwilą przejścia małżonka na emeryturę i zaprzestania płacenia składek renciście zostaje zawieszona część uzupełniająca renty rolniczej. W sytuacji, kiedy jedno z małżonków pobiera rentę, a drugie ma zamiar przejść na rolniczą emeryturę, wypłata renty w całości jest możliwa w przypadku, gdy gospodarstwo zostanie wydzierżawione lub zostanie przeniesiona własność na inną osobę, tzn. osobę, która nie jest: małżonkiem emeryta lub rencisty, jego zstępnym lub pasierbem, osobą pozostającą z emerytem lub rencistą we wspólnym gospodarstwie domowym lub ich małżonkiem. Przesłanką zawieszenia wypłaty części uzupełniającej renty, na podstawie art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, jest prowadzenie działalności rolniczej, a nie samo posiadanie lub dysponowanie własnością gospodarstwa. W resorcie rolnictwa analizowana jest możliwość podjęcia prac legislacyjnych dotyczących zawieszania części uzupełniającej renty rolniczej w sytuacji, gdy małżonek rencisty przejdzie na emeryturę.

³¹² III.7060.36.2023 z 27 lutego 2023 r.

³¹³ Pismo z 31 marca 2023 r.

3. Konieczność podjęcia dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zaniechania podjęcia prac legislacyjnych nad senackim projektem dotyczącym zmiany ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Projekt miał na celu objęcie skutkami wyroku³¹⁴ Trybunału Konstytucyjnego, emerytów urodzonych także w innym roku niż 1953.

Projektowane rozwiązania wyłączały stosowanie pomniejszania określonego w art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³¹⁵ także do innego ubezpieczonego niż ubezpieczony urodzony w 1953 r., jeżeli prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego miał ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., a warunki do nabycia prawa do emerytury, o której mowa w art. 24 ustawy emerytalnej, spełnił on po dniu 31 grudnia 2012 r.

Projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Zgodnie z przepisem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 ustawy emerytalnej lub art. 88 Karty Nauczyciela, podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego napotykała w praktyce trudności, w związku z tym w dniu 19 czerwca 2020 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa swoim zakresem objęła ubezpieczonego urodzonego w 1953 r. (zarówno kobietę, jak i mężczyznę) pod warunkiem, że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego ma ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Rozważania Trybunału Konstytucyjnego można odnieść również do ubezpieczonych z innych roczników, którzy przed 1 stycznia 2013 r. decydowali się na wcześniejszą emeryturę, ufając, że państwo nie zmieni reguł wypłaty powszechnego świadczenia

³¹⁴ Wyrok TK z 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16.

³¹⁵ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1251 ze zm.).

emerytalnego. Także ci ubezpieczeni nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Tymczasem reguły te zostały zmodyfikowane, nie dając ich adresatom możliwości stosownej reakcji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³¹⁶ do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP z prośbą o podjęcie dalszych prac legislacyjnych nad senackim projektem ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

4. Potrzeba zmiany tzw. kalkulatora emerytalnego

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące braku możliwości uzyskania informacji o aktualnej wysokości emerytury powszechnej przyznanej na nowych zasadach, zawieszanej na podstawie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³¹⁷ (dalej jako: „ustawa emerytalna”) w związku z kontynuowaniem zatrudnienia bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą.

Zgodnie ze stanowiskiem organu rentowego przepisy ustawy emerytalnej nie przewidują ponownego ustalenia wysokości emerytury zawieszanej z uwagi na kontynuowanie zatrudnienia, jeżeli nie został zgłoszony wniosek o podjęcie wypłaty emerytury wraz ze świadectwem pracy potwierdzającym rozwiązanie stosunku pracy. W takich przypadkach, z uwagi na kontynuowanie zatrudnienia, organ rentowy wysokość emerytury ustala w kwocie zaliczkowej i zawiesza jej wypłatę. W decyzji organ rentowy informuje, że ostateczna wysokość emerytury zostanie obliczona po rozwiązaniu stosunku pracy i zgłoszeniu wniosku o podjęcie wypłaty emerytury wraz ze świadectwem pracy potwierdzającym rozwiązanie stosunku pracy. W związku z ustalonym prawem do emerytury nie są generowane informacje o bieżącym stanie konta ubezpieczonego. Do czasu zatem rozwiązania stosunku pracy i złożenia wniosku o podjęcie wypłaty emerytury świadczeniobiorca nie pozna aktualnej wysokości emerytury. Tymczasem emeryci kontynuujący zatrudnienie kwestionują to rozwiązanie, wskazując, że informacja o wysokości emerytury w istotny sposób wpływa na podjęcie przez nich decyzji o kontynuowaniu zatrudnienia.

Kalkulator emerytalny dostępny na stronie internetowej www.zus.pl bądź u doradcy emerytalnego na sali obsługi klienta w oddziale zakładu, a także kalkulator na PUE ZUS, daje możliwość wyliczenia prognozowanej kwoty emerytury przyznawanej po raz

³¹⁶ III.7060.147.2023 z 16 marca 2023 r.

³¹⁷ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1251 ze zm.).

pierwszy według nowych zasad, w dwóch wariantach jako: symulacji emerytury na rok bieżący lub prognozy emerytury na kolejne lata. Metodologia obecnego kalkulatora emerytalnego nie uwzględnia możliwości przeliczenia/ponownego ustalenia już przyznanego, a zawieszonego świadczenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³¹⁸ do Prezesa ZUS z prośbą o przekazanie wyjaśnień w sprawie możliwości wprowadzenia modyfikacji obecnej metodologii kalkulatora emerytalnego.

5. Emerytury „czerwcowe”

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu, z udziałem Rzecznika, pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu orzekł³¹⁹, że art. 1 ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw³²⁰ w związku z art. 25a ust. 2 pkt 2 i ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³²¹, w zakresie, w jakim pomija emerytury przyznane na wniosek zgłoszony przed 1 czerwca 2021 r., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał przychylił się do stanowiska Rzecznika, że z punktu widzenia rozpatrywanego problemu konstytucyjnego podmiotami podobnymi są wszyscy ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1948 r. (objęci systemem zdefiniowanej składki), którzy wystąpili o emeryturę w czerwcu, a ich emerytura została ustalona z zastosowaniem art. 25a ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r. Zdaniem Trybunału w obrębie tej grupy osób doszło do nieuzasadnionego zróżnicowania: część osób (objęta ustawą nowelizującą z 2021 r.) uzyskała możliwość przeliczenia wcześniej przyznanej emerytury z uwzględnieniem nowego korzystniejszego sposobu waloryzacji kwartalnej, natomiast części osób takiej możliwości odmówiono. Ustawodawca, ograniczając zakres zastosowania nowych zasad waloryzacji kwartalnej tylko do wąskiego zakresu „emerytur czerwcowych” przyznanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2021 r., nie podał w zasadzie żadnych argumentów konstytucyjnych mających uzasadniać taką decyzję. Wprowadzenie zróżnicowania sposobu waloryzacji składek w żaden sposób nie służy realizacji zasady równego traktowania ubezpieczonych w systemie zdefiniowanej składki. Utrzymanie niekorzystnego sposobu waloryzacji kwartalnej „emerytur czerwcowych” doprowadziło do niesprawiedliwego potraktowania tej grupy ubezpieczonych, której ustawodawca

³¹⁸ III.7060.648.2023 z 9 października 2023 r.

³¹⁹ Wyrok TK z 15 listopada 2023 r. P 7/22 (Dz.U. z 2023 r., poz. 2490).

³²⁰ Ustawa z 24 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1621).

³²¹ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1251 ze zm.).

uniemożliwił skorygowanie wysokości przyznanych emerytur według metody wprowadzonej ustawą nowelizującą z 2021 r.

Oceniając skutki wyroku, Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność jego wykonania przez ustawodawcę. Dlatego Rzecznik zwrócił się³²² do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przekazanie informacji o planowanych działaniach legislacyjnych, zmierzających do realizacji omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

³²² III.7060.417.2022 z 29 grudnia 2023 r.

Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia

Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

1. Brak pomocy psychologicznej dla ratowników medycznych

W Biurze RPO została przeanalizowana sprawa nasilającej się agresji oraz bezpośrednich ataków fizycznych na ratowników medycznych podczas niesienia przez nich pomocy w stanach zagrożenia życia i zdrowia ludzkiego. Na tym tle ujawnił się problem dotyczący braku pomocy psychologicznej dla ratowników medycznych, którzy zostali poszkodowani i doświadczyli agresji ze strony pacjentów.

Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym przewiduje, że osoba udzielająca pierwszej pomocy albo kwalifikowanej pierwszej pomocy i osoba wchodząca w skład zespołu ratownictwa korzystają z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. Zgodnie zaś z art. 222 § 1 k.k., kto narusza nietykalność cielesną funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym przewiduje też, że wojewoda zapewnia dostęp do wsparcia psychologicznego dyspozytorów medycznych udzielanego przez psychologów zatrudnionych na podstawie stosunku pracy w urzędzie wojewódzkim. Wsparcie psychologiczne udzielane dyspozytorowi medycznemu ma na celu: zapobieganie konsekwencjom zdrowotnym stresu zawodowego oraz zwiększenie efektywności realizacji zadań przez dyspozytora medycznego. Jednakże brakuje regulacji prawnej, która zapewniałaby pomoc psychologiczną ratownikowi medycznemu (członkowi Zespołu Ratownictwa Medycznego), który doświadczył agresji ze strony pacjenta. Dlatego Rzecznik zwrócił się³²³ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości rozszerzenia zakresu pomocy psychologicznej i objęcia nią także ratowników medycznych.

Minister poinformował³²⁴ że przypadki aktów agresji wobec członków zespołów ratownictwa medycznego (ZRM) monitorowane są od 2018 r. Następstwem prowadzonych działań było wprowadzenie na tabletach wykorzystywanych przez zespoły ratownictwa medycznego w Systemie Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego (SWD PRM) przycisku „POMOC”. Jest to funkcjonalność, która w przypadku bezpośredniego zagrożenia pozwala kierownikowi zespołu powiadomić

³²³ BPK.7014.1.2023 z 2 sierpnia 2023 r.

³²⁴ Pismo z 25 września 2023 r.

dyspozytora medycznego o potrzebie natychmiastowej pomocy, z poziomu uruchomionej aplikacji. Jedną z form samokształcenia realizowaną w ramach ustawicznego rozwoju zawodowego ratowników medycznych jest udział ratownika medycznego w kursie samoobrony. Ratownik medyczny w toku kształcenia oraz przygotowania do wykonywania zawodu uzyskuje szeroką wiedzę z zakresu wsparcia psychologicznego oraz radzenia sobie ze stresem i w sytuacjach agresji ze strony innych osób. Ponadto pracodawca może objąć wsparciem psychologicznym członków zespołów ratownictwa medycznego we własnym zakresie. Ministerstwo Zdrowia jest zaś beneficjentem projektu „Programu wsparcia psychologicznego kadry medycznej”. Projekt ten umożliwia wsparcie psychologiczne polegające na interwencji kryzysowej – pomocy terapeutycznej dla kadr medycznych i studentów kierunków medycznych, w tym ratownictwa medycznego.

2. System ratownictwa medycznego i organizacji transportu sanitarnego

Rzecznik przedstawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrowi Zdrowia uwagi odnoszące się do projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji proceduje rozwiązanie (w ramach projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej), któremu przyświecać ma hasło – „Karetka w każdej gminie”. Projektowana koncepcja zakłada utworzenie w ramach organizacji straży pożarnej odrębnego od obecnego Państwowego Ratownictwa Medycznego (dalej jako: „PRM”) systemu ratownictwa. Założenia tego systemu to zupełnie inne podejście do organizacji pomocy, udzielania świadczeń niż obecnie obowiązujące ratownictwo medyczne. Bieżący system PRM oparty jest na natychmiastowym wdrożeniu medycznych czynności ratunkowych (co do zasady już na miejscu zdarzenia). Taka organizacja projektowanego zdublowanego systemu może zagrażać życiu i zdrowiu obywateli. Ponadto Eksperci od kilku lat ratownicy medyczni pracujący w Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczej Straży Pożarnej powinni, na podstawie ustawy o PRM i rozporządzenia Ministra Zdrowia z 16 grudnia 2019 r. w sprawie medycznych czynności ratunkowych i świadczeń zdrowotnych innych niż medyczne czynności ratunkowe, które mogą być udzielane przez ratownika medycznego, podawać produkty lecznicze. Jednak rozporządzenie nie jest wykonywane z uwagi na brak porozumienia Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zaopatrzenia tych podmiotów w leki. Rzecznik zwrócił się³²⁵ do Ministrów o

³²⁵ V.7011.6.2023 z 26 lutego 2023 r.

rozważenie przedstawionej sprawy oraz podjęcie działań mających na celu doprecyzowanie projektowanych uregulowań w zakresie budzącym wątpliwości.

Minister Zdrowia poinformował³²⁶, że resort zdrowia wielokrotnie zgłaszał uwagi do projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. W myśl art. 19 ust. 1 ustawy o PRM nadzór nad systemem PRM na terenie kraju sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia. Ministerstwo Zdrowia stoi na stanowisku, że system ratownictwa medycznego w Polsce w dalszym ciągu powinien być oparty o podmioty lecznicze będące dysponentami jednostek systemu PRM, czyli: - zespołów ratownictwa medycznego, w tym zespołów lotniczych, - szpitalnych oddziałów ratunkowych. Jednostki Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczej Straży Pożarnej nie są powołane do udzielania świadczeń zdrowotnych. Ich zadaniem jest m.in. udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy w ramach jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne. Taki model funkcjonuje już od ponad 15 lat i wydaje się, że w pełni zaspokaja potrzeby zdrowotne obywateli w ramach podejmowania działań w stanach nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił³²⁷, iż projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej nie przewiduje tworzenia w Państwowej Straży Pożarnej (PSP) alternatywnego czy też konkurencyjnego wobec PRM systemu w zakresie ratownictwa medycznego. Obecnie podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg), którego trzon stanowią jednostki PSP, współdziałają z systemem PRM, zapewniając uzupełnienie dostępności zespołów w przypadku braku zasobów PRM. Współpraca ta nie uwzględnia stanów nadzwyczajnych, w których szczególnie podmioty ksrg powinny posiadać możliwości maksymalnego ich wykorzystania przy udzielaniu pomocy w stanach nagłego zagrożenia życia. Na podstawie projektowanych regulacji istotnym wsparciem dla PRM ma być pomoc w realizacji zadań związanych z transportem medycznym przez PSP i Ochotniczą Straż Pożarną (OSP), które docelowo będą dysponować stosownym potencjałem (ambulanse). Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej zakłada także podwyższenie kwalifikacji ratowniczych w celu zwiększenia zdolności ratowniczej, tym samym uprawnień ratowników. Systemy współdziałają ze sobą, a liczba i charakter interwencji podejmowanych przez PSP i OSP nie potwierdza, że planowane wzmocnienie realizacji zadań z zakresu ratownictwa

³²⁶ Pismo z 3 marca 2023 r.

³²⁷ Pismo z 26 czerwca 2023 r.

medycznego w związku z prowadzonymi działaniami ratowniczo-gaśniczymi mogłoby stanowić zagrożenie dla funkcjonowania systemu PRM.

3. Brak leków w aptekach

W mediach pojawiły się niepokojące doniesienia, z których wynikało, że w polskich aptekach brakuje leków. Problem ten dotyczył m.in. antybiotyków, szczególnie w dawkach pediatrycznych, leków neurologicznych, diabetologicznych oraz preparatów na przeziębienia i grypę. Dochodziło do sytuacji, w których pacjenci zmuszeni byli jeździć do aptek oddalonych o kilkadziesiąt, a nawet kilkaset kilometrów.

Główny Inspektorat Farmaceutyczny przygotował kolejną listę leków o utrudnionej dostępności, skierowaną do samorządu aptekarskiego i lekarskiego, w której jedną ze zmian, w porównaniu z poprzednią listą, był wzrost liczby pozycji z antybiotykami. Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Zdrowia z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na liście było aż 216 produktów leczniczych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się³²⁸ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz wskazanie, jakie działania zostały podjęte w celu zabezpieczenia dostępu pacjentów do leków.

W odpowiedzi Minister poinformował³²⁹, że sytuacja dostępności leków jest przez niego na bieżąco monitorowana. Problemy przejściowe w odniesieniu do jednostkowych leków określonych firm farmaceutycznych występują, jednak dla większości terapii istnieje możliwość zastosowania odpowiednika tego leku albo alternatywnej technologii lekowej. Zaznaczył, że biorąc pod uwagę aktualny poziom realizacji recept oraz stany magazynowe, występujące niedobory produktów leczniczych nie mają charakteru systemowego. Ministerstwo Zdrowia nie jest organem, który dokonuje zakupu leków i nie prowadzi obrotu produktami leczniczymi, natomiast podmioty odpowiedzialne wskazują na ograniczone możliwości produkcyjne oraz kryzys energetyczny jako najważniejsze powody kłopotów z dostępnością i niewystarczającej podaży, co stanowi problem ogólnoeuropejski. W celu monitorowania sytuacji dostępności produktów leczniczych Minister powołał zespół do spraw przeciwdziałania brakom w dostępności produktów leczniczych.

³²⁸ V.7013.4.2023 z 6 stycznia 2023 r.

³²⁹ Pismo z 27 stycznia 2023 r.

4. Przesłanka aborcyjna – zagrożenie dla zdrowia psychicznego

RPO został poinformowany o trudnościach w dostępie do legalnych zabiegów aborcji, z jakimi mierzą się kobiety, dla których ciąża stanowi zagrożenie dla zdrowia psychicznego. Zdarza się, że przesłanka jest interpretowana jako niedająca podstawy do dokonania aborcji w sytuacji, gdy stan zagrożenia dla zdrowia kobiety dotyczy zdrowia psychicznego.

Problem był już w przeszłości zasygnalizowany w piśmie skierowanym do dyrektora jednego ze szpitali w związku z odmową wykonania zabiegu aborcji u pacjentki, która posiadała dwie opinie wydane przez lekarzy psychiatrów potwierdzające, że donoszenie ciąży w sytuacji, gdy płód obarczony jest wadą letalną, stanowi zagrożenie dla jej zdrowia. Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że szpital dostrzegał trudności w interpretacji obowiązujących przepisów o dopuszczalności przerywania ciąży i widział potrzebę zwrócenia się do konsultanta wojewódzkiego ds. ginekologii i położnictwa w celu określenia, jakie przesłanki medyczne mogą uzasadniać aborcję po wyroku Trybunału Konstytucyjnego³³⁰.

W ocenie Rzecznika istnieje potrzeba upowszechnienia wiedzy wśród personelu medycznego o przesłankach pozwalających na skorzystanie przez kobietę z zabiegu legalnej aborcji. Ma to bowiem kluczowe znaczenie dla poszanowania praw pacjentek i zapewnienia im dostępu do zabiegów aborcji. Dlatego Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta z prośbą o zajęcie stanowiska³³¹. Po wejściu w życie wyroku TK nie jest dopuszczalne w Polsce dokonanie aborcji z powołaniem się na przesłankę embriopatologiczną, jednak wciąż dopuszczalna jest aborcja w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia pacjentki. Nie można więc akceptować poglądu, zgodnie z którym zagrożenie dla zdrowia psychicznego matki nie może zostać uznane za stanowiące zagrożenie dla zdrowia kobiety uzasadniające legalne przerwanie ciąży.

Minister Zdrowia wskazał³³², że przerwanie ciąży jest dopuszczalne w przypadku, gdy ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej. Decyzja o tym, czy wystąpiły te okoliczności, jest i może być podejmowana wyłącznie przez lekarza w konkretnym przypadku. Dlatego nie został określony zamknięty katalog wskazań do przerywania ciąży w przypadku, gdy ciąża zagraża życiu lub zdrowiu kobiety ciężarnej. Przepisy prawa nie określają, jakiego obszaru zdrowia zagrożenie ma dotyczyć. Minister

³³⁰ Wyrok TK z 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20.

³³¹ VII.5001.6.2023 z 11 lipca 2023 r.

³³² Pismo z 20 lipca 2023 r.

Zdrowia powołał³³³ zespół do spraw opracowania wytycznych dla podmiotów leczniczych w zakresie procedur związanych z przerwaniem ciąży. Po zakończonych pracach zespołu – w oparciu o sporządzone wytyczne – planowane jest przeprowadzenie szkoleń dla wszystkich placówek szpitalnych z oddziałami ginekologiczno-położniczymi. Zakłada się, że będą one przeprowadzane przez Rzecznika Praw Pacjenta we współpracy z konsultantem krajowym w dziedzinie ginekologii i położnictwa.

W ocenie³³⁴ Rzecznika Praw Pacjenta zagrożenie zdrowia psychicznego kobiety w ciąży wywołane tą ciążą może stanowić przesłankę do przerwania ciąży. Zagrożenie życia lub zdrowia matki dotyczy bowiem zarówno zdrowia somatycznego, jak też zdrowia psychicznego. Rzecznik Praw Pacjenta wystąpił do konsultanta krajowego w dziedzinie psychiatrii o stanowisko w sprawie przesłanki legalnego przerwania ciąży z uwagi na zagrożenie zdrowia psychicznego kobiety w ciąży z punktu widzenia kryteriów medycznych. Opinia konsultanta wskazuje, że w świetle aktualnej wiedzy medycznej mogą mieć miejsce przypadki zagrożenia zdrowia psychicznego kobiety ciężarnej spowodowane ciążą, natomiast nie ma zamkniętego katalogu konkretnych chorób, a każdy przypadek należy analizować indywidualnie.

³³³ Zarządzenie z dnia 12 czerwca 2023 r.

³³⁴ Pismo z 27 lipca 2023 r.

Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej

Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

1. Odmowa wykonania legalnego zabiegu przerywania ciąży

Na kanwie jednej z relacjonowanych medialnie spraw, w której nieporadnej ze względu na stan zdrowia kobiecie w wieku 24 lat³³⁵ uniemożliwiono terminację ciąży (lekarze pracujący w szpitalach zlokalizowanych nieopodal miejsca zamieszkania kobiety mieli powołać się na klauzulę sumienia), mimo że kobieta posiadała zaświadczenie prokuratora o zaistnieniu przesłanki warunkującej dopuszczalność terminacji ciąży, Rzecznik podjął działania o charakterze generalnym. Sprawa ta wskazywała bowiem na istnienie trudności w dostępie do aborcji w sytuacji powołania się przez lekarza na klauzulę sumienia. Zgodnie ze standardem wyrażonym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), „państwa są zobowiązane do organizowania systemu świadczeń zdrowotnych w taki sposób, aby zapewnić, że skuteczne egzekwowanie prawa do wolności sumienia pracowników opieki zdrowotnej w kontekście zawodowym nie uniemożliwia pacjentom uzyskania dostępu do świadczeń, do których są uprawnieni zgodnie ze stosownym ustawodawstwem”.

Zgodnie z art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, lekarz może powstrzymać się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, z zastrzeżeniem art. 30 u.z.l., z tym że ma obowiązek odnotować ten fakt w dokumentacji medycznej. Lekarz wykonujący zawód na podstawie stosunku pracy albo w ramach służby ma także obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego. W przeszłości na lekarzu korzystającym z klauzuli sumienia ciążył także obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania świadczenia zdrowotnego u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym. Obowiązek ten ustał od dnia wejścia w życie wyroku³³⁶ Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego klauzuli sumienia. W ocenie Rzecznika od dnia ustania tego obowiązku w polskim porządku prawnym brakuje rozwiązań pozwalających na uzyskanie przez pacjentkę informacji, gdzie może otrzymać świadczenie, którego udzielenia odmówiono jej z powołaniem się na klauzulę sumienia. Z informacji organizacji

³³⁵ Początkowo media podawały, że sprawa dotyczyła czternastolatki, co jednak okazało się nieprawdziwą informacją.

³³⁶ Wyrok TK z 7 października 2015 r., sygn. akt. K 12/14.

pozarządowych wynika, że niewprowadzenie po wyroku TK skutecznych mechanizmów informowania pacjentek, gdzie mogą uzyskać świadczenie, stanowi barierę w dostępie do legalnej aborcji. Warto zwrócić uwagę, że Komitet Ministrów Rady Europy wezwał władze Polski do przyjęcia ujednoliconych procedur dotyczących dostępu do zabiegów legalnej aborcji i unormowania w nich m.in. sposobu postępowania w sytuacji odmowy aborcji z powołaniem się przez lekarza na klauzulę sumienia, oraz informowania o tych procedurach pacjentek z odpowiednim wyprzedzeniem. Komitet wskazał również na brak w polskim prawie rozwiązań nakładających na szpitale obowiązek kierowania pacjentek do innych podmiotów, w sytuacji odmowy wykonania zabiegu z powołaniem się na względy sumienia. Wezwał też rząd polski do wprowadzenia rozwiązań prawnych pozwalających na uzyskanie przez kobietę dostępu do zabiegu w odpowiednim czasie i monitorowania skuteczności tych rozwiązań. Stąd też RPO zwrócił się³³⁷ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister poinformował³³⁸, że odmowa przez świadczeniodawcę realizującego umowę w zakresie położnictwo i ginekologia wykonania zabiegu przerwania ciąży w przypadkach określonych w ustawie, z równoczesnym niewskazaniem podmiotu leczniczego, gdzie kobieta ma możliwość skorzystania z dostępu do przedmiotowego świadczenia, jest sytuacją nieprawidłowego realizowania umowy. Klauzula sumienia jest prawem lekarza i ma zastosowanie *ad casu*. Lekarz może powołać się na klauzulę sumienia, z wyjątkiem przypadku, gdy zwłoka w udzieleniu pomocy lekarskiej o tym charakterze mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia. Klauzula sumienia znajduje zatem zastosowanie w bezpośredniej relacji lekarz–pacjent. Na straży przestrzegania zobowiązań umownych wynikających z kontraktów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia stoi Fundusz. Wszelkie zgłaszane skargi lub informacje o nieprawidłowym realizowaniu przez świadczeniodawców umów są podstawą do wszczęcia przez NFZ postępowania wyjaśniającego.

2. Powołanie Rady do spraw Leczenia Niepłodności

Art. 72 ust. 1 ustawy o leczeniu niepłodności³³⁹ przewiduje utworzenie Rady do spraw Leczenia Niepłodności jako organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego

³³⁷ VII.5001.1.2023 z 27 stycznia 2023 r.

³³⁸ Pismo z 27 lutego 2023 r.

³³⁹ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 442).

do spraw zdrowia, składającego się z ekspertów z różnych dyscyplin naukowych, w szczególności prawa i medycyny oraz filozofii. Minister powołuje członków Rady i w określonych ustawowo przypadkach może ich odwołać.

Do zadań Rady należy m.in. opracowywanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych i innych dokumentów w zakresie leczenia niepłodności. Kompetencje Rady nie wyczerpują się jednak w działaniach o charakterze doradczym. Organ ten powinien ponadto podejmować działania informacyjne dotyczące m.in. czynników mających wpływ na potencjał rozrodczy człowieka czy metod leczenia niepłodności. Ponadto Rada ma za zadanie upowszechniać standardy postępowania oraz zasady deontologiczne w zakresie leczenia niepłodności, w tym stosowania procedur medycznie wspomaganej prokreacji.

W 2020 r. Minister Zdrowia poinformował Rzecznika, że zostały podjęte działania zmierzające do ustalenia składu Rady, będą one kontynuowane po zakończeniu stanu epidemii. Jednak Rada ta nie została powołana. Dlatego Rzecznik zwrócił się³⁴⁰ do Ministra Zdrowia, wskazując na potrzebę wykonania ustawy i powołania Rady.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁴¹, że w resorcie zdrowia zostały podjęte działania zmierzające do ustalenia składu Rady. Wskazał też, że w związku z odwołaniem stanu zagrożenia epidemicznego kontynuuje podjęte w tym zakresie prace.

3. Podstawa prawna limitów na wystawianie e-recept

Minister Zdrowia uczestniczy w ustalaniu polityki państwa w zakresie ochrony zdrowia, odpowiadając za jej treść i realizację poprzez kierowanie działem administracji rządowej – zdrowie. Odbywa się to przez inicjowanie oraz realizację polityki rządu w zakresie ochrony zdrowia, w tym przygotowywanie projektów aktów normatywnych. Jednak nie ma powszechnie obowiązującego przepisu stanowiącego podstawę prawną wprowadzonych przez Centrum e-Zdrowia limitów na wystawianie e-recept przez lekarzy. Przepisy te nie przyznają Ministrowi Zdrowia kompetencji do wprowadzania tego typu ograniczeń. Natomiast przepisy statutu Centrum e-Zdrowie są regulacjami wewnętrznymi i zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Wprowadzone zmiany polegają na ingerencji w prawo wykonywania zawodu przez lekarzy, a w konsekwencji mogą prowadzić do ograniczenia praw pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej. Stosownie do art. 68 ust. 2 Konstytucji warunki i zakres udzielania

³⁴⁰ VII.5002.6.2015 z 7 sierpnia 2023 r.

³⁴¹ Pismo z 9 sierpnia 2023 r.

świadczeń zdrowotnych obywatelom określa ustawa. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 3 Konstytucji wszelkie ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych mogą być przyjmowane tylko w formie ustawy. Może zachodzić potrzeba wprowadzenia ograniczeń w zakresie upoważnienia lekarzy do wystawiania recept. Jednak tego typu ograniczenia zawsze powinny znajdować umocowanie w ustawie albo w akcie normatywnym mającym zakotwiczenie w treści ustawy. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się³⁴² do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do wskazanych zastrzeżeń.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁴³, że celem wdrożonego rozwiązania jest wyeliminowanie wystawiania recept w ramach tzw. „receptomatów”. Wprowadzenie limitu w wystawianiu recept zablokowało możliwość wystawiania recept tym podmiotom, które wykorzystują rozwiązania cyfrowe w systemie ochrony zdrowia wyłącznie kierując się kryterium zysku. Odnosząc się do wskazywanych przez Rzecznika sygnałów ze środowiska lekarskiego, że zmiany polegają na ingerencji w prawo wykonywania zawodu przez lekarzy, Minister wskazał, iż z problemem lekarzy pracujących dla „receptomatów”, którzy nadużywają prawa i nie przestrzegają Kodeksu Etyki Lekarskiej, od miesięcy boryka się również Naczelna Izba Lekarska. Zdaniem resortu istnieje konieczność wyeliminowania działań, które z jednej strony rzutują na bezpieczeństwo pacjentów, a z drugiej wpływają negatywnie na postrzeganie wizerunku lekarzy i pielęgniarek. Wprowadzenie limitu recept to zgodne z prawem działanie, które pozwala zakończyć handel receptami. Prowadzony jest monitoring w zakresie wprowadzonych limitów i w razie potrzeby zmiany poziomu limitów niezwłocznie zostanie wprowadzona stosowna aktualizacja.

4. Konieczność uregulowania zasad przyjęcia osób nieubezpieczonych, którym stan zdrowia nie pozwala na zawarcie umowy, do zakładów opiekuńczo-leczniczych

Rzecznik od lat sygnalizuje lukę prawną w postaci braku regulacji określającej zasady przyjęć do zakładów opiekuńczo-leczniczych (dalej jako: „z.o.l.”) o charakterze ogólnym pełnoletnich osób nieubezpieczonych, które w związku ze swoim stanem zdrowia somatycznego nie są w stanie samodzielnie podpisać wniosku o przyjęcie, a jednocześnie nie mają ustanowionych przedstawicieli ustawowych, którzy w myśl obowiązujących przepisów mogliby tego obowiązku dopełnić. Nie istnieje jednoznaczna,

³⁴² V.7013.59.2023 z 24 lipca 2023 r.

³⁴³ Pismo z 4 sierpnia 2023 r.

niebudząca wątpliwości podstawa prawna określająca zasady umieszczenia pacjenta w z.o.l. o charakterze niepsychiatrycznym na podstawie orzeczenia sądu.

Stan prawny, nieprzesądzający o możliwości stosowania wprost regulacji z art. 32 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, jest źródłem niejasności sytuacji pełnoletnich pacjentów nieubezwłasnowolnionych, niezdolnych do wyrażenia świadomej zgody na umieszczenie w z.o.l. To zaś może skutkować nadużyciami w zakresie wolności osobistej tych pacjentów, ich prawa nie są bowiem wystarczająco chronione na gruncie ustawowym. Nie można wykluczyć, że w skrajnych przypadkach decyzja o umieszczeniu pacjenta w z.o.l. podjęta będzie z naruszeniem jego interesu, np. w celu uzyskania dostępu do jego mieszkania lub innych dóbr materialnych. Niezbędne jest zatem, by umieszczenie pacjenta w z.o.l. bez jego zgody podlegało skutecznej kontroli sądowej.

Problem braku odpowiedniej regulacji ustawowej określającej zasady przyjęcia do z.o.l. o charakterze ogólnym pełnoletnich osób nieubezwłasnowolnionych, a niezdolnych do wyrażenia świadomej zgody na pobyt w zakładzie opiekuńczym, pozostaje wciąż aktualny. Brak odpowiedniej regulacji nie oznacza bowiem, że nie są podejmowane działania mające na celu umieszczenie takiego pacjenta w zakładzie opiekuńczym. Z doświadczeń wizytatorów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej jako: „KMPT”) wynika, że powszechną praktyką stało się podpisywanie wniosków o umieszczenie w z.o.l. przez członków rodziny pacjenta bądź przez jego osoby bliskie. Dyrektorzy placówek, kierując się dobrem wyższym, jakim jest zdrowie pacjenta, dopuszczają taką praktykę i narażają się tym samym na konsekwencje prawne.

Ministerstwo Zdrowia nie proponowało³⁴⁴ żadnego rozwiązania prawnego, poza instytucją ubezwłasnowolnienia, które mogliby zastosować dyrektorzy zakładów opiekuńczych i rodziny pacjentów w celu zalegalizowania pobytu w z.o.l. osób nieubezwłasnowolnionych, lecz niezdolnych do wyrażania świadomej zgody na pobyt w zakładzie opiekuńczym. Jednakże brak możliwości świadomego wyrażenia zgody przez pacjenta na umieszczenie w zakładzie opiekuńczym nie jest równoznaczny ze spełnieniem przesłanek do ubezwłasnowolnienia całkowitego. Posłużenie się proponowanym przez Ministerstwo Zdrowia rozwiązaniem prawnym w postaci ubezwłasnowolnienia całkowitego tylko na potrzeby umieszczenia pacjenta w z.o.l. byłoby zbyt daleko idącą ingerencją w wolność osobistą pacjenta.

³⁴⁴ Pismo z 16 stycznia 2019 r.

Sądy regularnie orzekają o umieszczeniu pacjentów w z.o.l., mimo braku jednoznacznej podstawy prawnej. Ponadto powstaje pytanie, czy umieszczenie w z.o.l. jest świadczeniem zdrowotnym *per se*, czy też sąd winien wyrazić zgodę na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych w warunkach z.o.l. Należy zauważyć, że wyrażenie zgody na umieszczenie pacjenta w z.o.l. nie powoduje udzielenia zgody blankietowej na udzielane w ramach tego z.o.l. świadczenia zdrowotne. Orzecznictwo nie wypracowało również jednolitego stanowiska, czy postępowanie w sprawie umieszczenia osoby w z.o.l. winno toczyć się z urzędu czy też na wniosek.

W przypadku tak daleko idącej ingerencji w wolność osobistą pacjenta nie może być wątpliwości co do podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Pożądane byłoby więc uregulowanie tej materii w powszechnie obowiązujących przepisach, na przykład poprzez wprowadzenie rozwiązań analogicznych do zgody zastępczej sądu opiekuńczego na udzielenie świadczenia zdrowotnego czy zgody na umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym. Stworzenie oddzielnej regulacji pozwoliłoby ujednolicić praktykę sądów.

Rozwiązania te powinny również regulować kwestię przyznania legitymacji procesowej członkom rodzin takich osób lub też innym podmiotom (np. przedstawicielom MOPS-u), tak aby mogły one występować do sądów w sprawie umieszczenia w placówce swoich podopiecznych. Skuteczna sądowa kontrola umieszczania pacjentów w z.o.l. wzmocniłaby ich status i zagwarantowała lepsze przestrzeganie przysługujących im praw i wolności. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się³⁴⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie oraz o rozważenie podjęcia działań zmierzających do uregulowania tej materii w ustawie.

Minister poinformował³⁴⁶, że trwają prace związane z działaniami, które pośrednio powiązane są z zagadnieniem poruszonym przez Rzecznika. Obejmują one: realizację kamienia milowego A69G (Strategiczny przegląd systemu opieki długoterminowej w Polsce w celu określenia priorytetów reform) w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Przegląd ma wskazać kierunki niezbędnych zmian systemowych i prac legislacyjnych (opracowanie zmian legislacyjnych ma być przedmiotem realizacji kamienia A70G). Prowadzona jest też współpraca w ramach zespołu do spraw opracowania propozycji rozwiązań normatywnych w zakresie zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji (prace

³⁴⁵ KMP.573.18.2018 z 3 października 2023 r.

³⁴⁶ Pismo z 24 października 2023 r.

koordynuje Ministerstwo Sprawiedliwości). W toku realizacji obu działań analizowany będzie także kontekst właściwych regulacji prawnych.

5. Prawa pacjentów pozbawionych wolności

Według Rzecznika Praw Pacjenta wnioski osób pozbawionych wolności, dotyczące opieki zdrowotnej, leżą poza kompetencjami ustawowymi jego urzędu i powinny być rozpatrywane na drodze skargowej, określonej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 września 2022 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i prośb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. RPO poprosił³⁴⁷ więc Rzecznika Praw Pacjenta o odniesienie się do powyższego zagadnienia. Rzecznik Praw Pacjenta w odpowiedzi potwierdził³⁴⁸, że stoi na stanowisku, iż nie jest organem właściwym do ich rozpatrywania skarg osadzonych. Te winny być załatwiane w trybie ww. rozporządzenia i przepisów ustawy o Służbie Więziennej. RPO nie podzielił takiej oceny i wskazał³⁴⁹, że nie znajduje argumentów, które pozwalałyby na wykluczenie osób pozbawionych wolności z definicji pojęcia „pacjent”, zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, zgodnie z którą pacjentem jest osoba zwracająca się o udzielenie świadczeń zdrowotnych lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny. Rzecznik nie widzi powodów zaniechania badań naruszenia praw pacjenta, do których przestrzegania zobowiązane są m.in. podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych. Zgodnie z art. 2 ustawy o prawach pacjenta, przestrzeganie praw pacjenta jest obowiązkiem m.in. podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, które w art. 3 ust. 1 pkt 5 zdefiniowano jako podmioty wykonujące działalność leczniczą, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Podmiotem leczniczym są m.in. „jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez [...] Ministra Sprawiedliwości [...], posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarkę podstawowej opieki zdrowotnej lub położną podstawowej opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej”. Podmioty więzienne są tym samym zobowiązane do przestrzegania praw pacjenta, z

³⁴⁷ IX.517.166.2023 z 8 lutego 2023 r.

³⁴⁸ Pismo z 21 lutego 2023 r.

³⁴⁹ IX.517.166.2023 r. z 18 kwietnia 2023 r.

uwzględnieniem ograniczeń dotyczących pacjentów pozbawionych wolności, Rzecznik Praw Pacjenta pozostaje zaś organem ochrony tych praw. Rzecznik Praw Pacjenta podtrzymał swoje stanowisko i podniósł³⁵⁰, że w analizowanym zagadnieniu przesądzające znaczenie ma to, że ustawodawca kwestię nadzoru nad warunkami odbywania kary przez osoby osadzone w jednostkach penitencjarnych uregulował w sposób odrębny i szczególny, aniżeli wynika to z ustawy o prawach pacjenta, zarówno pod względem zakresu przysługujących im uprawnień, jak i organów właściwych do rozpatrywania skarg. Wskazane regulacje wprost przypisują kwestię zapewnienia realizacji praw osób osadzonych związanych z opieką zdrowotną Służbie Więziennej oraz kontrolę i nadzór w tym zakresie organom Służby Więziennej, w tym właściwość do rozpoznawania skarg osób osadzonych, które mogą dotyczyć także opieki zdrowotnej.

³⁵⁰ Pismo z 2 czerwca 2023 r.

Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych

Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

1. Dostęp do znieczuleń podczas porodów

Rzecznik zapoznał się z danymi zawartymi w raporcie Narodowego Funduszu Zdrowia na temat porodów i opieki okołoporodowej w zakresie dostępu pacjentek do znieczuleń podczas porodów. Jak wynika z tych danych, w ponad połowie funkcjonujących na terenie kraju porodówek nie wykonano w 2022 r. ani jednego znieczulenia zewnątrzoponowego w trakcie porodów. W kolejnych kilkudziesięciu liczba wykonanych znieczuleń była znikoma. W skali kraju odsetek porodów ze znieczuleniem stanowi zaledwie 14%.

Ponadto analiza danych na poziomie województw wskazuje na znaczące terytorialne zróżnicowanie dostępu do tego świadczenia. W niektórych województwach jest ono dostępne wyłącznie w największym ośrodku miejskim. O ile w niektórych województwach jego ogólna dostępność jest zauważalna (kilkadziesiąt procent porodów ze znieczuleniem), o tyle w innych pozostaje ono w zasadzie w ogóle niedostępne.

W świetle przedstawionych danych prawne zagwarantowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia jako płatnika możliwości skorzystania z określonego świadczenia, w sytuacji braku realnych możliwości jego uzyskania w wielu szpitalach, może mieć charakter pozorny. Udostępnione przez Narodowy Fundusz Zdrowia dane statystyczne potwierdzają istnienie nierówności oraz brak dostępu większości kobiet do znieczulenia farmakologicznego. Brak możliwości podania znieczulenia, gdy jest ono prawnie gwarantowane, może świadczyć też o naruszeniu praw pacjenta do poszanowania godności i intymności oraz leczenia bólu oraz prawa do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej. Prawo pacjenta do łagodzenia bólu jest bowiem nierozdzielnie związane z jego poczuciem godności jako człowieka. Z kolei o spełnieniu prawa do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej można mówić, gdy pacjent ma możliwość skorzystania z nowoczesnego, uznanego przez naukę i praktykowanego świadczenia zdrowotnego. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej³⁵¹, rodząca ma prawo do łagodzenia bólu

³⁵¹ Rozporządzenie z 16 sierpnia 2018 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1324).

porodowego. Ponadto kwestia dostępu do znieczulenia w trakcie porodu była już przedmiotem korespondencji³⁵² prowadzonej przez Rzecznika z Ministrem Zdrowia. Rzecznik uzyskał zapewnienie, że Ministerstwo Zdrowia dokłada starań, aby każda rodząca miała możliwość skorzystania z wybranej przez siebie metody łagodzenia bólu porodowego, jeżeli nie występują do jej stosowania przeciwwskazania medyczne. Dlatego Rzecznik zwrócił się³⁵³ do Ministra Zdrowia o stanowisko w tej sprawie, a także o informację o planach i działaniach resortu zdrowia w zakresie poprawy dostępu pacjentek do znieczulenia podczas porodu.

Minister poinformował³⁵⁴, że w celu zwiększenia dostępności do znieczulenia zewnątrzoponowego przy porodach drogami natury resort podejmuje działania systematycznie zwiększające liczbę specjalistów w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii. Rozwiązania te powinny przyczynić się do wzrostu liczby specjalistów w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii, co w przyszłości pozwoli wyeliminować problem z pozyskaniem ich na rynku lokalnym i zagwarantuje rodzącym dostępność do znieczulenia zewnątrzoponowego w każdym wybranym przez nie podmiocie leczniczym.

2. Opieka ginekologiczna i położnicza kobiet z niepełnosprawnościami

Rzecznik zwrócił uwagę na indywidualne potrzeby osób z niepełnosprawnościami w dostępie do świadczeń opieki medycznej ze szczególnym uwzględnieniem opieki ginekologicznej i położniczej.

Ograniczenia w dostępności opieki zdrowotnej pozostają problemem wspólnym dla wszystkich pacjentów, jednak osoby z niepełnosprawnościami napotykają na dodatkowe bariery w uzyskaniu odpowiedniej jakości świadczeń medycznych. W szczególnej sytuacji znajdują się kobiety z niepełnosprawnościami, które dążą do uzyskania świadczeń opieki ginekologicznej i położniczej. Brakuje procedur, wytycznych i rekomendacji związanych z obsługą kobiet z różnymi niepełnosprawnościami na każdym etapie wizyty, gwarantujących zapewnienie im niezbędnych usprawnień, likwidacji barier i dopasowania odpowiedniego postępowania medycznego.

Poważnym utrudnieniem – zwłaszcza dla pacjentek poruszających się przy pomocy wózka – pozostaje niedostępność architektoniczna gabinetów, m.in. brak foteli ginekologicznych umożliwiających ich obniżenie czy też podnośnika służącego do

³⁵² Informacja RPO za 2017 r., s. 363.

³⁵³ V.7010.100.2023 z 21 sierpnia 2023 r.

³⁵⁴ Pismo z 18 września 2023 r.

przesadzania na fotel. Podstawową trudnością jest także sposób komunikacji personelu medycznego z pacjentkami z różnymi niepełnosprawnościami, m.in.: ignorowanie pacjentek i prowadzenie rozmowy z tłumaczem, asystentem lub członkiem rodziny pacjenta głuchego, stereotypowe traktowanie i założenie, że kobiety z niepełnosprawnościami nie mogą lub nie powinny prowadzić aktywnego życia seksualnego, infantylizowanie pacjentek z niepełnosprawnościami i traktowanie ich niezgodnie z wiekiem biologicznym jako „wieczne dzieci” czy naruszające godność, a nawet upokarzające uwagi ze strony lekarzy.

Istotne jest wypracowanie i wdrożenie standardów wyposażenia w odpowiedni sprzęt gabinetów lekarskich bądź większych podmiotów leczniczych. Ich stworzenie musiałoby uwzględniać dostępność rozumianą szeroko, a więc obejmującą zarówno bariery architektoniczne, informacyjno-komunikacyjne, sensoryczne, jak i cyfrowe i to z perspektywy kobiet oraz dziewcząt z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Oczekiwania osób z niepełnosprawnościami, by nie czuły się dyskryminowane, niewłaściwie traktowane czy wręcz obrażane w gabinetach wiążą się z koniecznością przygotowania personelu do współpracy z osobami z niepełnosprawnościami, uwrażliwienia pracowników na kwestie niepełnosprawności oraz trudności poszczególnych osób. Odpowiednie działania powinny obejmować zarówno szkolenia z zakresu wiedzy o różnych niepełnosprawnościach, sposobu komunikacji, jak również formy udzielania informacji o stanie zdrowia i wybranym sposobie leczenia, czy też udostępniania dokumentacji medycznej zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami (ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania dokumentacji medycznej osobom z niepełnosprawnością wzroku, tak aby przedstawione informacje mogły zostać odczytane przez czytniki ekranu).

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się³⁵⁵ do Ministra Zdrowia o dokonanie analizy opisanych wyżej problemów oraz poinformowanie o planowanych działaniach w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister Zdrowia wskazał³⁵⁶, że ma świadomość, jak ważne jest zapewnianie dostępności do usług medycznych osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym osobom z niepełnosprawnościami, dlatego też na bieżąco podejmowane są działania mające na celu poprawę dostępności opieki medycznej dla kobiet z niepełnosprawnością. Wśród podejmowanych aktywności wymieniono m.in. realizację od 2019 r. projektu

³⁵⁵ XI.815.64.2022 z 19 września 2023 r.

³⁵⁶ Pismo z 10 października 2023 r.

„Dostępność Plus dla zdrowia”, w ramach którego przyznawane są granty na poprawę dostępności dla osób z niepełnosprawnością szpitalom oraz placówkom Podstawowej Opieki Zdrowotnej. Minister Zdrowia podkreślił też, że jednym z priorytetów jest rozwój telemedycyny, która zdaniem resortu również może przyczynić się do zwiększenia dostępności usług medycznych dla osób z niepełnosprawnościami.

Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska

Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

1. Zanieczyszczenie świetlne

Zbyt mocne oświetlenie jest jednym z czynników powodujących, że sąsiedztwo niektórych obiektów (najczęściej produkcyjnych i usługowych) czy urządzeń jest uciążliwe dla ludzi. Zakłóca ono naturalny biorytm, zaburza wydzielanie melatoniny, powodując między innymi bezsenność. Występuje tzw. zmęczenie światłem, co obniża komfort życia mieszkańców, przekładając się na pogorszenie stanu ich zdrowia.

Istnienie problemu zanieczyszczenia świetlnego wynika m.in. z braku kompleksowych regulacji dotyczących oświetlenia zewnętrznego. W związku z tym w 2022 r. RPO zwracał się do Ministra Klimatu i Środowiska z pytaniem o działania legislacyjne mające służyć przeciwdziałaniu temu zjawisku.

Minister Klimatu i Środowiska przyznał³⁵⁷, że w polskim systemie prawnym brakuje kompleksowych rozwiązań, które z jednej strony umożliwiałyby zaspokajanie potrzeb ludzi związanych z zewnętrznym oświetleniem elektrycznym (użytkowym, estetycznym, gospodarczym itp.), a z drugiej strony zapewniałyby ochronę zdrowia, środowiska oraz przyrody przed negatywnym wpływem zanieczyszczenia światłem. W zakresie oddziaływania emisji światła sztucznego na ludzi sprawa pozostaje przedmiotem unormowań z zakresu Prawa budowlanego. W odniesieniu do oddziaływania światła na środowisko może być mowa o oddziaływaniu na jego elementy przyrodnicze oraz na krajobraz – dlatego możliwość negatywnego wpływu nadmiernego oświetlenia na chronione przyrodnicze elementy środowiska w przypadku planowanych przedsięwzięć są nierzadko przedmiotem unormowań tzw. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Minister podkreślił również, że zagadnienie zanieczyszczenia światłem sztucznym ma charakter międzysektorowy, a kontekst jego oddziaływania na środowisko przyrodnicze jest tylko jednym z aspektów. Z uwagi na fakt, że tematyka zanieczyszczenia światłem ma charakter wieloaspektowy i interdyscyplinarny, szczegółowe działania z zakresu zanieczyszczania światłem wymagają skoordynowania na poziomie poszczególnych działów administracji publicznej – przede wszystkim z zakresu budownictwa oraz

³⁵⁷ Pismo z 30 czerwca 2023 r.

planowania i zagospodarowania przestrzennego. Aktualnie Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie prowadzi działań dotyczących tego zagadnienia.

Kontynuując działania w tej sprawie, Rzecznik zwrócił się³⁵⁸ do Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego z prośbą o przedstawienie stanowiska.

Główny Inspektor Sanitarny poinformował³⁵⁹, że w ramach sprawowania bieżącego nadzoru nad miejscami użyteczności publicznej wewnątrz budynków, czyli np. zakładami pracy czy placówkami oświatowymi, organy inspekcji przeprowadzają m.in. badania i pomiary czynników uciążliwych w środowisku pracy/nauki (m.in. oświetlenie), dokonując przy tym kontroli i oceny stanowisk pracy/nauki, tj. czy natężenie oświetlenia elektrycznego na stanowisku pracy spełnia wymagania określone w obowiązującej normie. Podczas kontroli sanitarnych dodatkowo sprawdzane jest m.in. zaopatrzenie punktów świetlnych w osłony, ich czystość, jak również stopień zużycia świetlówek. Odnosząc się natomiast do kwestii wpływu sztucznego światła w przestrzeni publicznej (zewnętrznej) na zdrowie obywateli, wyjaśnił, że kwestie związane z procedurami dotyczącymi montażu tablic/urządzeń reklam świetlnych na elewacjach budynków, a także w pasach dróg publicznych oraz na terenach przyległych, wykraczają poza obszar działalności organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Jednakże Główny Inspektor Sanitarny zwrócił się do Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego PZH – Państwowego Instytutu Badawczego oraz Instytutu Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi z prośbą o opinię na temat potencjalnych zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi narażonych na emisję światłem opartym na technologii LED zarówno w przestrzeni publicznej, jak i w pomieszczeniach zamkniętych. Uzyskał opinię, w której wskazano, że stosowanie oświetlenia w technologii LED może generować skutki zdrowotne, ponieważ związane jest z ekspozycją na emitowane promieniowanie – diody LED mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla zdrowia poprzez niewłaściwy skład widmowy i emisję światła o zwiększonym udziale krótkiej długości fali, czyli z zakresu niebieskiego, i o wysokiej energii względnej (w porównaniu ze światłem niebieskim z zakresu widma promieniowania słonecznego), a także promieniowania UV.

Minister Zdrowia wskazał³⁶⁰, że resort w przeszłości nie podejmował się prac związanych z zagadnieniem wpływu sztucznego światła na zdrowie ludzkie.

Sprawa w dalszym ciągu będzie prowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

³⁵⁸ V.7203.30.2020 z 6 lutego 2023 r.

³⁵⁹ Pismo z 15 marca 2023 r.

³⁶⁰ Pismo z 23 marca 2023 r.

2. Dopuszczalne stężenia i natężenia czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi

Aktualny pozostawał problem braku przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę do stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, gdyż wydane zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. regulujące tę materię, nie stanowi aktu prawnego, który jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

Rzecznik wielokrotnie zwracał się w tej sprawie m.in. do resortu zdrowia oraz resortu inwestycji i rozwoju. Wprawdzie, jak wynika z informacji zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w dniu 8 października 2020 r. Minister Zdrowia przygotował projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, który to akt został skierowany do konsultacji publicznych, to jednak w dalszym ciągu upoważnienie zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane nie zostało uzupełnione o wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, co jest konieczne, aby następnie uregulować samą materię w formie rozporządzenia.

Sprawa uregulowania dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi wymaga interwencji ustawodawcy. Określenie dopuszczalnych stężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi jest konieczne dla ochrony życia i zdrowia ludzkiego. W obecnym stanie prawnym, w przypadku stwierdzenia przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, że w pomieszczeniu przeznaczonym na pobyt ludzi stężenie substancji chemicznych jest znacznie przekroczone, co stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzi, organy te nie mogą wszcząć postępowania administracyjnego, gdyż nie posiadają do tego umocowania w przepisach prawa materialnego. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik

zwrócił się³⁶¹ do Ministra Rozwoju i Technologii oraz Ministra Zdrowia o pilne podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej w przedmiotowym zakresie.

Minister Zdrowia wyjaśnił³⁶², że w 2020 r. w Głównym Inspektoracie Sanitarnym prowadzone były prace legislacyjne nad opracowaniem projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi. Opracowany projekt rozporządzenia został poddany uzgodnieniom międzyresortowym, w ramach których Minister Rozwoju, Pracy i Technologii zgłosił uwagę stanowiącą o braku zasadności wydawania przedmiotowego rozporządzenia, wskazując na wątpliwą podstawę prawną zawartą w art. 11 ust. 1 Prawa budowlanego, która zdaniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii wydawała się być sprzeczna z ideą wspólnego rynku i zharmonizowanymi aktami unijnymi. W wyniku ponownej analizy obowiązujących regulacji prawnych oraz tej uwagi uznano, że obecny stan prawny w sposób dostateczny zapewnia bezpieczeństwo zdrowotne osób przebywających w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi. Kwestie związane z bezpieczeństwem zdrowotnym materiałów budowlanych, urządzeń i elementów wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi zostały uregulowane w już obowiązujących aktach prawa krajowego, m.in. w ustawie o wyrobach budowlanych. W związku z powyższym akt wykonawczy wydany na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 11 ust. 1 Prawa budowlanego powtarzałby w sposób nieuprawniony obowiązujące bezpośrednio przepisy prawa Unii Europejskiej, ale również dublowałby obowiązujące przepisy prawodawstwa krajowego.

³⁶¹ IV.7000.44.2015 z 8 marca 2023 r.

³⁶² Pismo z 14 kwietnia 2023 r.

Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej

Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

W 2023 r. nie wpływały do Rzecznika skargi wskazujące na brak realizacji przez władze publiczne dyrektywy konstytucyjnej dotyczącej popierania rozwoju kultury fizycznej.

Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

1. Utrata ważności orzeczeń o niepełnosprawności wydłużonych specustawą covidową

Zgodnie z art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, orzeczenie o niepełnosprawności albo o stopniu niepełnosprawności, którego ważność upłynęła w terminie do 90 dni przed dniem wejścia w życie ustawy pod warunkiem złożenia w tym terminie kolejnego wniosku o wydanie orzeczenia albo upływa w terminie od dnia wejścia w życie ustawy, zachowuje ważność do upływu 60. dnia od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, jednak nie dłużej niż do dnia wydania nowego orzeczenia o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

W trakcie prac sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny nad projektem nowelizacji przepisów o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wprowadzono art. 13 uchylający art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych z dniem 1 czerwca 2023 r.

Konsekwencją projektowanej regulacji była konieczność złożenia przez osoby, których ważność orzeczeń o niepełnosprawności albo o stopniu niepełnosprawności została przedłużona, wniosków o wydanie nowego orzeczenia w celu zachowania prawa do ulg i uprawnień. Osoby, które nie złożyłyby takich wniosków, utraciłyby z dniem 1 czerwca 2023 r. prawo do świadczeń opiekuńczych, kart parkingowych oraz świadczeń na podstawie przepisów o pomocy społecznej. Do czasu uzyskania nowego orzeczenia zostałyby pozbawione pomocy, co dramatycznie wpłynęłoby na pogorszenie ich sytuacji życiowej. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się³⁶³ do Przewodniczących: Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Ustawodawczej Senatu RP o uwzględnienie tej sytuacji w trakcie prac nad ustawą o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw.

³⁶³ III.7064.30.2023 z 2 lutego 2023 r.

2. Konieczność skrócenia okresu oczekiwania na wydanie orzeczenia o niepełnosprawności

Jednakże z dniem 6 sierpnia 2023 r. uchylony został art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W związku z jego uchYLENIEM orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, którego okres ważności: upływałby dnia 31 grudnia 2020 r. – zachowuje ważność do dnia 31 grudnia 2023 r.; upływałby w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. – zachowuje ważność do dnia 31 marca 2024 r.; upływałby w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie nowelizacji – zachowuje ważność do dnia 30 września 2024 r., jednak nie dłużej niż do dnia wydania nowego ostatecznego orzeczenia o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W związku z zachowaniem ważności orzeczeń o niepełnosprawności albo orzeczeń o stopniu niepełnosprawności na powyższe okresy karty parkingowe dla osób z niepełnosprawnościami mających ograniczone możliwości poruszania się, zachowują ważność, jednak nie dłużej niż do dnia wydania nowego ostatecznego orzeczenia o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Natomiast karty parkingowe dla placówek zajmujących się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób z niepełnosprawnościami mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, zachowują ważność do dnia 31 marca 2024 r.

Tymczasem do Rzecznika docierały informacje o znacznym wydłużeniu okresu oczekiwania na wydanie nowego orzeczenia o niepełnosprawności, co wynika nie tylko ze wzrostu liczby wpływających do zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności wniosków, ale także braku lekarzy do obsadzania komisji oraz środków finansowych na dodatkowe etaty. Konsekwencje takiego stanu rzeczy ponoszą osoby z niepełnosprawnościami. Osoba, której wygasa orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, nie może już np. korzystać z parkowania w miejscu uprzywilejowanym i zniżek komunikacyjnych. Konsekwencją jest także utrata zasiłku pielęgnacyjnego czy świadczenia pielęgnacyjnego. Osoba, której wygasa orzeczenie, nie ma też już prawa do ulgi rehabilitacyjnej. Z chwilą, gdy orzeczenie traci ważność, pracownik ma status osoby pełnosprawnej. Nie przysługuje mu ani skrócona norma czasu pracy, ani dodatkowa przerwa w pracy, ani zakaz pracy w godzinach nadliczbowych i porze nocnej. W przypadku osób, którym wygasa orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, nie przysługuje już zwolnienie z zachowaniem prawa do

wynagrodzenia w celu uczestniczenia w turnusie rehabilitacyjnym lub w celu wykonania badań specjalistycznych, zabiegów leczniczych lub usprawniających. Z dniem 1 stycznia 2024 r. weszły w życie przepisy o świadczeniu wspierającym³⁶⁴. Warunkiem ubiegania się o świadczenie wspierające jest posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności, co może zwiększyć liczbę osób ubiegających się o wydanie orzeczenia, a tym samym liczbę wniosków wpływających do zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁶⁵ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o przedstawienie informacji o podejmowanych działaniach w celu skrócenia okresu oczekiwania na wydanie orzeczenia o niepełnosprawności.

Z dniem 30 grudnia 2023 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach w celu zachowania ważności niektórych orzeczeń o niepełnosprawności oraz orzeczeń o stopniu niepełnosprawności³⁶⁶. Zgodnie z jej przepisami orzeczenia o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, których okres ważności przedłużono podczas epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego albo upłynął po dniu 5 sierpnia 2023 r. i przed dniem 30 września 2024 r., zachowują ważność do dnia 30 września 2024 r., jednak nie dłużej niż do dnia, w którym nowe orzeczenie o niepełnosprawności albo nowe orzeczenie o stopniu niepełnosprawności stanie się ostateczne. W związku z zachowaniem ważności orzeczeń na ten sam okres ważność zachowały także karty parkingowe. Przedłużeniu uległ też okres, na który przyznano świadczenia z pomocy społecznej z tytułu niepełnosprawności potwierdzonej orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności.

Zmianie ulegnie również okres, na który przyznano decyzje o prawie do świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zasiłków dla opiekunów albo świadczeń lub dodatków na pokrycie kosztów utrzymania dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinnej pieczy zastępczej, wydane na podstawie orzeczeń o niepełnosprawności albo orzeczeń o stopniu niepełnosprawności.

3. Modyfikacja programu samochodowego

Rzecznik otrzymywał skargi związane z realizacją programu „Samodzielność – Aktywność – Mobilność! Mobilność osób z niepełnosprawnością”. Wnioskodawcy wskazywali na niepokojącą tendencję do wprowadzania modyfikacji zasad tzw. „programu

³⁶⁴ Ustawa z 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1429 ze zm.).

³⁶⁵ III.7064.1246.2023 z 11 października 2023 r.

³⁶⁶ Ustawa z 19 grudnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2768).

samochodowego” przez Oddziały Wojewódzkie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych po uzyskaniu przez beneficjentów pozytywnej oceny wniosku, a nawet po przekazaniu informacji o otrzymaniu dofinansowania. Skargi obywateli dotyczyły m.in. zobowiązania ich do przedstawiania zgody sądu opiekuńczego na zaciągnięcie zobowiązania finansowego przez osoby ubezwłasnowolnione na potrzeby programu, lub przedłożenia oświadczenia, że wkład własny nie pochodzi z majątku osoby ubezwłasnowolnionej.

Sytuacje te budzą wątpliwości, gdyż zgodnie z regulaminem programu dokumentami, które mają udowodnić, że wnioskodawca może skorzystać z dofinansowania, są: cyfrowe odwzorowanie ważnego orzeczenia o niepełnosprawności, której rodzaj kwalifikuje się do programu; oświadczenie, że osoba niepełnosprawna nie jest w stanie w żadnej sytuacji i na żadnym dystansie przemieszczać się bez użycia wózka inwalidzkiego oraz że nie jest w stanie samodzielnie przesiąść się z wózka inwalidzkiego na siedzenie samochodu (potwierdzone przez lekarza specjalistę na specjalnym formularzu); oświadczenie, że wnioskodawca nie dokona zbycia dostosowanego samochodu przez okres co najmniej 60 miesięcy od dnia otrzymania dofinansowania; zobowiązanie o używaniu samochodu zgodnie z celem programu; ewentualnie potwierdzenie, że wnioskodawca posiada ważne prawo jazdy kategorii B3.

Na żadnym etapie osoby zainteresowane uczestnictwem w programie nie były informowane, że przewidywany jest obowiązek przedstawienia dalszych dokumentów, stąd nieuzasadnione wydaje się żądanie ich przedstawienia, jeśli brak jest takich postanowień w opisie programu. Do Rzecznika docierały również sygnały, że zmianie uległo stanowisko co do struktury właścicielskiej pojazdów będących przedmiotem dofinansowania – wbrew pierwotnym założeniom, że w przypadku adresatów programu będących osobami ubezwłasnowolnionymi właścicielem samochodu może być rodzic lub opiekun prawny, który działa w imieniu i na rzecz swojego podopiecznego, obecnie część oddziałów wojewódzkich PFRON ma wymagać, by jedynym właścicielem pojazdu była osoba z niepełnosprawnością. W takiej sytuacji opiekunowie osób z niepełnosprawnościami stają przed koniecznością ponoszenia wysokich kosztów ubezpieczenia pojazdu ze uwagi na to, że jego właścicielem będzie osoba, która dotychczas nigdy nie była właścicielem samochodu. Rzecznik zwrócił się³⁶⁷ do Prezesa Zarządu

³⁶⁷ XI.7061.8.2023 z 4 czerwca 2023 r.

Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o zbadanie tych zastrzeżeń.

Prezes Zarządu PFRON zapewnił³⁶⁸, że przyjęte przez Radę Nadzorczą PFRON zasady realizacji programu „Samodzielność – Aktywność – Mobilność! Mobilność osób z niepełnosprawnością” nie są modyfikowane przez Oddziały wojewódzkie PFRON. We wszystkich Oddziałach PFRON stosowane są jednolite zasady realizacji programu, a wszelkie odmienności w działaniach pracowników Oddziałów wojewódzkich PFRON podejmowanych na etapie składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie oraz podpisywania umów mogą wynikać z różnych okoliczności sprawy. Rozpatrując wnioski, Oddziały PFRON każdą sprawę traktują indywidualnie, a odmienny tryb postępowania w poszczególnych przypadkach może wynikać z uzyskanych opinii prawnych dotyczących konkretnej, budzącej wątpliwości prawne i wymagającej rozstrzygnięcia sytuacji. W trosce o osoby niepełnosprawne, w szczególności ubezwłasnowolnione, Oddziały PFRON w przypadku wątpliwości mogą prosić o przedłożenie dodatkowych dokumentów. Nie oznacza to modyfikowania zasad realizacji programu, a jedynie odpowiedzialne działanie pracowników Oddziałów PFRON w oparciu o zapisy programowe.

Odnosząc się zaś do struktury właścicielskiej pojazdu, wskazano, że w dokumentach programowych zdefiniowano beneficjenta programu, tj. osobę z niepełnosprawnością uniemożliwiającą poruszanie się bez użycia wózka inwalidzkiego, nie odniesiono się jednak do kwestii własności pojazdów będących przedmiotem dofinansowania. Faktura końcowa, w której jako nabywcę wskazano opiekuna prawnego osoby ubezwłasnowolnionej, może być podstawą wypłaty dofinansowania, przy spełnieniu pozostałych warunków określonych w zawartej umowie dofinansowania. Jeżeli chodzi o kwestie ubezpieczenia pojazdów, to z punktu widzenia PFRON istotny jest sam fakt ubezpieczenia samochodu, a nie osoba ubezpieczającego.

4. Prace nad rozporządzeniem wykonawczym do ustawy o świadczeniu wpierającym

W przestrzeni publicznej pojawiały się informacje o przedłużających się pracach nad projektem rozporządzenia regulującego szczegółowe kwestie związane z ustalaniem poziomu potrzeby wsparcia osób z niepełnosprawnością. Z uwagi na okoliczność, że materia regulowana rozporządzeniem w istotny sposób wpłynie na możliwość uzyskania przez osoby z niepełnosprawnością wsparcia przewidzianego w ustawie o świadczeniu

³⁶⁸ Pismo z 19 czerwca 2023 r.

wpierającym³⁶⁹, Rzecznik zwrócił się³⁷⁰ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o informację o aktualnym etapie prac nad realizacją upoważnienia określonego w art. 6b⁶ ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁷¹, a także kierunku projektowanych rozwiązań.

Ponadto RPO zwrócił się o nadesłanie informacji, czy w harmonogramie prac legislacyjnych uwzględniono potrzebę aktywnego udziału osób z różnymi niepełnosprawnościami i działających na ich rzecz osób lub organizacji społecznych oraz zapewnienia odpowiedniego okresu na konsultacje społeczne. Na konieczność włączania osób zainteresowanych w prace nad regulacjami dotyczącymi osób z niepełnosprawnościami wskazuje art. 4 pkt 3 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zaś wysłuchanie postulatów osób z niepełnosprawnościami i środowiska działającego na ich rzecz pozwala na wypracowanie rozwiązań zgodnych z oczekiwaniami potencjalnych odbiorców.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi, jednak rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie ustalania poziomu potrzeby wsparcia³⁷² zostało opublikowane i weszło w życie.

5. Wynagrodzenie dla opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie

Ministerstwo Sprawiedliwości udzieliło odpowiedzi na wystąpienie RPO dotyczące rozważenia konieczności zmiany w przepisach procedury cywilnej w zakresie możliwości orzeczenia przez sąd wynagrodzenia za sprawowanie opieki prawnej nad krewnym (najczęściej dzieckiem) bądź inną osobą pozostającą z opiekunem w szczególnie bliskiej relacji emocjonalnej. We wcześniejszej korespondencji³⁷³ RPO wskazywał, że z uwagi na to, iż sądy rzadko przyznają wynagrodzenie opiekunom, którzy są spokrewnieni lub pozostają z ubezwłasnowolnionym w szczególnie bliskiej relacji emocjonalnej, zasadne jest rozważenie zmian w przepisach. W udzielonej odpowiedzi³⁷⁴ Ministerstwo uznało, że dotychczasowe regulacje prawne wydają się być wystarczające: każdorazowo, sąd rozpoznający wniosek opiekuna prawnego, będącego osobą zobowiązaną do alimentacji podopiecznego, o przyznanie mu stosownego wynagrodzenia, winien indywidualnie

³⁶⁹ Ustawa z 7 lipca 2023 r. (Dz.U. poz. 1429).

³⁷⁰ III.7064.1073.2023 z 29 sierpnia 2023 r.

³⁷¹ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 100 ze zm.).

³⁷² Rozporządzenie z 23 listopada 2023 r. (Dz.U. poz. 2581).

³⁷³ IV.7024.1.2022 z 18 maja i 10 października 2022 r.

³⁷⁴ Pismo z 2 stycznia 2023 r.

rozważyć, czy zakres obowiązków opiekuna prawnego i jego nakład pracy przekracza zakres ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego, a co za tym idzie, czy bezpłatne sprawowanie tej opieki odpowiada zasadom współżycia społecznego. Resort rozważa także możliwość podjęcia prac legislacyjnych w celu wprowadzenia do art. 162 k.r.o. odpowiedniej zmiany, która eliminowałaby możliwość odmowy przyznania wynagrodzenia opiekunowi prawnemu, gdy sprawowanie opieki czyni co prawda zadość zasadom współżycia społecznego (zwłaszcza gdy na opiekunie prawnym ciąży ustawowy obowiązek alimentacyjny wobec osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie), ale nakład pracy opiekuna prawnego przy sprawowaniu tej opieki jest znaczny. Sprawa ta wymaga dalszego monitorowania przez Rzecznika.

6. Dostępność systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu

Omówienie: Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia.

7. Dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnością

Omówienie: Art. 62 – Prawa wyborcze.

Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki

Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa.

1. Nowe zasady organizacji egzaminu maturalnego

Do Rzecznika wpływały sygnały o możliwych skutkach nowych zasad organizacji egzaminu maturalnego. Swoje obawy zgłaszali m.in. nauczyciele języka polskiego, którzy po zapoznaniu się z materiałami przygotowanymi przez Centralną Komisję Egzaminacyjną wskazywali, że wymagania maturalne oraz kryteria oceniania są niejasne i mogą prowadzić do niesprawiedliwego potraktowania uczniów.

W ocenie osób, które badały sposób sprawdzania prac maturalnych, w wielu przypadkach trudno jest stwierdzić, dlaczego egzaminator odjął punkty. Bezpodstawne decyzje egzaminatorów mogły obniżać ocenę końcową nawet o kilkanaście punktów procentowych. Ponieważ tylko część maturzystów ubiega się o ponowne sprawdzenie prac, nie można stwierdzić, jak kształtują się wyniki matur, co uniemożliwia właściwym organom ocenę funkcjonowania systemu oświaty.

Dla zapewnienia wysokiej wartości egzaminów zewnętrznych konieczne jest określenie takich kryteriów oceny, które są możliwie sprawiedliwe, obiektywne i akceptowalne dla osób zainteresowanych. Wynik egzaminu powinien stanowić odbicie faktycznych wiadomości i umiejętności piszącego. Ogromne znaczenie ma także rzetelne przeszkolenie egzaminatorów, ich staranny dobór oraz zapewnienie im odpowiednich warunków pracy. Błędne sprawdzenie pracy maturalnej wiąże się z dużym stresem dla osoby zdającej oraz powoduje utrudnienia podczas rekrutacji na studia.

Rzecznik zwrócił się³⁷⁵ do Ministra Edukacji i Nauki oraz Dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej o przedstawienie wyjaśnień.

Dyrektor CKE zapewnił³⁷⁶, że zagwarantowanie zdającym sprawiedliwych, rzetelnych i obiektywnych wyników egzaminacyjnych jest dla Komisji sprawą najważniejszą. Działania, które zarówno CKE, jak i OKE (Okręgowe Komisje Egzaminacyjne) podejmują, obejmują proces przygotowania zadań egzaminacyjnych i zasad oceniania rozwiązań tych zadań, szkolenie kandydatów na egzaminatorów, przygotowanie egzaminatorów, w tym przeszkolenie ich bezpośrednio przed przystąpieniem do sprawdzania i oceniania prac w danej sesji egzaminacyjnej; nadzór nad

³⁷⁵ VII.7031.30.2023 z 6 października 2023 r.

³⁷⁶ Pismo z 18 października 2023 r.

poprawnością ich pracy podczas sprawdzania oraz ewaluację przeprowadzonych działań po zakończeniu oceniania. Wszystkie te czynności są podejmowane w ramach zasad określonych przez przepisy prawa oświatowego. Jest to zatem działanie z jednej strony ugruntowane i ujęte w stosowne procedury, a z drugiej strony – działanie otwarte na nowe rozwiązania. W 2024 r. planowane jest wprowadzenie kolejnego rozwiązania służącego zapewnieniu możliwie jak najwyższego poziomu oceniania, polegającego na wprowadzeniu skanowania kodu egzaminatora przy pracy egzaminacyjnej, którą dany egzaminator oceniał, co umożliwi łatwiejszą identyfikację wszystkich prac sprawdzonych przez egzaminatora w elektronicznej bazie danych, a tym samym sprawniejszą analizę przyznanych przez niego punktów, bez konieczności pozyskiwania prac w wersji papierowej.

Minister Edukacji i Nauki podkreślił³⁷⁷, że formuła egzaminu maturalnego dla uczniów szkół ponadpodstawowych, obowiązująca od roku szkolnego 2022/2023, nie powinna być dla nikogo zaskoczeniem. Została ona bowiem wprowadzona w 2017 r., tak więc zarówno nauczyciele, jak i sami uczniowie mieli dużo czasu, aby zapoznać się z nowymi zasadami egzaminu maturalnego, nową podstawą programową oraz ograniczonymi w stosunku do niej wymaganiami egzaminacyjnymi obowiązującymi na egzaminie maturalnym w latach 2023–2024. W systemie egzaminacyjnym wdrożone zostały zaś odpowiednie działania i mechanizmy, które pozwolą zminimalizować zakres pomyłek egzaminatorów (stąd m.in. szkolenia i egzamin dla kandydatów na egzaminatorów, coroczne przygotowanie do sprawdzania dla egzaminatorów), a także umożliwią korektę pomyłki, jeżeli taka wystąpi.

2. Nauczanie dzieci z Ukrainy

Rzecznik zapoznał się z opracowaniami dotyczącymi sytuacji w polskim systemie oświaty po upływie roku od rozpoczęcia wojny w Ukrainie, w związku z którym tysiące dzieci zostały przyjęte do polskich przedszkoli i szkół. Śledził również relacje osób bezpośrednio zaangażowanych w nauczanie ukraińskich uczniów i uczennic. Na zlecenie Rzecznika zrealizowane zostało także badanie wśród pracowników oświaty, rodziców uczniów polskich i rodziców uczniów ukraińskich.

Szacuje się, że duża część młodzieży nie uczy się w żadnym systemie, co świadczyć może o braku strategii włączania dzieci z doświadczeniem uchodźczym do polskiego

³⁷⁷ Pismo z 7 listopada 2023 r.

systemu oświaty. Rodzic lub osoba sprawująca opiekę nad uczniem jest wprawdzie zobowiązana złożyć oświadczenie o kontynuacji kształcenia w ukraińskim systemie oświaty do gminy właściwej ze względu na miejsce pobytu dziecka, lecz obowiązek ten nie zawsze jest spełniany. Wśród dzieci, które nie realizują obowiązku nauki, mogą być osoby z niepełnosprawnościami i specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, które wymagają szczególnego wsparcia.

Brak reakcji polskich władz w przypadku, gdy prawo dziecka do edukacji nie jest realizowane, może stanowić naruszenie zobowiązań wynikających m.in. z Konwencji o prawach dziecka, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty oraz Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Obowiązkiem państwa jest zadbanie o każde dziecko przebywające na jego terenie. Państwo powinno przede wszystkim zapewnić wszystkim uczniom naukę języka polskiego, możliwość nawiązania kontaktu z rówieśnikami i szansę na podtrzymanie tożsamości kulturowej. Rzecznik zwrócił się³⁷⁸ do Ministra Edukacji i Nauki o wskazanie, czy w Ministerstwie prowadzone są prace nad rozwiązaniem tych problemów oraz jakie działania zostaną podjęte w najbliższym czasie.

Minister wyjaśnił³⁷⁹, że możliwość realizacji obowiązku edukacyjnego w formule nauki zdalnej uregulowano w rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy. To ograniczone czasowo rozwiązanie zostało wprowadzone ze względu na mobilność uchodźców z Ukrainy, czasowy charakter przepisów szczególnych dotyczących nauki tych osób oraz dążenie Ministerstwa Edukacji i Nauki Ukrainy do kontynuacji przez młodych Ukraińców nauki w krajowym systemie edukacji. Uczniowie ukraińscy mają możliwość podjęcia równoległej nauki w polskich szkołach. W tym przypadku realizują oni obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne, obowiązek szkolny albo obowiązek nauki, wpisywani są na listę uczniów szkoły, wykazywani w Systemie Informacji Oświatowej i w konsekwencji naliczane są na nich środki finansowe. Ministerstwo Edukacji i Nauki nie ma podstaw prawnych do monitorowania, czy młodzi uchodźcy z Ukrainy, którzy nie są uczniami szkoły polskiej, uczą się zdalnie w szkole ukraińskiej. Ministerstwo nie ma też podstaw do zbierania i

³⁷⁸ VII.7030.14.2022 z 21 marca 2023 r.

³⁷⁹ Pismo z 7 czerwca 2023 r.

posiadania wiedzy o jakości i systematyczności nauki w ukraińskim systemie zdalnym, gdyż oznaczałoby ingerowanie w system oświaty innego państwa.

Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki

Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

1. Koszty postępowania o nadanie stopnia doktora

Na tle badanych spraw pojawiły się wątpliwości dotyczące zasad pobierania opłat od absolwentów studiów doktoranckich za przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora. Zgodnie z art. 182 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce³⁸⁰ (dalej jako: „p.s.w.n.”), osoba, która ubiega się o nadanie stopnia doktora, stopnia doktora habilitowanego lub tytułu profesora, wnosi opłatę za przeprowadzenie postępowania w tej sprawie. Z kolei ustęp 4 wskazanego przepisu stanowi, że opłaty nie pobiera się w uczelni, instytucie PAN, instytucie badawczym, instytucie międzynarodowym od osoby ubiegającej się o stopień doktora, która ukończyła kształcenie w szkole doktorskiej. Ponadto ustawodawca przewidział – w uzasadnionych przypadkach – możliwość zwolnienia kandydata do stopnia lub tytułu w całości lub w części z opłaty (art. 182 ust. 5 p.s.w.n.).

Art. 179 ust. 9 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³⁸¹ stanowi natomiast, że do osób, które rozpoczęły studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020 i ubiegają się o nadanie stopnia doktora na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, stosuje się odpowiednio przepis art. 182 ust. 4 tej ustawy. Literalne odczytanie tej regulacji wskazuje, że wolą ustawodawcy było odpowiednie zastosowanie art. 182 ust. 4 p.s.w.n. nie tylko w odniesieniu do osób posiadających status doktoranta, lecz do szerszego kręgu podmiotów, określonych mianem „osób, które rozpoczęły studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020 i ubiegają się o nadanie stopnia doktora na zasadach określonych w ustawie”.

Ustawodawca, chcąc uregulować kwestie dotyczące uczestników studiów doktoranckich, posługuje się w Przepisach wprowadzających ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, pojęciem doktorant. Odstąpienie od użycia tego sformułowania w odniesieniu do kwestii odpowiedniego stosowania art. 182 ust. 4 p.s.w.n., mając na względzie założenie o racjonalności ustawodawcy, pozwala na przyjęcie, że przepis ten znajdzie odpowiednie zastosowanie do szerszego kręgu podmiotów, tj. osób, które rozpoczęły studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020 i ubiegają się

³⁸⁰ Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.).

³⁸¹ Ustawa z 3 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1669 ze zm.).

o nadanie stopnia doktora na zasadach określonych w ustawie, bez względu na to, czy stopień doktora uzyskały w trakcie trwania studiów doktoranckich. Taka interpretacja prowadzi do racjonalnych rozwiązań, które w szerokim zakresie gwarantują poszanowanie praw zarówno doktorantów, jak i osób, które nie uzyskały stopnia doktora w trakcie studiów. Ustawodawca celowo skonstruował przepis w taki sposób, by obejmował on zakresem zastosowania także osoby, które nie uzyskały stopnia doktora w trakcie studiów doktoranckich.

W ocenie RPO, w obecnym stanie prawnym nie ma zatem podstaw do pobierania opłaty za przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora od osoby ubiegającej się o stopień doktora, która rozpoczęła studia doktoranckie przed rokiem akademickim 2019/2020 i ukończyła tok studiów, bez względu na termin wszczęcia postępowania i obrony rozprawy doktorskiej. W sytuacji tak istotnej rozbieżności w zakresie interpretacji przedmiotowych przepisów, w sytuacji naliczenia przez uczelnie opłat za postępowanie awansowe, byli doktoranci staną przed wyborem dochodzenia ochrony swoich praw przed sądami powszechnymi. Część z nich, z uwagi na trudną sytuację finansową, w ogóle zaniecha ubiegania się o uzyskanie stopnia doktora. Mając na uwadze powyższe, w szczególności zaś dostrzegając trudne położenie doktorantów, Rzecznik zwrócił się³⁸² do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister przedstawił³⁸³ stanowisko, zgodnie z którym art. 179 ust. 9 Przepisów wprowadzających nie zawiera generalnego zwolnienia z kosztów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora dla osób, które nie uzyskały stopnia doktora w trakcie studiów doktoranckich i utraciły status doktoranta. Równocześnie Minister podkreślił, że art. 182 ust. 5 PSWiN w związku z art. 192 ust. 2 pkt 2 PSWiN umożliwia w indywidualnych, uzasadnionych przypadkach zwolnienie przez rektora z opłaty w całości lub w części za przeprowadzenie postępowania w sprawie nadania stopnia doktora w trybie eksternistycznym. Brak jest podstaw do kwestionowania przyjętej przez niektóre podmioty doktoryzujące korzystniejszej formuły dotyczącej zwolnienia z kosztów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora, jeżeli taka decyzja odpowiada rozwiązaniom przyjętym w danej jednostce (w ramach posiadanej przez nią autonomii) i jest uzasadniona okolicznościami indywidualnej sprawy. Minister zaznaczył, że interpretacja dokonywana przez różne podmioty, w tym organy administracji państwowej, stanowi wyrażenie

³⁸² VII.7034.3.2023 z 3 lipca 2023 r.

³⁸³ Pismo z 24 sierpnia 2023 r.

stanowiska o niewiążącym charakterze. Każdy podmiot stosujący prawo dokonuje jego wykładni na własną odpowiedzialność.

Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych

Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.

1. Wykreślenie szkoły z Ewidencji Szkół i Placówek Niepublicznych

Podczas badania skargi zgłoszonej do Rzecznika przez Fundację prowadzącą niepubliczną szkołę podstawową ujawniły się niejasności. W sprawie tej toczyło się postępowanie w celu wykreślenia szkoły z Ewidencji Szkół i Placówek Niepublicznych równoznacznego z jej likwidacją.

Na tle tej sprawy rysują się dwa problemy. Pierwszy dotyczy interpretacji art. 14 Prawa oświatowego³⁸⁴, zawierającego katalog zadań szkoły publicznej i szkoły niepublicznej, w odniesieniu do tych szkół, w której wszyscy uczniowie realizują obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą (edukacja domowa). Otóż szkołą niepubliczną niebędącą szkołą artystyczną jest szkoła, która m.in. realizuje programy nauczania uwzględniające podstawę programową kształcenia ogólnego, realizuje obowiązkowe zajęcia edukacyjne w okresie nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar poszczególnych obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu, stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych, w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – kształci w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa branżowego, zatrudnia nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych, stosuje organizację roku szkolnego ustaloną dla szkół publicznych. Jeżeli wszyscy uczniowie szkoły korzystają z edukacji domowej, niektóre z wymienionych warunków są niemożliwe do spełnienia lub muszą być odpowiednio dostosowane do odmiennej sytuacji.

Podejście kuratorów oświaty do szkół wyspecjalizowanych w edukacji domowej jest różne. Niektórzy z nich wykazują zrozumienie dla specyfiki takich szkół, inni oczekują pełnego dostosowania się do obowiązujących przepisów, tak jak ma to miejsce w przypadku typowych szkół stacjonarnych. Brak jest przepisów, które wprowadzają limit uczniów szkoły, w stosunku do których dyrektor szkoły może udzielić zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego i obowiązku nauki poza szkołą. Nieuzasadnione jest

³⁸⁴ Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.).

wymaganie od szkoły, aby w statucie posiadała postanowienia regulujące przesłanki, formy i tryb rozpatrywania wniosku rodziców dziecka o zezwolenie na edukację domową.

W związku z rosnącą liczbą szkół specjalizujących się w alternatywnych formach nauczania, konieczne jest przeprowadzenie analizy działań kontrolnych podejmowanych przez kuratorów oświaty oraz rozważenie zmiany przepisów w taki sposób, aby wykluczyć rozbieżności w interpretowaniu i stosowaniu prawa. Precyzyjne przepisy są ważne zarówno dla podmiotów prowadzących szkoły niepubliczne, jak też dla uczniów i uczennic oraz ich rodziców, którzy są narażeni na ryzyko niespodziewanej likwidacji szkoły.

Kolejna kwestia, która może budzić wątpliwości, jest związana z procedurą wykreślenia szkoły niepublicznej z ewidencji. W trybie nadzoru pedagogicznego może ocenić działalność szkoły jedynie organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołą (placówką) niepubliczną, tzn. kurator oświaty, a w zakresie nauczania przedmiotów artystycznych w niepublicznych szkołach i placówkach artystycznych – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Organ ewidencyjny (jednostki samorządu terytorialnego, dalej jako: „j.s.t.”) w postępowaniu o wykreślenie z ewidencji nie ma takich kompetencji. Rozstrzygnięcie organów administracji podlega zaskarżeniu, a następnie może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego. W takim stanie prawnym może jednak wystąpić sytuacja, kiedy likwidacja szkoły, oparta na niewłaściwych przesłankach lub dokonana niezgodnie z prawem nastąpi, zanim zostanie wydane orzeczenie sądu. Oznacza to powstanie konkretnej szkody dla podmiotu prowadzącego szkołę, a także dla wszystkich członków społeczności szkolnej. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że organem, do którego wnosi się odwołanie od decyzji organu j.s.t., jest ten sam organ, który stwierdził wcześniej w trybie nadzoru pedagogicznego określone uchybienia i który skierował wniosek do organu j.s.t. o wykreślenie szkoły. Taki sposób uregulowania tej materii może prowadzić do naruszenia elementarnego zaufania użytkowników szkoły do państwa i stanowionego przezeń prawa. Ponieważ Prawo oświatowe nie przewiduje żadnych ograniczeń ani wymagań co do terminu przymusowej likwidacji szkoły lub placówki (poza wymogiem oznaczenia daty wykreślenia), może się zdarzyć, że uczniowie, słuchacze bądź wychowankowie zostaną „postawieni przed faktem dokonanym”. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się³⁸⁵ do Ministra Edukacji i Nauki o rozważenie potrzeby zmian obowiązujących procedur, a także

³⁸⁵ VII.7037.79.2022 z 25 października 2023 r.

o przedstawienie stanowiska na temat zgodności z prawem funkcjonowania szkół, w których wszyscy uczniowie i uczennice korzystają z edukacji domowej.

Minister Edukacji i Nauki podkreślił³⁸⁶, że instytucje państwa muszą stale potwierdzać, iż edukacja i sposób realizacji zadań oświatowych nie ma w Polsce charakteru otwartego lub rozproszonego, a jest określonym i konkretnym wyborem koncepcyjnym, opartym o wiedzę naukową, zmieniające się wymogi cywilizacyjne oraz potrzeby rodziców i uczniów. W ostatnim czasie pojawiło się narastające zjawisko polegające na instrumentalnym wykorzystywaniu wybranych przepisów prawa oświatowego dla potrzeb budowania pozorowanego uczestnictwa w strukturze szkół i placówek oświatowych. Organy i osoby prowadzące szkoły, jak również organy nadzoru, nie mają jakichkolwiek uprawnień do swobodnego wybierania przepisów i zadań szkoły, które stosują. W przepisach prawa oświatowego nie istnieje pojęcie i formuła działania bliżej nieokreślonego podmiotu identyfikowanego wyłącznie na poziomie zaplecza biurowego, który mógłby być określany i uznawany jako „szkoła”, ale który sprowadzałby swoje obowiązki do czynności administracyjnych w zakresie wydawania decyzji o tzw. nauczaniu domowym (tj.: „szkoła” bez uczniów, szkoła nieucząca, instytucja bez odpowiedniej infrastruktury). W konsekwencji, w tym konkretnym przypadku uzasadnione staje się stwierdzenie, że chodzi tu o instytucję, jedynie pozorującą uczestnictwo i odpowiedzialność w strukturze szkół i placówek oświatowych, a w rzeczywistości koncentrującą się na pozyskiwaniu korzyści finansowych na zasadach zbliżonych do podmiotów gospodarczych. Stwierdzenie braku zdolności do wykonywania zadań oświatowych nie spowodowało zdelegalizowania „szkoły”. Proces wnioskowania o taką czynność przez kuratora oświaty jest bowiem równoznaczny dopiero z uruchomieniem postępowania administracyjnego, którego stroną i uczestnikiem jest organ samorządowy. W związku z powyższym Minister poinformował, że wspiera organy nadzoru pedagogicznego w budowie i doskonaleniu argumentacji merytorycznej przeciwstawiającej się możliwości nadużywania przepisów oświatowych.

³⁸⁶ Pismo z 23 listopada 2023 r.

Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia

Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

1. Dostępność systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia działań na rzecz zwiększenia dostępności systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu. Konstytucja przyznaje każdemu prawo do nauki oraz zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Ponadto na podstawie art. 24 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Polska zobowiązała się do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do wykształcenia bez dyskryminacji i na zasadach równych szans. Jednym z obowiązków wynikających z Konwencji jest zapewnienie, że edukacja osób, w szczególności dzieci, które są głuche lub głuchoniewidome, będzie prowadzona w odpowiednich językach i przy pomocy sposobów oraz środków komunikacji najodpowiedniejszych dla jednostki.

Wśród osób słabosłyszących i głuchych są zarówno osoby, które posługują się językiem migowym (głównie Polskim Językiem Migowym), ale również takie, które zupełnie go nie znają. Jednocześnie dla niektórych osób z niepełnosprawnością słuchu język polski jest w pewnym stopniu znany, ale istnieje też spora grupa, dla której jest to język zupełnie obcy. Wobec znacznej różnorodności wśród słabosłyszących i głuchych, w kontekście języka, którym posługują się, obowiązkiem państwa jest zapewnienie możliwości komunikacji i nabywania wiedzy każdemu uczniowi z niepełnosprawnością słuchu oraz wzięcia pod uwagę szczególnych potrzeb dzieci i młodzieży wynikających z tego zróżnicowania.

Dotychczasowa formuła prowadzenia zajęć z Polskiego Języka Migowego (PJM) jako zajęć rewalidacyjnych lub dodatkowych nie sprawdziła się. Ponadto prowadzenie kształcenia z zakresu języka migowego w warunkach zajęć rewalidacyjnych czy dodatkowych nie daje możliwości weryfikacji poziomu przekazywanej na zajęciach wiedzy: nie ma możliwości wystawiania ocen, nie istnieją również kryteria egzaminacyjne dla tego rodzaju zajęć, co sprawia, że utrudnione jest sprawdzanie efektów kształcenia w tym zakresie. Koniecznym krokiem wydaje się przyjęcie Polskiego Języka Migowego jako naturalnego sposobu komunikacji osób głuchych w Polsce i wdrożenie jego nauczania w

procesie edukacyjnym w postaci utworzenia przedmiotu „Polski Język Migowy” i włączenia go do podstawy programowej.

W dalszym ciągu w opinii społecznej powszechne jest przekonanie, że osoby głuche znają język polski, więc z zasady komunikacja z nimi może polegać na czytaniu tekstu pisanego. Jest to jednak założenie całkowicie błędne. Stąd też za konieczne uznać należy wdrożenie dwujęzycznej edukacji osób z niepełnosprawnością słuchu – w ten sposób możliwe będzie polepszenie dostępności edukacji dla tej grupy dzieci i młodzieży, czego efektem powinna być możliwość efektywnego komunikowania się z nauczycielami, rodzicami czy rówieśnikami, jak również wyższe wyniki egzaminów przeprowadzanych w pisanym języku polskim.

Niezbędne wydaje się wprowadzenie minimalnego poziomu znajomości PJM dla nauczycieli osób głuchych. Jednocześnie zasadne jest wprowadzenie obowiązku stałego podnoszenia kwalifikacji w tym zakresie. Wiązałoby się to z koniecznością uznania, że nauczyciele osób słabosłyszących i głuchych prowadzą zajęcia w obcym dla nich języku. Co za tym idzie – konieczne byłoby wprowadzenie gratyfikacji pieniężnej analogicznej do uzyskiwanej przez nauczycieli prowadzących zajęcia np. w języku angielskim w oddziałach dwujęzycznych szkół. Zdaniem ekspertów edukacja osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób słabosłyszących i głuchych, wymaga zwiększenia autonomii dyrektorów szkół oraz nauczycieli w zakresie m.in. ramowych planów nauczania, czy podstaw programowych, włącznie z formalną możliwością pomijania niektórych treści lub doboru tematów dostosowanych do potrzeb konkretnego ucznia. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się³⁸⁷ do Ministra Edukacji i Nauki o analizę przedstawionych problemów, ustosunkowanie się do nich oraz poinformowanie o planowanych działaniach.

Minister wyjaśnił³⁸⁸, że podległy mu resort uwzględnia potrzeby dzieci i młodzieży niesłyszących i słabosłyszących na każdym poziomie ich edukacji poprzez zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do kształcenia, wychowania i opieki we wszystkich rodzajach przedszkoli (ogólnodostępnych, integracyjnych, specjalnych) oraz typach i rodzajach szkół (podstawowych, ponadpodstawowych; ogólnodostępnych, integracyjnych, specjalnych), a także w placówkach systemu oświaty. Przepisy prawa oświatowego umożliwiają dyrektorowi przedszkola, szkoły czy placówki systemu oświaty prawidłowe zorganizowanie kształcenia specjalnego dziecku i uczniowi z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego wydanym np. ze względu na niepełnosprawność słuchową

³⁸⁷ XI.7036.79.2022 z 17 kwietnia 2023 r.

³⁸⁸ Pismo z 18 maja 2023 r.

(niesłyszenie lub słabe słyszenie). Decyzja o zatrudnieniu w danej jednostce systemu oświaty nauczyciela posiadającego odpowiednie kwalifikacje lub specjalisty niebędącego nauczycielem, np. tłumacza Polskiego Języka Migowego, należy do kompetencji dyrektora tej jednostki systemu oświaty i podejmowana jest odpowiednio do rozpoznanych potrzeb dzieci i uczniów w tym zakresie. Ponadto aby zapewnić dostępność do treści nauczania dla uczniów z niepełnosprawnościami, w tym uczniom z uszkodzeniem słuchu, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania zleca wykonanie podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych dostosowanych do ich potrzeb edukacyjnych. Prowadzone są również prace nad przygotowaniem rozwiązań mających na celu podniesienie jakości kształcenia i udzielanego wsparcia dzieciom i uczniom ze zróżnicowanymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi. Zakładają one m.in. usprawnienie procesu identyfikacji i realizacji potrzeb dzieci i uczniów oraz wprowadzenie nowego modelu wczesnego wspomagania rozwoju dzieci i wsparcia rodzin.

Jednocześnie resort edukacji analizuje postulat edukacji dwujęzycznej uczniów z niepełnosprawnością słuchu w szkołach specjalnych w postaci nauki Polskiego Języka Migowego i języka polskiego jako języka obcego. Istotą jest uszczegółowienie tego modelu w sposób uwzględniający rozwiązania o potwierdzonej skuteczności. Przy analizowaniu warunków wprowadzenia modelu edukacji dwujęzycznej w proponowanej formie konieczne jest dookreślenie grupy docelowej, ponieważ uczniowie z uszkodzonym słuchem to grupa zróżnicowana pod względem potrzeb rozwojowych i edukacyjnych. Nie dla wszystkich taki model jest zasadny lub w ogóle możliwy (np. uczniowie z niepełnosprawnościami sprzężonymi), w związku z tym ścieżki kształcenia i oferta wsparcia powinny być zróżnicowane. Istotne jest także doprecyzowanie modelu edukacji dwujęzycznej z uwzględnieniem różnych rodzajów szkół.

Odnosząc się zaś do postulatu weryfikacji znajomości PJM przez nauczycieli, wskazano, że rozważając możliwość wprowadzenia wymagań znajomości polskiego języka migowego przez nauczycieli szkół specjalnych dla uczniów niesłyszących i słabosłyszących na poziomie co najmniej B2, zgodnie z Europejskim Systemem Opisu Kształcenia Językowego, konieczne jest uwzględnienie istniejących ścieżek potwierdzenia znajomości PJM odpowiednim certyfikatem, gwarantujących posiadanie odpowiedniej wiedzy i umiejętności. Propozycja ta była konsultowana m.in. z Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych i uczelniami prowadzącymi kształcenie m.in. nauczyciela pedagoga specjalnego, nauczyciela logopedy i nauczyciela prowadzącego zajęcia wczesnego wspomagania rozwoju dziecka.

2. Zasady rekrutacji na uczelnie wyższe w związku ze zmianą podstawy programowej obowiązującej na egzaminie maturalnym

Omówienie: Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych.

Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych

Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

1. Zasady rekrutacji na uczelnie wyższe w związku ze zmianą podstawy programowej obowiązującej na egzaminie maturalnym

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące zasad rekrutacji na uczelnie wyższe w roku akademickim 2023/2024. Wnioskodawcy zwracali uwagę, że uczelnie wyższe, w przyjętych na rok akademicki 2023/2024 zasadach rekrutacji, nie uwzględniły różnic, jakie występują między maturą w formule z 2015 r. oraz maturą w nowej formule, do której abiturienti będą przystępować od 2023 r. Wnioskodawcy wskazywali, że egzaminy w formule z 2015 r. i tej z 2023 r., choć nie wykazują znacznych różnic, jeśli chodzi o techniczne aspekty egzaminowania, to znacznie się różnią pod względem merytorycznym. Związane jest to z zasadniczą zmianą zakresu wymagań nowej podstawy programowej, która dotyczy m.in. egzaminu z języka polskiego. W konsekwencji wnioskodawcy za zasadne w perspektywie zapewnienia równych szans w rekrutacji na uczelnie wyższe uważają uwzględnienie powyższych różnic w sposobie oceniania wyników matur w procesie rekrutacji na uczelnie wyższe.

Rzecznik zwrócił się³⁸⁹ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o przedstawienie stanowiska. Organizacja egzaminów zewnętrznych powinna bowiem gwarantować obiektywne wyniki, które będą mogły stanowić podstawę rekrutacji do szkół. Wyniki na świadectwie mogą być wykorzystane przy rekrutacji w różnych latach, nie tylko w tym roku, w którym odbywał się egzamin. Nie można dopuścić do sytuacji, w której wyniki egzaminów różnych roczników staną się nieporównywalne, zaś o przyjęciu na wybrany kierunek studiów zdecyduje nie wiedza i umiejętności kandydata, ale rok uzyskania świadectwa dojrzałości. Mając na uwadze nieodległy termin egzaminów maturalnych, zasadne byłoby wypracowanie takich rozwiązań prawnych, które umożliwią zniwelowanie owych różnic w poziomach matur na etapie rekrutacji na uczelnie. Jednym z mechanizmów, który mógłby się okazać przydatny w tym celu, jest uwzględnianie w procedurze rekrutacyjnej wyników egzaminu maturalnego w skali centylowej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że skala centylowa pozwala na „precyzyjne wskazanie, jaki jest poziom umiejętności i wiedzy danego ucznia na tle jego rówieśników wypełniających dany arkusz testowy”. Uwzględnianie w procesie rekrutacji na uczelnie wyższych także wyników maturalnych w skali centylowej, w szczególności w sytuacji

³⁸⁹ VII.7033.2.2023 z 6 lutego 2023 r.

dynamicznych zmian w zakresie podstawy programowej, miałyby istotne znaczenie z perspektywy zapewnienia konstytucyjnie gwarantowanej zasady równości szans w dostępie do nauki poprzez zagwarantowanie kandydatom na uczelnie wyższe podobnych warunków rekrutacji.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁹⁰, że nie posiada umocowania do opracowywania i wdrażania rozwiązań prawnych określających szczegółowe zasady rekrutacji na studia. Minister nie jest organem biorącym udział w postępowaniu w przedmiocie przyjęcia na studia – postępowanie takie prowadzi rektor albo komisja, przyjęcie na studia następuje w drodze wpisu na listę studentów, a odmowa przyjęcia na studia następuje w drodze decyzji administracyjnej (od której przysługuje odwołanie/wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w ostateczności skarga do sądu administracyjnego). Wyniki postępowania w sprawie przyjęcia na studia są jawne. Resort edukacji nie otrzymał skarg maturzystów w zakresie ustalonych przez uczelnie warunków rekrutacji na studia rozpoczynające się w roku akademickim 2023/2024. Odnosząc się natomiast do kwestii uwzględniania w procedurze rekrutacyjnej wyników egzaminu maturalnego w skali centylowej, Minister wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie zawierają regulacji, które odnosiłyby się w sposób szczegółowy do kwestii dotyczących wyników egzaminu maturalnego, jakie uczelnie uwzględniają w procesie rekrutacji na studia. Oznacza to, że uczelnie samodzielnie decydują, jakie wyniki będą uprawniały do podjęcia studiów na danym kierunku, tzn. z jakich przedmiotów oraz w jaki sposób wyrażone, czy tylko w procentach czy także przełożone na siatkę centylową.

2. Obligatoryjne wygaszanie studiów doktoranckich i zamykanie przewodów doktorskich

Zgodnie z art. 279 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, studia doktoranckie rozpoczęte przed rokiem akademickim 2019/2020 prowadzi się na zasadach dotychczasowych, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2023 r. Z kolei zgodnie z art. 179 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, prowadzone w pierwszej instancji przewody doktorskie niezakończone do dnia 31 grudnia 2023 r. zamyka się. Na problemy wynikające z tak zakreślonych terminów wygaszania studiów doktoranckich i zamykania przewodów doktorskich zwrócili uwagę doktoranci w pismach skierowanych do Rzecznika.

³⁹⁰ Pismo z 1 marca 2023 r.

W związku z pandemią możliwość prowadzenia badań naukowych była ograniczona i wpłynęła na znaczne wydłużenie pracy naukowej. Chodzi tu nie tylko o ograniczenia istniejące w uczelniach krajowych, ale także te, które obowiązywały w podmiotach zagranicznych, w których doktoranci prowadzili bądź mieli zamiar prowadzić badania naukowe. Na wydłużenie badań miało też niejednokrotnie wpływ ograniczenie mobilności związane z obostrzeniami sanitarnymi. Dlatego wnioskodawcy jako niewystraszające oceniali działania podejmowane w przeszłości przez Ministerstwo Edukacji i Nauki dotyczące wydłużania terminów zamykania przewodów doktorskich.

Rzecznik zwrócił się³⁹¹ do Ministra Edukacji i Nauki o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych w celu przesunięcia terminu wygaszenia studiów doktoranckich i zamykania przewodów doktorskich zgodnie z postulatem środowiska doktoratów i w porozumieniu z nim. Utrata statusu doktoranta pociąga za sobą szereg negatywnych konsekwencji, w szczególności wyklucza możliwość korzystania z zasobów biblioteki wydziałowej czy innych zasobów cyfrowych udostępnianych przez uczelnię i nierzadko niezbędnych do ukończenia prac nad rozprawą, a także powoduje brak możliwości pobierania stypendium czy korzystania ze zniżek na przejazdy komunikacją publiczną. Ponadto doktorant z chwilą złożenia rozprawy doktorskiej w zasadzie nie ma wpływu na dalszy przebieg postępowania, w szczególności zaś na jego terminowość.

Minister, odnosząc się³⁹² do kwestii wydłużenia przewodów doktorskich, tj. postępowań awansowych wszczętych najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2019 r., poinformował, że do Sejmu został wniesiony poselski projekt³⁹³ ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, ustawy o instytutach badawczych, ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, który wydłuża termin ostatecznej finalizacji przewodów doktorskich o kolejny rok, tj. do dnia 31 grudnia 2024 r. Po uchwaleniu przez Sejm w dniu 16 czerwca 2023 r. ustawa została przekazana do Senatu. W zakresie postulatu dotyczącego przesunięcia terminu wygaszenia studiów doktoranckich Minister wskazał natomiast, że kwestia ta była przedmiotem analiz, jak również korespondencji z Krajową Reprezentacją Doktorantów. Nie są prowadzone prace zmierzające do przedłużenia wskazanego terminu. Ostatecznie postulaty Rzecznika zostały uwzględnione, a termin wygaszenia studiów doktoranckich i zamknięcia przewodów doktorskich został przesunięty na 31 grudnia 2024 r.

³⁹¹ VII.7033.113.2022 z 6 czerwca 2023 r.

³⁹² Pismo z 7 lipca 2023 r.

³⁹³ Druk nr 3302.

3. Konieczność przyznania pokrzywdzonemu statusu strony w postępowaniach dyscyplinarnych w sprawach studentów, doktorantów i nauczycieli akademickich

Rzecznik monitorował kwestię poszanowania praw stron postępowań dyscyplinarnych wobec nauczycieli akademickich, studentów oraz doktorantów. Jednym z problemów dotyczących pokrzywdzonych w wyniku działań nauczyciela akademickiego, studenta czy doktoranta jest nieposiadanie przez nich statusu strony w tych postępowaniach.

Stronami w postępowaniu dyscyplinarnym są obwiniony i rzecznik dyscyplinarny. Przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie także w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych w sprawie studentów oraz doktorantów. Odmienne przedstawia się kwestia statusu pokrzywdzonego w postępowaniu wyjaśniającym – na tym etapie ma on status strony. Ustawodawca w wąskim zakresie przewidział uprawnienia dla osób pokrzywdzonych na etapie postępowania dyscyplinarnego. Pokrzywdzony ma możliwość uczestniczenia w rozprawie dyscyplinarnej oraz składania zeznań w charakterze świadka. Przewiduje się też możliwość złożenia w ramach postępowania dyscyplinarnego w sprawie nauczyciela akademickiego wniosku przez pokrzywdzonego o wyłączenie członków składu orzekającego i protokolanta.

Interesy pokrzywdzonego powinny być chronione nie tylko na etapie postępowania wyjaśniającego, ale także na etapie postępowania dyscyplinarnego. Zmiana w tym zakresie wzmocniłaby status pokrzywdzonego. Rozwiązanie, gdy pokrzywdzonemu przysługuje status strony na etapie postępowania dyscyplinarnego, jest znane na gruncie niektórych innych aktów prawnych, np. zgodnie z ustawami: Prawo o adwokaturze, o radcach prawnych czy izbach lekarskich, pokrzywdzony jest stroną postępowania. Rzecznik zwrócił się³⁹⁴ do Ministra Edukacji i Nauki o rozważenie zasadności podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do przyznania pokrzywdzonemu statusu strony w postępowaniach dyscyplinarnych w sprawach studentów, doktorantów i nauczycieli akademickich.

Podkreślenia wymaga, że sprawa była konsultowana przez Rzecznika także m.in. z Krajową Reprezentacją Doktorantów oraz Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich, które zgodziły się z proponowanym przez RPO kierunkiem działań.

Minister nie podzielił³⁹⁵ stanowiska Rzecznika i wskazał, że obecne ukształtowanie pozycji pokrzywdzonego w postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym zarówno

³⁹⁴ VII.7033.115.2022 z 3 sierpnia 2023 r.

³⁹⁵ Pismo z 6 września 2023 r.

wobec nauczycieli akademickich, studentów, jak i doktorantów jest wystarczające i uwzględnia cele tych postępowań. Nie jest zatem zasadne inicjowanie prac legislacyjnych nad nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce. Natomiast kwestia dotycząca przyznania uczniowi pokrzywdzonemu czynem nauczyciela statusu strony w postępowaniach dyscyplinarnych zostanie poddana wnikliwej analizie w ramach prac grupy roboczej. Ewentualne przygotowanie projektu zmian legislacyjnych w powyższym zakresie będzie możliwe dopiero po zakończeniu prac tej grupy.

4. Obniżanie wymagań dotyczących jakości kształcenia na kierunkach lekarskich

Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego przekazała Rzecznikowi stanowisko w sprawie obniżania wymagań dotyczących jakości kształcenia na kierunkach lekarskich.

W stanowisku tym zaproponowano szereg rozwiązań o charakterze pro jakościowym, które mają na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu kształcenia akademickiego na kierunkach lekarskich, które przygotowują – jak podkreślono – do wykonywania zawodu zaufania publicznego. Jakość kształcenia na tych kierunkach, w dłuższej perspektywie, ma bezpośrednie przełożenie na jakość opieki zdrowotnej oferowanej pacjentom.

Stanowisko zawiera także apel skierowany do Ministra Edukacji i Nauki oraz Ministra Zdrowia o uszanowanie międzynarodowych standardów w zakresie oceny jakości kształcenia akademickiego, o uznanie właściwej, merytorycznej roli Polskiej Komisji Akredytacyjnej i formułowanych przez nią opinii wobec wniosków o uruchomienie kierunków studiów, a także o pełną współpracę ministerstw z instytucjami państwowymi i przedstawicielskimi środowiska szkolnictwa wyższego w trosce o zapewnienie właściwych standardów i jakości kształcenia w uczelniach polskich.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się³⁹⁶ do Ministra Zdrowia o przedstawienie stanowiska dotyczącego tych zagadnień.

³⁹⁶ VII.7033.73.2023 z 20 grudnia 2023 r.

Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin

Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

1. Bon turystyczny

Uprawnienie do bonu turystycznego powiązane jest z prawem do innych świadczeń, przede wszystkim z prawem do świadczenia wychowawczego i nie przysługuje osobie, która uprawnienie to nabyła po dniu 31 grudnia 2021 r. Uregulowanie to pomija jednak nowych opiekunów prawnych dzieci, którzy nabyli uprawnienie do świadczenia wychowawczego po dniu 31 grudnia 2021 r., natomiast dzieci, nad którymi pełnią pieczę, urodziły się w okresie uprawniającym je do uzyskania świadczenia w formie bonu turystycznego. Jednocześnie chodzi o sytuację, w której poprzedni opiekunowie prawni dziecka mieli przyznane prawo do świadczenia wychowawczego i bonu turystycznego, jednak nie skorzystali z tego ostatniego świadczenia. Z kolei nowy opiekun prawny chciałby móc skorzystać z tej formy pomocy państwa i zapewnić dziecku pozostającemu pod jego pieczę korzyści wynikające z usług turystycznych i rekreacyjnych.

Przepis art. 4 ustawy o Polskim Bonie Turystycznym (dalej jako: „ustawa o PBT”) stawia granicę czasową dla możliwości uzyskania świadczenia z bonu turystycznego, wiążąc to uprawnienie z przysługiwaniem w danym czasie innych świadczeń związanych ze wsparciem rodziny (przede wszystkim świadczenia 500 plus). Jednak wydaje się uzasadnione, by w przypadku, gdy nowy opiekun prawny wyraża wolę skorzystania z bonu turystycznego na rzecz dziecka pozostającego pod jego pieczę, mógł z tego uprawnienia skorzystać.

W tej sprawie RPO zwracał się już do Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, który w odpowiedzi wskazał, że: „możliwość uzyskania prawa do świadczenia w formie bonu przez takie osoby wymagałaby zmiany treści w art. 4 ust 1 ustawy o PBT w taki sposób, aby osoby, które uzyskały prawo do świadczenia wychowawczego lub dodatku mogły również otrzymać prawo do świadczenia w formie bonu, lub dodania przepisów regulujących kwestie przeniesienia prawa do świadczenia w formie bonu na inną osobę, w szczególności na osobę sprawującą opiekę nad dzieckiem od 1 stycznia 2022 lub później”. Ustawodawca uznał, że bon turystyczny ma na celu nie tylko wsparcie dla sektora turystyki dotkniętego skutkami ograniczeń wprowadzonych w okresie pandemii COVID-19, ale także pomoc rodzinie, w szczególności dzieciom, w realizacji potrzeb w

odniesieniu do krajoznawstwa i turystyki. W postulacie tym realizuje się opiekuńcza funkcja państwa wobec rodziny oraz dzieci objętych pieczęcią zastępczą. W związku z tym Rzecznik zwrócił się³⁹⁷ do Ministra Sportu i Turystyki o rozważenie zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁹⁸, że program Polski Bon Turystyczny obowiązuje jedynie do końca marca 2023 r. W Ministerstwie Sportu i Turystyki nie są obecnie prowadzone prace mające na celu przedłużenie terminu obowiązywania programu w jego obecnej formule, nie są również planowane żadne prace legislacyjne w tym zakresie. W związku z powyższym należy uznać, że program Polskiego Bonu Turystycznego w obecnym kształcie zostanie zakończony z dniem 31 marca 2023 r.

2. Waloryzacja świadczenia pielęgnacyjnego

Świadczenie pielęgnacyjne jest formą pomocy państwa dla osób rezygnujących z zatrudnienia w celu sprawowania opieki nad bliskim członkiem rodziny z niepełnosprawnością. Od stycznia 2023 r. wynosi ono 2458,00 zł. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 3a ustawy o świadczeniach rodzinnych³⁹⁹ kwota świadczenia pielęgnacyjnego podlega corocznej waloryzacji od dnia 1 stycznia. Waloryzacja polega na zwiększeniu kwoty świadczenia pielęgnacyjnego o wskaźnik waloryzacji. Wskaźnikiem waloryzacji jest procentowy wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁴⁰⁰, obowiązującego na dzień 1 stycznia roku, w którym jest przeprowadzana waloryzacja, w stosunku do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującej w dniu 1 stycznia roku poprzedzającego rok, w którym jest przeprowadzana waloryzacja. Przepis art. 3 tej ustawy określa terminy zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w zależności od prognozowanego na następny rok wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych; jeżeli prognozowany na następny rok wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie co najmniej 105 proc., ustala się dwa terminy zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia, tj. od dnia 1 stycznia i od dnia 1 lipca; jeżeli prognozowany na następny rok wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie nie więcej niż 105 proc., ustala się jeden termin zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia, tj. od dnia 1 stycznia.

³⁹⁷ V.7108.94.2022 z 13 marca 2023 r.

³⁹⁸ Pismo z 16 marca 2023 r.

³⁹⁹ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 390 ze zm.).

⁴⁰⁰ Ustawa z 10 października 2002 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2207 ze zm.).

Norma prawna regulująca tryb waloryzacji świadczenia pielęgnacyjnego wymaga dostosowania do terminów zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia tak, aby w sytuacji dwukrotnej w ciągu roku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, waloryzacja świadczenia pielęgnacyjnego podlegała także tej regule.

Obowiązujący stan prawny powoduje, że wysokość świadczenia pielęgnacyjnego w okresie od lipca do grudnia 2023 r. pozostanie na niezmienionym poziomie, mimo wzrostu od dnia 1 lipca minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wskazanego problemu nie rozwiązuje perspektywa uwzględnienia zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę przy okazji waloryzacji świadczenia pielęgnacyjnego w styczniu 2024 r., gdyż na gruncie obowiązujących regulacji brak jest mechanizmu pozwalającego na zmianę wysokości świadczenia pielęgnacyjnego z mocą wsteczną i uzyskania przez beneficjentów świadczenia z wyrównaniem za okres od 1 lipca do 31 grudnia. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się⁴⁰¹ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska, a także rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Minister poinformował⁴⁰², że w aktualnym stanie prawnym kwota świadczenia pielęgnacyjnego podlega procesowi corocznej waloryzacji na zasadach określonych w art. 17 ust. 3a-3d ustawy o świadczeniach rodzinnych. Przepisy te przewidują jedną waloryzację świadczenia pielęgnacyjnego w danym roku, która polega na zwiększeniu, co roku od dnia 1 stycznia, kwoty świadczenia pielęgnacyjnego o wskaźnik waloryzacji, jakim jest procentowy wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego na dzień 1 stycznia roku, w którym jest przeprowadzana waloryzacja, w stosunku do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu 1 stycznia roku poprzedzającego rok, w którym jest przeprowadzana waloryzacja. W roku 2023 świadczenie pielęgnacyjne po zastosowaniu mechanizmu waloryzacji wynosi 2458 zł miesięcznie. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie prowadzi prac nad zmianą zasad corocznej waloryzacji świadczenia pielęgnacyjnego.

3. Świadczenia dla rodziców dzieci martwo urodzonych

Rzecznik od lat zajmuje się tematem uregulowania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego dla rodziców dzieci martwo urodzonych, których płci nie da się ustalić.

⁴⁰¹ III.7064.81.2023 z 21 marca 2023 r.

⁴⁰² Pismo z 1 czerwca 2023 r.

W 2021 r. Rzecznik skierował do Komisji Ustawodawczej Senatu RP podziękowania za przesłanie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z objęciem prawem do zasiłku pogrzebowego nowej grupy uprawnionych, stanowiącego realizację jednego postulatów RPO dotyczących sytuacji rodziców, którzy nie mogą otrzymać ani zasiłku pogrzebowego, ani macierzyńskiego, ani też skorzystać ze skróconego okresu urlopu macierzyńskiego w razie urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić, tj. w zakresie przyznania zasiłku pogrzebowego w razie urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić. Pomimo przekazania senackiego projektu ustawy do Sejmu RP, regulacji powyższej nie uchwalono. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁴⁰³ do Przewodniczących Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w Sejmie o przedstawienie informacji na temat aktualnego stanu prac nad projektem ustawy.

Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych poinformował⁴⁰⁴, że Komisje wstrzymały podjęcie prac nad ustawą do czasu wpłynięcia stanowiska rządu. Wyjaśnił także, że wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z zapytaniem, czy planowane są prace nad wypracowaniem stanowiska rządu w tej sprawie. W odpowiedzi resort polityki społecznej poinformował, że nie zostały podjęte decyzje co do ewentualnej zmiany istniejącego stanu prawnego. W sprawie projektu ustawy Komisja otrzymała również opinię prawną i merytoryczną Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. W związku z powyższym na obecną chwilę w Komisjach nie są prowadzone prace legislacyjne nad projektem.

Rzecznik będzie w dalszym ciągu monitorował tę sprawę, uznaje bowiem, że konieczna jest zmiana obowiązującego aktualnie stanu prawnego.

4. Niewystarczająca wysokość świadczeń dla najbardziej potrzebujących

Do Rzecznika kierowane były skargi dotyczące niewystarczającej wysokości świadczeń adresowanych do rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów oraz osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

Podjęte działania legislacyjne dotyczące wysokości świadczenia wychowawczego i zasiłku stałego, chociaż wychodzą naprzeciw postulatom Rzecznika, jednak nie stanowią systemowej odpowiedzi na potrzeby osób wymagających osłony socjalnej.

⁴⁰³ VII.534.20.2015 z 6 lutego 2023 r.

⁴⁰⁴ Pismo z 10 maja 2023 r.

Świadczenia rodzinne i opiekuńcze, świadczenia z funduszu alimentacyjnego i świadczenia z pomocy społecznej stanowią istotny element systemu wsparcia. Umożliwiają bowiem osobom i rodzinom potrzebujących złagodzenie finansowych trudności, z jakimi muszą się mierzyć w niezmiennie trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej wobec znacznego wzrostu kosztów utrzymania i spadku wartości pieniądza.

Określone w przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych (dalej jako: „u.ś.r.”), ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (dalej jako: „u.p.o.u.a.”) i ustawy o pomocy społecznej mechanizmy, tryby i terminy weryfikacji zarówno kryteriów dochodowych, jak i wysokości świadczeń wymagają przeglądu i odpowiedniej modyfikacji. Nie uwzględniają one bowiem czynników mających realny wpływ na kondycję finansową osób i rodzin, takich jak np. inflacja czy skokowy wzrost cen energii i ogrzewania. Powoduje to, że duża grupa osób w obliczu kryzysowej sytuacji pozostaje poza systemem wsparcia, a udzielana pomoc finansowa – ze względu na spadek jej wartości – nie tylko nie spełnia swych zadań, ale nie zaspokaja elementarnych potrzeb pozwalających na zabezpieczenie godności człowieka. Rolą zaś państwa jest stworzenie instrumentarium służącego zaspokajaniu niezbędnych potrzeb obywateli, a regulacje ustawowe realizujące ten cel powinny gwarantować efektywną pomoc dla obywatela.

Progi dochodowe będące podstawowym warunkiem uzyskania prawa do świadczeń rodzinnych i wysokość poszczególnych świadczeń wynikających z u.ś.r. nie uległy zmianie od 2018 r. W 2021 r. przypadał termin weryfikacji progów dochodowych, jednak ich wysokość została utrzymana na niezmiennym poziomie. Stan ten powoduje, że z tej formy pomocy nie mogą skorzystać wszystkie rodziny potrzebujące, a jedynie te skrajnie ubogie.

Także wysokość świadczeń przyznawanych w oparciu o przepisy u.ś.r. nie odpowiada potrzebom wynikającym ze znaczącego wzrostu kosztów utrzymania. Co więcej niektóre świadczenia rodzinne, jak chociażby dodatek do zasiłku rodzinnego dla rodzica opiekującego się dzieckiem na urlopie wychowawczym od 2004 r. niezmiennie wynosi 400,00 zł miesięcznie. Wysokość tego świadczenia nawet częściowo nie rekompensuje dochodu utraconego w trakcie korzystania z urlopu, szczególnie wobec wzrostu na przestrzeni lat wysokości płacy minimalnej.

Osoby, które nie otrzymują należnego wsparcia ze strony zobowiązanych do alimentacji z powodu bezskuteczności postępowań egzekucyjnych, mogą uzyskać pomoc

państwa w postaci świadczenia z funduszu alimentacyjnego⁴⁰⁵. Kwota pomocy finansowej jest ograniczona do wysokości 500 zł (art. 10 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), a dostęp do tego świadczenia uzależniony jest od spełnienia kryterium dochodowego w wysokości 900 zł. Kwota kryterium dochodowego podlega co trzy lata zwiększeniu o wskaźnik waloryzacji, tj. procentowy skumulowany wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę. Na okres świadczeniowy rozpoczynający się od 1 października 2023 r. wysokość progu dochodowego będzie wynosiła 1209 zł.

W art. 14 u.p.o.u.a. ustawodawca przewidział możliwość podwyższenia kwoty świadczenia przez Radę Ministrów, jednakże uzależnił to działanie od wysokości wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych. W efekcie na przestrzeni lat obowiązywania przepisów u.p.o.u.a. wysokość świadczenia z funduszu, przyjęta za odpowiednią w warunkach społeczno-gospodarczych z roku 2007, pozostaje na niezmiennym poziomie.

Wieloletnie zaniechanie korygowania wysokości świadczenia z funduszu alimentacyjnego przy realnym ubytku wartości pieniądza, wzroście kosztów utrzymania niesie za sobą odczuwalne konsekwencje. Prowadzi bowiem do obniżenia realnej wartości udzielonej przez państwo pomocy. Zasady dotyczące obowiązków państwa na rzecz realizacji prawa dziecka do odpowiedniego poziomu życia i zapewnienia godnych warunków do rozwoju powinny być zaś rekonstruowane i realizowane w oparciu o przepisy zawarte w art. 27 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wynika z nich, że państwo uznaje prawo dziecka do odpowiedniego poziomu życia oraz uwzględnia dobro rodziny w swojej polityce społecznej i gospodarczej. Art. 71 ust. 1 Konstytucji daje gwarancje szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Rodzina, w której wychowuje się dziecko niealimentowane, winna być beneficjentem takiej właśnie pomocy. System wypłaty zastępczych świadczeń z tytułu niewywiązywania się z obowiązków alimentacyjnych powinien uwzględniać interesy każdego dziecka i każdej rodziny, zwłaszcza niepełnej. Tym bardziej, że świadczenia z tego tytułu nie są formą bezzwrotnej pomocy socjalnej. Kwoty wypłacane z funduszu są bowiem odzyskiwane od dłużnika alimentacyjnego.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Ma

⁴⁰⁵ Ustawa z 7 września 2007 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1993 ze zm.).

wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Prawo do świadczeń pieniężnych wynikających z art. 36 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej⁴⁰⁶ jest zasadniczo uwarunkowane spełnieniem kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1. Wynosi ono dla osoby samotnie gospodarującej 776,00 zł, dla osoby w rodzinie 600,00 zł. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.s. kryteria dochodowe podlegają weryfikacji co trzy lata, z uwzględnieniem wyniku badań prognozy interwencji socjalnej. Pomimo jednak zweryfikowania z dniem 1 stycznia 2022 r. wysokości progów dochodowych i niektórych świadczeń z pomocy społecznej nie można uznać, iż aktualnie, wobec szczególnie spadku siły nabywczej pieniądza, ich wysokość pozwala na uzyskanie realnej pomocy przez osoby i rodziny wymagające wsparcia. Nawet określona kwotowo część świadczeń z u.p.s., jak np. zasiłek okresowy w wysokości od 20 zł do 600 zł, pozostaje na poziomie niepozwalającym na zabezpieczenie niezbędnych potrzeb.

Wymaga podkreślenia, że w roku 2022 wartość minimum egzystencji dla rodziny z jednym dzieckiem w wieku 4–6 lat wyniosła 1934,07 zł (tj. 644,69 zł na osobę), z dzieckiem starszym (w wieku 13–15 lat) jest to 2113,49 zł (704,50 zł na osobę). Dla osoby samotnie gospodarującej w wieku produkcyjnym minimum egzystencji wyniosło 775,42 zł, a w wieku emeryckim 732,42 zł. W gospodarstwie z trójką dzieci minimum egzystencji oszacowano na 3490,46 zł (tj. 698,09 zł na osobę). Minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym, wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. Zaspakajanie potrzeb na tym poziomie i w zakresie rzeczowym umożliwia jedynie przeżycie. Natomiast minimum socjalne stanowi próg, poniżej którego następuje deprywacja integracyjnych potrzeb człowieka. Wydatki konsumpcyjne niższe od tego poziomu nie są wystarczające, by wykonywać pracę zawodową, kontynuować kształcenie, utrzymywać więzi rodzinne i kontakty towarzyskie. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych wskazał, że wartości minimum egzystencji z 2022 r. były niższe od przyjętych kryteriów dochodowych w pomocy społecznej jedynie w gospodarstwach 1-osobowych (gospodarujących samotnie), w pozostałych typach gospodarstw minimum egzystencji przewyższały wartość kryteriów dochodowych. Oznacza to, że duża grupa osób żyjących poniżej granicy ubóstwa nie spełnia kryteriów dochodowych przy ubieganiu się o świadczenia z pomocy społecznej. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁷ do

⁴⁰⁶ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).

⁴⁰⁷ III.7065.165.2022 z 23 czerwca 2023 r.

Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o przeanalizowanie przedstawionych uwag i podjęcie działań naprawczych zabezpieczających osłonę socjalną osób potrzebujących i zagrożonych ubóstwem.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie.

5. Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dla wnuka osoby z niepełnosprawnością

Rzecznik zgłosił⁴⁰⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o świadczeniach rodzinnych i wniósł o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 a pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki jest niezgodny z art. 69 i art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska⁴⁰⁹ Rzecznik wskazał, że ustawa o świadczeniach rodzinnych (dalej jako: „u.ś.r.”) wprowadziła niezależną od systemu pomocy społecznej pomoc finansową państwa dla osób, które podjęły się opieki nad bliskim członkiem rodziny i z tego powodu nie wykonują aktywności zawodowej. Przepis art. 17 u.ś.r. regulujący podmiotowe, przedmiotowe i czasowe aspekty świadczenia pielęgnacyjnego jest obecny w ustawie od początku jej obowiązywania i na przestrzeni lat był wielokrotnie nowelizowany. Od 2013 r. ustawodawca zmienił zasady dostępu do świadczenia osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki i zastąpił kryterium braku możliwości sprawowania opieki przesłanką legitymowania się przez rodziców, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu, opiekuna faktycznego dziecka i osobę będącą rodziną zastępczą spokrewnioną, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W związku z tym na gruncie obowiązujących przepisów orzeczony znaczny stopień niepełnosprawności rzutuje na możliwość sprawowania przez osoby, o jakich mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., opieki nad inną osobą legitymującą się takim orzeczeniem lub orzeczeniem ze wskazaniem na konieczność stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby.

Zawarte w art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r. formalne kryterium dysponowania orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby z pierwszego kręgu pokrewieństwa,

⁴⁰⁸ III.7064.224.2023 z 24 kwietnia 2023 r., sygn. akt SK 33/23.

⁴⁰⁹ Pismo z 20 czerwca 2023 r.

jako wyłączna przesłanka warunkująca, poprzez przesunięcie uprawnienia, możliwość uzyskania świadczenia przez osoby spokrewnione w dalszej kolejności, może powodować, że z uwagi na niespełnienie tego kryterium przez potencjalnego opiekuna, osoba z niepełnosprawnością pozostanie poza wsparciem zarówno w wymiarze osobistym, jak i finansowym. Brak jest bowiem na gruncie obowiązującego prawa mechanizmów wymuszających na osobach spokrewnionych w bliższej kolejności podjęcia opieki nad bliskim z niepełnosprawnością oraz poddania się procedurze orzekania o stopniu niepełnosprawności. Kształt kwestionowanej normy prawnej powoduje, że inne przesłanki do uzyskania prawa do świadczenia przez osoby z kręgu dalszych krewnych, jak przede wszystkim brak obiektywnej zdolności czy możliwości świadczenia opieki przez osoby spokrewnione w pierwszej kolejności, a nawet fatyczne prawidłowe świadczenie tejże opieki przez osoby spokrewnione w dalszej kolejności, pozostają bez znaczenia dla ustalenia prawa do świadczenia w trybie administracyjnym.

Dlatego w ocenie Rzecznika art. 17 ust. 1a pkt 2 u.ś.r. w zakresie, w jakim za jedyną przesłankę uprawniającą do świadczenia pielęgnacyjnego osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 uznaje legitymowanie się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą wsparcia, jest niezgodny z art. 69 Konstytucji.

Przepisy u.ś.r. regulujące dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego osób wskazanych w art. 17 ust. 1 pkt 4 z uwagi na uzależnienie tego prawa od spełnienia formalnego kryterium znacznego stopnia niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu mogą w sposób istotny limitować dostęp faktycznych opiekunów do świadczenia, zaś osób z niepełnosprawnością do koniecznego wsparcia, a zatem przekraczać zakres proporcjonalności niezbędny dla ochrony praw osób z niepełnosprawnością i ich rodzin. Z uwagi na charakter świadczenia pielęgnacyjnego przyznawanego nie za samą opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, ponieważ taka opieka wynika z prawnego oraz moralnego obowiązku, lecz za faktyczny brak możliwości podjęcia zatrudnienia z powodu konieczności sprawowania tej opieki lub za rezygnację z zatrudnienia w celu jej sprawowania, powiązanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia formalnego kryterium posiadania znacznego stopnia niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu skutkuje naruszeniem prawa rodziny, której członek sprawuje opiekę nad osobą z niepełnosprawnością, do szczególnej pomocy, o której mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla osób spokrewnionych w dalszym stopniu faktycznie świadczących opiekę od spełnienia formalnego kryterium znacznego stopnia niepełnosprawności przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu powoduje, że ze szczególnej pomocy, o jakiej mowa art. 71 ust.1 zdanie drugie Konstytucji, wykluczone są rodziny, w których żyją osoby z niepełnosprawnością, a ich faktyczni opiekunowie, zmagając się z problemami i zwiększonymi kosztami utrzymania wynikającymi z niepełnosprawności członka rodziny, nie są w stanie przedstawić stosownego orzeczenia. Rodziny takie, z przyczyn od nich niezależnych, nie mogą skorzystać z realnego wsparcia ze strony państwa (władzy publicznej). Tymczasem z perspektywy takiej rodziny jako całości stan zdrowia poszczególnych jej członków wymagający dodatkowych nakładów finansowych i obniżony status materialny ze względu na brak aktywności zarobkowej z powodu konieczności świadczenia wsparcia powoduje, że aktualizuje się prawo rodziny do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, a kwestia formalnego orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności osób spokrewnionych w bliższym stopniu z osobą wymagającą wsparcia nie powinna mieć rozstrzygającego znaczenia dla uzyskania tej pomocy.

Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka

Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.

1. Dostępność rynku pracy dla kobiet

Zgodnie z art. 18 Konstytucji małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast przepis art. 71 ust. 2 Konstytucji jest uszczegółowieniem ustrojowej zasady ochrony macierzyństwa. Konstytucyjnym obowiązkiem organów władzy publicznej jest tworzenie rozwiązań prawnych gwarantujących rodzicom możliwość wypełniania swoich ról społecznych, w tym zawodowych.

Polski Instytut Ekonomiczny w raporcie „Mama wraca do pracy – bariery behawioralne i kierunki wsparcia” zbadał problemy kobiet, które chcą wrócić do pracy po urodzeniu dziecka i przerwie w opiece nad nim. Kobietom, które chcą wrócić do pracy po urodzeniu dziecka, pracodawcy nie przedłużają umów po ich wygaśnięciu w trakcie urlopu rodzicielskiego albo też dają „do zrozumienia”, że kobieta nie będzie mile widziana w pracy po urlopie. Stereotypowo myślą o matkach jako nieefektywnych pracowniczkach. System usług publicznych opieki nad dzieckiem jest niewystarczająco rozwinięty, żłobki, przedszkola czy transport publiczny mają niską dostępność, sztywne godziny otwarcia, niedopasowane do godzin pracy matek.

Kolejna obawa związana z powrotem do pracy wiąże się z trudnościami logistycznymi związanymi z godzinami pracy i zapewnienia dzieciom w tym czasie odpowiedniej do wieku opieki w różnych placówkach często oddalonych od siebie, domu i miejsca pracy. Przy tym wszystkim kobieta bierze pod uwagę oczekiwania swojego pracodawcy. Nie bez znaczenia jest obawa przed możliwymi chorobami dziecka, szczególnie uczęszczającego do zorganizowanych placówek opieki typu przedszkole, żłobek, co wpływa na jej dyspozycyjność. Pojawia się też obawa utraty dotychczasowych kompetencji na skutek przerwy w świadczeniu pracy zawodowej. Ponadto na te wszystkie czynniki nakładają się tęsknota za dzieckiem czy lęk o stres dziecka związany z rozłąką z matką, która do tej pory mu towarzyszyła. Jak wynika z podanych danych, pracownice – mamy chcą pracować, jednak obawiają się, czy spełnią własne i pokładane w nich oczekiwania.

Na organach ustawodawczych spoczywa odpowiedzialność za stworzenie takiego systemu prawnego, aby podmioty, które chcą wspierać kobiety (rodziców) na rynku pracy,

miały skuteczne do tego narzędzia. Chodzi o zachowanie równowagi między życiem rodzinnym a pracą.

W ostatnich latach wdrożono szereg rozwiązań w obszarach polityki prorodzinnej i prawa pracy sprzyjających tworzeniu warunków ułatwiających łączenie pracy zawodowej z rodzicielstwem, m.in. rozwiązania wynikające z przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym, ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy i niektórych innych ustaw implementujących do polskiego systemu prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającą dyrektywę Rady 2010/18/UE 2019/1158, zwaną dyrektywą *work-life balance*. Powołane regulacje stanowią ważny element systemu przyjaznego rodzicom wykonującym pracę zarobkową i matkom powracającym na rynek pracy po urodzeniu dziecka. Jednocześnie rodzice, a w szczególności matki, wskazują, że deficyt usług opiekuńczych w postaci niewystarczającego dostępu do miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3 stanowi istotną barierę w łączeniu roli pracownika i rodzica.

W ocenie Rzecznika niezbędne jest dokonanie ewaluacji proponowanych rozwiązań prawnych i rozważenie zasadności podjęcia działań systemowych w celu zapewnienia powszechnego i równego dostępu do zróżnicowanych form opieki dla dzieci do lat 3 bez względu na miejsce zamieszkania rodzica. Rolą państwa jest tworzenie przez władze publiczne rozwiązań prawnych i organizacyjnych umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych sprzyjających rodzinie, przez objęcie instytucjonalną opieką małych dzieci w czasie, kiedy matka (rodzice) wykonują obowiązki zawodowe. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁰ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z pytaniem, czy aktualnie są prowadzone analizy lub prace nad rozszerzeniem ram prawnych prowadzących do efektywnego wzrostu liczby kobiet powracających na rynek pracy.

⁴¹⁰ III.7040.28.2023 z 29 czerwca 2023 r.

Art. 72 – Prawa dziecka

- 1. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.*
- 2. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.*
- 3. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka.*
- 4. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.*

1. Kontakty między rodzicami a małoletnimi dziećmi

Omówienie: Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia.

Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

1. Zasady udostępniania materiałów archiwalnych

Do Rzecznika wpłynęło pismo Polskiego Towarzystwa Historii Prawa (PTHP) dotyczące ograniczenia wolności badań naukowych, będącego konsekwencją zmian w zakresie udostępniania materiałów archiwalnych w związku z wejściem w życie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁴¹¹.

Przedstawiciele środowiska naukowego wyrażali opinię, że obowiązujące przepisy w zakresie, w jakim ustanawiają zakaz udostępniania materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy archiwalnej przed upływem 70 lat i jednocześnie nie przewidują możliwości wcześniejszego ich udostępnienia, gdy uzasadnione jest to potrzebami nauki, znacznie utrudniają możliwość prowadzenia badań naukowych i w sposób nieproporcjonalny ograniczają chronione konstytucyjnie wolności i prawa, o których stanowi art. 54 ust. 1, art. 61 ust. 1 i 2 oraz art. 73 Konstytucji. Także w ocenie Rzecznika obowiązujące przepisy ustawy archiwalnej w sposób nadmierny ograniczają wolność badań naukowych, wolność korzystania z dóbr kultury, wolność pozyskiwania informacji, a także prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Nie ulega wątpliwości, że wskazane wyżej prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w Konstytucji. W tym kontekście powołać należy art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ustawodawca, dokonując wyboru w zakresie sposobu regulacji prawnej kwestii, w której koniecznym jest rozstrzygnięcie konfliktu wartości, winien kierować się zasadą proporcjonalności i ocenić, czy projektowana regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), regulacja ta jest niezbędna ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, z którym jest powiązana

⁴¹¹ Ustawa z 25 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1641 ze zm.).

(zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).

Z przekazanych Rzecznikowi informacji wynika, że sygnalizowany problem jest znany Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które pozytywnie odniosło się do postulatu zmian przepisów ustawy archiwalnej i zapowiedziało podjęcie prac legislacyjnych. Niestety, dotychczas wspomniane prace legislacyjne nie zostały podjęte. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁴¹² do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 16b ustawy archiwalnej dla celów naukowych, w sposób umożliwiający w praktyce ich prowadzenie, przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności poszanowania prawa do prywatności.

W odpowiedzi Minister poinformował⁴¹³, że realizacja postulatu dotyczącego podjęcia prac legislacyjnych, zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 16b ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, do celów naukowych, z uwagi na kończącą się kadencję Sejmu RP nie jest możliwa. Zasygnalizowano jednak, że zostanie przeprowadzona analiza celowości zaproponowanych zmian legislacyjnych oraz przedstawione zostaną rozwiązania, które rozwiążą problem dostępności materiałów archiwalnych w archiwach państwowych.

⁴¹² VII.713.1.2023 z 3 października 2023 r.

⁴¹³ Pismo z 23 października 2023 r.

Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska

- 1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.*
- 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.*
- 3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.*
- 4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.*

1. Tworzenie parków narodowych

Objęcie danego obszaru generalnym aktem prawnym uznającym go za park narodowy jest obecnie nie tylko najsilniejszym, ale także najbardziej efektywnym sposobem zagwarantowania nienaruszalności jego zasobów przyrodniczych.

W dobie postępujących w szybkim tempie zmian klimatycznych wzmacnianie takich gwarancji wydaje się szczególnie istotne. Niekorzystne zjawiska, takie jak np. susze i powodzie, będące m.in. konsekwencją dynamicznego zmniejszania powierzchni pierwotnych ekosystemów, a także niezrównoważone gospodarcze przekształcanie naturalnych siedlisk przyrodniczych, oznaczają bowiem degradację środowiska nie tylko w aspekcie warunków bytowania fauny i flory, ale także jakości życia ludzi.

Ochrona środowiska, zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom jego degradacji oraz zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego stanowią obowiązek władz publicznych (zob. art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 Konstytucji). Obowiązujące w Polsce prawo deklaruje każdemu możliwość powszechnego korzystania z dobrodziejstw przyrody.

Od ustanowienia ostatniego parku narodowego w Polsce minęły 22 lata. Obecnie istnieją 23 parki narodowe, które zajmują zaledwie ok. 1% powierzchni kraju. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest obowiązująca procedura tworzenia parków, która z jednej strony zakłada uzależnienie określenia zasięgu granic parków od pozytywnego stanowiska organów uchwałodawczych właściwych miejscowo jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej – nie oferuje tym jednostkom prostej i pewnej drogi rekompensaty za odebranie (lub przynajmniej mocne ograniczenie) możliwości inwestycyjnych danych terenów, a tym samym za odpowiednie zmniejszenie wpływów do budżetów jednostek. Jakkolwiek trudno przecenić rolę turystyki w kontekście funkcjonowania gospodarki lokalnej, opierającej się jednak w dużej mierze na zasobach przyrodniczych danych terenów, to w pełni zrozumiałe wydają się zastrzeżenia samorządów do koncepcji tworzenia parków, jeśli ustawodawca nie gwarantuje im zwrotu utraconych korzyści dla budżetu. Eksperti zajmujący się tą tematyką podkreślają, że

mechanizm ten skutecznie blokuje możliwość obejmowania terenów ekologicznie cennych ową najsilniejszą formą ochrony przyrody, jaką jest park narodowy.

Tymczasem ani postulaty społeczne zawarte w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, ani postulaty środowisk przyrodniczych i samorządowych, zgłoszone w toku procedowania projektu ustawy o parkach narodowych z 2022 r., nie spotkały się dotychczas z akceptacją ustawodawcy, nie zostały też poddane konstruktywnej krytyce. W związku z tym, że powyższe zagadnienia pozostają w dalszym ciągu otwarte, a stan obecny utrudnia obejmowanie terenów ekologicznie cennych ochroną, jaką dają parki narodowe, Rzecznik zwrócił się⁴¹⁴ do Ministra Klimatu i Środowiska o odniesienie się do tych uwag i wątpliwości.

W odpowiedzi Minister wskazał, że projekt ustawy o parkach narodowych jest pierwszym w historii projektem ustawy poświęconym wyłącznie parkom narodowym. Prace nad przygotowaniem projektu ustawy toczyły się z udziałem przedstawicieli parków narodowych oraz organizacji związków zawodowych działających w parkach. Projekt był także poddany szerokim konsultacjom społecznym, w tym z udziałem przedstawicieli samorządów. W projekcie ustawy o parkach narodowych zaproponowano, aby określanie granic odbywało się przy czynnym udziale zainteresowanych stron, w tym przedstawicieli samorządów, w procedurze konsultacji społecznych. Organ opracowujący projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie parku narodowego, w przypadku jego tworzenia, będzie zobowiązany do opracowania programu rozwoju regionu, ze wskazaniem źródeł finansowania określonych działań zawartych w programie. Program będzie opracowywany w procedurze konsultacji społecznych, a ponadto będzie podlegał opiniowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego. wobec powyższego wszyscy zainteresowani, w tym przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, będą mieli zapewnioną możliwość wpływu na jego treść. Zdaniem resortu nowy proces określania granic (tworzenia) parków narodowych pozwoli na zwiększenie partycypacji społecznej, a jednocześnie umożliwi budowanie poparcia dla idei parków narodowych. Propozycja ta stanowi kompromis między potrzebami tworzenia parków narodowych a potrzebami rozwoju regionu.

⁴¹⁴ V.7200.33.2023 z 8 sierpnia 2023 r.

2. Koszty utylizacji porzuconych odpadów

Do Rzecznika trafiały skargi właścicieli nieruchomości kwestionujących domniemanie prawne wynikające z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach⁴¹⁵. Regulacja ta przewiduje, że domniemywa się, iż władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Domniemanie to budzi kontrowersje na gruncie stosowania regulacji przewidującej obowiązek posiadacza odpadów niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania oraz kompetencję do nakazania przez właściwy organ w drodze decyzji administracyjnej usunięcia tych odpadów, jeżeli obowiązek ich usunięcia nie jest dobrowolnie realizowany.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że władający nieruchomością, na której nielegalnie zgromadzono odpady może uwolnić się od odpowiedzialności wyłącznie w jeden sposób – wskazując inny podmiot, któremu można przypisać status posiadacza odpadów. Ciężar wykazania, że za zgromadzone na nieruchomości odpady odpowiada inny podmiot niż jej właściciel, spoczywa na nim samym. Jednak w konkretnych przypadkach domniemanie to powoduje trudne do zaakceptowania ze względu na zasadę sprawiedliwości społecznej skutki. Ze stanów faktycznych spraw przedstawianych RPO wynika bowiem, że występują przypadki, w których dochodziło do „podrzucenia” odpadów na nieruchomość przez nieustalonych sprawców, co potwierdzają wyniki prowadzonych przez organy ścigania postępowań przygotowawczych. Nieustalenie sprawców tego rodzaju czynów powoduje brak jakiegokolwiek możliwości uwolnienia się przez właściciela władającego nieruchomością od odpowiedzialności za zgromadzone na nieruchomości odpady, których koszt usunięcia może być znaczny. Problem mogłoby rozwiązać wsparcie finansowe dla osób znajdujących się w tej sytuacji. Jest ono jednak niedostępne dla osób fizycznych, które muszą we własnym zakresie ponieść koszty usunięcia odpadów nawet wówczas, gdy nie budzi wątpliwości, że same nie doprowadziły do ich nielegalnego zgromadzenia. Osoby fizyczne są odmiennie traktowane niż znajdujące się w tożsamej sytuacji jednostki samorządu terytorialnego, dla których przewidziane są formy wsparcia finansowego w ramach programu priorytetowego. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁶ do Ministra Klimatu i Środowiska o przedstawienie stanowiska w sprawie wprowadzenia programu wsparcia finansowego dla

⁴¹⁵ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.).

⁴¹⁶ V.7203.5.2023 z 8 lutego 2023 r.

osób fizycznych na usuwanie odpadów porzuconych na nieruchomościach, którymi władają.

Minister wyjaśnił⁴¹⁷, że w przypadku porzuconych odpadów w pierwszej kolejności to posiadacz odpadów jest obowiązany usunąć odpady z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania, w tym odpady porzucone po zakończeniu prowadzenia działalności gospodarczej. Dopiero w przypadku niewykonania obowiązku przez zobowiązanego, organy ochrony środowiska są zobowiązane do wydania decyzji nakazującej ich usunięcie, a także – w razie potrzeby – do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego w administracji oraz wykonania zastępczego wydanej decyzji. Zdaniem resortu klimatu i środowiska wsparcie finansowe dedykowane władającym powierzchnią ziemi będącym domniemanym posiadaczem odpadów ze środków publicznych na usuwanie nielegalnie zdeponowanych odpadów jest niezasadne. Nie można wykluczyć przypadków, że władający powierzchnią ziemi jest faktycznym posiadaczem odpadów, co za tym idzie – mogłoby to doprowadzić do finansowania nielegalnych działalności. Ponadto takie wsparcie finansowe być może stanowiłoby dodatkową zachętę do postępowania z odpadami niezgodnie z przepisami w zakresie gospodarowania odpadami, co jest sprzeczne z podejmowanymi działaniami zwalczającymi przestępczość środowiskową. Z tego względu wsparcie finansowe z zewnętrznych źródeł publicznych, takich jak środki NFOŚiGW na zagospodarowanie porzuconych odpadów zagrażających życiu, zdrowiu lub środowisku, ma charakter interwencyjny, wspomagający finansowo jedynie samorządy.

3. Dopuszczalność zakwestionowania przed sądem planu urządzenia lasu

Rzecznik zwrócił się do Marszałka Sejmu RP w sprawie wyroku z 2 marca 2023 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym orzekł on, że Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 216 ust. 2 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości, ponieważ wykluczyła możliwość zaskarżenia przez organizacje ochrony środowiska przed sądem planów urządzenia lasu.

⁴¹⁷ Pismo z 1 marca 2023 r.

Przedmiotowy wyrok rozstrzygnął kwestię zgodności z prawem Unii Europejskiej krajowych regulacji prawnych, wykluczających możliwość poddania sądowej kontroli planów urządzenia lasu. Jego wykonanie wymaga podjęcia działań zmierzających w szczególności do określenia właściwej ścieżki sądowej kontroli planów urządzenia lasu. Projekt nowelizacji ustawy o lasach realizujący to założenie został złożony do laski marszałkowskiej w marcu 2022 r., jednak poza skierowaniem do opiniowania i konsultacji nie doczekał się dalszych prac. Wobec powyższego RPO zwrócił się⁴¹⁸ do Marszałka Sejmu RP o rozważenie nadania dalszego biegu temu projektowi.

4. Rozwój prosumenckiej energetyki solarnej

W związku z licznymi skargami Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię rozwoju prosumenckiej energetyki solarnej. O konieczności, a zarazem słuszności wspierania przez państwo inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii przesądzają zarówno przepisy prawa krajowego, jak i międzynarodowego – przede wszystkim prawa Unii Europejskiej. W wymiarze społecznym czyste środowisko oraz bezpieczeństwo energetyczne są wartościami nie do przecenienia. Ekologiczne sposoby pozyskiwania energii – np. z wykorzystaniem technologii fotowoltaicznej – mogą przyczynić się do wzmocnienia ochrony tych wartości. Inwestowanie przez obywateli w mikrofotowoltaikę z pewnością może przyczynić się do poprawy stanu środowiska i zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju. Ze skarg kierowanych do RPO wynika, że część skarżących rozczarowana jest zmianą polityki tak w zakresie rozliczania wyprodukowanej energii, jak i w zakresie systemu publicznego wsparcia dla domowych inwestycji fotowoltaicznych oraz jego funkcjonowania w praktyce.

W skargach powtarzały się następujące zarzuty: zmiana systemu rozliczania energii z „*net metering*” (system opustów) na „*net billing*” (system kosztowy) nastąpiła w sposób nagły, uniemożliwiając racjonalne podjęcie decyzji o zainwestowaniu w mikrofotowoltaikę lub o przejściu na nowy system; zmiana zasad udzielania dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w związku z przejściem na „*net billing*” jest dyskryminująca dla prosumentów rozliczających się na zasadzie opustów; prosumenci zostali niesprawiedliwie wykluczeni ze świadczeń osłonowych w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej; procedura ubiegania się

⁴¹⁸ V.7202.5.2022 z 15 marca 2023 r.

o dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oparta na komunikacji elektronicznej dyskryminuje obywateli wykluczonych cyfrowo.

Analizy przeprowadzone w Biurze RPO pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że decyzje obywateli o przejściu na energię solarną dyktowane są głównie dwoma czynnikami: opłacalnością fotowoltaiki dla budżetów domowych i troską o środowisko. Jakkolwiek drugi z tych czynników jest wynikiem pogłębiającej się świadomości środowiskowej obywateli, w czym wiodącą rolę odgrywają edukacja i kampanie społeczne, to pierwszy wydaje się wypadkową odpowiednich regulacji prawnych i oferowanego przez władze publiczne wsparcia finansowego dla wdrażania ekologicznych rozwiązań w gospodarstwach domowych. Zmiany w tym zakresie dokonane na przestrzeni ostatnich 2 lat wydają się działać na obywateli zniechęcająco. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁴¹⁹ do Ministra Klimatu i Środowiska o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii wskazał⁴²⁰, że działanie na rzecz implementacji systemu „*net billing*” jest częścią zaangażowania polskiego rządu w promowanie zrównoważonych praktyk energetycznych oraz spełnienia celów w zakresie rozwoju energetyki odnawialnej. Zaktualizowany system rozliczeń dla prosumentów ma na celu zwiększenie autokonsumpcji energii produkowanej przez prosumentów oraz wspieranie dążeń do minimalizacji negatywnego wpływu emisji CO₂ na środowisko naturalne. Rozliczenia w systemie „*net billing*” mają na celu zrównoważony i stabilny rozwój lokalnej energetyki rozproszonej wraz z zapewnieniem bezpieczeństwa systemu energetycznego i sprawiedliwego podziału kosztów jego utrzymania przez wszystkich odbiorców energii oraz korzyści po stronie samych prosumentów. W ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska ustawodawca w odpowiedzialny sposób przewidział dla prosumentów, których inwestycje były w trakcie realizacji, czas na zakończenie inwestycji i możliwość skorzystania z systemu „*net metering*” w wyznaczonych okresach przejściowych. Pełnomocnik podkreślił, że system „*net billing*” został starannie zaprojektowany tak, aby umożliwić prosumentom wykorzystanie w jak największym stopniu autokonsumpcji energii. Z kolei osobom, które można zakwalifikować jako wykluczone cyfrowo, umożliwiono składanie wniosku poprzez pełnomocnika, którym może być dowolna osoba z rodziny i znajomych wskazana przez wnioskodawcę. Dodatkowo na terenie każdego województwa powstała baza kontaktów do doradców energetycznych, którzy służą pomocą w odpowiedzi na pytania związane z uzyskaniem

⁴¹⁹ V.7200.66.2022 z 2 października 2023 r.

⁴²⁰ Pismo z 8 listopada 2023 r.

dofinansowania w ramach działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

5. Zanieczyszczenie świetlne

Omówienie: Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska.

Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów

1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

1. Problemy z wynajmem lokali na wolnym rynku

Do Rzecznika docierały sygnały od obywateli wskazujące na problemy z wynajmem lokali mieszkalnych na tak zwanym wolnym rynku. Wynikało z nich, że część prywatnego zasobu mieszkaniowego nie jest wykorzystywana i użytkowana. Dotyczy to w szczególności nowych mieszkań nabytych inwestycyjnie przez osoby prywatne i traktowanych jako lokata kapitału czy też przyszłe zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych dzieci.

Zarówno prawa przysługujące właścicielom lokali mieszkalnych, jak i prawa przysługujące osobom używającym lokali mieszkalnych na podstawie innych tytułów niż własność, podlegają ochronie konstytucyjnej. W odniesieniu do właścicieli lokali mieszkalnych gwarancje ochrony ich praw wynikają zarówno z zasad o charakterze ustrojowym (art. 20 i art. 21 ust. 1 Konstytucji), jak również ze szczegółowych postanowień Konstytucji (art. 64). Z kolei prawa lokatorów jako prawa majątkowe podlegają ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz na podstawie art. 75 ust. 1 i 76 Konstytucji.

Obecne uregulowania prawne, zapewniające ochronę lokatorom, w praktyce mogą obracać się przeciwko nim. Właściciele mieszkań podnoszą, że ze względu na szeroką ochronę lokatorów obawiają się wynajęcia posiadanego mieszkania rodzinom czy też osobom z dziećmi, które to grupy objęte są szczególną ochroną w zakresie trwałości najmu oraz przed eksmisją. Sytuacja ta dotyczy m.in. samotnych matek z dzieckiem, które według wpływających do Biura RPO skarg, w praktyce mają niewielkie szanse na najem lokalu z zasobu prywatnego. Właściciele obawiają się braku możliwości szybkiego odzyskania lokalu w sytuacji, gdy najemca z dzieckiem po zakończeniu umowy najmu nie zechce dobrowolnie lokalu opuścić. Stąd niechęć właścicieli do wynajmowania mieszkań na wolnym rynku w oparciu o umowy długoterminowe. Problem jest jednak bardziej złożony, ponieważ większość sporów na tle realizacji umowy najmu oraz opróżnienia lokalu mieszkalnego po zakończeniu najmu może być wiążąco rozstrzygnięta jedynie na drodze sądowej, zaś postępowania sądowe w tego typu sprawach mogą trwać nawet kilka lat. Tak

więc gwarancje prawne chroniące i najemcę, i właściciela mieszkania w praktyce często nie mogą zostać skutecznie zrealizowane z uwagi na mankamenty procedur sądowych i systemową przewlekłość postępowań.

Rośnie liczba osób, których nie stać na wynajem mieszkań na wolnym rynku, a ich dochody są zbyt wysokie, aby otrzymać wsparcie z zasobu mieszkaniowego gminy. Jednocześnie osoby te nie mają szans na uzyskanie kredytu na zakup własnego mieszkania.

Sytuacja, w której osoby pracujące i osiągające dochody nie są w stanie, bądź nie mogą z uwagi na brak ofert, wynająć mieszkania na wolnym rynku, a jednocześnie nie mogą skorzystać z innych form wsparcia mieszkaniowego oferowanego przez państwo, powinna skłonić władze publiczne do jej analizy i adekwatnej reakcji. Rzecznik zwrócił się⁴²¹ więc do Ministra Rozwoju i Technologii o informację, jakie działania są obecnie podejmowane bądź planowane w celu rozwiązania opisanego problemu.

Minister wskazał⁴²², że kształt rozwiązań przewidzianych w ustawie o prawach lokatorów jest rezultatem poszukiwań sposobu wyważenia interesów stron stosunku najmu oraz zapewnienia stabilności najmu, tj. zachowania proporcji pomiędzy prawami lokatorów a prawami właścicieli. Wypracowywanie optymalnych rozwiązań w tym zakresie jest przedmiotem analiz Ministerstwa. Resort na bieżąco analizuje aktualną sytuację na rynku wynajmu lokali mieszkalnych. Do resortu docierają również sygnały o trudnościach w najmie lokali mieszkalnych na rynku prywatnym. W związku z faktem, że dane GUS wynikające z NSP 2021 nie zawierają m.in. informacji na temat struktury własnościowej mieszkań niezamieszkałych (pustostanów), trudno jest określić, jaki procent tych mieszkań należy do prywatnych właścicieli, a tym samym określić skalę problemu w tym zakresie. Segment rynku wynajmu mieszkań prywatnych będzie podlegał dalszej obserwacji w celu podjęcia ewentualnych działań. Ministerstwo podejmuje także działania mające na celu zwiększenie nakładów na remonty istniejącego zasobu budynków komunalnych, które ze względu na stan techniczny nie są użytkowane. Zwiększenie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową wynika z założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego.

⁴²¹ IV.7210.24.2022 z 6 stycznia 2023 r.

⁴²² Pismo z 25 stycznia 2023 r.

2. Brak tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowych do gruntu pod ich budynkami

Od wielu lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem dotyczący braku tytułu prawnego wielu spółdzielni mieszkaniowych do gruntu pod budynkami spółdzielczymi. Problem ten wyłonił się w związku z uchwałą Sądu Najwyższego, zgodnie z którą niedopuszczalne jest założenie księgi wieczystej w celu jej ujawnienia w momencie, gdy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest ustanowione w budynku położonym na gruncie, do którego spółdzielnia nie przysługuje własność albo użytkowanie wieczyste.

W związku z licznymi skargami od obywateli wpływającymi do Rzecznika problem dotyczący skutków podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały od 2013 r. był podejmowany na płaszczyźnie generalnej, m.in. do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Infrastruktury i Rozwoju czy Ministra Infrastruktury i Budownictwa. W wystąpieniach tych Rzecznik wskazywał na konieczność podjęcia przez ustawodawcę pilnej interwencji legislacyjnej. Niepodjęcie działań w celu rozwiązania problemu oznacza tolerowanie przez ustawodawcę sytuacji, w której grupa obywateli – nie ze swojej winy – zmuszona jest do ponoszenia niekorzystnych skutków prawnych stanów, które w dużej mierze są efektem zaniechań legislacyjnych w minionych latach. Taki stan narusza zaufanie obywateli do państwa, a także do stanowionego prawa i nie może być akceptowany w praworządnym państwie. Pożądane wydaje się znalezienie rozwiązań prawnych, których skutkiem nie będzie ustanowienie barier finansowych, uniemożliwiających spółdzielniom i ich członkom poniesienie kosztów uwłaszczenia, z drugiej zaś strony – które nie będą budziły wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Z informacji opublikowanych pod koniec 2022 r. w środkach masowego przekazu wynikało, że resort rozwoju i technologii podjął działania legislacyjne mające na celu wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających spółdzielniom mieszkaniowym uregulowanie stanu prawnego gruntów, na których w przeszłości wybudowały budynki mieszkalne. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴²³ do Ministra Rozwoju i Technologii o udzielenie informacji na temat stanu prowadzonych prac legislacyjnych dotyczących poruszanej problematyki i proponowanych rozwiązań.

W odpowiedzi Minister zaznaczył⁴²⁴, że problem, na który RPO zwrócił uwagę, jest przedmiotem zainteresowania resortu. Funkcjonujące mechanizmy regulacji stanów

⁴²³ IV.7211.250.2021 z 24 marca 2023 r.

⁴²⁴ Pismo z 23 kwietnia 2023 r.

prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie nie pozwalają na kompleksowe rozwiązanie problemu regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, a ewentualne działania pozalegisłacyjne charakteryzowałyby się ograniczoną skutecznością. W związku z powyższym podjęto działania zmierzające do opracowania projektu ustawy, który całościowo obejmowałby kwestie regulacji stanów prawnych gruntów zabudowanych przez spółdzielnie, a jednocześnie jego postanowienia nie byłyby kwestionowane pod kątem zgodności z Konstytucją. Efektem tych prac jest uzgodniony wewnątrzresortowy i przekazany w dniu 31 marca 2023 r. do uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD458. Projekt zakłada m.in. przyznanie ograniczonego w czasie (w terminie roku od wejścia ustawy w życie) roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów oraz o nieodpłatne przeniesienie własności budynków na rzecz spółdzielni, które dotąd nie dysponowały tym prawem. Proponowane regulacje pozwolą na rozwiązanie problemu braku tytułu prawnego spółdzielni mieszkaniowych do gruntów pod budynkami spółdzielczymi. Stabilizacji ulegnie sytuacja prawna osób posiadających spółdzielcze prawa do lokali w budynkach posadowionych na gruncie o nieuregulowanym do tej pory stanie prawnym. Odpadnie bowiem przesłanka niedopuszczalności zakładania ksiąg wieczystych dla tych lokali. Umożliwi to łatwiejszy obrót lokalami oraz skorzystanie z możliwości przekształcenia spółdzielczego prawa do lokalu w odrębną własność. Szacowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów to III kwartał 2023 r.

Rzecznik zwrócił się⁴²⁵ do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o udzielenie informacji, czy w Rządowym Centrum Legislacji są procedowane także inne projekty ustaw dotyczące opisanego problemu, a jeżeli tak, to na jakim znajdują się etapie.

W odpowiedzi poinformowano⁴²⁶ Rzecznika, że poza projektem ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe opracowanym przez Ministra Rozwoju i Technologii, w Rządowym Centrum Legislacji nie są procedowane inne projekty dotyczące problemu braku tytułu prawnego wielu spółdzielni mieszkaniowych do gruntu pod budynkami spółdzielczymi. Sprawa wymaga zatem dalszego monitorowania przez RPO.

⁴²⁵ IV.7211.250.2021 z 26 kwietnia 2023 r.

⁴²⁶ Pismo z 8 maja 2023 r.

3. Ochrona przed eksmisją „na bruk”

Kolejny raz Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność zapewnienia osobom eksmitowanym choćby minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” w przypadkach, gdy na drodze przymusu państwowego (egzekucji administracyjnej) wykonywany jest obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników, wynikający z decyzji administracyjnej.

Działania te winny mieć przede wszystkim na celu dostosowanie regulacji zawartych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do wytycznych zawartych w wyroku⁴²⁷ Trybunału Konstytucyjnego. Konieczne wydaje się zatem rozważenie celowości wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających osobom eksmitowanym na podstawie decyzji administracyjnej ochronę przed bezdomnością dalej idącą niż tylko zapewnienie standardu na poziomie minimalnym.

Minister Finansów stoi na stanowisku, że kwestia wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest zagadnieniem złożonym i ma charakter interdyscyplinarny. Wymaga bowiem nie tylko zmian w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ale przede wszystkim nowelizacji ustaw dotyczących pragmatyki zawodowej służb mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz ustaw infrastrukturalnych regulujących kwestie związane z ustalaniem lokalizacji autostrad, linii kolejowych, lotnisk, strategicznych inwestycji w sektorze naftowym czy też budowli przeciwpowodziowych. Dlatego właściwym do wykonania wspomnianego wyroku TK jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Tymczasem Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – w odpowiedzi na wystąpienie RPO – wskazał, że wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych do wytycznych Trybunału Konstytucyjnego zawartych we wspomnianym wyroku wykracza poza zakres działania ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

W sprawie powstał więc negatywny spór kompetencyjny pomiędzy ministrami. Z uwagi na to, że od ponad pięciu lat pozostaje niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zaś jego realizacja wymaga zmiany obowiązujących przepisów, obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów jest rozstrzygnięcie tego sporu kompetencyjnego.

⁴²⁷ Wyrok TK z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15.

Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁴²⁸ do Premiera o poinformowanie o stanowisku zajęтым w tej sprawie oraz podjętych działaniach.

W odpowiedzi Minister Finansów poinformował⁴²⁹, że Prezes Rady Ministrów rozstrzygnięciem z 22 marca 2023 r. orzekł, że ministrem właściwym w sprawie podjęcia prac legislacyjnych w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest Minister Finansów. W związku z tym zostały zainicjowane prace zmierzające do unormowania tej materii. Ministerstwo Finansów wystąpiło do pozostałych ministerstw z prośbą o przedstawienie wykazu przepisów prawnych, będących w zakresie spraw właściwych ministrów, które wymagają dostosowania do wytycznych powyższego wyroku. Sprawa wymaga dalszego śledzenia przez RPO.

4. Podwyżki cen energii cieplnej

Do Rzecznika wpłynęły skargi Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP oraz poszczególnych spółdzielni mieszkaniowych, które wskazywały na konieczność interwencji ustawodawczej w sprawie wzmocnienia ochrony mieszkańców budynków wielolokalowych przed drastycznymi podwyżkami cen energii cieplnej w przypadku, gdy ciepło na potrzeby gospodarstwa domowego jest dostarczane przez przedsiębiorstwa energetyczne eksploatujące kotłownie gazowe. W skargach podnoszone były zarzuty nierównego traktowania odbiorców ciepła systemowego, korzystających z ciepła wytwarzanego w kotłowniach gazowych, z tzw. zewnętrznego źródła ciepła, którzy jako gospodarstwa domowe płacą wyższe ceny gazu w porównaniu z gospodarstwami domowymi ogrzewanymi gazem spalonym w wewnętrznym źródle ciepła. Aktualnie odbiorcy gazu w domach jednorodzinnych i w zabudowie mieszkaniowej, posiadający własne kotły gazowe, mają zagwarantowaną zdecydowanie szerszą ochronę, zarówno jeśli chodzi o cenę gazu (dwukrotnie niższą), jak też okres ochronny, który ma trwać do 31 grudnia 2027 r.

W ocenie Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP problem nieuzasadnionego różnicowania gospodarstw domowych mógłby zostać rozwiązany poprzez nowelizację Prawa energetycznego. Związek Rewizyjny SM RP stanął na stanowisku, że: „nie ma przeciwwskazań ze strony uregulowań unijnych, do ustawowego zrównania sytuacji odbiorców w gospodarstwach domowych i odbiorców wrażliwych i ustalenie jednakowej ceny gazu dla ww. podmiotów bez względu na to, czy gaz na potrzeby

⁴²⁸ IV.7214.40.2022 z 1 marca 2023 r.

⁴²⁹ Pismo z 27 kwietnia 2023 r.

określone art. 62b ust. 1 pkt 2 Prawa energetycznego jest sprzedawany im bezpośrednio, czy też jest on nabywany na ich rzecz, tj. na potrzeby wytworzenia dla nich ciepła, przez przedsiębiorstwa energetyczne”. Argumenty środowiska spółdzielczego, w tym również postulaty przedłużenia okresu obowiązywania obniżonej stawki VAT na ciepło systemowe (5%), które wypływają z troski o mieszkańców zasobów spółdzielczych, w pełni zasługują na gruntowne rozważenie. Z niezrozumiałych względów – w obliczu tak znacznych podwyżek energii i gazu – mieszkańcy zasobów spółdzielczych muszą ponosić wyższe koszty ogrzewania niż gospodarstwa domowe korzystające z ciepła wytwarzanego w lokalnych kotłowniach.

W ocenie Rzecznika nie można odmówić słuszności postulatowi spółdzielni mieszkaniowych, aby mieszkańcom budynków wielorodzinnych korzystających z ciepła systemowego zagwarantować ochronę, którą obecnie zapewnioną mają gospodarstwa domowe korzystające w oparciu o Prawo energetyczne z gazowej ochrony taryfowej do 31 grudnia 2027 r. Aktualnie rządowe programy pomocowe różnicują zakres pomocy, co przekłada się na znaczące i trudne do zaakceptowania różnice w kosztach ogrzewania ponoszonych przez gospodarstwa domowe. Rzecznik zwrócił się⁴³⁰ więc do Ministra Klimatu i Środowiska o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Minister wyjaśnił⁴³¹, że mechanizm zatwierdzania przez Prezesa URE taryf na paliwa gazowe dla odbiorców wrażliwych został faktycznie przedłużony do końca 2027 r. Powyższe nie jest jednak jednoznaczne z utrzymaniem maksymalnej ceny paliw gazowych obowiązującej w 2022 i 2023 r. Dlatego nie można mówić o nierównym traktowaniu dwóch grup odbiorców, polegającym na dłuższym okresie ochrony dla odbiorców gazu sieciowego (do 2027 r.), gdyż mechanizm rekompensat gwarantujący utrzymanie cen gazu dla odbiorców taryfowych na niezmiennym poziomie został również ograniczony czasowo do końca 2023 r. Fakt objęcia taryfą na gaz odbiorców indywidualnych do 2027 r. nie przesądza jednakże o wysokości cen gazu w kolejnych latach w tym okresie. Zarówno przyjęcie poprawki do ustawy w zaproponowanym przez spółdzielnię zakresie, jak i rozszerzająca interpretacja, czyli przyjęcie możliwości wspierania dodatkowo odbiorców gazu na szerszą skalę, spowodowałoby zachwianie podstaw finansowania systemu. Obowiązujące przepisy prawa zabezpieczają interesy wszystkich tych odbiorców, którzy powinni podlegać szczególnej ochronie i nie jest na obecnym etapie wskazane dokonywanie zmian w tym zakresie. Zagadnienie przedłużenia okresu obowiązywania

⁴³⁰ IV.7215.108.2022 z 13 lutego 2023 r.

⁴³¹ Pismo z 6 marca 2023 r.

obniżonej stawki VAT na ciepło systemowe leży zaś poza kompetencją Ministra Klimatu i Środowiska.

Art. 76 – Ochrona praw konsumentów

Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

1. Problemy wierzycieli banku w upadłości

Na tle spraw badanych przez Rzecznika uwidocznił się problem dotyczący niedostosowania systemu teleinformatycznego – Krajowy Rejestr Zadłużonych do potrzeb specyficznej grupy wierzycieli, którą w przypadku upadłości banku stanowią konsumenci dochodzący roszczeń wynikających z unieważnienia umowy kredytu indeksowanego albo denominowanego we franku szwajcarskim.

Artykuł 216a Prawa upadłościowego nakazuje dokonywanie zgłoszenia wierzytelności wobec upadłego poprzez system teleinformatyczny. Dążenie do informatyzacji postępowań upadłościowych znajduje uzasadnienie w konieczności usprawnienia prowadzenia tego rodzaju spraw, które ze swej istoty obejmują jednocześnie wiele podmiotów. Zarazem funkcjonalność tego trybu prowadzenia czynności w postępowaniu po ogłoszeniu upadłości należy oceniać w kontekście gwarancji konstytucyjnych wynikających z prawa do sądu, w szczególności z prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury, zgodnej z wymogami sprawiedliwości, wobec każdego z wierzycieli, który staje się uczestnikiem postępowania upadłościowego. Zgłoszenie wierzytelności wobec upadłego dłużnika jest kluczową czynnością, będącą na tym etapie jedyną drogą dochodzenia ochrony praw majątkowych przez wierzyciela – byłego klienta banku, którego roszczenie nie jest typowo związane z posiadanym w tym banku rachunkiem. Stopień skomplikowania procedury zgłoszenia wierzytelności powinien przewidywać, że w aktualnych warunkach wierzycielem banku, który oferował tzw. kredyty frankowe, może stać się konsument dochodzący roszczeń w związku z abuzywnym charakterem umowy kredytowej.

Dotychczasowe doświadczenia związane ze zgłaszaniem wierzytelności wobec banku w upadłości ujawniły niedostosowanie systemu teleinformatycznego pod względem braku osobnych formularzy pozwalających na opisanie roszczenia wynikającego z nieważności umowy frankowej, jak też ułatwiających wskazanie właściwej kategorii zaspokojenia.

Jednym z zauważonych problemów jest także brak pola do wypełnienia przy zgłaszaniu wierzytelności, które przewidywałoby dokonanie wspólnego zgłoszenia przez

współkredytobiorców umowy frankowej, chociaż umowy zawarte przez kilku współkredytobiorców często występowały w obrocie. W związku z tym stworzenie funkcjonalności stanowiącej osobny formularz do wierzytelności związanych z nieważnością umowy kredytu frankowego lub upraszczającej opisanie wierzytelności kilku kredytobiorców lub dokonanie wspólnego zgłoszenia byłoby przydatną zmianą, ułatwiającą dochodzenie tego typu roszczeń w postępowaniu upadłościowym.

Innym poważnym ryzykiem dla wierzycieli – kredytobiorców frankowych, zgłaszających masowo swoje roszczenia w stosunkowo krótkim okresie wyznaczonym do tego przez przepisy prawa, było przeciążenie systemu i trudności z korzystaniem z jego funkcjonalności w procesie dokonywania zgłoszenia.

Wobec głosów o niedostosowaniu systemu teleinformatycznego do upadłości banku, wobec którego masowo zostały zgłoszone roszczenia przez kredytobiorców będących konsumentami, Rzecznik zwrócił się⁴³² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o analizę funkcjonowania tego systemu, a także zauważonych w tym procesie nieprawidłowości.

⁴³² V.510.119.2023 z 5 września 2023 r.

5. Środki ochrony praw i wolności

Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej

Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

1. Wniosek do TK ws. osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległości Polski

Rzecznik złożył⁴³³ do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie, że art. 2 ustawy zmieniającej ustawę o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁴³⁴ jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Celem ustawy było wyrównanie ochrony praw majątkowych osób represjonowanych na ziemiach należących do II Rzeczypospolitej położonych na zachód oraz na wschód od tzw. linii Curzona oraz mających miejsce do 8 maja 1945 r. i po tej dacie. Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia może być bowiem uznane za inne prawo majątkowe, którego czasowa możliwość dochodzenia z wyłączeniem zarzutu przedawnienia nie powinna być co do zasady ograniczona ze względu na przynależność do danej grupy podmiotów wyodrębnionej na podstawie cechy nierelevantnej, jaką jest kryterium miejscowe i czasowe w postaci represji mających miejsce na zachód od tzw. linii Curzona do 8 maja 1945 r. Osoby te winne były złożyć stosowne wnioski o odszkodowanie i zadośćuczynienie, aby uniknąć zarzutu przedawnienia z art. 2 ustawy nowelizującej z 1993 r., w terminie od 21 maja 1993 r. do 20 maja 1994 r.

Art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w brzmieniu nadanym mu ustawą nowelizującą z 1998 r. nadaje uprawnienia do dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę osobom, które były represjonowane przez radzieckie organy ścigania i wymiar sprawiedliwości lub organy pozasądowe, których represje dotknęły na obecnym terytorium Polski w granicach przedwojennych II Rzeczypospolitej Polskiej na zachód od tzw. linii Curzona w okresie od dnia 9 maja 1945 r. do dnia 31 grudnia 1956 r., a także na terytorium Polski w granicach przedwojennych II Rzeczypospolitej Polskiej na wschód od tzw. linii Curzona, czyli w granicach RP ustalonych w traktacie ryskim z 1921 r., w okresie od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31

⁴³³ II.513.1.2023 z 11 sierpnia 2023 r., sygn. akt K 13/23.

⁴³⁴ Ustawa z 20 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 36, poz. 159).

grudnia 1956 r. Osoby należące do tak określonej drugiej grupy nie są w żaden sposób ograniczone czasowo w dochodzeniu przysługującego im roszczenia, Skarbowi Państwa nie przysługuje względem tych osób zarzut przedawnienia. Na podstawie orzecznictwa sądowego ustalić można jeszcze trzecią grupę osób, które wniosek swój oparły o art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w brzmieniu nadanym mu ustawą nowelizującą z 1993 r., a które złożyły przedmiotowy wniosek w okresie od dnia 21 maja 1993 r., do wejścia w życie ustawy nowelizującej z 1998 r., co miało miejsce 14 sierpnia 1998 r., a do których nie znalazł zastosowania art. 2 ustawy nowelizującej z 1998 r., z uwagi na nieuwzględnienie roszczeń tych osób na podstawie art. 2 ustawy nowelizującej z 1993 r., nie zaś z uwagi na brak podstaw do ich zgłoszenia w oparciu o art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w brzmieniu nadanym mu ustawą nowelizującą z 1993 r. W tej grupie znalazły się osoby, co do których sądy mylnie przyjęły, że art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w brzmieniu nadanym mu ustawą nowelizującą z 1993 r. obejmuje także podstawy roszczeń unormowane przez art. 8 ust. 2a ustawy lutowej w brzmieniu nadanym mu ustawą nowelizującą z 1998 r. Sądy, uznając za podstawę roszczenia tych osób art. 8 ust. 2a w brzmieniu ustawy nowelizującej z 1993 r., stosowały wobec nich art. 2 ustawy nowelizującej z 1993 r., a tym samym uznawały roszczenia tych osób za przedawnione, zamykając im tym samym drogę do powtórnego złożenia wniosku w oparciu o art. 2 ustawy nowelizującej z 1998 r.

W ocenie Rzecznika art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji kreują po stronie ustawodawcy zwykłego obowiązku ukształtowania podstaw zarzutu przedawnienia Skarbu Państwa względem roszczeń z art. 8 ust. 2a w brzmieniu nadanym mu ustawą nowelizującą z 1993 r. oraz z 1998 r. tak, aby nie dochodziło do zróżnicowania.

Trybunał Konstytucyjny nie wydał jeszcze rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej

Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

1. Brak prawa do wznowienia postępowania incydentalnego po wyroku TK

Rzecznik zgłosił⁴³⁵ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej uniemożliwienia wznowiania postępowania incydentalnego, zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu – mimo uznania przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu, który był podstawą tego orzeczenia. RPO wniósł o stwierdzenie, że: art. 540 § 2 Kodeksu postępowania karnego o treści: „Postępowanie wznowia się na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie; wznowienie nie może nastąpić na niekorzyść oskarżonego”, w zakresie, w jakim nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym w postępowaniu incydentalnym, którego to orzeczenia podstawą wydania był akt normatywny uznany następnie orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego za niezgodny z Konstytucją – jest niezgodny z art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Różnicowanie sytuacji osób, wobec których sąd konstytucyjny wydał na skutek skargi konstytucyjnej orzeczenie stanowiące podstawę wznowienia postępowania na tych, względem których wznowienie może nastąpić, ponieważ orzeczenie oparte na przepisie niezgodnym z ustawą zasadniczą wydano w głównym nurcie postępowania, i na tych, w stosunku do których orzeczenie oparte na przepisie niezgodnym z ustawą zasadniczą zapadło w postępowaniu incydentalnym, nie jest racjonalnie uzasadnione.

Skarżący został pozbawiony prawa do sądu rozumianego jako prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury, a mianowicie prawa wznowienia postępowania w sytuacji, gdy akt normatywny, na podstawie którego wydane zostało orzeczenie sądowe, okazał się niezgodny z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał dotąd skargi konstytucyjnej.

⁴³⁵ II.511.440.2023 z 23 sierpnia 2023 r., sygn. akt SK 75/23.

2. Sankcje dyscyplinarne wymierzane przez związki sportowe

Do Rzecznika wpływały sygnały dotyczące niewystarczającego zagwarantowania praw i wolności obywateli w ustawie o sporcie⁴³⁶. Skargi dotyczyły przede wszystkim monopolu prawnego związków sportowych w zakresie ustanawiania reguł dyscyplinarnych oraz braku możliwości odwołania się od decyzji dyscyplinarnych związków sportowych poza struktury danego związku, w tym wyłączenia nadzoru Ministra Sportu nad decyzjami dyscyplinarnymi władz związków sportowych.

Rzecznik zwrócił uwagę zwłaszcza na art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie, po pierwsze, pod kątem zapewnienia szeroko pojętego prawa do obrony osoby biorącej udział w postępowaniu o charakterze represyjnym, po drugie, na możliwą niezgodność wskazanego przepisu z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji poprzez niezagwarantowanie prawa odwołania się do sądu powszechnego osobom, wobec których wymierzono sankcję dyscyplinarną. Rzecznik dostrzegł dalsze zagrożenia praw i wolności obywateli wynikające z monopolu prawnego, jakim dysponują polskie związki sportowe w zakresie ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym. Przyjęta regulacja prawna zakłada bardzo szeroką dowolność związków sportowych w tworzeniu i realizacji regulaminów dyscyplinarnych. W powiązaniu z faktem, iż decyzje dyscyplinarne władz związków sportowych wyłączone są spod nadzoru Ministra Sportu, dowolność związków sportowych w tworzeniu i realizacji regulaminów dyscyplinarnych należy uznać za nieograniczoną. Przykładem są przepisy regulaminów związków sportowych przewidujące kary dyscyplinarne za krytykę członków związków sportowych, sędziów czy trenerów. Karanie dyscyplinarne zawodników, trenerów, członków ekipy szkoleniowej czy reprezentantów klubu za krytykę członków związków sportowych, sędziów czy trenerów stanowi ingerencję w wolność słowa. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁴³⁷ do Ministra Turystyki i Sportu z prośbą o analizę przedstawionych wątpliwości oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku w sprawie potrzeby odpowiedniej nowelizacji ustawy o sporcie.

Minister wyjaśnił⁴³⁸, że w resorcie sportu nie toczą się prace legislacyjne mające na celu zmianę przepisów ustawy o sporcie dotyczących zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i szczególnej pozycji polskich związków sportowych wynikających z art. 13 ust. 1 ustawy o sporcie. Wbrew obawom ustawa o sporcie nie pozwala polskim

⁴³⁶ Ustawa z 25 czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1599 ze zm.).

⁴³⁷ VII.715.31.2023 z 7 września 2023 r.

⁴³⁸ Pismo z 27 października 2023 r.

związkom sportowym na dowolność w tworzeniu regulacji dyscyplinarnych. Odpowiedzialność dyscyplinarna w ramach polskiego związku sportowego jest realizowana na zasadach określonych w regulaminie dyscyplinarnym. Minister odniósł się również do przykładów regulaminów polskich związków sportowych. Jego zdaniem użycie w tych uregulowaniach niedookreślonych zwrotów nie oznacza uznania ich za dyskwalifikujące czy też naruszające wolność słowa. Ich celem nie jest ograniczenie wolności słowa, lecz zapewnienie prawidłowego przebiegu zawodów z poszanowaniem zasad *fair play*. Wynika to z istoty formuły organizacji współzawodnictwa sportowego nie tylko na poziomie krajowym, ale także międzynarodowym, gdzie dość powszechnie stosuje się regulację tego rodzaju. W ustawie o sporcie brak przepisów szczególnych, które wyłączałyby drogę sądową, przy czym, jak wynika z art. 45a ust. 1 i 2 ustawy o sporcie, Trybunał Arbitrażowy do Spraw Sportu jest stałym sądem polubownym działającym przy Polskim Komitecie Olimpijskim. Z kolei art. 45d ustawy o sporcie przewiduje, że od orzeczenia dyscyplinarnego Trybunału przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego w przypadku rażącego naruszenia przepisów prawa lub oczywistej niesłuszności orzeczenia. W opinii resortu obowiązujące przepisy ustawy o sporcie nie tylko nie pozbawiają stron postępowania możliwości kontroli zewnętrznej, ale przesądzają o wyborze drogi sądowej, a nie administracyjnej, co odpowiada gwarantowanemu konstytucyjnie prawu do sądu.

Art. 78 – Prawo do dwóch instancji

Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa.

1. Brak możliwości zażalenia na postanowienie oddalające wniosek o wznowienie postępowania lub pozostawiające je bez rozpoznania, wydane przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy

Rzecznik zgłosił⁴³⁹ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o stwierdzenie, że art. 547 § 1 *in fine* Kodeksu postępowania karnego (dalej jako: „k.p.k.”) w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia na postanowienie oddalające wniosek o wznowienie postępowania lub pozostawiające je bez rozpoznania, wydane przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy jest niezgodny z art. 78 w zw. z art. 45 w zw. z art. 32 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 45 w zw. z art. 32 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis art. 547 § 1 *in fine* k.p.k. narusza konstytucyjne prawo do sądu i sprawiedliwego osądzenia sprawy, jak również prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji, co przejawia się w tym, iż wyłączając możliwość wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia wydanego przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy, nie daje gwarancji sprawiedliwego, a przy tym prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy i prowadzi do tego, że orzeczenie wydane przez którykolwiek z tych sądów jest rozstrzygnięciem ostatecznym, wyłączonym spod kontroli merytorycznej.

Rzecznik zgodził się także ze skarżącym, że rozwiązanie przyjęte w art. 547 § 1 k.p.k. narusza konstytucyjną zasadę równości, albowiem właściwość sądu, jako jedyna przesłanka, która determinuje ograniczenie prawa stron do równego traktowania przez ustawodawcę w zakresie prawa do zaskarżenia orzeczeń sądu I instancji, nie spełnia kryteriów uzasadniających takie ograniczenie i ma charakter arbitralny.

2. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną w sprawie, w której RPO zgłosił udział. Skarga dotyczyła braku zażalenia na postanowienie o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji. Zdaniem RPO

⁴³⁹ II.511.719.2023 z 21 grudnia 2023 r., sygn. akt SK 100/23.

zaskarżona norma k.p.c. jest niezgodna z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji⁴⁴⁰.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem⁴⁴¹ umorzył postępowanie. Uznał, że skarżący nie wykazał zaistnienia tzw. przesłanki funkcjonalnej. W ocenie Trybunału nie zaistniała w tej sprawie przesłanka bezpośredniego i rzeczywistego naruszenia wolności i praw konstytucyjnych strony skarżącej, co przesądza o niedopuszczalności wydania wyroku.

W dalszym ciągu jednak w toku pozostają inne sprawy, w których zakwestionowano brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji odmawiającego zwolnienia od kosztów apelacji, w tym także i te, do których przystąpił Rzecznik⁴⁴². Należy też podkreślić, że problem konstytucyjny został rozwiązany w drodze legislacyjnej – nowelizacja art. 394² § 1¹ Kodeksu postępowania cywilnego z 2023 r.⁴⁴³ umożliwiła zaskarżanie zażaleniem poziomym tych postanowień sądu drugiej instancji, których przedmiotem jest odmowa zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia.

⁴⁴⁰ Informacja RPO za 2022 r., r. 289.

⁴⁴¹ Postanowienie z 4 lipca 2023 r., sygn. akt SK 81/22.

⁴⁴² SK 46/21 (IV.511.483.2021), SK 59/21 (IV.511.601.2021), Informacja RPO za 2021 r., s. 101–103; SK 51/22 (IV.511.329.2022), SK 52/22 (IV.511.330.2022), Informacja RPO za 2022 r., s. 289.

⁴⁴³ Ustawa z 9 marca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 614).

Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej

Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w 15 postępowaniach zainicjowanych wniesieniem do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej. Udział Rzecznika w tych postępowaniach służy wsparciu argumentacji prezentowanej przez skarżących. Rzecznik, nawet jeśli byłoby to uzasadnione, nie może jednak wskazać innych niż skarżący wzorców konstytucyjnych kontroli skarżonego aktu normatywnego.

Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

1. Dostęp KMPT do dokumentacji medycznej osadzonych

Podczas jednej z wizytacji przeprowadzonych w 2022 r. przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur spotkali się z utrudnieniami czynności wizytacyjnych ze strony funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wizytujący zwrócili się o udostępnienie wybranej przez siebie dokumentacji medycznej kilku osadzonych przebywających w zakładzie karnym. Funkcjonariusze SW poinformowali, że dostęp do dokumentacji zostanie udzielony dopiero po uzyskaniu pisemnej zgody osadzonych. W związku z tym, aby móc jak najefektywniej przeprowadzić wizytację i uzyskać niezbędne informacje jeszcze w trakcie pobytu wizytatorów w jednostce, przedstawiciele KMPT zdecydowali się przekazać osadzonym do podpisu oświadczenia o wyrażeniu zgody na dostęp do dokumentacji medycznej. Zgody wyraziły jednakże tylko te osoby, z którymi rozmawiali wcześniej przedstawiciele KMPT. W opisaney sytuacji dostęp pracowników Mechanizmu do informacji na temat osób pozbawionych wolności został w znacznym stopniu ograniczony, co stanowiło naruszenie mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

Zarówno dostęp do opieki medycznej, jak i kwestia dokumentowania ewentualnych obrażeń mogących świadczyć o stosowaniu tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania są stałymi elementami badanymi podczas wszystkich wizytacji KMPT. Standard ten dotyczy również wizytacji przeprowadzanych przez Podkomitet ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT) i Europejski Komitet Zapobiegania Torturom (CPT), co potwierdzają raporty obu tych instytucji, które w ostatnich latach wizytowały także polskie jednostki penitencjarne.

Przedstawiciele KMPT działają zarówno w oparciu o przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak również na podstawie przepisów OPCAT. Protokół ten został ratyfikowany przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie – stanowi zatem część polskiego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 20 ust. 2 OPCAT: „W celu umożliwienia krajowym mechanizmom prewencji wypełniania ich mandatu Państwa Strony niniejszego protokołu podejmują się przyznać im dostęp do wszystkich informacji dotyczących traktowania tych osób, jak również warunków ich zatrzymania”.

Niewątpliwie standard ten obejmuje także dane dotyczące świadczenia opieki medycznej i dokumentowania ewentualnych obrażeń. W celu przeprowadzenia kompleksowej i rzetelnej oceny tych kluczowych obszarów z zakresu zapobiegania torturom niezbędny jest dostęp do pełnej dokumentacji medycznej.

Przetwarzanie danych osobowych przez pracowników Biura RPO odbywa się na podstawie pisemnego upoważnienia otrzymanego od Rzecznika, a warunkiem jego udzielenia jest zobowiązanie się osoby upoważnionej do zachowania przetwarzanych danych w poufności. Tego rodzaju upoważnienie, wraz z imienną legitymacją pracownika, jest każdorazowo udostępniane przez przedstawicieli KMPT kierownictwu wizytowanych jednostek. Nie ulega wątpliwości, że na gruncie przepisów OPCAT i ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich przedstawiciele KMPT mają z urzędu dostęp do wszelkich niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących osób pozbawionych wolności, w tym do dokumentacji medycznej takich osób. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁴ do Dyrektora Generalnego SW o przypomnienie dyrektorom jednostek penitencjarnych oraz personelowi świadczącemu opiekę medyczną w zakładach karnych i aresztach śledczych o uprawnieniach KMPT i zasadach udostępniania jego przedstawicielom dokumentacji medycznej osadzonych.

W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi⁴⁴⁵ Zastępca Dyrektora Generalnego SW uznał postępowanie administracji więziennej za prawidłowe. W przypadku bowiem rozpoczęcia działań na zasadzie art. 9 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a więc na wniosek osoby pozbawionej wolności, osoba ta w sposób dorozumiany wyraża zgodę na dostęp do wszelkiej dokumentacji jej dotyczącej, a więc również do dokumentacji dotyczącej jej stanu zdrowia. W tej sytuacji dostęp do dokumentacji medycznej powinien zostać udzielony pracownikom Biura RPO niezwłocznie. W przypadkach natomiast, gdy pracownicy Biura RPO podejmują czynności w jednostce penitencjarnej na podstawie wynikającej z art. 9 pkt 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a więc z inicjatywy własnej Rzecznika, administracja zakładu karnego udzielenie dostępu do dokumentacji medycznej osoby pozbawionej wolności uzależnić powinna od uprzedniego wyrażenia przez tę osobę stosownej zgody, działając w oparciu o przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Rzecznik ponownie zwrócił się do Dyrektora Generalnego SW w sprawie dostępu przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur do dokumentacji medycznej

⁴⁴⁴ KMP.571.1.2023 z 18 lutego 2023 r.

⁴⁴⁵ Pismo z 7 grudnia 2023 r.

osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych⁴⁴⁶. Wskazał, że przedstawiciele Krajowego Mechanizmu działają zarówno w oparciu o przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak i Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej jako: „OPCAT”, „Protokół fakultatywny”). Protokół fakultatywny jako umowa międzynarodowa ratyfikowana na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie stanowi część polskiego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany, mając pierwszeństwo w razie kolizji z ustawą. Działając na podstawie przepisów OPCAT, przedstawiciele Krajowego Mechanizmu są uprawnieni i zobowiązani do sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności i wypracowanych w tym celu zabezpieczeń, mając na względzie standardy Organizacji Narodów Zjednoczonych. W tym celu OPCAT przyznaje im dostęp do wszystkich niezbędnych informacji dotyczących liczby i lokalizacji miejsc pozbawienia wolności, liczby osadzonych oraz innych informacji odnoszących się do traktowania tych osób i warunków ich przetrzymywania. Przedstawiciele KMPT są uprawnieni do uzyskania informacji obrazujących sposób postępowania, opieki, leczenia i dokumentowania obrażeń osadzonych, w tym również informacji dotyczących konkretnego osadzonego. Ponieważ informacje te są zawarte w dokumentacji medycznej pacjenta, mandat prewencyjny KMPT obejmuje także tę część dokumentacji. Nie sposób bowiem ocenić sposobu traktowania osób pozbawionych wolności i zabezpieczeń mających chronić ich przed torturami i innymi formami okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania albo karania bez oceny dostępności i jakości opieki medycznej oraz sposobu dokumentowania ujawnionych przez personel medyczny obrażeń; badanie medyczne i właściwe dokumentowanie obrażeń stanowi podstawową gwarancję prewencji tortur. Przedstawiciele KMPT muszą więc mieć pełny wgląd do dokumentacji medycznej osadzonych. Protokół fakultatywny nie różnicuje nośnika informacji. Dostęp do informacji i dokumentacji dotyczy więc zarówno informacji wytwarzanych w formie analogowej (dokumentacja pisemna), jak i elektronicznej (np. elektroniczne rejestry, zdjęcia). Ponadto OPCAT nie określa żadnych dodatkowych ograniczeń w stosunku do przedstawicieli KMPT, w tym nie uzależnia udostępnienia danych medycznych od zgody pacjenta. Nawet przy hipotetycznym założeniu, że taka zgoda byłaby wymagana na gruncie ustawy, kolizja przepisów pomiędzy ustawą a umową międzynarodową ratyfikowaną za zgodą wyrażoną w ustawie jest rozstrzygana na korzyść

⁴⁴⁶ Pismo z 21 grudnia 2023 r.

umowy międzynarodowej. OPCAT przewiduje również poufność uzyskanych przez wizytujących informacji, wskazując, że „poufne informacje zebrane przez krajowe mechanizmy prewencji są objęte tajemnicą. Żadne osobiste dane nie zostaną opublikowane bez wyraźnej zgody osoby, której one dotyczą”. Gwarantuje więc jednocześnie możliwość uzyskania poufnych i wrażliwych danych, a także możliwość przeprowadzania poufnych rozmów z wybranymi osobami, które mogą dostarczyć informacji niezbędnych do oceny sytuacji osób pozbawionych wolności, w tym z personelem medycznym. Jest rzeczą naturalną, że takie rozmowy dotyczą kwestii organizacyjnych i potrzeb zawodowych oraz poszczególnych przypadków medycznych (a więc informacji objętych tajemnicą lekarską). Nie jest bowiem możliwe efektywne monitorowanie sposobu traktowania i oferowanej opieki medycznej bez możliwości omówienia z personelem odpowiedzialnym za taką opiekę indywidualnych przypadków, pojawiających się problemów i ich przyczyn. Przepisy OPCAT nie pozostawiają więc wątpliwości, że przedstawiciele KMPT mają z urzędu dostęp do dokumentacji medycznej osadzonych, niezależnie od indywidualnej zgody lub jej braku.

Ponadto przedstawiciele KMPT są uprawnieni do przetwarzania wszelkich niezbędnych informacji na podstawie art. 17c ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Mogą, w celu realizacji swoich ustawowych zadań, przetwarzać wszelkie niezbędne informacje, w tym dane osobowe oraz dane, o których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁴⁴⁷. Celem pozyskania i przetwarzania danych jest bowiem realizacja ustawowego obowiązku prewencji tortur i innego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania albo karania, a więc ochrona wolności i praw człowieka i obywatela.

⁴⁴⁷ Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r., s. 1, ze zm.

6. Inne standardy normatywne

Art. 2 – Zasada praworządności

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

1. Problem współwystępowania w obrocie prawnym kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie

W nawiązaniu do dotychczasowych wystąpień w sprawie problemu współwystępowania w obrocie prawnym kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie, Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości. Mając na uwadze upływ czasu od ostatniej korespondencji, skalę i charakter problemu, a także zapowiadane przez Ministerstwo Sprawiedliwości prace legislacyjne, Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁸ o udzielenie informacji na temat stopnia ich zaawansowania. W szczególności poprosił o informację, czy ewentualne rozwiązania zostaną wprowadzone w ramach wciąż procedowanego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw.

Minister zapewnił⁴⁴⁹, że kontynuowane są prace koncepcyjno-analityczne w poruszanej sprawie. Z uwagi na wysoki stopień skomplikowania sprawy pod względem możliwości i skutków rozważanych wstępnie rozwiązań, pojawiła się konieczność zlecenia sporządzenia opinii Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości (IWS). Ma ona na celu zidentyfikowanie rzeczywistych źródeł problemu obejmującego wydanie kolejnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie.

Dotychczas nie zostały wprowadzone zmiany dotyczące tej materii, stąd też sprawa ta w dalszym ciągu będzie przedmiotem działań Rzecznika, także w roku 2024.

2. Mechanizm korekcyjno-wyrównawczy (tzw. „janosikowe”)

Rzecznik, mając na względzie niewykonanie postanowienia sygnalizacyjnego⁴⁵⁰ Trybunału Konstytucyjnego, zgłosił uwagi dotyczące mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego potocznie nazywanego „janosikowym”. Sposób uregulowania tej materii jest przedmiotem zastrzeżeń od wielu lat. Sprzeciw budzi nie tyle samo istnienie mechanizmu wyrównawczego, ale kształt i skutki, jakie wywołuje jego stosowanie.

⁴⁴⁸ IV.511.221.2020 z 4 stycznia 2023 r.

⁴⁴⁹ Pismo z 1 lutego 2023 r.

⁴⁵⁰ Postanowienie sygnalizacyjne z 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13.

Przyjęta konstrukcja mechanizmu wyrównawczo-korygującego nie realizuje w sposób należyty jego zasadniczego celu, prowadząc do zakłócenia stabilności finansowej wielu płatników i wywołuje poczucie niesprawiedliwości wśród wspólnot lokalnych.

W postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „można wskazać wady mechanizmu, które mają dysfunkcyjny wpływ na jego optymalne działanie. Należy podkreślić, że ustawa o dochodach, obowiązująca od 2004 r., działa obecnie w odmiennych realiach społeczno-gospodarczych. Rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny wnioski dowiodły, że zmiana koniunktury gospodarczej uwydatniła słabości obowiązującej metody ustalania wysokości wpłat wyrównawczych i doprowadziła do pogorszenia sytuacji finansowej niektórych (zwłaszcza największych) płatników”. Owe mankamenty, dostrzeżone przez Trybunał, obejmowały cztery zasadnicze kwestie: selektywny dobór kryteriów określania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych; wadliwy dobór kryteriów identyfikacji beneficjentów; powiązanie kryterium dochodowego dokonywania wpłat z dochodami osiągniętymi przez samorząd terytorialny dwa lata wcześniej oraz sytuację, w której środki pozyskiwane z wpłat w sposób stały przewyższają sumę wypłat na rzecz beneficjentów.

Od momentu wydania postanowienia stan prawny ulegał jedynie nieznacznym zmianom, natomiast okoliczności, w jakich funkcjonują samorządowe finanse uległy w ostatnich latach diametralnej zmianie, co jest wynikiem m.in. pandemii SARS-CoV-2 oraz napływu uchodźców wywołanego agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Analiza sprawozdań z wykonania budżetu państwa prowadzi do wniosku, że w ostatnich latach stale powiększa się dysproporcja pomiędzy wpłatami samorządów zobowiązanych a wypłatami na rzecz beneficjentów. Przykładowo w 2016 r. różnica pomiędzy wpłatami a wypłatami (suma wydatków na część równoważącą subwencji dla gmin i powiatów oraz część regionalną subwencji dla województw) wynosiła około 57 mln zł, natomiast w 2021 r. wyniosła ponad 370 mln zł. Jest to dowód na dysfunkcjonalność mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego w obecnym kształcie. W ocenie Rzecznika niezbędne jest przeprowadzenie reformy „janosikowego” i zrealizowanie wytycznych zawartych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Funkcjonowanie tego systemu w obecnej postaci prowadzi bowiem do poważnych niesprawiedliwości w zakresie rozkładu środków publicznych między poszczególne wspólnoty lokalne. Rzecznik zwrócił się⁴⁵¹ do Ministra Finansów o podjęcie inicjatywy prawodawczej.

⁴⁵¹ V.600.6.2022 z 12 stycznia 2023 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁴⁵², że dotychczas wprowadzone zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego były jednym z etapów reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustaleniami ze stroną samorządową Ministerstwo Finansów będzie kontynuować prace koncepcyjne w tym zakresie. Zbudowanie nowego systemu dochodów jest skomplikowanym zadaniem, na które wpływa wiele czynników, m.in. bardzo duża różnorodność jednostek samorządu terytorialnego, zarówno pod względem terytorialnym, jak i rozwoju gospodarczego i społecznego, a także sytuacja ekonomiczna w kraju i za granicą. Prace te są prowadzone w ramach powołanego na mocy ustaleń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego Zespołu ds. przeglądu finansów samorządowych, w skład którego wchodzi przedstawiciele rządu i samorządu. Prace obejmują m.in. zwiększenie poziomu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz uwzględnienie w systemie finansowania samorządów bieżących potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego poprzez określenie jednolitych kryteriów identyfikacji samorządów najbogatszych i najbiedniejszych z uwzględnieniem nie tylko obecnego potencjału dochodowego, ale również potrzeb wydatkowych.

3. Ewidencja kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego

Do Biura RPO wpłynęło wiele wniosków związanych z wejściem w życie nowych przepisów dotyczących ruchu drogowego, w tym wydanego na podstawie art. 17 ust. 7 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴⁵³, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ewidencji kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego⁴⁵⁴.

Wnioskodawcy podnosili, że niezasadne i nieracjonalne jest karanie kierowców za przekroczenie dozwolonej prędkości nawet o 1 km/h. Wskazywali także, że błąd pomiaru zarówno urządzeń mierzących prędkość stosowanych przez Policję i inne służby (w tym fotoradarów), jak i wskaźników prędkości w samych pojazdach, obejmuje 3 km/h, zaś w szczególnych sytuacjach błąd pomiaru wynosić może nawet do 10 km/h.

W kontekście wątpliwości dotyczących nowego taryfikatora uwagi te odnoszą się nie tylko do sytuacji granicznej pomiędzy popełnieniem wykroczenia a jego niepopełnieniem, ale także do oceny wagi popełnionego wykroczenia. Dodatkowo problem związany z

⁴⁵² Pismo z 24 lutego 2023 r.

⁴⁵³ Ustawa z 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. poz. 2328 oraz z 2022 r., poz. 1002 i 1715).

⁴⁵⁴ Rozporządzenie z 15 września 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1951).

dopuszczalnym błędem pomiarowym przy zastosowaniu nowego taryfikatora nabiera znaczenia w kontekście nowo wprowadzonego rozwiązania w postaci tzw. „recydywy wykroczeniowej”. Omawiane zagadnienie ma również związek z przesłanką zatrzymywania prawa jazdy za przekroczenie prędkości o 50 km/h w terenie zabudowanym. Odczyt z laserowego miernika prędkości wskazujący na przekroczenie dopuszczalnej prędkości o 50, 51 lub 52 km/h równoznaczny może być z rzeczywistym przekroczeniem prędkości rzędu, odpowiednio: 47, 48 lub 49 km/h. Rozwiązaniem oczekiwanym i wpływającym pozytywnie na prawa i wolności obywateli byłoby przyjęcie, że pomiar wskazywany urządzeniem pomiarowym obarczony jest pewnym marginesem błędu, co z kolei warunkowałoby wymierzanie sankcji na podstawie „pomiaru przyjętego”. „Pomiar przyjęty” byłby wynikiem pomniejszenia pomiaru wskazanego urządzeniem o maksymalny margines błędu pomiaru. Mechanizm ten przyczyniłby się do odciążenia sądów powszechnych od spraw, w których pomiar prędkości jest kwestionowany o wspomniane wartości „minimalne”. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do przyjęcia unormowania sankcjonującego uwzględnianie na korzyść obwinionego błędu pomiarowego w sytuacjach „granicznych” oraz zmiany zakresu nowego taryfikatora.

Minister zauważył⁴⁵⁶, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 lutego 2014 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych, w zakresie wartości błędów granicznych dopuszczalnych przyrządów pomiarowych, odnoszą się do czynności wykonywanych podczas procedury obejmującej prawną kontrolę metrologiczną przyrządów. Nie obejmują one czynności realizowanych przez policjantów podczas kontroli ruchu drogowego. W ocenie MSWiA przywołane przez Rzecznika rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ewidencji kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego nie określa wysokości kar za naruszenia przepisów ruchu drogowego, a jedynie liczbę punktów, jaka zostanie przypisana na konto kierowcy w przypadku prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy o wykroczenie (np. mandatem karnym lub wyrokiem sądu). Ponadto 1 stycznia 2022 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, w której ustawodawca zdecydował się na dokonanie kilku zmian

⁴⁵⁵ II.565.3.2022 z 11 stycznia 2023 r.

⁴⁵⁶ Pismo z 26 czerwca 2023 r.

w systemie prawa, zmierzających do zwiększenia oddziaływania prewencyjnego względem kierujących pojazdami, zwłaszcza pojazdami mechanicznymi, poprzez wprowadzenie szeregu środków odstraszających, zniechęcających do popełniania najbardziej niebezpiecznych naruszeń w ruchu drogowym, w tym przekroczeń dopuszczalnej prędkości. Obecnie MSWiA nie dostrzega potrzeby inicjowania zmian w zakresie wnioskowanym przez Rzecznika.

4. Dowody niejawne w postępowaniach sądowych

Problem niewystarczającej regulacji kwestii wykorzystania w postępowaniach sądowych dowodów zawierających informacje niejawne jest szeroki i obejmuje nie tylko przepisy postępowania cywilnego, ale także przepisy postępowania sądowoadministracyjnego.

Przykładowo należy wskazać na sprawy z zakresu zaopatrzenia emerytalno-rentowego żołnierzy i funkcjonariuszy np. w zakresie doliczenia do wysługi emerytalnej kwalifikowanych okresów służby. Chodzi tu w szczególności o służbę w strefie wojny, w zwalczaniu fizycznym terroryzmu, służby wywiadowczej za granicą czy też służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu. Sprawy takie rozpatrywane są przed sądem właściwym ds. ubezpieczeń społecznych na podstawie przepisów postępowania cywilnego, a niektóre dowody służby w takich warunkach pozostają informacją niejawną. W zakresie postępowania sądowo-administracyjnego do spraw takich należą w szczególności sprawy związane z cofnięciem poświadczenia bezpieczeństwa funkcjonariuszowi/żołnierzowi, a także prowadzone wobec nich postępowania dyscyplinarne (szczególnie w służbach specjalnych).

Zgodnie ze stanowiskiem ABW, gdy istniejące regulacje nie są w stanie w sposób precyzyjny określić praw i obowiązków o charakterze niejawnym uczestników postępowania przed sądami cywilnymi i administracyjnymi, konieczne jest stosowanie zasad ogólnych wynikających z ustawy o ochronie informacji niejawnych, zgodnie z którymi dostęp do informacji niejawnych może uzyskać jedynie osoba dająca rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie, w jakim jest jej to niezbędne na zajmowanym stanowisku lub do wykonywania prac zleconych. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁷ do Ministra Sprawiedliwości o informację, czy w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace legislacyjne nad zmianami przepisów postępowania cywilnego i sądowo-

⁴⁵⁷ WZF.511.1.2022 z 27 stycznia 2023 r.

administracyjnego oraz ewentualnie, jaki jest prognozowany termin ich zakończenia na etapie rządowym.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁵⁸ Rzecznika, że resort sprawiedliwości na bieżąco dokonuje analizy potrzeby podjęcia prac legislacyjnych ukierunkowanych na wprowadzenie uregulowań, które przenosiłyby na grunt postępowania cywilnego – z odpowiednimi modyfikacjami – rozwiązania dotyczące ochrony informacji niejawnych, np. stosowane w procesie karnym. Dotychczas do ministerstwa nie wpływały na większą skalę sygnały świadczące o problemach z ochroną informacji niejawnych w postępowaniach cywilnych, gospodarczych, upadłościowych, rejestrowych czy wieczystoksięgowych, co z kolei stanowiłoby asumpt do podjęcia prac legislacyjnych. Przedstawione przez Rzecznika zagadnienie nie było również przedmiotem czynności nadzorczych. Obecnie w ministerstwie nie są więc prowadzone prace legislacyjne nad zmianami przepisów postępowania cywilnego i sądowniczoadministracyjnego w zakresie wykorzystania dowodów zawierających informacje niejawne.

5. Zwrot nieruchomości wywłaszczonych specustawami

W ostatnich latach, m.in. na skutek wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 216 tej ustawy, względnie – innych jeszcze regulacji o charakterze wywłaszczeniowym, dochodziło do stopniowego poszerzania ochrony prawnej przyznawanej osobom wywłaszczanym.

Szczególną wagę Rzecznik przywiązuje do dwóch wyroków Trybunału, tj. wyroku⁴⁵⁹ z 12 grudnia 2017 r. oraz wyroku⁴⁶⁰ z 30 czerwca 2021 r. TK opowiedział się w nich za szeroką, funkcjonalną koncepcją zarówno samego wywłaszczenia, jak i instytucji zwrotu nieruchomości, które dla celów wywłaszczenia okazały się zbędne.

W ocenie Rzecznika znaczenie obu wyroków TK dalece wykracza poza wąski zakres spraw, na tle których je wydano – w obu przypadkach na skutek skargi konstytucyjnej wnoszonej na tle określonego stanu faktycznego. Obecnie bowiem dominującą tendencją jest odchodzenie przez prawodawcę od klasycznych decyzji wywłaszczeniowych i stopniowe rozszerzanie katalogu inwestycji publicznych prowadzonych na podstawie tzw. ustaw specjalnych, których istotą jest postępowanie zintegrowane. W świetle wyroku TK

⁴⁵⁸ Pismo z 4 kwietnia 2023 r.

⁴⁵⁹ Wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15.

⁴⁶⁰ Wyrok TK z 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19.

w sprawie SK 37/19 należy zatem przyjąć, że każda taka procedura zintegrowana wywołuje skutek wywłaszczeniowy w rozumieniu przepisów konstytucyjnych, a zatem w razie niewykorzystania przejętych w ten sposób nieruchomości na cel wywłaszczenia powinny one podlegać zwrotowi. Ponadto również w procedurach zintegrowanych właściwe postępowanie wywłaszczeniowe jest (lub było wcześniej, na gruncie przepisów już nieobowiązujących) poprzedzane rokowaniami prowadzonymi w celu dobrowolnego nabycia nieruchomości. Z uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 39/15 wynika zaś z kolei, że zbycie nieruchomości w takich okolicznościach, ze względu na element przymusu i publiczny cel nabycia, również stanowi postać „wywłaszczenia”. Niezrealizowanie celu wywłaszczenia także i w tych wypadkach powinno obligować inwestora publicznego do zwrotu nieruchomości ich poprzednim właścicielom.

Jednak z analizy skarg wpływających do RPO wynika, że istnieje pewna grupa osób wywłaszczonych, które zostały pozbawione możliwości zrealizowania swojego prawa, bądź też w stosunku do których istnieją poważne wątpliwości, czy przyznana im ochrona jest skuteczna. Mowa tu, po pierwsze, o osobach, które zostały wywłaszczone decyzją zintegrowaną, wydaną na podstawie ustaw szczególnych, ale innych niż specustawa drogowa (zatem tych, których wyrok SK 37/19 bezpośrednio nie dotyczy). Drugą kategorię stanowią osoby „wywłaszczone umową” zawartą na podstawie tychże ustaw specjalnych (gdy było to możliwe) – zatem nie na podstawie przepisów u.g.n. Do tej kategorii należą przede wszystkim właściciele nieruchomości nabytych na podstawie nieobowiązujących już częściowo przepisów ustawy o autostradach płatnych. Należą tu również właściciele nieruchomości nabywanych w trybie przepisów specustawy drogowej w latach 2003–2006, tj. do czasu nowelizacji tej ustawy w 2006 r., kiedy to połączono postępowanie lokalizacyjne z podziałowym i wywłaszczeniowym, a decyzji lokalizacyjnej nadano skutek wywłaszczeniowy z mocy samego prawa (art. 12 specustawy w nowym brzmieniu). W obu tych przypadkach podstawową formą nabywania nieruchomości na cele budowy dróg publicznych była właśnie umowa cywilnoprawna, dopiero w przypadku braku porozumienia wszczynano właściwe postępowanie wywłaszczeniowe.

W ocenie Rzecznika, mimo że zasady wynikające z obu ww. wyroków TK są klarowne, to jednak procedury sanacji konstytucyjności w przedstawionych przykładowo kategoriach spraw wydają się nadmiernie skomplikowane, a co więcej – nie gwarantują skuteczności. Tymczasem realizacja konstytucyjnych praw – tak roszczenia o zwrot z art. 21 ust. 2 Konstytucji, jak i prawa gwarantowanego w art. 190 ust. 4 Konstytucji – winna być efektywna i realnie dostępna dla obywateli. Ustawa nie powinna tu tworzyć

nadmiernych, nieproporcjonalnych trudności. W przeciwnym razie dochodziłoby do kolejnego naruszenia praw obywateli. Odnośnie zaś do potencjalnych nowych spraw o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przejętej w trybie jednej ze specustaw, a zwłaszcza na podstawie „umowy wywłaszczeniowej” – ale w zakresie nieobjętym bezpośrednio ww. wyrokami TK – wydaje się, że sądy powinny brać pod uwagę stanowisko sądu konstytucyjnego także w sprawach podobnych. Niemniej jednak z punktu widzenia osób wywłaszczanych, ale też i organów zobligowanych do ścisłej wykładni przepisów, na podstawie których rozstrzygają sprawy zwrotowe, celowa i właściwa byłaby taka korekta przepisów, by nie ulegało żadnej wątpliwości, w jakim zakresie i w jakich sytuacjach prawo żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonych może być skutecznie dochodzone przed organami państwa. Rzecznik zwrócił się⁴⁶¹ do Ministra Rozwoju i Technologii o rozważenie powyższych argumentów oraz o przedstawienie stanowiska co do konieczności uporządkowania przepisów uprawniających osoby, które zostały wywłaszczone w trybie różnego rodzaju ustaw szczególnych względem ustawy o gospodarce nieruchomościami, do odzyskania tych gruntów, które na potrzeby wywłaszczenia okazały się zbędne.

Minister poinformował⁴⁶², że będzie popierał wprowadzanie bądź nowelizację przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczanych nieruchomości w specustawach, jeśli przepisy te co do zasady będą wzorować się na rozwiązaniach zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Są to bowiem regulacje, które sprawdziły się w praktycznym stosowaniu oraz są akceptowane, zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo. Tym niemniej z uwagi na wspomniane odrębności, inicjatywę legislacyjną w tym zakresie należy każdorazowo pozostawić ministrowi właściwemu ze względu na materię, której dotyczy każda ze specustaw.

6. Zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego

Rzecznik zgłosił⁴⁶³ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rady Gminy o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o samorządzie gminnym dotyczących zmian granic gmin oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i przedstawił następujące stanowisko: „art. 4a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako: „ustawa o samorządzie gminnym” lub „u.s.g.”) rozumiany w ten sposób, że wpływ

⁴⁶¹ IV.7003.41.2019 z 8 marca 2023 r.

⁴⁶² Pismo z 21 kwietnia 2023 r.

⁴⁶³ V.600.1.2023 z 15 marca 2023 r., sygn. akt K 6/23.

wskazanego w nim 3-miesięcznego terminu zwalnia z wymogu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 4a ust. 1 u.s.g. lub referendum konsultacyjnego, o którym mowa w art. 4c u.s.g. przed wydaniem rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g., jest niezgodny z art. 15 ust. 2 Konstytucji i z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej jako: „EKSL”); § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin jest niezgodny: z art. 4a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji i art. 5 EKSL; z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji; § 3 w zw. z § 1 rozporządzenia, o którym mowa w pkt. 1, jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą prawidłowej legislacji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 uTK)”.

W ocenie Rzecznika art. 5 EKSL statuuje bezwzględny obowiązek poprzedzenia zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego procedurą konsultacyjną. Dla pełnej realizacji tego wymogu niezbędne jest, aby nie była ona ograniczona wyłącznie do organów reprezentujących zainteresowaną jednostkę samorządu terytorialnego, a obejmowała możliwość wyrażenia opinii bezpośrednio przez mieszkańców. Procedura konsultacyjna powinna być w maksymalnym stopniu reprezentatywna, a także zrealizowana z odpowiednim wyprzedzeniem.

Wydając rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2021 r., w zakresie jego § 1, Rada Ministrów działała w warunkach nieistnienia jednej z obligatoryjnych w świetle art. 4a ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji i art. 5 EKSL podstaw formalnych wydania tego rozporządzenia. Przed wydaniem rozporządzenia nie doszło bowiem do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy. Zgodnie z § 3 rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r., „rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.”. Jednocześnie, w świetle § 1 tego rozporządzenia, ustalenie nowych granic pomiędzy gminą B. i gminą K. następuje także „z dniem 1 stycznia 2022 r.”. W sprawie mamy zatem do czynienia ze zbieżnością daty wejścia w życie rozporządzenia oraz daty, od której powinno być ono stosowane. Publikacja rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r. w Dzienniku Ustaw nastąpiła 28 grudnia 2021 r. Okres spoczywania prawa wyniósł 3 dni (29, 30 i 31 grudnia 2021 r.), a zatem był krótszy od „wyjściowego” okresu wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W ocenie RPO,

biorąc pod uwagę ogół skutków rozporządzenia z dnia 27 grudnia 2021 r., przedstawiony szeroko we wniosku Rady Gminy K. ustalony przez Radę Ministrów okres *vacatio legis* został określony w sposób „nieodpowiedni”. Rada Ministrów nie wskazała przy tym jakichkolwiek szczególnych okoliczności, które przemawiałyby za takim jego – odstępującym od standardu wynikającego z przytaczanych wyżej przepisów prawa – określeniem.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

7. Odmowa procedowania projektów ustaw przez Sejm

Rzecznik poinformował Marszałka Senatu RP o odmowie nadania biegu senackim projektom ustaw przez Marszałek Sejmu RP. Projekty te stanowiły realizację postulatów zgłaszanych przez RPO. Do dnia skierowania wystąpienia nie odbyło się pierwsze czytanie w Sejmie projektu w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego. Przewidywał on możliwość ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne oskarżenie lub przedstawienie zarzutów, a także wydłużał okres przedawnienia roszczeń odszkodowawczych.

Druga nowelizacja odnosiła się do kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Została ona skierowana do Sejmu w dniu 22 marca 2021 r., ale nie nadano jej numeru druku sejmowego. Projekt przewidywał racjonalizację wysokości zwrotu utraconego zarobku w związku z przymusowym stawiennictwem w sądzie.

Jako powód nienadania dalszego biegu obu projektom ustaw Marszałek Sejmu wskazała oddziaływanie projektów na budżet państwa. Projekty zostały negatywnie zaopiniowane przez Ministra Sprawiedliwości oraz Zastępcę Prokuratora Generalnego z powodu wzrostu wydatków z budżetu państwa. Tymczasem w świetle aktualnego stanu prawnego prawo odmowy nadania dalszego biegu projektowi przysługuje Marszałkowi Sejmu tylko w sytuacjach określonych w art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu RP. Kompetencja ta aktualizuje się wyłącznie wówczas, jeśli istnieją wątpliwości co do zgodności projektu z prawem, po uzyskaniu negatywnego stanowiska Komisji Ustawodawczej Sejmu. W przypadku omawianych projektów takie wątpliwości nie zostały zgłoszone, nie poddano ich też pod ocenę Komisji Ustawodawczej. W opinii Rzecznika w sytuacjach innych niż wskazane w art. 34 ust. 8 Regulaminu kompetencja do ewentualnego odrzucenia projektu ustawy przysługuje Sejmowi działającemu *in pleno* w procedurze ustawodawczej

przewidzianej w Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁴ do Marszałka Senatu RP o rozważenie podjęcia działań w celu doprowadzenia do nadania biegu wskazanym projektom ustaw.

Marszałek Senatu RP nie udzielił odpowiedzi Rzecznikowi, prace legislacyjne nad tymi projektami nie zostały natomiast podjęte do końca kadencji Sejmu, co doprowadziło do definitywnego zakończenia procesu legislacyjnego.

8. Nowelizacja ustawy o aktach stanu cywilnego

Do Rzecznika zwracali się obywatele ze skargami dotyczącymi stosowania art. 61 ust. 2 Prawa o aktach stanu cywilnego⁴⁶⁵ w sytuacji, gdy matka dziecka nie chce wpisywać w rubrykę „ojciec” fikcyjnych danych. W skargach podkreślany był przymusowy charakter tego przepisu, jeżeli nie nastąpiło uznanie ojcostwa albo sądowe ustalenie ojcostwa, w akcie urodzenia zamieszcza się bowiem jako imię ojca imię wskazane przez osobę zgłaszającą urodzenie, a w razie braku takiego wskazania w akcie urodzenia zamieszcza się jako imię ojca imię wybrane przez kierownika urzędu stanu cywilnego; jako nazwisko ojca i jego nazwisko rodowe zamieszcza się nazwisko matki z chwili urodzenia dziecka, z adnotacją o wpisaniu nazwiska matki i wybranego imienia jako danych ojca.

Zdaniem Rzecznika osoba zgłaszająca urodzenie dziecka i podająca dane niezbędne do sporządzenia aktu urodzenia powinna mieć wybór, czy chce skorzystać z danych przesłaniających, czy też jednak nie wpisywać danych ojca. Problemy, jakie wiążą się z aktualnie obowiązującym sposobem uzupełniania rubryk w aktach stanu cywilnego, dotyczą nie tylko sytuacji, w której dwie osoby tej samej płci, uwidocznione w zagranicznym akcie urodzenia dziecka, jako jego rodzice, chcą dokonać transkrypcji aktu, ale także sytuacji, gdy dane matki nie są możliwe do wskazania, bądź po prostu ojciec jest nieznany, a zgłaszająca fakt urodzenia osoba nie chce podawać fikcyjnych danych. W polskim systemie prawnym funkcjonuje już rozwiązanie zakładające w pewnych okolicznościach niewypełnienie rubryki „ojciec”. Ma to głównie miejsce w razie transkrypcji zagranicznych akt stanu cywilnego w sytuacji, gdy jako rodzice dziecka w zagranicznym akcie figuruje np. dwie kobiety.

W opinii Rzecznika zasadne byłoby rozważenie nowelizacji prawa w ten sposób, aby pozostawić decyzję dotyczącą wpisywania danych ojca matce dziecka albo samemu dziecku, kiedy osiągnęłoby ono pełnoletność. Jeżeli taka byłaby ich wola, kierownik USC

⁴⁶⁴ II.513.4.2022 z 24 marca 2023 r.

⁴⁶⁵ Ustawa z 28 listopada 2014 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1681 ze zm.).

wpisywałyby fikcyjne imię i nazwisko ojca. Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie stanowiska w sprawie takiej zmiany prawa.

Minister poinformował⁴⁶⁷, że kwestia postulowanej zmiany art. 61 ust. 2 Prawa o aktach stanu cywilnego była przedmiotem analizy prowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W jej wyniku uznano, że zmiana ustawy w kierunku wprowadzenia fakultatywności zamieszczania w akcie urodzenia dziecka tzw. „danych kryjących” jest uzasadniona. W związku z powyższym propozycja zmiany art. 61 ust. 2 ustawy wydaje się kierunkowo słuszna i zasadna. W przypadku podjęcia szerszych prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy zostanie rozważone uwzględnienie powyższej kwestii.

9. Spór kompetencyjny między Prezydentem RP a Naczelnym Sądem Administracyjnym

Rzecznik zgłosił⁴⁶⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a Naczelnym Sądem Administracyjnym.

RPO przedstawił następujące stanowisko, że postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prezydent RP wniósł o rozstrzygnięcie: czy art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 oraz art. 184 Konstytucji mogą być interpretowane w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kompetencji do kontroli powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej sędziego, w szczególności do oceny skuteczności nadania sędziemu prawa do wykonywania władzy sądowniczej; czy w świetle art. 184 Konstytucji, określającego jako zadanie sądów administracyjnych kontrolę działalności administracji publicznej, Naczelny Sąd Administracyjny jest uprawniony do dokonywania wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej kompetencji, o której mowa art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w szczególności czy Sąd ten może określać warunki skuteczności powołania sędziego?

⁴⁶⁶ VII.534.24.2022 z 27 marca 2023 r.

⁴⁶⁷ Pismo z 26 kwietnia 2023 r.

⁴⁶⁸ VII.603.1.2023 z 12 kwietnia 2023 r., sygn. akt Kpt 1/23.

W odpowiedzi Naczelny Sąd Administracyjny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu.

Rzecznik również wniósł o umorzenie postępowania. Nieuzasadniony jest bowiem pogląd, jakoby NSA w swoim orzecznictwie wkraczał w kompetencje Prezydenta dotyczące powoływania sędziów lub podważał akty urzędowe Prezydenta powołujące czy odmawiające powołania sędziego. NSA od lat stoi na stanowisku, że nie posiada upoważnienia do kontroli postanowień Prezydenta w przedmiocie powoływania sędziów. Skoro więc sytuacja opisana we wniosku inicjującym postępowanie, będąca założeniem i przesłanką szczegółowych wywodów wniosku, nie ma miejsca w rzeczywistości, to nie może być ona oceniana z perspektywy istnienia sporu kompetencyjnego. Okoliczność ta uzasadnia umorzenie postępowania przez TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wniosek dotychczas nie został rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny.

10. Postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne w MEiN

Rzecznik zwrócił uwagę na kwestie związane z prowadzeniem postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych, które pojawiły się w związku z rozpatrywaniem skarg nauczycieli i dyrektorów szkół.

Przepisy ustaw i rozporządzeń nie określają, jak długo komisja dyscyplinarna powinna rozpatrywać sprawę ani nie dają obwinionemu uprawnienia do wystosowywania ponagieł lub też złożenia skargi na przewlekłość postępowania. Z art. 85v Karty Nauczyciela⁴⁶⁹ wynika obowiązek określenia przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego oraz wznawiania postępowania dyscyplinarnego, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia rzetelności, obiektywności i sprawności rozpatrywania spraw dyscyplinarnych nauczycieli. Przepis § 14 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli oraz wznawiania postępowania dyscyplinarnego⁴⁷⁰ stanowi, że przewodniczący komisji pierwszej instancji kieruje pracami komisji, w szczególności zaznajamia się z każdą sprawą wpływającą do komisji, wyznacza terminy posiedzeń niejawnych i rozpraw oraz protokolantów, a także zapewnia szybki i sprawny przebieg postępowania dyscyplinarnego i zgodność tego postępowania z

⁴⁶⁹ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.).

⁴⁷⁰ Rozporządzenie z 25 maja 2016 r. (Dz.U. poz. 741).

obowiązującymi przepisami. Nie istnieje jednak żaden sposób weryfikacji, czy dyrektywa dotycząca szybkiego i sprawnego prowadzenia postępowania została w sposób właściwy wypełniona.

Kilkuletni okres prowadzenia czynności powoduje, że okoliczności sprawy zacierają się w pamięci osób, których dotyczyły, a szczegóły stają się coraz trudniejsze do ustalenia. Zachodzi także możliwość przedawnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wszczęcie i czas trwania postępowania ma znaczenie zarówno dla obwinionego, jak i dla pokrzywdzonego, który oczekuje szybkiego rozpatrzenia swojej skargi. Należy w związku z tym dołożyć starań, aby postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne były prowadzone zgodnie z obowiązującymi zasadami, a jednocześnie przy zachowaniu wszelkich standardów związanych z ochroną praw należnych wszystkim osobom dotkniętym jego skutkami.

Rzecznik zwrócił się⁴⁷¹ do Ministra Edukacji i Nauki o odpowiedź na pytanie, czy kwestie te były analizowane w Ministerstwie oraz czy brano pod uwagę zwiększenie minimalnej liczby członków komisji dyscyplinarnych pierwszej instancji oraz odwoławczej. RPO zwrócił się również o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia skutecznych środków prawnych, które miałyby zastosowanie w przypadku przewlekłego prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego.

W opinii⁴⁷² Ministra przepisy Karty Nauczyciela wskazują precyzyjnie ramy czasowe, w których zarówno rzecznicy dyscyplinarni, jak i komisje dyscyplinarne wszczynają i prowadzą wobec nauczycieli odpowiednio postępowanie wyjaśniające i postępowanie dyscyplinarne. Przepisy art. 77 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela, zgodnie z którymi komisja dyscyplinarna pierwszej instancji składa się z co najmniej 5 członków, a odwoławcza komisja dyscyplinarna – z co najmniej 10 członków, stanowią wyłącznie o minimalnej liczbie członków, którzy muszą być powołani w skład ww. komisji. Oznacza to, że nie istnieją przeszkody, aby w skład tych komisji właściwe organy powoływały większą liczbę członków niż ich minimalna liczba określona w przepisie. Dlatego też w chwili obecnej nie ma uzasadnienia dla wprowadzenia zmiany polegającej na zwiększeniu minimalnej liczby członków komisji. Minister podjął natomiast decyzję o powołaniu grupy roboczej w ramach Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty. Do prac w tym gremium zaproszone zostały reprezentatywne związki zawodowe zrzeszające nauczycieli. Podczas pierwszego spotkania ustalono, że jednym z tematów, jakie zostaną

⁴⁷¹ VII.7037.68.2021 z 10 lutego 2023 r.

⁴⁷² Pismo z 14 marca 2023 r.

podniesione podczas kolejnych spotkań, będzie odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli. Przygotowanie projektu kompleksowych zmian legislacyjnych w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli będzie możliwe po zakończeniu prac tej grupy.

11. Postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne wobec nauczycieli i dyrektorów szkół

Istotna część wniosków kierowanych do Rzecznika przez nauczycieli i dyrektorów szkół dotyczyła sposobu prowadzenia postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych. W toku rozpatrywania tych spraw wyłoniło się pytanie, czy art. 20 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁷³ może być podstawą do powierzenia kuratorowi oświaty zadań organu, przy którym działa komisja dyscyplinarna dla nauczycieli, wskazanych w rozdziale 10 Karty Nauczyciela⁴⁷⁴ oraz w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli oraz wznawiania postępowania dyscyplinarnego⁴⁷⁵.

Z informacji zgromadzonych przez RPO wynika, że w wielu województwach doszło do powierzenia kuratorom oświaty zadań związanych z prowadzeniem postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych wobec nauczycieli, w tym uprawnień do powołania rzeczników dyscyplinarnych i członków komisji. W doktrynie prawa wskazuje się, że rzecznicy dyscyplinarni i ich zastępcy mogą być wyznaczeni – w zależności od rodzaju komisji dyscyplinarnej, przy której działają spośród pracowników zatrudnionych w urzędach wojewódzkich, ministerstwach właściwych do spraw oświaty i wychowania lub do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub jednostkach im podległych (np. w przypadku komisji dla nauczycieli zatrudnionych w publicznych szkołach i szkolnych punktach konsultacyjnych przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej). Jak jednak podnosili skarżący, częstą praktyką jest wybór na wymienione stanowiska osób zatrudnionych w kuratoriach oświaty, co jest wątpliwe pod względem zgodności z prawem. Sytuacja ta, pomimo zapewnień o niezależności organów, może rodzić podejrzenia związane z podległością służbową między kuratorem oświaty a rzecznikiem dyscyplinarnym. Jest to szczególnie istotne wobec faktu, że w świetle ustawy istnieje duża

⁴⁷³ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 190).

⁴⁷⁴ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2023 r., poz. 984).

⁴⁷⁵ Rozporządzenie z 25 maja 2016 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 984).

zależność między rzecznikiem dyscyplinarnym i jego zastępcami a organem, który ich powołał.

Skarżący informowali Rzecznika, że ich zdaniem doszło do zrzeczenia się przez wojewodów także roli kontrolnej w sprawach postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych, mimo że art. 20 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nakłada obowiązek określenia zasad sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań. Zdarza się, że wojewoda odmawia udzielenia informacji na temat postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych z uwagi na niewłaściwość organu oraz brak danych. Jednocześnie Skarżący zwracali ponadto uwagę na utrudnienia w dostępie do informacji o osobach pełniących funkcję rzeczników dyscyplinarnych oraz składzie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli. Powyższe problemy prowadzą do powstania zarzutów o braku jawności działań organów publicznych.

Inne zastrzeżenia związane z postępowaniami wyjaśniającymi i dyscyplinarnymi, które pojawiały się we wnioskach do RPO, to naruszanie praw obwinionych, w szczególności prawa do poznania dokładnego określenia zarzucanego czynu uchybiającego godności zawodu nauczyciela lub obowiązkom określonym w ustawie, prawa do złożenia wyjaśnień, prawa do zapoznania się z aktami sprawy, prawa do wypowiedzania się co do każdego zeznania świadka, opinii biegłego lub innego dowodu, prawa do zgłaszania wniosków o dopuszczenie nowych dowodów, prawa do rozstrzygania wątpliwości na korzyść obwinionego.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁶ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o zajęcie stanowiska w opisaney powyżej sprawie.

Minister wyjaśnił⁴⁷⁷, że powierzanie przez wojewodów kuratorom oświaty spraw związanych z powoływaniem komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców w drodze porozumień następuje zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Porozumienia tego rodzaju mogą bowiem być zawierane na podstawie art. 20 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; stanowią one porozumienie dwóch organów administracji publicznej, z których jeden (wojewoda) przekazuje do wykonania przypisane mu ustawowo zadania drugiemu organowi (kuratorowi oświaty), który z kolei przyjmuje je do wykonania zgodnie z treścią zawartego porozumienia. Minister podkreślił także, że niezależnie od tego czy

⁴⁷⁶ VII.7037.30.2023 z 12 czerwca 2023 r.

⁴⁷⁷ Pismo z 30 czerwca 2023 r.

wojewoda czy też na mocy porozumienia, o którym mowa powyżej, kurator oświaty powołuje komisję dyscyplinarną pierwszej instancji oraz rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępców, w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego oraz postępowania dyscyplinarnego odpowiednio nauczyciel, którego dotyczy postępowanie wyjaśniające, oraz obwiniony powinni mieć zapewnione prawo do poznania dokładnego określenia zarzucanego czynu uchybiającego godności zawodu nauczyciela lub obowiązkom określonym w art. 6 Karty Nauczyciela, złożenia wyjaśnień, zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiadania się co do każdego zeznania świadka, opinii biegłego lub innego dowodu, a także zgłaszania wniosków o dopuszczenie nowych dowodów, czy też rozstrzygania wątpliwości na korzyść obwinionego.

12. Ewidencja punktów karnych dla kierujących pojazdami

Analiza wniosków wpływających do Biura RPO ujawniła niespójność legislacyjną pomiędzy art. 17 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴⁷⁸, art. 98 ustawy o kierujących pojazdami⁴⁷⁹ oraz § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ewidencji kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego⁴⁸⁰.

Wskazane rozporządzenie zostało ogłoszone w dniu 15 września 2022 roku. Delegacja dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do jego wydania znajduje się w art. 17 ust. 7 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Rozporządzenie, zgodnie z ustawą, ma określać: sposób punktowania i liczbę punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego popełnionemu przez osobę uprawnioną do kierowania pojazdem silnikowym lub motorowerem, tryb występowania z wnioskami o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, sposób i tryb udzielania osobie wpisanej do ewidencji informacji i wydawania zaświadczeń o dotyczących tej osoby naruszeniach wpisanych do ewidencji i przypisanych im punktach. Minister, zgodnie z treścią wskazanej delegacji, uregulował wymienione kwestie, mając na uwadze dyscyplinowanie i wdrażanie kierujących pojazdami silnikowymi oraz motorowerami do przestrzegania przepisów ustawy oraz zapobieganie wielokrotnemu naruszaniu przepisów ruchu drogowego. Sposób regulacji może budzić jednak wątpliwości z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji.

⁴⁷⁸ Ustawa z 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. poz. 2328 ze zm.).

⁴⁷⁹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 622).

⁴⁸⁰ Rozporządzenie z 15 września 2022 r. (Dz.U.2022.1951).

Obecnie tylko od decyzji ministra, kierującego działem administracji rządowej – informatyzacja zależy, czy w przypadku jednoczesnego popełnienia kilku naruszeń i przekroczeniu po ich zsumowaniu liczby 15, osoba ta otrzyma równo 15 punktów czy też liczbę odpowiadającą ich sumie oraz czy, tym samym, po przekroczeniu liczby 24 punktów zaistnieje podstawa faktyczna do zastosowania obowiązków z art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 98a ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 u.k.p., co będzie wystarczającą przesłanką, aby na podstawie art. 98a ust. 4 u.k.p. starosta przesłał informację o obowiązku poddania się odpowiednio badaniom psychologicznym lub ukończenia odpowiednich kursów reedukacyjnych. Jest to również podstawa do wyegzekwowania tych obowiązków poprzez wydanie przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 lit b u.k.p.

W ocenie RPO omówione unormowania powinny zostać tak ujęte, aby zakres ich zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. Po pierwsze, należy poddać pod rozagę zainicjowanie procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw poprzez wykreślenie z niego odesłania do art. 98 u.k.p., uchylenie art. 17 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i odpowiednią modyfikację § 3 ust. 2 wspomnianego już rozporządzenia.

Alternatywnie, korzystne dla obywateli rezultaty legislacyjne można osiągnąć także poprzez dopisanie do art. 17 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw zdania trzeciego i zdania czwartego odpowiadającego treści art. 98 ust. 3 u.k.p. w brzmieniu: „W przypadku jednoczesnego popełnienia kilku naruszeń przez osobę, o której mowa w zdaniach poprzedzających, punkty im odpowiadające sumuje się. Jeżeli suma punktów odpowiadających naruszeniom przekracza 15, osoba ta otrzymuje 15 punktów” i odpowiednią modyfikację § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji kierujących pojazdami. Rozwiązanie takie będzie spójne z zasadami karania wynikającymi z Kodeksu wykroczeń w przypadku, gdy sprawca jednym czynem popełnia więcej niż jedno wykroczenie. Jednocześnie stanowić będzie swoistą tarczę dla obywatela przed nazbyt uznaniowym przyznawaniem punktów karnych, które w obecnym stanie prawnym może doprowadzić nawet do przekroczenia granicy 24 punktów poprzez popełnienie tylko

jednego czynu. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁴⁸¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych.

Minister poinformował⁴⁸², że w ocenie MSWiA rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu przyczyniają się do realizacji celów i założeń ustawodawcy, o których mowa w ustawie o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Są one ukierunkowane na istotne wzmocnienie oddziaływania prewencyjnego wobec kierujących pojazdami mechanicznymi, powodujących wysoki stopień ryzyka i zagrożenia w ruchu drogowym, szczególnie dla życia i zdrowia „słabszych współużytkowników drogi”. Konsekwencje poważnego naruszenia zasad ruchu drogowego obejmują m.in. surowszą odpowiedzialność karną oraz dolegliwość administracyjną, polegającą na szybszym trybie kierowania na egzamin kontrolny w wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego (WORD). Zobjektywizowane dane jednoznacznie wskazują, że podjęta przez prawodawcę interwencja legislacyjna zaczęła przynosić konkretne efekty. W opinii MSWiA zasada sumowania punktów (bez określania górnego limitu) niewątpliwie przyczyniła się do skutecznego dyscyplinowania kierujących pojazdami mechanicznymi, wdrażając ich do poszanowania zasad wynikających z prawa o ruchu drogowym. Stąd zaproponowany przez Rzecznika wąski i wybiórczy charakter zmian legislacyjnych należy oceniać jako nieuzasadniony z punktu widzenia potrzeby zapewnienia optymalnego poziomu ochrony życia i zdrowia wszystkich uczestników ruchu drogowego.

13. Nowelizacja ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich

Najważniejszą zmianą przewidywanej nowelizacji jest pozbawienie Komisji kompetencji do stosowania tzw. środków zaradczych. Ponadto decyzja Komisji nie będzie pozbawiała „rękojmi należytego wykonywania czynności w interesie publicznym”. Komisja nie będzie zatem dysponowała upoważnieniem do stosowania środków będących w rzeczywistości karami za działania „pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP”. Jednocześnie Komisja będzie mogła wydawać decyzje administracyjne stwierdzające, że działanie określonej osoby „było działaniem pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP”. Takie decyzje Komisji będą mogły zostać zaskarżone do sądu apelacyjnego w procedurze cywilnej. Od orzeczenia będzie przysługiwała kasacja.

⁴⁸¹ II.510.247.2023 z 24 maja 2023 r.

⁴⁸² Pismo z 3 października 2023 r.

Nowelizacja nie zmienia zasadniczego założenia ustawy: stworzenia niesądowego organu władzy publicznej, do którego kompetencji będzie należało prowadzenie czynności o charakterze śledczym i dokonywanie na ich podstawie oceny postępowania konkretnych osób z punktu widzenia działania „pod wpływem rosyjskim” i „na szkodę interesów RP”.

Rozstrzygnięcie o działaniu określonej osoby pod wpływem rosyjskim nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Jest to rozstrzygnięcie o zarzucie dotyczącym działania określonego w sposób zbliżony do znamion przestępstwa tzw. zdrady dyplomatycznej (art. 129 Kodeksu karnego). Ponadto decyzja odpowiada treści środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 39 pkt 8 Kodeksu karnego). Dla osiągnięcia zakładanego celu posłużono się nieadekwatną konstrukcją prawną (decyzją administracyjną), co uzasadnia zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Państwowa Komisja jest co prawda nazwana „organem administracji publicznej”, ale w istocie jest nieprzewidzianym w Konstytucji podmiotem, którego kompetencje odbiegają od kompetencji przysługujących znanym polskiemu prawu organom administracji publicznej. Oprócz tego pokrywają się one, a nawet wykraczają poza dopuszczalny zakres kompetencji sejmowych komisji śledczych.

Ustawa nowelizująca uchyla zresztą część zastrzeżeń objętych opinią RPO z dnia 28 grudnia 2022 r., jednak również po jej wejściu w życie będzie budzić istotne wątpliwości konstytucyjne. Ustalenie, czy działania określonych osób lub instytucji były podejmowane pod wpływem obcego państwa i na szkodę interesów RP, leży w interesie publicznym i służy ochronie bezpieczeństwa państwa. Powinno się to jednak odbywać za pomocą przewidzianych w Konstytucji instytucji i środków prawnych, z poszanowaniem wolności i praw człowieka, w tym w szczególności prawa do ochrony dobrego imienia. Tymczasem także po wejściu w życie ustawy nowelizującej wśród kompetencji Państwowej Komisji pozostawione będzie prawo do wydawania decyzji stwierdzających, że określona osoba działała pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP. Decyzja taka – mimo że nie będzie jej towarzyszyła sankcja *sensu stricto* – będzie stanowiła wyraz potępienia przez państwo określonych czynów (w tym czynów, które w chwili ich dokonania nie naruszały prawa). Tym samym wywoła natychmiastowy skutek w postaci napiętnowania i społecznej stygmatyzacji osoby wskazanej w decyzji, naruszający – niekiedy w sposób nieodwracalny – reputację i dobre imię takiej osoby. Adekwatna ochrona konstytucyjnego prawa do ochrony dobrego imienia wymaga, aby zapewnić jednostce nie dowolny, ale efektywny środek ochrony sądowej. Jest nim środek o charakterze uprzednim, to znaczy umożliwiający przynajmniej zweryfikowanie postawionych zarzutów przez sąd przed

podaniem informacji o działaniach określonej osoby do wiadomości publicznej. Zaproponowana w ustawie nowelizującej konstrukcja nie spełnia tego standardu. W szczególności wniesienie apelacji od decyzji Państwowej Komisji będzie następowało już po tym, jak decyzja zostanie podana do publicznej wiadomości. W konsekwencji skutek w obszarze wolności i praw człowieka, w tym prawa do ochrony dobrego imienia, będzie wywołany już z chwilą wydania decyzji. Z powyższych przyczyn należy uznać, że ustawa nie będzie gwarantowała adekwatnej ochrony wolności i praw osób, których działalność zostanie przez Komisję zakwalifikowana jako działalność pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP.

Stanowisko powyższe Rzecznik przedstawił w piśmie⁴⁸³ skierowanym do Marszałka Senatu.

14. Konieczność podjęcia prac legislacyjnych dotyczących dostępu do aborcji

Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁴ do Marszałka Sejmu, wskazując na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w związku z opublikowaniem w Dzienniku Ustaw wyroku⁴⁸⁵ Trybunału Konstytucyjnego, w którym za niezgodny z Konstytucją uznany został przepis pozwalający na dokonanie legalnego zabiegu aborcji w przypadku, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Nie podjęto jednak stosownych działań legislacyjnych wychodzących naprzeciw zasygnalizowanemu przez Rzecznika problemowi.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wykluczył możliwości przyjęcia nowych rozwiązań ustawowych dotyczących legalnej aborcji. Wynika z niego bowiem, że prawodawca winien podczas konstruowania stosownych przepisów ustawowych kierować się standardami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Mając powyższe na uwadze i dostrzegając szczególnie trudne położenie kobiet w ciąży, w sytuacji gdy płód obciążony jest wadą letalną prowadzącą w sposób bezpośredni i nieodległy w czasie do jego nieuchronnej śmierci, niezbędne jest rozważenie tej kwestii przez parlament. W takich sytuacjach kobiety muszą bowiem mierzyć się z cierpieniem psychicznym i fizycznym związanym z koniecznością donoszenia ciąży oraz świadomością, że płód obumrze jeszcze przed porodem bądź tuż po nim. W sytuacji gdy ciąża obciążona jest

⁴⁸³ II.510.533.2023 z 20 czerwca 2023 r.

⁴⁸⁴ Informacja RPO za 2021 r., s. 293.

⁴⁸⁵ Wyrok TK z 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20.

wadami letalnymi, zmuszanie kobiet do donoszenia ciąży może powodować zagrożenie dla ich życia i zdrowia oraz ich godności. W tym kontekście warto w szczególności zwrócić uwagę na szereg nagłośnionych spraw dotyczących śmierci kobiet w ciąży. Podane do publicznej wiadomości okoliczności tych spraw mogą wskazywać, że zgony kobiet związane były m.in. z opóźnieniem w udzieleniu im pomocy medycznej, spowodowanym oczekiwaniem na nieuchronną śmierć płodu. Konsekwencją braku interwencji prawodawczej po wyroku TK jest obligowanie kobiet do przyjęcia postawy heroicznej, czego prawo wymagać nie powinno. To ustawodawca powinien wyważyć wchodzące w grę w tym zakresie wszystkie wartości konstytucyjne. Dlatego Rzecznik przedłożył⁴⁸⁶ Marszałkowi Sejmu RP uwagi wraz z prośbą o wskazanie, czy planowane jest podjęcie prac legislacyjnych nad złożonymi dotychczas projektami ustaw zmierzającymi do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Do Rzecznika nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie.

15. Projekt ustawy o ochronie małoletnich przed dostępem do treści nieodpowiednich w Internecie

Projektowana ustawa ma istotne znaczenie z punktu widzenia celu, któremu ma służyć. Inicjatywa była oczekiwana i bardzo potrzebna. Przyczyni się ona do ochrony wartości konstytucyjnych, takich jak zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży. Jednak treść niektórych przepisów projektu ustawy budzi wątpliwości z punktu widzenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa oraz określonego w art. 47 Konstytucji prawa do ochrony życia prywatnego.

Projektodawca nakłada na przedsiębiorców będących dostawcami usługi dostępu do sieci Internet zadania mające służyć realizacji celu ustawy, nie określając podstawowych elementów niezbędnych do określenia zakresu obowiązków ciążących na przedsiębiorcach, wprowadzając jednocześnie system kontroli i kary finansowe. Projekt ustawy przewiduje nałożenie na przedsiębiorców – dostawców Internetu – obowiązków polegających na udostępnieniu usługi ograniczenia dostępu do treści pornograficznych. Brak wykonania obowiązków z tym związanych wiąże się z możliwością przeprowadzenia kontroli i nałożenia przez organ administracji kary na przedsiębiorcę oraz na osobę zarządzającą przedsiębiorstwem. Jednocześnie projektodawca nie określa w treści przepisów najważniejszych elementów niezbędnych dla zrekonstruowania zakresu

⁴⁸⁶ VII.5001.11.2021 z 20 czerwca 2023 r.

obowiązku ciążącego na przedsiębiorcy. W szczególności brak jest określenia zakresu znaczeniowego „treści pornograficzne”.

Przepisy określające obowiązki dla przedsiębiorców powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny. Przedsiębiorca nie może prowadzić działalności w niepewności co do tego, czy ustalony przez niego zakres znaczeniowy pojęcia będącego podstawą nałożonego na niego obowiązku będzie zbieżny z przyjętym w późniejszym czasie w toku kontroli rozumieniem tego pojęcia przez organ. Projektodawca nie określa również środków technicznych i organizacyjnych, jakie ma stosować przedsiębiorca w celu świadczenia usługi ograniczenia dostępu do treści pornograficznych, wskazując jedynie, że środki te mają być „odpowiednie”. Ocena, czy określona praktyka danego przedsiębiorcy spełnia wymagania, ma zależeć od decyzji ministra, któremu pozostawiono szeroki zakres uznaniowości w zakresie przeprowadzania kontroli i nakładania kar na przedsiębiorców.

Projekt przewiduje też, że przedsiębiorca umożliwiający korzystanie z publicznej sieci telekomunikacyjnej za pośrednictwem lokalnej sieci radiowej, dla którego jest to działalność dodatkowa w stosunku do wykonywanej działalności głównej, ogranicza użytkownikom lokalnej sieci radiowej dostęp do stron internetowych zawierających treści pornograficzne. Ustawodawca przewidział wyłączenie tego obowiązku w przypadku, gdy „jest to technicznie niewykonalne lub gdy użytkownik końcowy jest osobą pełnoletnią, której wiek został zweryfikowany przez tego przedsiębiorcę”. Projekt ustawy nie przewiduje przy tym żadnych wskazówek, w jakich sytuacjach można uznać, że ograniczenie dostępu do treści pornograficznych nie było technicznie wykonalne.

Projektowana regulacja może powodować faworyzowanie dużych dostawców Internetu posiadających zaplecze organizacyjne i techniczne, a także prawne, niezbędne dla podjęcia realizacji obowiązków nałożonych tą ustawą. Istnieje natomiast zagrożenie, że mniejsi przedsiębiorcy mogą nie posiadać wystarczających środków niezbędnych dla wykonania obowiązków określonych w ustawie. Rzecznik przedstawił⁴⁸⁷ powyższe uwagi Przewodniczącemu Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu RP, licząc na wzięcie ich pod uwagę w toku procesu legislacyjnego.

⁴⁸⁷ VII.550.1.2023 z 7 lipca 2023 r.

16. Stalking ze strony firm windykacyjnych

Przedmiotem analizy Rzecznika była problematyka działań firm windykacyjnych, noszących znamiona nękania domniemanych dłużników. Działania te, pomimo ich uporczywości, nie są ścigane na drodze prawnokarnej z uwagi na fakt, że nie obejmuje ich zakres zastosowania art. 190a Kodeksu karnego.

W projekcie nowelizacji Kodeksu karnego z 2019 r., przygotowanym przez Ministra Sprawiedliwości, znalazł się przepis zmieniający art. 190a k.k. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że zmiana ta odpowiada potrzebom w zakresie wzmocnienia prewencyjnego oddziaływania tego unormowania, służącego podniesieniu stopnia ochrony przysługującej każdej osobie sfery prywatności, warunkującej zachowanie przez jednostkę poczucia bezpieczeństwa oraz komfortu życiowego. Projektowany wymiar sankcji karnej stanowił odpowiedź na znaczne zwiększenie w ostatnich latach liczby popełnianych przestępstw oraz zasadniczą zmianę charakteru wielu zachowań prowadzących do naruszenia sfery prywatności. W projekcie zrezygnowano ze zmiany, która miałaby polegać na ściganiu stalkingu stosowanego w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności.

Po uchwaleniu ustawy przekazano ją do podpisu Prezydentowi RP, który skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego, zaś Trybunał orzekł⁴⁸⁸, że ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw jest w całości niezgodna z art. 7 w związku z art. 112 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Ostatecznie ustawą o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴⁸⁹ art. 190a uległ jedynie kosmetycznej zmianie, a stalking w celu zwrotu wierzytelności nie został wprowadzony do k.k.

Aktualnie osobom nękanym przez firmy windykacyjne, których działania wypełniają znamiona przestępstwa określonego w art. 190a § 1 k.k., nie przysługuje ochrona z uwagi na to, że poszczególne czynności dokonywane są przez wiele różnych osób. Poszczególnym windykatorom trudno przypisać współsprawstwo wobec braku co do zasady działania przez nich w porozumieniu w celu popełnienia czynu zabronionego (art. 18 § 1 k.k.). Żaden z pracowników firmy windykacyjnej nękającej swoich dłużników, biorąc pod uwagę częste zmiany klientów, nie wypełnia sam znamion przestępstwa stalkingu, o jakim mowa w art. 190a k.k. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁰ do Ministra Sprawiedliwości o poinformowanie o przyczynach rezygnacji resortu sprawiedliwości z

⁴⁸⁸ Wyrok TK z 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19.

⁴⁸⁹ Ustawa z 7 lipca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2600 ze zm.).

⁴⁹⁰ II.501.2.2023 z 17 lipca 2023 r.

pierwotnie zaproponowanej zmiany legislacyjnej polegającej na dodaniu do art. 190a k.k. formy popełnienia tego czynu w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności, a także o informację czy obowiązujące przepisy pozwalają obecnie na dostateczną ochronę obywateli przed opisanymi w niniejszym wystąpieniu praktykami, czy też znajduje uzasadnienie potrzeba podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej dla jej prawnego zagwarantowania.

Minister Sprawiedliwości nie przedstawił Rzecznikowi stanowiska w tej sprawie.

17. Nowelizacja przepisów dotyczących szpiegostwa

W związku z uchwaleniem w dniu 7 lipca 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, która przewiduje wprowadzenie zmian do ustawy z 6 czerwca 1997 r., polegających w szczególności na nadaniu nowego brzmienia art. 130 k.k. przewidującemu odpowiedzialność za przestępstwo szpiegostwa, a także wprowadzeniu zmian w treści art. 131 k.k. oraz wprowadzeniu nowego art. 112a k.k. statuującego wyjątek od warunku podwójnej karalności, Rzecznik przedstawił⁴⁹¹ Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Senatu RP i Przewodniczącemu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP uwagi dotyczące przedmiotowej materii.

Uchwalona ustawa w zakresie zawartych w niej zmian odnoszących się do przepisów Kodeksu karnego nie została właściwie uzasadniona. Uwaga ta jest istotna, gdyż nowe przepisy posługują się pojęciami nieostryimi znaczeniowo oraz ocennymi. Brak wskazania celu wprowadzenia art. 112a k.k. oraz niedookreśloność celów odnoszących się do uchwalonych zmian w art. 130 k.k. i art. 131 k.k. właściwie wyklucza możliwość przeprowadzenia testu proporcjonalności wymaganego przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

RPO zwrócił również uwagę na ocenę Biura Analiz SN, że ustawodawca nie wykazał racjonalnej potrzeby ukształtowania nowych typów czynów zabronionych jako zbrodni, dotyczy to art. 130 § 1, 4 i 5 k.k., jak również potrzeby wprowadzenia sankcji karnych w postaci zagrożenia karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 8 albo karą dożywotniego pozbawienia wolności art. 130 § 2 i 3 k.k., czy też sankcji karnej w postaci kary pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 10 lat albo karze dożywotniego pozbawienia wolności art. 130 § 5 i 9 k.k.

Brzmienie wskazanych powyżej przepisów budzi wątpliwości, zwłaszcza w świetle zasady określoności prawa karnego. Wskazane w opinii deficyty uzasadnienia projektu

⁴⁹¹ II.510.565.2023 z 19 lipca 2023 r.

opiniowanej ustawy istotnie utrudniają ocenę zaproponowanych regulacji z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Pomimo tych uwag, ustawa została ostatecznie uchwalona i weszła w życie⁴⁹².

18. Blokada środków na koncie bankowym

Analiza wniosków ujawniła niespójność legislacyjną ustaw regulujących blokadę środków na rachunku. Rozwiązania poszczególnych ustaw rodzą wątpliwości pod względem ich zgodności z gwarancjami wynikającymi z zasady prawidłowej legislacji.

Brak spójności systemowej, nieprecyzyjność przesłanek jej zastosowania oraz fasadowość środków zaskarżenia powoduje naruszenie wymaganej przez art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji Praw Człowieka równowagi pomiędzy ochroną interesu publicznego oraz interesu prywatnego. Sposób opisanie tego środka narusza zasady prawidłowej legislacji, a brak precyzji przesłanek jego stosowania uniemożliwia danej osobie skorzystanie z formalnie przyznanego prawa do skutecznego środka zaskarżenia.

Postępowanie w takiej sprawie – wobec braku możliwości weryfikacji zasady subsydiarności, konieczności i proporcjonalności przez sąd – ma charakter fasadowy.

Pranie pieniędzy i powiązane z nim finansowanie terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej to poważny problem na szczeblu państwowym i unijnym. Szkodzi integralności, stabilności, a także reputacji sektora finansowego oraz zagraża rynkowi wewnętrznemu, jak i bezpieczeństwu wewnętrznemu Polski i UE.

Polskie regulacje blokady środków znajdują się w art. 106a Prawa bankowego, w art. 16 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (dalej jako: „u.s.k.o.k.”), w art. 40 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (dalej jako: „u.n.r.k.”) oraz w art. 86 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dalej jako: „u.p.p.p.f.t.”).

Podstawowym zarzutem wobec tych przepisów jest naruszenie zasady określoności regulacji prawnych. Z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Tymczasem art. 106a pr. bank., art. 16 u.s.k.o.k. oraz art. 86 u.p.p.p.f.t. w zakresie przesłanek ich zastosowania budzą uzasadnione wątpliwości konstytucyjne.

Przesłanki „wykorzystywania działalności banku w celu ukrycia działań przestępczych lub dla celów mających związek z przestępstwem lub przestępstwem

⁴⁹² Ustawa z 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1834).

skarbowym” oraz „może mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu” ze względu na niedookreśloność zakresu ich zastosowania naruszają zasadę prawidłowej legislacji.

Unormowania te mogą też budzić wątpliwości w zakresie ich zgodności z zasadą lojalności państwa wobec obywatela ze względu na zbyt szeroki luz decyzyjny pozostawiony organom. Nieostrość znaczeniowa zwrotów użytych jako przesłanki zastosowania w art. 106a pr.bank., w art. 16 u.s.k.o.k. oraz w art. 86 u.p.p.p.f.t., a także wspomnianego wyżej art. 40 u.n.r.k. (w postaci „uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, które może wywoływać istotne skutki w zakresie obrotu na rynku regulowanym”) wynika z braku wyartykułowania przez ustawodawcę w ich ramach zasady konieczności stosowania leżącej u podstaw zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC oraz z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2014/42/UE.

Przepisy te cechuje również całkowity brak przesłanek uzasadniających przedłużenie stosowania blokady, brak wskazania celu i przesłanek zakresu blokady oraz brak podstawy prawnej dla wydania decyzji o zmianie zakresu blokady rachunku oraz o jej uchyleniu, jeżeli prokurator stwierdzi, że ustała przesłanka blokady rachunku.

Podstawowy zarzut przeciwko regulacji odnoszących się do blokady dokonywanej przez prokuratora na podstawie art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k. oraz art. 86 u.p.p.p.f.t., a także art. 40 u.n.r.k., to naruszenie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Środek ten w sposób nieproporcjonalny ingeruje bowiem w prawo własności, a w zakresie stosowania go jako zabezpieczenie dowodów rzeczowych jest nieprzydatny do osiągnięcia zamierzonego celu.

Przepisom art. 106a pr.bank., art. 16 u.s.k.o.k., art. 86 u.p.p.p.f.t. oraz art. 40 u.n.r.k. można postawić także zarzut naruszenia prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 13 EKPC i art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Przesłanki blokady środków dokonywanej przez prokuratora nie poddają się weryfikacji, czyniąc postępowanie sądowe po wniesieniu środka zaskarżenia fasadowym. Ustawodawca nie wskazał żadnej przesłanki uzasadniającej przedłużenie blokady środków na dalsze 6 miesięcy, co uzasadnia tożsame zarzuty.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁹³ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych w celu zmiany obowiązującego stanu

⁴⁹³ II.510.170.2023 z 3 sierpnia 2023 r.

prawnego. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił Rzecznikowi stanowiska w niniejszej sprawie. Dlatego też działania dotyczące tego problemu będą kontynuowane.

19. Używanie fotoradarów bez legalizacji

Do Rzecznika wpłynął wniosek zawierający informację o wykorzystywaniu przez funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego urzędzeń nieposiadających aktualnych świadectw legalizacji.

Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji o zbadanie sprawy i poinformowanie o poczynionych ustaleniach i ewentualnie podjętych działaniach. W toku czynności wyjaśniających ustalono, że policjanci Wydziału Ruchu Drogowego KPP dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego przeprowadzili w ciągu półtora roku 75 kontroli, używając laserowych mierników prędkości bez ważnych świadectw ich legalizacji. W wyniku tych kontroli nałożono grzywny w drodze mandatu karnego. Żadna z ukaranych osób nie odwołała się od decyzji podjętych przez funkcjonariuszy. Ponadto wystąpiono do właściwych miejscowo Sądów Rejonowych o przedstawienie informacji odnośnie do złożonych wniosków o uchylenie mandatów karnych przez ukarane osoby. Z uzyskanych odpowiedzi jednoznacznie wynikało, że żadna z ukaranych grzywną osób nie złożyła wniosku o uchylenie prawomocnego mandatu karnego.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, dotyczącymi wykorzystania mierników prędkości bez wymaganych świadectw legalizacji, w KPP dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego przeprowadzono także czynności wyjaśniające w sprawie o wykroczenie wobec naruszenia przepisów Prawa o miarach. Funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego, którzy dopuścili się popełnienia wykroczenia, a jego karalność nie uległa przedawnieniu, zostali ukarani grzywną w drodze mandatu karnego kredytowanego. Wobec pozostałych funkcjonariuszy, którzy stosowali oraz przechowywali w stanie gotowości do użycia przyrządy pomiarowe, podlegające prawnej kontroli metrologicznej, bez wymaganych dowodów tej kontroli, wyciągnięto konsekwencje służbowe.

O ile reakcję przełożonych w organach Policji wobec funkcjonariuszy, którzy używali mierników prędkości bez wymaganych świadectw legalizacji, uznać należy za prawidłową, o tyle sprawa budzi zastrzeżenia z punktu widzenia osób ukaranych. Grupa obywateli została bowiem ukarana, chociaż działania podejmowane przez funkcjonariuszy publicznych naruszały obowiązujące przepisy prawa. Natomiast w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia brakuje rozwiązania, które umożliwiłoby uchylenie

prawomocnego mandatu karnego w takiej sytuacji lub gdy przy wymierzaniu mandatu karnego funkcjonariusz organu, który nałożył grzywnę w drodze mandatu, dopuścił się innego rażącego naruszenia prawa, jeśli mogło mieć istotny wpływ na przebieg postępowania mandatowego. Nie jest także możliwe wniesienie od takiego prawomocnego mandatu kasacji, bowiem w sprawach osób ukaranych nie było wydane orzeczenie sądu kończące postępowanie. Z tych samych powodów nie można wznowić postępowań w sprawie o wykroczenia, w których doszło do ukarania na podstawie wskazań urzędów, które nie mogły być zgodnie z prawem używane przez policjantów. Wymaga zatem rozważenia, czy obowiązujące przepisy nie powinny zostać zmienione w takim kierunku, aby gwarantowały możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego w opisanej sytuacji. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w tym zakresie.

Minister wyjaśnił⁴⁹⁵, że obowiązujące normy prawne, w tym przywołany art. 101 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, nie pozwalają na usunięcie skutków prawnych nałożonej grzywny w drodze mandatu karnego w sytuacji, gdy działania funkcjonariuszy naruszały obowiązujące przepisy prawa. Wskazany problem nie dotyczy jednak wyłącznie funkcjonariuszy Policji, ale również funkcjonariuszy czy pracowników innych organów uprawnionych do używania różnego rodzaju przyrządów lub urządzeń kontrolno-pomiarowych i prowadzenia postępowania mandatowego. Wobec powyższego rozważenie możliwości wnioskowanej przez Rzecznika zmiany art. 101 k.p.o.w. stanowi kompetencję Ministra Sprawiedliwości, który zapewnia przygotowywanie projektów kodyfikacji prawa karnego.

20. Zadośćuczynienie za doznaną krzywdę na rzecz osoby prawnej

Rzecznik zgłosił⁴⁹⁶ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego – i przedstawił następujące stanowisko: „Osoba prawna nie może domagać się od osoby, która naruszyła jej dobra osobiste, zapłaty zadośćuczynienia za doznaną krzywdę na podstawie art. 448 k.c. w zw. z art. 43 k.c.”.

W ocenie Rzecznika osoba prawna jako fikcyjny twór prawa nie może, tak jak osoba fizyczna, przeżywać i doznawać cierpienia, smutku czy bólu. Słuszne jest stanowisko sądu

⁴⁹⁴ II.519.725.2023 z 7 sierpnia 2023 r.

⁴⁹⁵ Pismo z 17 października 2023 r.

⁴⁹⁶ VII.501.85.2023 z 17 sierpnia 2023 r., sygn. akt III CZP 22/23.

pytającego, że konstrukcja ta nie może być mylona z jej „substratem osobowym”, takim jak akcjonariusze, udziałowcy czy nawet osoby wchodzące w skład piastuna organu.

Zgodnie z treścią art. 448 k.c. zadośćuczynienie przysługuje za doznaną krzywdę, a zatem warunkiem *sine qua non* dla istnienia roszczenia o zadośćuczynienie jest wystąpienie krzywdy. Brak tego elementu oznacza brak podstaw do zasądzenia zadośćuczynienia. Krzywda jest przykładem szkody niemajątkowej, która dotyczy sfery ujemnych przeżyć człowieka, polegając na cierpieniach fizycznych i psychicznych; jedyną formą jej naprawienia jest zadośćuczynienie, wyrażone w kwocie pieniężnej stanowiącej swoistą zapłatę za ból i cierpienie. Nie ma możliwości odniesienia tej instytucji, bezpośrednio związanej z istotą ludzką do tworu organizacyjnoprawnego, jakim jest osoba prawna.

Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska Rzecznika i orzekł⁴⁹⁷, że art. 448 k.c. stosuje się odpowiednio do osób prawnych.

21. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia podatku w umorzonej sprawie

Rzecznik zgłosił⁴⁹⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o stwierdzenie, że art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej⁴⁹⁹ w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy ordynacja podatkowa oraz zmianie niektórych innych ustaw⁵⁰⁰ oraz ustawą o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników⁵⁰¹ o treści: „Bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem: 1) wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania”, w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem każdego postępowania o przestępstwo skarbowe, a zatem również i takiego postępowania, którego wszczęcie w chwili dokonania tej czynności procesowej było oczywiście niesłuszne z uwagi na brak w czynie podatnika znamion przedmiotowych typu czynu zabronionego, czyli niesprzeczność tego czynu z materialnymi wymogami skierowanymi do podatnika a wynikającymi z ustaw podatkowych, które następnie zostało

⁴⁹⁷ Uchwała z 3 października 2023 r., sygn. III CZP 22/23.

⁴⁹⁸ II.510.662.2023 z 23 sierpnia 2023 r., sygn. akt SK 67/23.

⁴⁹⁹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 926).

⁵⁰⁰ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 143, poz. 1199).

⁵⁰¹ Ustawa z 24 września 2010 r. (Dz.U. Nr 197, poz. 1306).

umorzone z uwagi na brak przedmiotowych znamion czynu zabronionego – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Skarżąca zarzuca naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji) poprzez umożliwienie organom postępowania przygotowawczego osiągnięcia skutku w postaci zawieszania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego poprzez wszczynanie postępowań w sprawach o przestępstwo lub o wykroczenie skarbowe, kończących się następnie postanowieniem o umorzeniu z uwagi na brak znamion czynu zabronionego. W ten sposób naruszana jest także zasada równości wobec prawa, bowiem negatywne konsekwencje wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo lub o wykroczenie skarbowe dotyczą tylko takich podatników, wobec których podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego nie potwierdziło się, a okoliczność taka nie jest cechą relewantną uzasadniającą różnicowanie sytuacji prawnej jednostek. W konsekwencji dochodzi także do naruszenia prawa do własności poprzez pozbawienie podatnika środków pieniężnych z tytułu zobowiązania podatkowego, które winno się przedawnić, a przedawnieniu nie uległo, co czyni instytucję przewidzianą w art. 70 § 6 pkt 1 o.p. instrumentem konfiskaty mienia.

Zdaniem Rzecznika w omawianej sprawie nierówność nie polega na zmianie statusu jednostki będącej stroną w postępowaniu podatkowym, a na odmiennym ukształtowaniu jej sytuacji prawnej ze względu na wszczęcie przez organ państwa postępowania karnego skarbowego w stosunku do zachowania nienaruszającego materialnych wymogów skierowanych do podatnika przez ustawy podatkowe.

Trybunał Konstytucyjny nie wydał jeszcze rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

22. Unieważnianie egzaminu na prawo jazdy

Rzecznik skierował⁵⁰² wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim ustanawia bezwzględny obowiązek unieważnienia przez organ nadzoru nad sprawdzaniem kwalifikacji (marszałka województwa) egzaminu na prawo jazdy przeprowadzonego z wynikiem pozytywnym (zdanego egzaminu na prawo jazdy), jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: pewności, stabilności i bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zaufania do organów państwa i prawa, a także zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy.

⁵⁰² V.511.911.2022 z 8 listopada 2023 r., sygn. akt K 19/23.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się m.in. o uprawnienie do kierowania pojazdami odbywa się poprzez przeprowadzenie egzaminu państwowego. Jego pozytywny wynik jest jednym z niezbędnych wymogów otrzymania prawa jazdy. Wydaje je starosta w drodze decyzji administracyjnej. Prawo jazdy jest wydawane osobie, która m.in.: osiągnęła minimalny wiek wymagany do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii; uzyskała orzeczenia o braku przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do kierowania pojazdem i zdała egzamin państwowy wymagany do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii.

Ustawa ustanawia system nadzoru nad sprawdzaniem kwalifikacji, czyniąc organem odpowiedzialnym marszałka województwa. Może on unieważnić egzamin m.in. „jeżeli przeprowadzono go w sposób niezgodny z przepisami ustawy, a ujawnione nieprawidłowości miały wpływ na jego wynik”.

W ocenie Rzecznika tak skonstruowane unormowanie, niezawierające przesłanki pozwalającej zachować konieczną równowagę między legalizmem a niezbędną elastycznością regulacji prawnej w zakresie uwzględniania okoliczności faktycznych zaistniałych w konkretnym przypadku, jest przykładem bezwzględnego, nadmiernego i nieznajdującego konstytucyjnego umocowania formalizmu. Unieważnienie egzaminu złożonego z wynikiem pozytywnym, w sytuacji gdy doszło do wydania prawa jazdy będzie bowiem prowadzić – na mocy stosownych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: „k.p.a.”) do pozbawienia nabytego (nawet wiele lat wcześniej) uprawnienia do kierowania pojazdami.

Ustawodawca przekroczył zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny (ochrona interesu publicznego i zasady legalizmu), że doszło do naruszenia konstytucyjnych generalnych zasad (zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania do państwa i jego organów, zasady lojalności państwo wobec obywatela). W ocenie Rzecznika obowiązek unieważnienia egzaminu stanowi niewłaściwy instrument nadzoru marszałka województwa w ramach systemu nadzoru nad sprawdzaniem kwalifikacji, gdyż stwarza nadmierną, niezawinioną i niemożliwą do przewidzenia dolegliwość w stosunku do adresata decyzji administracyjnej.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

23. Problemy zawieszania działalności placówek całodobowej opieki

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej jako: „Krajowy Mechanizm”, „KMPT”) realizowali w 2023 r. niezapowiedzianą wizytację prewencyjną

jednej z placówek całodobowej opieki, ujętej w rejestrze placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej (dalej jako: „rejestr”), prowadzonym i aktualizowanym przez Wojewodę Mazowieckiego. Po dotarciu na miejsce uzyskali informację, że właścicielka placówki czasowo zawiesiła jej działalność. Informacja ta nie została jednak odnotowana we wspomnianym rejestrze, w związku z czym placówka wymieniona była w wykazie jako działająca.

W celu wyjaśnienia sytuacji zwrócono się do Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Z odpowiedzi wynika, że ani ustawa o pomocy społecznej, ani rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę nie zawiera regulacji odnoszących się do zawieszenia prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę. Wspomniane przepisy nie nakładają także na wojewodę obowiązku odnotowywania tego faktu w wojewódzkim rejestrze placówek całodobowej opieki.

Brak regulacji odnoszących się do zawieszenia prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę oraz odnotowywania tego faktu w rejestrze prowadzonym przez wojewodę stanowi lukę prawną i wymaga nowelizacji ustawy o pomocy społecznej. Zawieszenie prowadzenia działalności wiąże się z potrzebą zapewnienia przez rodziny opieki mieszkańcom w innych tego typu placówkach. Brak regulacji w tym zakresie stanowi pole do nadużyć, które mogą bezpośrednio ingerować w stan zdrowia mieszkańców, ich poczucie bezpieczeństwa, a ponadto narażać na niepotrzebny stres. Prawodawca powinien stworzyć jasne i szczegółowe przepisy związane z procesem przeniesienia, którym przyświecać powinna idea poszanowania godności człowieka, a wszelkie związane z nim niezbędne zmiany winny powodować u pensjonariuszy i ich bliskich jak najmniejszą dolegliwość.

Drugim zagadnieniem jest brak regulacji zobowiązującej wojewodę do odnotowywania faktu zawieszenia prowadzenia działalności domów opieki w rejestrze. Prowadzenie placówki całodobowej opieki stanowi bardzo szczególną formę działalności gospodarczej. Prawodawca powinien zagwarantować, aby placówki tego typu oferowały jak najwyższy standard usług, a przepisy regulujące ich funkcjonowanie były jak

najbardziej przejrzyste i szczegółowe, m.in. ze względu na przeznaczenie domów opieki i okoliczności towarzyszące potrzebie skorzystania z ich usług.

Prowadzone przez wojewodów rejestry tego typu placówek powinny być jak najbardziej transparentne i zawierać niezbędne informacje, do których bez wątpienia należy zaliczyć adnotację o czasowym zawieszeniu prowadzenia działalności. Osoba potrzebująca zapewnić całodobową, fachową opiekę sobie lub członkowi rodziny, zwłaszcza w trybie pilnym, nie powinna tracić czasu na próbę nawiązania kontaktu z placówką, która faktycznie nie funkcjonuje. Dostępność informacji o zawieszeniu działalności placówki ma także znaczenie z punktu widzenia planowania i realizowania wizytacji przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur. Z uwagi na niezapowiedziany charakter tych wizytacji nie jest możliwe skontaktowanie się z placówką z wyprzedzeniem – w celu upewnienia się, czy jej działalność nie uległa zawieszeniu. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się⁵⁰³ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a także poinformowanie o ewentualnie podjętych działaniach.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował⁵⁰⁴, że zgodnie z art. 22 pkt 3 i pkt 10 ustawy o pomocy społecznej do zadań wojewody należy m.in. wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie domów pomocy społecznej. Minister podkreślił, że wojewoda ma uprawnienie do przeprowadzenia w takim przypadku w placówce kontroli doraźnej. W ramach kontroli wojewoda ma prawo do żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do sprawowania nadzoru i kontroli. Kontrola w trybie doraźnym oznacza, że podmiot prowadzący placówkę nie musi zostać uprzedzony o zamiarze jej przeprowadzenia oraz że kontrola może być przeprowadzona w godzinach wieczornych. Jeżeli podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie takiej placówki, przestał spełniać warunki określone w ustawie, nie przedstawi na żądanie wojewody w wyznaczonym terminie aktualnych dokumentów, wojewoda wyznacza dodatkowy termin na spełnienie warunków lub standardów albo na dostarczenie wymaganych dokumentów. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu wojewoda cofa zezwolenie na prowadzenie placówki. Należy również zwrócić uwagę na art. 131a ustawy nakładający na wojewodę obowiązki informacyjne w przypadku wymierzenia placówce kary pieniężnej, w tym wymierzenia kary i jednoczesnego cofnięcia zezwolenia w sytuacji stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce. Przepisy ustawy o

⁵⁰³ KMP.573.12.2023 z 20 grudnia 2023 r.

⁵⁰⁴ Pismo z 25 stycznia 2024 r.

pomocy społecznej dotyczące wskazanych powyżej placówek mają na celu zagwarantowanie, aby działalność polegająca na zapewnieniu opieki osobom tego potrzebującym odbywała się z poszanowaniem wszelkich praw tych osób, by zapewniała im poczucie bezpieczeństwa i zachowanie godności osobistej. Minister zapewnił, że postulat stworzenia przepisów związanych z procesem przeniesienia mieszkańców placówek zostanie rozważony przy najbliższej nowelizacji ustawy o pomocy społecznej.

Art. 14 – Wolność środków społecznego przekazu

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.

1. Powoływanie władz spółek publicznej radiofonii i telewizji

Rzecznik skierował wystąpienie do Marszałka Sejmu RP w związku z wyrokiem⁵⁰⁵ Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym powoływania władz spółek publicznej radiofonii i telewizji. W wyroku tym TK uznał za niezgodną z art. 213 ust. 1 w związku z art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji regulację ustawową pozbawiającą Krajową Radę Radiofonii i Telewizji kompetencji do powoływania i odwoływania członków zarządu, w tym prezesa zarządu, oraz powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji, i przyznanie tej kompetencji innemu organowi władzy publicznej.

Zdaniem TK szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy odnoszącej się do funkcjonowania KRRiT nie oznacza, że ustawodawca ma pełną swobodę i może dowolnie kształtować pozycję i kompetencje tego organu. Ustawodawca nie może pozbawić KRRiT kompetencji służących bezpośrednio wykonywaniu zadań określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji. Efektywne wykonywanie tych zadań wymaga wprowadzenia rozwiązań, które w odpowiedni sposób zapewnią wpływ KRRiT na działalność podmiotów w sferze mediów publicznych. Natomiast wykreowanie nowego organu władzy publicznej nie znosi obowiązku wprowadzenia przez ustawodawcę instrumentów umożliwiających wykonywanie przez KRRiT jej konstytucyjnie określonych funkcji. Z treści uzasadnienia wskazanego wyroku TK wynika, że standardu zgodności z Konstytucją nie spełnia również regulacja wynikająca z przepisów ustawy o Radzie Mediów Narodowych, w szczególności tych, które dokonują zmian w ustawie o radiofonii i telewizji. W opinii RPO konieczne jest zatem dokonanie zmiany przepisów ustawowych przez włączenie KRRiT w procedury powoływania i odwoływania władz mediów publicznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁶ do Marszałka Sejmu z prośbą o informację dotyczącą stanu prac zmierzających do doprowadzenia obowiązującego stanu prawnego do stanu zgodności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w obszarze funkcjonowania mediów publicznych.

Wskazane pismo Rzecznika skierowane do Marszałka Sejmu pozostało bez odpowiedzi.

⁵⁰⁵ Wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16.

⁵⁰⁶ VII.603.1.2016 z 7 kwietnia 2023 r.

Następnie w grudniu 2023 r. w związku ze zmianami dotyczącymi składów personalnych organów publicznej radiofonii i telewizji RPO przedstawił wystąpienie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Rzecznik podkreślił, że na gruncie Konstytucji RP niedopuszczalny jest mechanizm zakładający powoływanie członków zarządów i rad nadzorczych spółek publicznej radiofonii i telewizji bezpośrednio przez rząd czy członków rządu, z całkowitym pominięciem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Rzecznik przypomniał, że potrzeba zagwarantowania niezależności mediów publicznych od władzy politycznej, w tym od rządu, jest akcentowana m.in. przez Komitet Ministrów Rady Europy (zob. rekomendacja nr R(96)10 z 11 września 1996 r. w sprawie gwarancji niezależności mediów publicznych), Europejski Trybunał Praw Człowieka (zob. sprawa *Manole przeciwko Mołdawii*), Komisję Wenecką przy Radzie Europy. Sytuacja, w której organy spółek publicznej radiofonii i telewizji są powoływane przez członka rządu, nie odpowiada standardom niezależności i pluralizmu mediów publicznych. Z tego punktu widzenia nie ma znaczenia to, czy takie działanie znajduje podstawę w przepisach prawa spółek handlowych. Funkcjonowanie publicznej radiofonii i telewizji w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nie oznacza, że powinno się to odbywać w każdym przypadku na zasadach typowych dla sektora prywatnego. Stosowanie reguł prawa spółek handlowych nie może prowadzić do tego, że legitymacja organów spółek publicznej radiofonii i telewizji opiera się na bezpośredniej decyzji organu władzy wykonawczej.

Dlatego też przywrócenie stanu zgodności podstaw prawnych funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji z Konstytucją i prawem międzynarodowym wymaga pilnej nowelizacji obowiązujących przepisów.

Wskazane pismo Rzecznika do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego pozostało bez odpowiedzi.

Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

1. Sytuacja przedsiębiorców działających przy granicy polsko-białoruskiej

Do Rzecznika wpływały skargi przedsiębiorców z woj. podlaskiego, poszkodowanych decyzją o zamknięciu przejść w Bobrownikach i Kuźnicy na granicy polsko-białoruskiej. Przedsiębiorcy apelują o podjęcie działań zapewniających wsparcie finansowe podmiotom, którym niespodziewanie ograniczono możliwość działalności. Brak środków pomocowych przyczyni się nie tylko do upadku działających tam firm, lecz również utraty środków utrzymania wielu rodzin zatrudnionych w nich pracowników.

Po analizie skarg Rzecznik zwrócił się do premiera o informacje o działaniach zmierzających do przyznania wsparcia podlaskim przedsiębiorcom⁵⁰⁷. W odpowiedzi wyjaśniono, że rząd na bieżąco monitoruje sytuację społeczno-gospodarczą pogranicza polsko-białoruskiego. W związku z tym w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej wprowadzono możliwość przyznania rekompensaty dla przedsiębiorców, którzy ucierpieli w związku z ograniczeniem w ruchu granicznym. Rekompensata przysługuje podmiotom z branży gastronomii, wymiany walut, sprzedaży detalicznej towarów w sklepach, na straganach i targowiskach, świadczenia usług hotelarskich, działalności agenta celnego, a także rolnikom świadczącym usługi hotelarskie. Wojewoda został dodatkowo wyposażony w uprawnienie do modyfikacji wyżej opisanego zakresu podmiotowego pomocy. Ponadto wojewoda, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może przyznać rekompensatę również innym podmiotom działającym na terenie powiatu, gdy okoliczności mające związek z czasowym zawieszeniem ruchu na przejściu granicznym, a zwłaszcza poziom strat, utraconych korzyści lub ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności. W odpowiedzi do Rzecznika wyjaśniono ponadto, że opisane rozwiązania mają charakter generalny – dotyczą nie tylko przejścia zamkniętego w Bobrownikach, ale również potencjalnie przyszłych, analogicznych sytuacji.

⁵⁰⁷ V.7100.8.2023 z 8 marca 2023 r.

Art. 24 – Ochrona pracy

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

1. Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw

Omówienie: Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej.

2. Wygaśnięcie stosunków pracy pracowników służby zagranicznej

W dalszym ciągu przed sądami trwają postępowania z udziałem Rzecznika dotyczące wygaśnięcia z mocy ustawy stosunków pracy pracowników służby zagranicznej⁵⁰⁸. W wyniku uchwały podjętej przez Sąd Najwyższy w postępowaniu z udziałem Rzecznika⁵⁰⁹ sądy rozpoznające sprawę i pozbawione możliwości zadania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego, mają możliwość pominięcia przepisu ustawy, jeśli uznają go za niezgodny z Konstytucją.

⁵⁰⁸ Informacja RPO za 2022 r., s. 317–318.

⁵⁰⁹ Uchwała z 17 listopada 2022 r., sygn. akt III PZP 2/21.

Art. 217 – Zasady nakładania podatków

Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

1. Wpływ lockdownu na terminy podatkowe

W związku z postanowieniem⁵¹⁰ Naczelnego Sądu Administracyjnego o przedstawieniu do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości, Rzecznik wniósł⁵¹¹ o podjęcie przez NSA uchwały o następującej treści: „art. 15zzr ust. 1 ustawy COVID-19 w brzmieniu nadanym Ustawą Zmieniającą z dnia 31 marca 2020 r. dotyczy również wstrzymania rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminów przewidzianych przepisami prawa podatkowego i powinien być interpretowany w ten sposób, że z uwagi na wynikający z art. 2 Konstytucji ochronny charakter wskazanych w nim terminów, wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenia biegu tych terminów może mieć miejsce jedynie na korzyść podatników”.

Rzecznik podkreślił, że interpretacja spornego przepisu wzbudza uzasadnione wątpliwości wśród adresatów tej normy prawnej, począwszy od podatników, poprzez przedstawicieli nauki prawa podatkowego, organów podatkowych, a także sądów administracyjnych. Analiza skarg napływających do Rzecznika potwierdza ten stan rzeczy. Nieobowiązujący już przepis jest różnie odczytywany w kontekście jego zastosowania w zakresie biegu terminów prawa podatkowego.

Zdaniem Rzecznika stanowisko prezentowane przez organy podatkowe raz oparte na założeniu, że sporny art. 15zzr ust. 1 ustawy COVID-19 nie znajduje zastosowania do zawieszenia biegu terminów przepisów prawa podatkowego z uwagi na autonomię prawa podatkowego, a innym razem uznające, że przepis ten odnosi się do regulacji podatkowych, w zależności od stanu faktycznego danej sprawy (tj. czy mamy do czynienia z koniecznością obliczenia terminu dla złożenia przez podatnika stosowanego zgłoszenia warunkującego prawo do skorzystania ze zwolnienia, czy też z terminem przedawnienia zobowiązania podatkowego), jest wyrazem rozstrzygania istniejących wątpliwości przy pomocy wykładni *in dubio pro fisco*, zamiast *in dubio pro tributario*. Wzbudza również istotne wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. Dlatego też, przy rozpoznawaniu zagadnień prawnych na tle art. 15zzr ust. 1 ustawy COVID-19, istnieją podstawy do

⁵¹⁰ Postanowienie z 11 października 2022 r., sygn. akt I FSK 2545/21.

⁵¹¹ V.511.954.2022 z 9 marca 2023 r.

skutecznego odwołania się do zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika, a także do argumentów natury konstytucyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny w części uwzględnił⁵¹² stanowisko Rzecznika i podjął następującą uchwałę: „art. 15 zzz ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw nie dotyczy wstrzymania, rozpoczęcia i zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych”. W konsekwencji przesądzono, że wstrzymanie, rozpoczęcie i zawieszenie terminów w czasie pandemii COVID-19 nie dotyczyło biegu terminu zobowiązania podatkowego. Tym samym organy podatkowe nie miały podstaw do wydłużenia obywatelom podstawowego 5-letniego terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych.

2. Wyłączenie możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne

Jedną z fundamentalnych zmian dokonanych w ramach reformy Polskiego Ładu było wyłączenie możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2022 r. tej nowelizacji doszło do uchylenia przepisów, które pozwalały podatnikom na odliczenie od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Likwidacja tej możliwości spowodowała wzrost obciążeń podatkowych u podatników, którzy dotychczas korzystali z tego odliczania. W efekcie składka zdrowotna zwiększyła podstawę opodatkowania, od której liczona jest wysokość podatku.

Zmiany dokonane w ramach nowelizacji Polskiego Ładu nie przywróciły możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wprowadziły jedynie pewne rozwiązania kompensacyjne zasadniczo w płaszczyźnie podatkowej (w szczególności obniżenie stawki podatku do 12%), a także pewne wyjątki w zakresie możliwości odliczenia składki zdrowotnej przez niektóre grupy podatników. W opinii RPO niedopuszczalne jest, aby funkcjonujące rozwiązania w całości „przerzucały” na obywatela obowiązek państwa co do zapewnienia środków na realizację finansowania świadczeń zdrowotnych. Ubezpieczenie zdrowotne jest rodzajem ubezpieczenia społecznego,

⁵¹² Uchwała z 27 marca 2023 r., sygn. akt I FPS 2/22.

wydzielonym ze względu na odmienny przedmiot ochrony – zdrowie i życie. Środki na to ubezpieczenie pochodziły dotychczas od ubezpieczonego z jego wynagrodzenia za pracę pośrednio w postaci części podatku dochodowego przeznaczanego na składkę na ubezpieczenie zdrowotne, określonej w ustawie i w części bezpośrednio z wynagrodzenia. W ubezpieczeniu społecznym to państwo ma obowiązek utworzyć fundusz i objąć nim obywateli. Składka stanowi miarę udziału ubezpieczonego w wypracowaniu środków przeznaczonych na fundusz tworzony przez państwo. Składka jest w rzeczywistości „dopisywana” do wynagrodzenia (jako obraz części funduszu wypracowanego przez danego ubezpieczonego), a nie odejmowana od wynagrodzenia po to, żeby utworzyć fundusz. Utworzenie funduszu ubezpieczenia społecznego to konstytucyjny obowiązek państwa, wynikający z art. 67 ust. 1 Konstytucji. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się⁵¹³ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał⁵¹⁴, że w świetle obowiązujących norm prawnych składka zdrowotna jest niepodatkową daniną publiczną, której pobieranie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i wydatkowanie przez NFZ na świadczenia opieki zdrowotnej stanowi przypadek finansowania opieki zdrowotnej ze środków publicznych, o którym mowa w art. 68 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzone ustawą Polski Ład rozwiązania normatywne nie zmieniły charakteru prawnego składki zdrowotnej, a także nie zmodyfikowały mechanizmów finansowania części świadczeń opieki zdrowotnej bezpośrednio z budżetu państwa lub w formie pochodzącej z niego dotacji celowej lub podmiotowej. W konsekwencji nie można podzielić stanowiska, że zmiany legislacyjne wprowadzone przez Polski Ład doprowadziły do stanu niekonstytucyjności regulacji składki zdrowotnej lub prawnego systemu publicznej opieki zdrowotnej.

Problematyka ta była również przedmiotem seminarium eksperckiego zorganizowanego przez Biuro RPO, w ramach którego eksperci z dziedziny ubezpieczenia zdrowotnego oraz spraw podatkowych przedstawili poglądy na temat konstytucyjności regulacji odnoszącej się do składki zdrowotnej po Polskim Ładzie. Konkluzje wypracowane podczas seminarium zostaną wykorzystane do dalszych działań generalnych Rzecznika.

⁵¹³ V.7011.26.2022 z 6 lutego 2023 r.

⁵¹⁴ Pismo z 8 marca 2023 r.

3. Podwójne opodatkowanie spadków i darowizn nabytych za granicą

Rzecznikowi został zasygnalizowany problem podwójnego opodatkowania otrzymanego z zagranicy spadku lub darowizny. Dotyczył on spadków i darowizn po osobach niemających związków z Polską oraz osób – nabywców mających obywatelstwo polskie, które mieszkają na stałe poza granicami kraju.

Narastająca migracja, szczególnie wewnątrz UE, powoduje zwiększenie liczby nabywanych za granicą nieruchomości oraz innych składników majątku. Z powodu braku odpowiednich uregulowań, otrzymanie spadku czy darowizny z zagranicy może powodować konieczność zapłacenia dodatkowego podatku w Polsce. Ustawa o podatku od spadków i darowizn (dalej jako: „upsd”) nie zawiera przepisów regulujących wysokość podatku w sytuacji, gdy nabyte z innego kraju składniki majątku zostały już opodatkowane w innym państwie. Dotyczy to również relacji podatkowych ze Stanami Zjednoczonymi, z Kanadą, Wielką Brytanią, Francją czy Niemcami, czyli państwami, w których żyje i pracuje najwięcej polskich obywateli.

Zgodnie z art. 2 upsd nabycie własności rzeczy znajdujących się za granicą lub praw majątkowych wykonywanych za granicą podlega podatkowi, jeżeli w chwili otwarcia spadku lub zawarcia umowy darowizny nabywca był obywatelem polskim lub miał miejsce stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek podatkowy w podatku od spadków i darowizn będzie ciążył na osobie mającej stałe miejsce zamieszkania w Polsce, nawet gdy dojdzie do nabycia rzeczy i praw majątkowych poza granicami kraju. Obowiązek podatkowy będzie także ciążył na nabywcy – obywatelu polskim, nawet jeśli przebywa na stałe poza Polską.

Okoliczność posiadania obywatelstwa polskiego oznacza, że każda czynność objęta zakresem upsd będzie implikować obowiązek podatkowy niezależnie od faktu, w którym miejscu doszło do zdarzenia wchodzącego w zakres przedmiotowy ustawy – czy w Polsce, czy też za granicami kraju. W związku z tym, że poszczególne kraje nakładają podatek na podstawie nie jednego, ale większej liczby powiązań beneficjentów ze spadkodawcami lub darczyńcami (zasada rezydencji, zasada domicylu, zasada obywatelstwa), dochodzić może do podwójnego lub nawet wielokrotnego opodatkowania tego samego składnika majątku przez kilka państw. Problemu nie rozwiązują umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania zawierane przez Polskę na podstawie Konwencji Modelowej OECD, ponieważ dotyczą one podatków dochodowych oraz majątkowych (w głównej mierze podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych).

Powyższe wskazuje, że obecne uregulowania nie przewidują instrumentów ochrony podatników przed podwójnym opodatkowaniem ich majątków. W szczególności w ustawie o podatku od spadków i darowizn nie istnieje jednostronny mechanizm unikania międzynarodowego podwójnego opodatkowania (np. metoda zaliczenia lub metoda zwolnienia). Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się⁵¹⁵ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister potwierdził⁵¹⁶ fakt, że podatek od spadków i darowizn nie podlega zharmonizowaniu w ramach prawa UE. Prawdą jest także, że Komisja Europejska przyjęła zalecenie dotyczące zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu spadków. Podkreślić należy jednak, że nie ma ono charakteru wiążącego, a w konsekwencji państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować przepisy krajowe w tym zakresie. W ocenie Ministra kwestia podwójnego opodatkowania w Polsce ma charakter marginalny. Stan ten wynika z faktu występowania szerokiego zwolnienia podmiotowego dla nabycia rzeczy i praw majątkowych przez członków najbliższej rodziny, o ile zgłoszą nabycie w odpowiednim terminie. Nie jest brane pod rozagę wprowadzenie w polskim prawie ulgi w postaci pomniejszenia polskiego podatku od spadków i darowizn o podatek zapłacony za granicą. Takie jednostronne rozwiązanie skutkowałoby jedynie pomniejszeniem wpływów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (podatek stanowi źródło dochodów własnych gmin). Ministerstwo Finansów nie prowadzi obecnie prac nad wprowadzeniem sugerowanych przez RPO zmian legislacyjnych.

4. Zasady odpowiedzialności członków zarządów organizacji pozarządowych za zobowiązania podatkowe

Do Biura RPO docierały sygnały wskazujące, że obowiązująca regulacja w sprawie zasad odpowiedzialności członków zarządów organizacji pozarządowych nieprowadzących działalności gospodarczej za zobowiązania podatkowe jest niedostatecznie precyzyjna.

Przepisy stanowią, że za zaległości podatkowe innych (niż spółki kapitałowe) osób prawnych i fundacji rodzinnej w organizacji odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem członkowie organów zarządzających tymi podmiotami. W tym przypadku ustawodawca postanowił zawrzeć odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów określających odpowiedzialność podatkową członków zarządów spółek kapitałowych.

⁵¹⁵ V.511.183.2023 z 27 marca 2023 r.

⁵¹⁶ Pismo z 18 kwietnia 2023 r.

Regulacja ta przewiduje, że członkowie zarządu odpowiadają solidarnie całym swoim majątkiem, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna, a członek zarządu: nie wykazał, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub w tym czasie zostało otwarte postępowanie restrukturyzacyjne w rozumieniu prawa restrukturyzacyjnego albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu, o którym mowa w prawie restrukturyzacyjnym albo niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło bez jego winy; nie wskazuje mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części.

Członek zarządu może zatem uwolnić się od odpowiedzialności podatkowej, jeżeli wykaże dopełnienie stosownych formalności związanych ze złożeniem wniosku przewidzianego w Prawie upadłościowym lub wykaże okoliczność, że we właściwym czasie zostało otwarte postępowanie restrukturyzacyjne. Wyłączenie odpowiedzialności podatkowej nastąpi również w przypadku udowodnienia braku winy w zgłoszeniu wniosku o ogłoszenie upadłości. Natomiast trzecia przesłanka przewiduje wskazanie mienia spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części. W praktyce na tle przywołanych regulacji podatkowych pojawia się wątpliwość związana z odpowiednim stosowaniem przepisów o odpowiedzialności podatkowej członków zarządu spółek kapitałowych do zasad odpowiedzialności członków zarządów innych osób prawnych niż spółki kapitałowe.

W szczególności problem dotyczy członków zarządu organizacji (tj. np. fundacje lub stowarzyszenia), które nie prowadzą działalności ukierunkowanej na osiągnięcie zysku, tzw. organizacje *non profit*. Specyfika tych podmiotów nie pozwala bowiem w niektórych przypadkach na możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności ich członków za zobowiązania podatkowe. Z racji braku prowadzenia działalności gospodarczej, tego rodzaju podmioty nie mogą zostać uznane za przedsiębiorców, a co za tym idzie – nie mają zdolności upadłościowej. Zatem jeżeli osoba prawna nie ma zdolności upadłościowej, członek jej organu zarządzającego może uwolnić się od odpowiedzialności, jedynie wskazując mienie, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych tej osoby prawnej w znacznej części.

Ustawodawca nie zapewnia odpowiedniego bezpieczeństwa prawnego dla osób wchodzących w skład zarządów organizacji nieprowadzących działalności gospodarczej.

Mając na uwadze powyższe, RPO zwrócił się⁵¹⁷ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska wobec poruszonego problemu, w szczególności pod kątem ewentualnych zmian legislacyjnych, mających na celu doprecyzowanie regulacji odnoszącej się do odpowiedzialności podatkowej członków zarządu organizacji *non profit*.

Minister wyjaśnił⁵¹⁸, że obowiązująca konstrukcja przepisu art. 116a § 1 Ordynacji podatkowej nie narusza bezpieczeństwa prawnego członków organów zarządzających osób prawnych nieprowadzących działalności gospodarczej i nie widzi potrzeby zmiany tego przepisu.

5. Podatek VAT od taksy notarialnej

Rzecznik kontynuował działania dotyczące doliczania przez notariuszy podatku od towarów i usług do taksy notarialnej. Z dotychczas przedstawionych Rzecznikowi informacji wynika, że brak jest jednolitego stanowiska. Z jednej strony – treść wyjaśnień udzielonych przez Prezesa Krajowej Rady Notarialnej wskazuje na utrwaloną już praktykę doliczania do taksy notarialnej podatku VAT, z drugiej jednak – praktyka ta jest sprzeczna z poglądem prezentowanym przez resort finansów, zgodnie z którym podatek od towarów i usług nie powinien być doliczany do wynagrodzenia ustalonego przez notariusza ze stronami czynności, lecz stanowić jego część składową. Z tego względu Rzecznik powziął wątpliwości, czy praktyka doliczania podatku VAT do taksy notarialnej jest zgodna z prawem i w konsekwencji, czy nie narusza praw obywateli korzystających z usług notariuszy.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie oraz obrocie prawnym i gospodarczym poglądem, notariusz (osoba wykonująca zawód zaufania publicznego, a nie funkcjonariusz publiczny) ma status przedsiębiorcy, co oznacza, że samodzielnie finansuje i prowadzi swoją działalność w warunkach konkurencji, przy wykorzystaniu osobistych zdolności, kwalifikacji i na własne ryzyko oraz ponosi za swoje czynności osobistą odpowiedzialność majątkową. Ministerstwo Sprawiedliwości, dostrzegając jednak, że zmieniający się obrót prawny, także w wymiarze transgranicznym, oraz oczekiwania społeczne, związane w szczególności z sytuacją na rynku nieruchomości powodują konieczność zrewidowania dotychczasowych uregulowań dotyczących ustroju notariatu i uprawnień notariuszy, prowadziło prace nad ostatecznie odrzuconym przez

⁵¹⁷ V.511.881.2022 z 5 czerwca 2023 r.

⁵¹⁸ Pismo z 20 czerwca 2023 r.

Sejm RP projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw.

Analizując przedstawione wyżej wyjaśnienia, nie sposób nie zauważyć pewnej niespójności w prezentowanych stanowiskach. Zdaniem Rzecznika trudno jednoznacznie stwierdzić, czy obowiązujące w tym zakresie regulacje pozwalają na podwyższenie wynagrodzenia notariusza o należny podatek od towarów i usług czy też nie. Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzegło jednak, że przepisy w tym zakresie mogą budzić uzasadnione wątpliwości i dlatego wskazało, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw mógłby być podstawą do ponownego przemyślenia problematyki podatku od towarów i usług w kontekście wynagrodzeń notariuszy.

W ocenie RPO wykładnia językowa przepisów Prawa o notariacie oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej nie pozwala na podwyższenie wynagrodzenia notariusza o należny podatek od towarów i usług. Przeciwna konstatacja stanowiłaby niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą przepisów regulujących wynagrodzenie notariusza. Pojawiające się jednak w stanowiskach Ministerstwa Finansów oraz Sprawiedliwości wątpliwości skłaniają do wniosku o potrzebie rozważenia doprecyzowania tej kwestii. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵¹⁹ do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP oraz Przewodniczącego Komisji Praworządności, Praw Człowieka i Petycji Senatu RP z prośbą o rozpatrzenie przedstawionej tematyki.

⁵¹⁹ V.511.612.2020 z 8 lutego 2023 r.

CZĘŚĆ II – Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

1. RPO jako niezależny organ ds. równości

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania na podstawie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁵²⁰. Rzecznik podejmuje działania dotyczące dyskryminacji ze względu na takie przesłanki, jak: płeć⁵²¹, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna. Ponadto art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Rzecznik może zatem podjąć działania w przypadkach nierównego traktowania także z innych przyczyn niż te wymienione wyżej, jak np. stan zdrowia, status ekonomiczny czy doświadczenie migracyjne.

Do zadań Rzecznika, poza rozpatrywaniem kierowanych do niego wniosków, należy analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją⁵²². W 2023 r. wdrożono do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów⁵²³, w związku z czym do zadań RPO włączono zadanie „promowania” równego traktowania⁵²⁴.

Rzecznik od chwili wejścia w życie ustawy o równym traktowaniu wskazuje, że jej przepisy nie zapewniają wszystkim jednakowej i skutecznej ochrony przed dyskryminacją, w związku z czym powinny zostać zmienione⁵²⁵. Niezbędne jest przede wszystkim

⁵²⁰ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 970, t.j.); dalej także jako: „ustawa o równym traktowaniu”.

⁵²¹ W tym tożsamość płciowa, zgodnie z orzecznictwem TSUE; zob. także wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 września 2020 r., sygn. akt V Ca 2686/19 i SN, sygn. akt I NSNc 5/21.

⁵²² Art. 17b ustawy o RPO; zob. także raporty RPO dostępne w wersji elektronicznej pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-o-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-rpo-w-obszarze-r%C3%B3wnego-traktowania> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁵²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.U.UE.L. z 2019 r. Nr 188, s. 79).

⁵²⁴ Zob. art. 3 ustawy z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 641).

⁵²⁵ XI.518.33.2019 z 31 lipca 2023 r. i XI.071.4.2022 z 5 października 2023 r.

otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie tej ustawy. Należy zaznaczyć, że kompetencje RPO aktualizują się wyłącznie w sprawach, w których zarzut nierównego traktowania jest stawiany podmiotom wykonującym władztwo publiczne, co odpowiada mandatowi Rzecznika określoneemu w art. 80 Konstytucji⁵²⁶.

W 2023 r. na poziomie Unii Europejskiej kontynuowane były prace nad wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich standardami dla organów do spraw równości⁵²⁷. Projekty dyrektyw wyznaczają minimalne wymogi funkcjonowania takich organów, aby zwiększyć ich skuteczność i zagwarantować ich niezależność w celu wzmocnienia stosowania zasady równego traktowania, co Rzecznik ocenia jako pozytywną i oczekiwaną zmianę. Rzecznik, w związku ze wskazanym wyżej konstytucyjnym ograniczeniem jego mandatu, sugeruje rozważenie powołania odrębnego niezależnego organu do spraw równości⁵²⁸. Nowemu organowi mogłyby zostać przypisane takie kompetencje, jak polubowne rozstrzyganie sporów, wszczynanie postępowań sądowych w imieniu ofiar dyskryminacji czy konsultowanie ustawodawstwa, polityk, procedur i programów w zakresach objętych dyrektywami antydyskryminacyjnymi.

Rzecznik w trakcie konsultacji z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Równego Traktowania wskazywał na kluczowe kwestie dla realizacji celów obu projektów, tj. zwiększenia skuteczności i zagwarantowania niezależności organu do spraw równości oraz podkreślał konieczność zapewnienia mu gwarancji niezależności, wskazując w tym kontekście na szereg czynników, takich jak: miejsce w strukturze instytucjonalnej organów państwowych, budżet i organizacja tego organu, procedury zarządzania zasobami, ze szczególnym uwzględnieniem procedur powoływania i odwoływania pracowników, w tym osób na stanowiskach kierowniczych, zakres kompetencji – z uwzględnieniem krajowych uwarunkowań prawnych. Przymiot niezależności powinien odnosić się zarówno do

⁵²⁶ Ograniczone kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie reagowania na dyskryminację w kontekście relacji horyzontalnych podkreśla art. 11 ust. 2 ustawy o RPO.

⁵²⁷ Zob. projekt dyrektywy Rady dotyczącej norm funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz zmieniającej dyrektywę 2000/43/WE i dyrektywę 2004/113/WE (COM(2022)689) oraz projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w dziedzinie równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy oraz uchylającej art. 20 dyrektywy 2006/54/WE i art. 11 dyrektywy 2010/41/UE (COM(2022)688).

⁵²⁸ XI.070.1.2023 z 1 marca 2023 r.

działania organów do spraw równości, jak i ich organizacji wewnętrznej. Kolejną kwestią jest zapewnienie odpowiednich zasobów (kadrowych, technicznych i finansowych) oddanych do dyspozycji takiego organu. Znaczenie dla skuteczności organów do spraw równości ma także ich wyposażenie w uprawnienia litygacyjne. Dlatego kompetencja do wnoszenia *actio popularis* w sprawach o dyskryminację powinna przysługiwać takim organom jako jedno ze skuteczniejszych narzędzi walki z dyskryminacją systemową. Niezbędny staje się zatem przegląd krajowych uregulowań prawnych pod kątem kompletności i efektywności środków ochrony przed dyskryminacją, z uwzględnieniem prac prowadzonych na poziomie Unii.

Kierowane do RPO skargi wciąż wskazują na nieporozumienia dotyczące kwestii środków podejmowanych w celu wyeliminowania faktycznej nierówności doświadczanej przez daną grupę osób za względu na posiadaną przez nie cechę – tzw. działań wyrównawczych, dopuszczonych zarówno na gruncie ustawy o równym traktowaniu, jak i Kodeksu pracy⁵²⁹. Będące konsekwencją stosowania tymczasowych środków wyrównawczych różnicowanie sytuacji np. kobiet i mężczyzn nie musi być przejawem dyskryminacji, lecz jego celem jest wyrównanie faktycznie istniejących nierówności – o ile zastosowane do jego realizacji rozwiązanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności i temporalne, co wymaga odrębnej oceny każdego przypadku.

Niezbędny jest przegląd rządowych dokumentów programowych, tak by uwzględniały one potrzeby osób i aktualne wyzwania w poszczególnych obszarach – jak w szczególności Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania⁵³⁰, co do którego Rzecznik przedstawiał swoje uwagi⁵³¹, czy Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej na lata 2024–2030⁵³². Konieczna jest także ewaluacja przeprowadzonych dotychczas działań podjętych na gruncie ww. programów (w odniesieniu do przemocy domowej – również z uwzględnieniem poprzednich, rocznych edycji, wdrażanych w latach 2021, 2022, 2023), ale także Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030⁵³³ czy Strategii rozwoju usług społecznych do roku

⁵²⁹ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r., poz. 1465, t.j.).

⁵³⁰ Por. art. 22 ustawy. Aktualnie obowiązujący Program dotyczy lat 2022–2030 – uchwała nr 113 Rady Ministrów z 24 maja 2022 r. (M.P. z 2022 r., poz. 640).

⁵³¹ Postulaty Rzecznika dotyczące m.in. potrzeby nowelizacji ustawy o równym traktowaniu, uwzględnienia sytuacji osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, konieczności podjęcia działań w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji na rynku pracy ze względu na wyznanie, czy potrzeby zmian prawnych w zakresie przeciwdziałania przemocy wobec kobiet, nie zostały uwzględnione w ostatecznej wersji dokumentu.

⁵³² Uchwała nr 20 Rady Ministrów z 15 listopada 2023 r. (M.P. poz. 1232).

⁵³³ Uchwała nr 27 Rady Ministrów z 16 lutego 2021 r. (M.P. poz. 218).

2030⁵³⁴. Rzecznik postuluje oprócz tego opracowanie kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć⁵³⁵, która odnosiłaby się do wszystkich jej przejawów, tak w sferze prywatnej (przemoc domowa), jak i publicznej⁵³⁶, a ponadto stworzenie rządowej strategii przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści.

W celu wzmocnienia standardu ochrony przed dyskryminacją Rzecznik rekomenduje ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji, a także Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji. Wnoszenie takich skarg może stanowić narzędzie skutecznego egzekwowania praw osób doświadczających dyskryminacji. Według informacji przekazanej Rzecznikowi planowane było przeprowadzenie odpowiednich analiz funkcjonowania i efektywności procedury skargowej⁵³⁷, jednak ich wyniki nie zostały przekazane.

Rzecznik współpracuje z organami traktatowymi monitorującymi wdrażanie konwencji dotyczących ochrony praw człowieka, przedstawiając własne raporty oraz uczestnicząc w cyklicznych sesjach komitetów lub spotkaniach z innymi wyspecjalizowanymi agendami⁵³⁸. Podejmuje także działania z innymi niezależnymi organami do spraw równego traktowania w ramach sieci EQUINET – europejskiego stowarzyszenia organów do spraw równego traktowania⁵³⁹. Angażuje się też w debatę i działania na rzecz opracowania konwencji o prawach osób starszych – współpracuje m.in.

⁵³⁴ Uchwała nr 135 Rady Ministrów z 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. poz. 767). Por. uwagi RPO https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/Do_MRiPS_strategia_rozwoju_uslug_spoecznych_2.11.2021.pdf (dostęp: 15 stycznia 2024 r.).

⁵³⁵ Por. m.in. Informacja RPO dla specjalnej sprawozdawczyni ONZ ds. przemocy wobec kobiet i dziewcząt, jej przyczyn i skutków na temat aktualnego stanu ochrony prawnej przed przemocą w Polsce, doświadczanej zwłaszcza przez kobiety i dziewczęta (XI.037.1.2023) oraz wystąpienia RPO do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania/Krajowego Koordynatora Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, znak: XI.518.1.2019, z 11 stycznia 2023 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przeciwdzialanie-przemocy-rodzina-program-schmidt> (dostęp: 15 stycznia 2024 r.).

⁵³⁶ Por. w szczególności Raport GREVIO dotyczący rozwiązań prawnych i innych, służących wdrożeniu postanowień Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) – ocena wyjściowa, dostęp: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-02/RAPORT_GREVIO_PL.pdf (dostęp: 15 stycznia 2024 r.).

⁵³⁷ XI.516.1.2015 z 19 października 2022 r.

⁵³⁸ W szczególności: Komitetem do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD), Komitetem Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD), Komitetem do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), Europejską Komisją Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), Grupą ekspertów do spraw przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO).

⁵³⁹ Zob. <https://equineteurope.org/> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

z Grupą roboczą ONZ do spraw starzenia się (OEWGA) oraz w ramach tematycznych grup roboczych utworzonych w organizacjach skupiających krajowe instytucje praw człowieka, tj. European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI) i Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI).

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Jedną z przeszkód pełnej realizacji zasady równości kobiet i mężczyzn pozostają negatywne stereotypy na temat ról społecznych i zawodowych kobiet i mężczyzn. Skutkują one m.in. podwójnym obciążeniem kobiet pracą zawodową i obowiązkami domowymi, utrudniając osiągnięcie rzeczywistej równości płci w życiu społeczno-gospodarczym, w szczególności w sferze zatrudnienia. Rzecznik zwrócił na to uwagę w wystąpieniu do Marszałka Senatu⁵⁴⁰ dotyczącym projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, mającego implementować do prawa polskiego dyrektywę 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów⁵⁴¹. Rzecznik negatywnie ocenił zróżnicowane traktowanie pracownic i pracowników w odniesieniu do wysokości zasiłku za okres urlopu rodzicielskiego, które może powodować, że decyzja o skorzystaniu z tego uprawnienia – przy uwzględnieniu luki płacowej na niekorzyść kobiet – podejmowana będzie częściej przez kobiety niż mężczyzn. Z tych względów Rzecznik rekomendował taki sposób sformułowania przepisów, by nie było wątpliwości, że oboje rodzice będą uprawnieni do takiej samej wysokości zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego.

Rzecznik wskazał także na potrzebę podjęcia działań na rzecz wyeliminowania tzw. ubóstwa menstruacyjnego. Zmianę negatywnych stereotypów związanych z menstruacją ułatwić mogłoby także zapewnienie darmowych środków higieny osobistej we wszystkich szkołach i placówkach edukacyjnych⁵⁴².

W mechanizm równego traktowania wpisane są również tzw. działania wyrównawcze. Odnoszą się do nich wiążące Polskę źródła prawa. Przykładem jest dyrektywa w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych⁵⁴³. Zakłada ona, że osoby należące do niedostatecznie reprezentowanej płci powinny

⁵⁴⁰ XI.022.1.2022 z 17 lutego 2023 r.

⁵⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r.

⁵⁴² XI.813.23.2022 z 13 marca 2023 r.

⁵⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2381 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków (Dz. Urz. L 315, 7.12.2022, s. 44).

zajmować w organach spółek co najmniej 40% stanowisk dyrektorów niewykonawczych lub co najmniej 33% wszystkich stanowisk dyrektorskich (wykonawczych i niewykonawczych).

Także akty polskiego prawa przewidują rozwiązania wyrównawcze. Wskazać tu należy mechanizm kwotowy przewidziany Kodeksem wyborczym⁵⁴⁴. Wymaga on, aby na każdej liście wyborczej w wyborach proporcjonalnych umieszczono nie mniej niż 35% przedstawicieli każdej z płci. Mechanizm ten przyczynił się do pozytywnych zmian – w każdych kolejnych wyborach kobiety uzyskują coraz większą liczbę mandatów.

Rzecznik kontynuował działania w sprawie mniej korzystnego traktowania dziewcząt niż chłopców w procedurze rekrutacji do liceum lotniczego, oceniając potencjalne konsekwencje owego zróżnicowania dla możliwości podjęcia studiów przez dziewczęta i chłopców w uczelni wojskowej⁵⁴⁵.

Rzecznik zwrócił też uwagę na nierówne ukształtowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn oddających krew⁵⁴⁶. Rzecznik dopuszcza zróżnicowane traktowanie w zakresie częstotliwości pobrań krwi od kobiet i mężczyzn w skali roku, uznając, że może ono znajdować uzasadnienie w różnicach fizjologicznych między płciami. Jednak sytuacja, w której ta sama ilość krwi jest stosowana jako kryterium upoważniające osoby oddające krew do skorzystania z określonych uprawnień albo nadania im określonych przywilejów, narusza zasadę równości i prowadzi do gorszego traktowania kobiet. Przyjęte obiektywne kryterium ilości oddanej krwi, takiej samej dla obu płci, ze względu na limitację w częstotliwości rocznej donacji krwi przez kobiety i mężczyzn, stawia bowiem kobiety w gorszym położeniu niż mężczyzn, generując nieuzasadniony nieproporcjonalnie dłuższy okres donacji potrzebny, by uzyskały one związane z tym kryterium uprawnienia, np. w odniesieniu do nabywania orderów i odznaczeń oraz odznaki „Honorowy Dawca Krwi – Zasłużony dla Zdrowia Narodu”.

W 2023 r. Rzecznik zdecydował się przeprowadzić badanie ilościowe dotyczące negatywnych doświadczeń w sporcie wyczynowym, ze szczególnym uwzględnieniem molestowania i molestowania seksualnego, uznając ten temat za niezwykle ważny i społecznie potrzebny⁵⁴⁷. Wynika z niego m.in., że prawie połowa badanych osób (48%) doświadczyła przynajmniej jednej sytuacji dotyczącej molestowania lub molestowania

⁵⁴⁴ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2408, t.j.).

⁵⁴⁵ XI.800.3.2022 z 8 maja 2023 r.

⁵⁴⁶ XI.815.43.2021 z 2 lipca i 19 października 2023 r.

⁵⁴⁷ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sport-negatywne-doswiadczenia-badanie> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

seksualnego w ramach wyczynowego uprawiania sportu. Kobiety częściej niż mężczyźni deklarowały doświadczenie takiego negatywnego zachowania w ogóle (60% ankietowanych kobiet i 39% ankietowanych mężczyzn) i w odniesieniu do poszczególnych jego badanych form. Doświadczenie molestowania w formie znęcania się psychicznego zadeklarowało 57% ankietowanych kobiet i 36% ankietowanych mężczyzn, w formie przemocy fizycznej – 19% ankietowanych kobiet i 17% ankietowanych mężczyzn, zaś doświadczenie molestowania seksualnego – 19% ankietowanych kobiet i 3% ankietowanych mężczyzn⁵⁴⁸. Rzecznik planuje wydanie raportu z prezentacją zebranych danych oraz rekomendacjami.

Rzecznik przekazał także uwagi do projektowanych zmian w ustawie o sporcie⁵⁴⁹ oraz poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie, dotyczącego ustanowienia jasnych ram prawnych w zakresie zapobiegania zjawisku przemocy, dyskryminacji w obszarze kultury fizycznej i sportu oraz jego zwalczania⁵⁵⁰. Rzecznik przyjął te inicjatywy z uznaniem. Doceniając wagę rozwiązań nie tylko sankcjonujących działania przemocowe, ale także prewencyjnych, których obowiązek podjęcia przez organizacje sportowe wypełniłby istotną lukę prawną dla rozwiązania problemu przemocy w sporcie, RPO zwrócił uwagę na przekrojowy charakter przejawów nierówności płci w sporcie – wśród których kwestia przemocy i molestowania seksualnego wydaje się być jednym z najbardziej palących.

Doceniając wagę zagadnienia, jakim jest przeciwdziałanie wszelkim przejawom przemocy, w szczególności domowej, oraz w związku z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2023 r. Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2023⁵⁵¹, Rzecznik zwrócił uwagę Pełnomocniczki Rządu do Spraw Równego Traktowania (Krajowej Koordynatorki Realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie) na kwestie kluczowe dla prawidłowego wykonywania zadań nałożonych w przedmiocie przeciwdziałania i zwalczania przemocy domowej i innych form przemocy na władze RP. Rzecznik odnotował wprowadzone i projektowane pozytywne zmiany w prawie krajowym, które przyczyniają się do podniesienia poziomu ochrony osób doświadczających przemocy, takie jak specjalny tryb przesłuchania osób wykorzystanych

⁵⁴⁸ Dane za „Molestowanie, w tym molestowanie seksualne, w sporcie wyczynowym – raport z badania dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich”, PBS Sp. z o.o., listopad 2023 r.

⁵⁴⁹ XI.518.33.2019 z 31 lipca 2023 r.

⁵⁵⁰ XI.071.4.2022 z 5 października 2023 r.

⁵⁵¹ Uchwała nr 248 Rady Ministrów z 9 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2023 (M.P. z 2022 r., poz. 1259).

seksualnie czy zakaz zbliżania się osoby stosującej przemoc w rodzinie do osoby dotkniętej taką przemocą na określonej w metrach odległość, zakaz kontaktowania się z osobą dotkniętą przemocą w rodzinie oraz zakaz wstępu i przebywania osoby stosującej przemoc na terenie szkoły, placówki oświatowo-wychowawczej, opiekuńczej i artystycznej, obiektu sportowego, do których uczęszcza osoba dotknięta przemocą w rodzinie lub jej miejsca pracy. Zidentyfikował także określone niedostatki krajowych uregulowań prawnych i działań programowych, w tym m.in. brak kompleksowej i wieloletniej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej⁵⁵².

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego mechanizmu monitorującego wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁵⁵³. Przestrzeganie Konwencji przez państwa-strony jest oceniane przez Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD). W 2023 r. upłynęło 5 lat od wydania przez to ciało rekomendacji dla Polski⁵⁵⁴ po zbadaniu pierwszego sprawozdania z postępów we wdrażaniu postanowień Konwencji. Odpowiedzialnością państwa jest właściwe ich uwzględnienie w podejmowanych decyzjach i działaniach, realizowanych z udziałem osób z niepełnosprawnościami oraz ich organizacji lub organizacji działających na ich rzecz. Niestety, rekomendacje Komitetu nadal nie zostały przetłumaczone na język polski i opublikowane w formach dostępnych, aby każdy zainteresowany mógł się z nimi zapoznać. Wciąż do podstawowych wyzwań należą takie kwestie, jak przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia, również w kontekście zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami systemowej asystencji osobistej, zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienie jej systemem wspieranego podejmowania decyzji oraz zapewnienie wysokiej jakościowo i dostępnej edukacji włączającej.

Jedną z głównych osi działań Rzecznika w 2023 r. było podjęcie starań na rzecz zwiększenia dostępności procesu wyborczego, poprzez kampanie edukacyjno-

⁵⁵² XI.518.1.2019 z 11 stycznia 2023 r.

⁵⁵³ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Polskę w 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

⁵⁵⁴ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rekomendacje-dla-polski-komitetu-onz-komitetu-ds-praw-osob-z-niepe%C5%82nosprawnościami> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

promocyjne⁵⁵⁵ oraz dialog prowadzony z właściwymi organami odpowiedzialnymi za organizację wyborów i publikację materiałów wyborczych w środkach przekazu. Rzecznik zwracał uwagę na problemy, z jakimi muszą mierzyć się wyborcy ze szczególnymi potrzebami.

W wystąpieniach kierowanych do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej⁵⁵⁶ podkreślano m.in. konieczność przetłumaczenia informacji o uprawnieniach wyborców z niepełnosprawnością na Polski Język Migowy, opatrywania transmisji ważnych z punktu widzenia wyborów wydarzeń (np. z losowania jednolitych numerów list komitetów wyborczych) zarówno napisami rozszerzonymi, jak i tłumaczeniem na PJM. Ponadto Rzecznik, doceniając w pełni dotychczasowe zaangażowanie PKW, zachęcał ją do podjęcia szerszej aktywności w zakresie zadbania o jak największą dostępność procesu wyborczego. W reakcji na powyższe PKW zadeklarowała wyeliminowanie problemu oczekiwania przez wyborcę z niepełnosprawnością wzroku na dostarczenie do komisji wyborczej nakładki na kartę do głosowania w języku Braille'a. Zgodnie z uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z 8 września 2023 r.⁵⁵⁷ nakładki dostarczone były dzień przed głosowaniem do lokali wyborczych, aby były dostępne w każdej komisji wyborczej.

Z kolei dialog z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji dotyczył m.in. zapewnienia tłumaczenia debat kandydatów na posłów i senatorów, a także materiałów wyborczych tworzonych przez komitety wyborcze na Polski Język Migowy w standardzie odpowiadającym potrzebom osób głuchych. W odpowiedzi Przewodniczący KRRiT zadeklarował, że tak jak w przypadku poprzednich kampanii wyborczych, wystosowany zostanie do nadawców publicznych apel, by wsparli oni osoby z niepełnosprawnością wzroku i słuchu, umożliwiając im zdobycie informacji na temat kandydatów startujących w wyborach oraz przedstawianych przez nich programów⁵⁵⁸. W praktyce poziom tłumaczenia na PJM m.in. debaty, która miała miejsce 9 października

⁵⁵⁵ Mowa m.in. o debacie „Wybory dostępne dla wszystkich?”, która odbyła się 29 marca 2023 r. (retransmisja debaty dostępna pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=yok43AUscug>; dostęp: 20 grudnia 2023 r.) oraz apelu RPO oraz koalicji organizacji samorządowych w sprawie dostępności wyborów, komunikat dostępny pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ngo-apel-dostepne-wybory> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁵⁵⁶ XI.602.1.2023.

⁵⁵⁷ Uchwała nr 155/2023 PKW z 8 września 2023 r. w sprawie sposobu drukowania kart do głosowania oraz trybu ich przekazania wraz z nakładkami na karty do głosowania sporządzonymi w alfabecie Braille'a obwodowym komisjom wyborczym w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r., uchwała dostępna pod adresem: https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/pkw_uchwaly/52752 (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁵⁵⁸ XI.602.1.2023.

2023 r., był oceniony przez osoby Głuche jako spełniający ich potrzeby. Wyzwaniem w dalszym ciągu pozostaje kwestia dostępności treści wyborczych publikowanych w mediach komercyjnych.

Przy okazji wyborów parlamentarnych i referendum Biuro Rzecznika przeprowadziło także kontrolę dostępności lokali dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W świetle zebranych danych, pomimo ponad dziesięciu lat obowiązywania szczegółowych przepisów w tym zakresie, problemy z ich przestrzeganiem przy organizacji głosowań nadal występują. Ponad trzy czwarte spośród skontrolowanych lokali nie spełniało co najmniej jednego wymogu (76%), prawie 40% co najmniej trzech, a co czwarty co najmniej 4 wymogów dostępności⁵⁵⁹.

Z tych względów konieczne są dalsze działania właściwych organów nakierowane na zapewnienie odpowiednich warunków do pełnego udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym.

Problematyki praw osób głuchych dotyczyło ponadto wystąpienie Rzecznika do Ministra Edukacji i Nauki⁵⁶⁰, związane z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli⁵⁶¹. Rzecznik postulował wprowadzenie szeregu zmian mających na celu dostosowanie procesu edukacji do potrzeb uczniów z niepełnosprawnością słuchu, m.in. wdrożenia dwujęzycznego nauczania tej grupy uczniów, weryfikowania poziomu znajomości języka migowego u nauczycieli osób z niepełnosprawnością słuchu, czy uelastycznienia podstawy programowej. W odpowiedzi⁵⁶² MEiN poinformował, że prowadzone są prace nad przygotowaniem kompleksowych rozwiązań mających na celu podniesienie jakości kształcenia i udzielanego wsparcia osobom ze zróżnicowanymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi, w tym niesłyszącym i słabosłyszącym, m.in. poprzez usprawnienie procesu identyfikacji i realizacji potrzeb dzieci i uczniów (ocena funkcjonalna) oraz wprowadzenie nowego modelu wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci i wsparcia rodzin. Odnosząc się zaś do postulatu wprowadzenia modelu edukacji polegającego na jednoczesnym nauczaniu w szkołach specjalnych polskiego języka migowego (PJM) i języka polskiego jako języka obcego resort edukacji wskazał, że konieczne jest dookreślenie grupy docelowej, ponieważ uczniowie z niepełnosprawnością słuchu mają

⁵⁵⁹ Zob. raport RPO <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-dostepnosc-lokali-wyborczych-2023> (dostęp: 1 stycznia 2024 r.).

⁵⁶⁰ XI.7036.79.2022 z 17 kwietnia 2023 r.

⁵⁶¹ Zob. raport NIK pt. „Edukacja Głuchych i Niesłyszących dzieci i młodzieży”, dostępny pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/edukacja-gluchych-i-niedoslyszacych.html> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁵⁶² Odpowiedź Ministra Edukacji i Nauki z 18 maja 2023 r.

zróżnicowane potrzeby rozwojowe i edukacyjne. Stąd nie dla wszystkich taki model jest zasadny lub możliwy do wprowadzenia⁵⁶³.

W 2023 r. po interwencji m.in. Rzecznika uwzględniono również potrzeby dorosłych osób, które z powodu niepełnosprawności, choroby lub wieku potrzebują wykonania czynności pielęgnacyjno-higienicznych (m.in. wymiany środków chłonnych, cewnikowania czy podania leków) w pozycji leżącej⁵⁶⁴. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury⁵⁶⁵ wprowadzono uregulowanie, zgodnie z którym w nowo budowanych budynkach administracji publicznej, obiektach przeznaczonych na potrzeby kultury, sportu, handlu, usług lub obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym lub lotniczym i na stacjach paliw o powierzchni większej niż wskazana w rozporządzeniu, a także w budynkach przeznaczonych na potrzeby opieki zdrowotnej wydzielone zostaną pomieszczenia mające spełniać funkcję tzw. komfortek⁵⁶⁶. Rzecznik będzie kontynuował działania w tym zakresie, rekomendując wprowadzenie bardziej szczegółowych wymogów, jakie musiałyby spełniać pomieszczenia o tym przeznaczeniu.

W obszarze stałego zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia dostępności świadczeń z zakresu opieki ginekologicznej i położniczej dla kobiet z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Zdrowia⁵⁶⁷ na potrzebę edukacji pracowników ochrony zdrowia z zakresu komunikacji z osobami z niepełnosprawnością, a także na aspekt dostępności architektonicznej gabinetów i wyposażenia ich m.in. w dostępne fotele ginekologiczne oraz wagi łóżkowe, niasiadowe i najazdowe. W odpowiedzi poinformowano o prowadzeniu przez Ministerstwo Zdrowia badania ankietowego „Analiza dostępności do świadczeń ginekologicznych lub położniczych dla kobiet z różnymi rodzajami niepełnosprawności, w szczególności niepełnosprawności ruchowej”, które ma na celu analizę dostępności usług ginekologicznych i położniczych. Jego wyniki mają zostać wykorzystane do podjęcia działań, które mają pomóc pacjentom z niepełnosprawnością korzystać z wyżej wspomnianych świadczeń w sposób bardziej dostępny i komfortowy⁵⁶⁸. Rzecznik będzie kontynuował działania w tej sprawie.

⁵⁶³ *Ibidem*.

⁵⁶⁴ XI.815.26.2023 z 4 maja 2023 r. i 19 lipca 2023 r. do Ministra Rozwoju i Technologii.

⁵⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225, t.j.).

⁵⁶⁶ Odpowiedź Ministra Rozwoju i Technologii z 5 czerwca 2023 r. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 27 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. poz. 2442) – zmiana wejdzie w życie 1 kwietnia 2024 r.

⁵⁶⁷ XI.815.64.2022 z 19 września 2023 r.

⁵⁶⁸ Pismo z 10 października 2023 r.

Rzecznik interweniował także w sprawie wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego, wyrobów medycznych i technologii asystujących⁵⁶⁹, wskazując na szereg okoliczności, które budziły wątpliwości co do sposobu organizacji i działania tego rozwiązania.

W toku prac senackich nad ustawą nowelizującą m.in. ustawę o pomocy społecznej⁵⁷⁰ Rzecznik przedstawił swoją opinię⁵⁷¹, w której zwrócił uwagę m.in. na wyłączenie z grona osób mogących skorzystać z mieszkalnictwa wspomagane i treningowe osób wymagających usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, zawierania z mieszkańcami mieszkań wspomaganych umów na czas określony i wyłączenie mieszkania wspomagane jako formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, czy nieuwzględnienia prawa do wyboru miejsca zamieszkania. Uwagi te nie zostały należycie uwzględnione.

W dniu 1 marca 2023 r. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych rozpoczął realizację tzw. „programu samochodowego” (Program „Samodzielność – Aktywność – Mobilność!” Mobilność osób z niepełnosprawnością). W związku z uwagami wpływającymi od osób zainteresowanych skorzystaniem z tego rozwiązania Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁵⁷², zwracając uwagę m.in. na praktykę żądania przez oddziały wojewódzkie PFRON dodatkowych dokumentów (np. orzeczeń sądów rodzinnych wyrażających zgodę na zaciągnięcie zobowiązania przez osobę ubezwłasnowolnioną) oraz spełnienia dodatkowych warunków (np. zobowiązywania do zawierania umów ubezpieczenia obowiązkowego samochodu przez osobę z niepełnosprawnością) już po uzyskaniu pozytywnej oceny wniosku, a nawet po informacji o dofinansowaniu. W odpowiedzi⁵⁷³ wskazano, iż działanie takie wynika z dbałości o celowe i oszczędne wydatkowanie środków publicznych, jakimi są środki pochodzące z PFRON, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Usługi asystenckie powinny koncentrować się na wsparciu osoby z niepełnosprawnością w realizacji czynności życia codziennego oraz prowadzenia gospodarstwa domowego. Konwencyjną formę asystentury osobistej przyjęło się nazywać „inteligentną protezą”, w której rola asystenta sprowadza się do umożliwienia osobie z

⁵⁶⁹ XI.6060.2.2023 z 2 lipca 2023 r. i z 5 grudnia 2023 r.

⁵⁷⁰ Ustawa z 28 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1693).

⁵⁷¹ XI.7061.10.2022 z 3 lipca 2023 r.

⁵⁷² XI.7061.8.2023 z 4 czerwca 2023 r.

⁵⁷³ Pismo z 19 czerwca 2023 r.

niepełnosprawnością sprawowania kontroli nad własnym życiem, nie zaś podejmowania decyzji w imieniu lub w zastępstwie użytkownika, czy też recenzowaniu tych decyzji. Rzecznik, uznając konieczność wypracowania ustawowej regulacji w tym zakresie, zwrócił się do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej o podjęcie działań na rzecz zapewnienia systemowej regulacji asystencji osobistej, z uwzględnieniem aktywnego udziału osób z różnymi niepełnosprawnościami i działających na ich rzecz osób lub organizacji społecznych⁵⁷⁴. W dniu 29 listopada 2023 r. na stronie Kancelarii Prezydenta RP został zaś opublikowany projekt ustawy o asystencji społecznej⁵⁷⁵. Rzecznik, w toku jego konsultacji, zwrócił uwagę m.in. na zbyt małą liczbę godzin asystencji, na którą maksymalnie mógłby liczyć użytkownik asystencji, brak określenia, jakie świadczenia będą wpływać na określenie wymiaru asystencji oraz wątpliwości związane z dualizmem systemów asystencji, do jakiego dojdzie na skutek wejścia w życie ustawy przy jednoczesnym utrzymaniu rocznych programów⁵⁷⁶. Dalsze prace nad regulacją będą przez Rzecznika monitorowane.

Rzecznik zajmował się również zagadnieniem zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki zgodnie z potrzebami dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami w celu realizacji prawa do edukacji. Problemem pozostaje zapewnienie dowozu i opieki dostosowanego do potrzeb dzieci i uczniów oraz rozumienie przez jednostki samorządu terytorialnego terminu „szkoła najbliższa” i charakteru obowiązku zapewnienia bezpłatnego dowozu i opieki lub zakresu zwrotu kosztów ponoszonych przez rodziców realizujących dowóz we własnym zakresie. Rzecznikowi zgłaszane są również problemy dotyczące braku możliwości wyboru środka transportu, którym samorząd miałby realizować transport, a także sposobu jego wykonywania, jeżeli w opinii rodziców wykonywanie go nie zapewnia bezpieczeństwa pasażerom. Zdaniem Rzecznika występujące w praktyce problemy wynikają z braku wystarczającej wiedzy po stronie organów gminy co do treści i zakresu obowiązków wynikających z art. 32 ust. 6 i 39 ust. 4 Prawa oświatowego⁵⁷⁷, a niekiedy także dobrej woli decydentów, którzy przyjmując określony sposób działania w danej sprawie, nie zapewniają odpowiedniej ochrony praw ucznia z niepełnosprawnością.

⁵⁷⁴ XI.7061.5.2023 z 5 czerwca 2023 r.

⁵⁷⁵ Projekt wraz z uzasadnieniem dostępny pod adresem:

<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/konsultacje-projektu-ustawy-o-asystencji-osobistej-osob-z-niepelnosprawnosciaми,77952> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁵⁷⁶ Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami dostępna w wersji elektronicznej pod adresem:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-asystencja-osobista-ozn-projekt-opinia-kprp> (dostęp: 4 stycznia 2023 r.).

⁵⁷⁷ Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.).

Rzecznik uczestniczył w postępowaniu sądowym w sprawie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki do wybranej placówki oświatowej, w której propozycja gminy obejmowała jedynie odcinek trasy od dworca kolejowego w miejscu zamieszkania do dworca kolejowego w miejscowości, gdzie położone jest przedszkole. Po uwzględnieniu argumentacji Rzecznika przez Wojewódzki Sąd Administracyjny⁵⁷⁸ sprawa na skutek złożenia skargi kasacyjnej przez gminę była rozpoznawana przez Naczelny Sąd Administracyjny. W uzasadnieniu wyroku oddalającego tę skargę podkreślono, że uznanie przez WSA, że jedyny zaproponowany przez gminę sposób dowozu ucznia (który miał trwać ponad 2 godziny w jedną stronę i przewidywać szereg przesiadek) nie stanowił należytego wykonania obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 6 u.p.o. było zasadne. NSA podkreślił również, że kwestia obciążeń finansowych gminy, związana z zapewnieniem innego sposobu dowozu niż poprzez środki transportu publicznego, nie może być traktowana priorytetowo. Samorząd zaś powinien kierować się dobrem dziecka poprzez umożliwienie mu dowozu do specjalistycznego przedszkola w warunkach zindywidualizowanych, uwzględniających zakres i rodzaj niepełnosprawności i dostosowany do tego zakresu i rodzaju⁵⁷⁹.

Rzecznik wydał również raport z badań społecznych przeprowadzonych w 2022 r. pt. „Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”⁵⁸⁰. Badania wykazały, że w związku ze znacznym wzrostem liczby uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego finansowanie edukacji włączającej jest niewystarczające. Brakuje również specjalistów, którzy mogliby zapewnić szybkie diagnozowanie dzieci w poradniach psychologiczno-pedagogicznych – w niektórych powiatach uczniowie na diagnozę czekają nawet kilka miesięcy, a specjaliści, w związku ze znacznym obciążeniem, rzadko korzystają z możliwości obserwacji dziecka w szkole, co przekłada się na jakość orzeczeń i zawartych w nich zaleceń. Jednocześnie brakuje wiedzy o zadaniach osób, które współpracują w placówkach z uczniami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – nauczycielem współorganizującym proces kształcenia, pomocą nauczyciela oraz asystentem ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi – zarówno po stronie rodziców, jak i w samych szkołach. Przekłada się to na brak koordynacji działań tych osób. Jednocześnie badania potwierdzały konieczność

⁵⁷⁸ Wyrok WSA z 6 października 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 120/22.

⁵⁷⁹ Wyrok NSA z 5 września 2023 r. (sygn. akt III OSK 193/23).

⁵⁸⁰ XI.411.1.2023.

stworzenia nowego zawodu – asystenta ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, który byłby osobą dedykowaną wsparciu konkretnego ucznia posiadającego specjalistyczną wiedzę o rodzaju niepełnosprawności dziecka.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik od 2015 r. angażuje się w prace ONZ na rzecz opracowania i przyjęcia konwencji o prawach osób starszych⁵⁸¹. Dzięki przyjętej metodyce pracy Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (OEWGA) od 2017 r. ujawniane są luki w realizacji praw osób starszych w kolejnych obszarach świadczące o tym, że w praktyce powszechne prawa są dla osób starszych trudno dostępne ze względu na wiek. Przyczynia się do tego brak systemowych rozwiązań skierowanych w danym obszarze do seniorek i seniorów. Tym samym faktycznie w odniesieniu do osób starszych zasada równego traktowania nie jest przestrzegana. W związku z decyzją z kwietnia 2023 r.⁵⁸² na forum OEWGA toczą się intensywne prace w celu przygotowania dokumentu ONZ o lukach w międzynarodowej ochronie praw osób starszych i o najlepszym sposobie zaradzenia zidentyfikowanym brakom, takim jak np. brak ochrony przed ageizmem, brak prawa do opieki długoterminowej i paliatywnej czy brak prawa do edukacji w starszym wieku. Dokument ten stanowić będzie podstawę do dalszych decyzji.

Rzecznik udzielił odpowiedzi na kwestionariusz upowszechniony na stronie internetowej OEWGA⁵⁸³. Wskazał, obok zidentyfikowanych luk, na fragmentaryczność dotychczasowych rozwiązań w międzynarodowej ochronie praw osób starszych⁵⁸⁴. Zdaniem Rzecznika konwencja ONZ o prawach osób starszych wprowadziłaby międzynarodowe standardy, stanowiące punkt odniesienia dla tworzenia polityki senioralnej w Polsce i w innych państwach. Podobnie jak w przypadku zmian

⁵⁸¹ Debata w tym zakresie prowadzona jest od 2010 r. na forum Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (<https://social.un.org/ageing-working-group/>), która obraduje raz do roku podczas kolejnych sesji w siedzibie ONZ w Nowym Jorku. Przyjęta w 2017 r. formuła współpracy przewiduje, że państwa członkowskie oraz krajowe instytucje praw człowieka przygotowują odpowiedzi na pytania przewodniczącego odnoszące się do dwóch nowych obszarów tematycznych oraz dwóch obszarów tematycznych, które zostały wcześniej omówione, w których przewodniczący prosi o propozycje elementów normatywnych nowej konwencji.

⁵⁸² A/AC.278/2023/L.1/REV.1.

<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FAC.278%2F2023%2FL.1%2FRev.1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁵⁸³ Zob. https://social.un.org/ageing-working-group/intersessional_events.shtml (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁵⁸⁴ https://social.un.org/ageing-working-group/documents/Intersessional%20Events/NHRIs/Poland%20-%20NHRI%20Questionnaire_Responses.pdf (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

wprowadzanych na podstawie Konwencji o prawach dziecka lub Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, tak Konwencja o prawach osób starszych mogłaby przyczynić się znacząco do poprawy przestrzegania praw tej grupy osób.

Rzecznik kontynuował także działania odnoszące się do ograniczeń dla osób starszych w dostępie do usług publicznych, w szczególności do prawa do prowadzenia działalności gospodarczej (forma składania comiesięcznych rozliczeń z ZUS)⁵⁸⁵, w związku z wymogiem korzystania z elektronicznych sposobów komunikowania się zainteresowanego z organem. Brak możliwości komunikacji z instytucjami publicznymi w sposób inny niż elektroniczny może stanowić przykład dyskryminacji pośredniej, kiedy to rozwiązanie pozornie neutralne *de facto* wyklucza określoną grupę osób, w tym wypadku osoby starsze.

Rzecznik zlecił także przygotowanie opinii w zakresie ageizmu instytucjonalnego w prawie do pracy w starszym wieku⁵⁸⁶. Ageizm instytucjonalny odnosi się do przepisów prawa, zasad, norm społecznych, polityk publicznych oraz praktyki stosowanej przez instytucje, które w sposób niesprawiedliwy ograniczają możliwości oraz w sposób systemowy pogarszają sytuację jednostek ze względu na ich wiek⁵⁸⁷. Autor przedstawił wnioski wskazujące na dyskryminujący charakter obowiązującego prawa pracy w odniesieniu do osób, które weszły w wiek emerytalny – ustawodawca nie dostrzega szczególnych potrzeb osób starszych na rynku pracy, a osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego stawia jednostkę w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, bowiem osoby te nie są w zasadzie objęte instrumentami przewidzianymi przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁸⁸. W praktyce osiągnięcie wieku emerytalnego oraz uzyskanie uprawnień emerytalnych ogranicza prawo do pracy. Pozostaje to w sprzeczności z realizacją przez władze publiczne polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5 Konstytucji), która to polityka powinna obejmować wszystkie osoby zatrudnione lub poszukujące zatrudnienia,

⁵⁸⁵ VII.801.2.2022.

⁵⁸⁶ Ekspertyza przygotowana na zamówienie Biura RPO przez dr. hab. Leszka Mitrusa, profesora w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej WPiA Uniwersytetu Jagiellońskiego, pt. „Opinia dotycząca realizacji prawa do pracy osób w starszym wieku w świetle prawa polskiego, ze szczególnym uwzględnieniem granicy wieku emerytalnego”.

⁵⁸⁷ „Institutional ageism refers to the laws, rules, social norms, policies and practices of institutions that unfairly restrict opportunities and systematically disadvantage individuals because of their age”, za Global Report on Ageism, World Health Organisation, 2021, s. 2, <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/demographic-change-and-healthy-ageing/combating-ageism/global-report-on-ageism> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁵⁸⁸ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 735).

niezależnie od wieku. Dodatkowo należy podkreślić, że na poziomie ustawowym obowiązują przepisy dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w sferze szeroko rozumianej aktywności zarobkowej. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek na rynku pracy uwzględniony w przepisach prawa pracy nie wykluczył jednak całkowicie tej dyskryminacji w przepisach i politykach publicznych dotyczących rynku pracy.

Na rynku pracy dużą rolę odgrywa stereotypowe postrzeganie osób starszych jako pracowników mniej wartościowych i mniej wydajnych, za to bardziej narażonych na absencje chorobowe oraz niechętnych do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Celowe jest odejście od stosowania pojęć „wiek produkcyjny” i „wiek poprodukcyjny” jako utrwalających stereotyp bierniej zawodowo osoby starszej, jak również podejmowanie działań mających na celu zwalczanie stereotypów. W przepisach prawa pracy i polityce rynku pracy osoby starsze nie są odpowiednio widoczne, a także nie są równo traktowane w dostępie do pracy w porównaniu do młodszych pokoleń. Wskutek bierności i zaniedbań ustawodawcy brak jest odpowiednich instrumentów prawnych wspierających podejmowanie i kontynuację zatrudnienia przez osoby, które przekroczyły wiek emerytalny. Sytuacja, rzutująca na możliwość uczestnictwa osób w wieku emerytalnym w rynku pracy, stanowi ageizm instytucjonalny. Preferencyjne traktowanie starszych uczestników rynku pracy spełniające przesłanki celowości, zasadności i proporcjonalności nie będzie stanowić naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek oraz spełni przesłanki wynikające z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁵⁸⁹. Uwzględniając poczynione w 2023 r. ustalenia⁵⁹⁰, Rzecznik będzie kontynuował działania w odniesieniu do tego zagadnienia.

Ponadto Rzecznik podjął w 2023 r., jako jeden z tematów badawczych w zakresie dyskryminacji, kwestię dostępności usług społecznych dla osób starszych zamieszkujących tereny wiejskie. Badanie, obejmujące wywiady pogłębione z przedstawicielami wybranych gmin wiejskich, w tym decydentów, osób podejmujących w gminie tematy związane z polityką senioralną oraz samych osób starszych, zostały zebrane oraz będą stanowić materiał źródłowy do dalszego opracowania przez ekspertów współpracujących z

⁵⁸⁹ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U.UE.L. z 2000 r. Nr 303, s. 16).

⁵⁹⁰ Zob. też komunikat dotyczący konferencji w Biurze RPO pt. „Kongres Praca. Praca dla seniorów? Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce” w dniu 21 czerwca 2023 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konferencja-kongres-praca-relacja> (dostęp: 09 lipca 2024 r.).

Rzecznikiem w ramach Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych. Publikacja raportu Rzecznika planowana jest na 2024 r.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Rzecznik stara się aktywnie przeciwdziałać zjawiskom nierównego traktowania i dyskryminacji osób LGBT+. Rzecznik z niepokojem obserwował język debaty publicznej wobec osób należących do społeczności LGBT+ i niezmiennie apeluje o szacunek dla godności drugiego człowieka, będącej nieprzekraczalną granicą wolności wypowiedzi. Identyfikowane luki w systemie ochrony prawnej przed naruszeniami praw człowieka tej grupy społecznej pozostają bardzo wyraźne i wymagają niezwłocznego działania.

W 2023 r. Rzecznik kontynuował działania w celu wyeliminowania z obrotu prawnego podjętych przez organy stanowiące niektórych jednostek samorządu terytorialnego uchwał przeciw „ideologii” LGBT, dyskryminujących osoby nieheteronormatywne i transpłciowe. Wszystkie zaskarżone wcześniej przez RPO uchwały (9) zostały uznane przez wojewódzkie sądy administracyjne za podjęte bez podstawy prawnej i nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa przez organy je podejmujące⁵⁹¹. Sądy administracyjne, rozpatrując te sprawy, nie miały wątpliwości, że uchwały (zwane również stanowiskami czy deklaracjami) przeciwko „ideologii” LGBT dyskryminują konkretne osoby i stwarzają wokół nich wrogą, uwłaczającą i zastraszającą atmosferę, co może powodować ryzyko przemocy wobec tych osób. W wyrokach podkreślano, że nikt, ze względu na swoją orientację seksualną i tożsamość płciową, nie może być dyskryminowany przez władze publiczne, a podejmując tego rodzaju uchwały jednostki samorządu terytorialnego nawoływały do nieprzestrzegania prawa powszechnie obowiązującego. Naczelny Sąd Administracyjny w 2023 r. oddalił skargi kasacyjne

⁵⁹¹ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 14 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/GI 15/20 (dot. uchwały Rady Gminy Istebna); wyrok WSA w Warszawie z 15 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20 (dot. uchwały Rady Gminy Klwów); wyrok WSA w Lublinie z 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 7/20 (dot. uchwały Rady Gminy Serniki); wyrok WSA w Kielcach z 11 września 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 382/20 (dot. uchwały Rady Gminy Osiek); wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 976/21 (dot. uchwały Rady Gminy Lipinki); wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 975/21 (dot. uchwały Rady Powiatu Tarnowskiego); wyrok WSA w Rzeszowie z 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 27/20 (dot. uchwały Rady Gminy Niebylec); wyrok WSA w Lublinie z 9 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 312/20 (dot. uchwały Rady Powiatu Ryckiego); wyrok WSA w Lublinie z 9 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Lu 240/20 (dot. uchwały Sejmiku Województwa Lubelskiego).

złożone od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych⁵⁹², tym samym orzeczenia te stały się prawomocne.

Rzecznik w 2023 r. zaskarżył do WSA uchwały: Rady Gminy w Tuszowie Narodowym⁵⁹³, Rady Miejskiej w Kocku⁵⁹⁴, Rady Powiatu w Świdniku⁵⁹⁵, Rady Gminy Zakrzówek⁵⁹⁶, Rady Miejskiej w Mordach⁵⁹⁷ oraz Rady Gminy w Potworowie⁵⁹⁸. Skargi oczekują na rozpoznanie⁵⁹⁹. O ile utrzymana zostanie dotychczasowa linia orzecznicza, po rozstrzygnięciu nowych skarg Rzecznika dotyczących wskazanych uchwał, wyeliminowane zostaną z obrotu wszystkie uchwały przeciw „ideologii” LGBT. Zwraca uwagę fakt, że pomimo jednoznacznego orzecznictwa sądów administracyjnych organy niektórych jednostek samorządu terytorialnego nadal odrzucały dokonaną ocenę prawną podjętych aktów – co do ich charakteru, czy wywoływanych skutków⁶⁰⁰. Doświadczenie to wskazuje, że konieczne są dalsze działania mające na celu podnoszenie świadomości prawnej wspólnot samorządowych i upowszechnianie wiedzy o potrzebie działań na rzecz realizacji konstytucyjnej zasady równości i niedyskryminacji⁶⁰¹.

W sprawie „uchwał anty-LGBT” Rzecznik prowadził także korespondencję z Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej w kontekście wydatkowania środków z funduszy unijnych w nowej perspektywie finansowej, zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego otrzymujące dofinansowanie z Unii Europejskiej muszą działać zgodnie z horyzontalną zasadą równego traktowania i niedyskryminacji⁶⁰².

Rok 2023 r. przyniósł dalszy wzrost roli orzecznictwa sądowego, które wobec braku uregulowań prawnych lub ich niejednolitego stosowania ma znaczący wpływ na sytuację prawną osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce. Niewątpliwie dotyczy to

⁵⁹² W 2022 r. w sprawach uchwał: Rady Gminy Serniki, Rady Gminy Osiek, Rady Gminy Istebna oraz Rady Gminy Kłwów. W dniach 11 i 12 października 2023 r. w sprawach uchwał: Rady Powiatu Tarnowskiego, Sejmiku Województwa Lubelskiego, Rady Gminy Lipinki, Rady Gminy Niebylec, Rady Powiatu Ryckiego.

⁵⁹³ XI.505.2.2023 z 19 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 1221/23.

⁵⁹⁴ XI.505.5.2023 z 28 sierpnia 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 531/22.

⁵⁹⁵ XI.505.9.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 550/23.

⁵⁹⁶ XI.505.8.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 553/23.

⁵⁹⁷ XI.505.6.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 1951/23.

⁵⁹⁸ XI.505.7.2023 z 4 września 2023 r., sygn. akt VIII SA/Wa 812/23.

⁵⁹⁹ Zob. komunikat dotyczący wyroków WSA w Lublinie z 11 stycznia 2024 r.

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-wso-skarga-uchwala-anty-lgbt-tuszow-narodowy-kock-mordy-potworow-swidnik-zakrzowek-wsa> (dostęp: 15 stycznia 2024 r.).

⁶⁰⁰ Korespondencja XI.505.10.2020 w związku z apelem RPO z 28 listopada 2022 r.

⁶⁰¹ D. Sześciło, Analiza dopuszczalności podejmowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego działań na rzecz równego traktowania w świetle zasady legalizmu, przygotowana na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁶⁰² XI.505.1.2023.

orzeczeń wydanych w sprawach, do których Rzecznik przystępował lub które inicjował. Wymienić wśród nich należy oddalenie przez Sąd Okręgowy w Szczecinie apelacji od postanowienia oddalającego wniosek Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego o unieważnienie aktu urodzenia małoletniej córki pary jedнопłciowej, w której dokumentach jako matkę wpisano dane jednej matki oraz dane „kryjące” ojca, a także oddalenie przez NSA skargi kasacyjnej prokuratora od wyroku dotyczącego transkrypcji brytyjskiego aktu urodzenia syna małżeństwa jedнопłciowego do polskich akt stanu cywilnego⁶⁰³. Przypomnieć należy, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odpowiadając na pytanie prejudycjalne zadane przez polski sąd⁶⁰⁴, stwierdził, że jeżeli chodzi o małoletnie dziecko, będące obywatelem Unii, którego akt urodzenia wydany przez właściwe organy jednego z państw członkowskich wskazuje jako jego rodziców dwie osoby tej samej płci, państwo członkowskie, którego dziecko to jest obywatelem, jest zobowiązane, z jednej strony, do wydania temu dziecku dowodu tożsamości lub paszportu, nie wymagając uprzedniego przeniesienia w drodze transkrypcji aktu urodzenia tego dziecka do krajowego rejestru stanu cywilnego, a także, z drugiej strony, do uznania, podobnie jak każde inne państwo członkowskie, dokumentu pochodzącego od innego państwa członkowskiego, umożliwiającego wspomnianemu dziecku korzystanie bez przeszkód, wraz z każdą ze wspomnianych dwóch osób, z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich⁶⁰⁵. Wynika z tego, że dzieciom, które w zagranicznych aktach urodzenia jako rodziców mają wpisane osoby tej samej płci, powinny zostać wydane dokumenty, które odzwierciedlałyby wież filiacyjną z obojgiem rodziców wpisanych w tym zagranicznym akcie. Konieczne jest zapewnienie ochrony praw stanu i bezpieczeństwa prawnego małoletnich i ich rodziców/opiekunów.

Wobec braku uregulowań prawnych dotyczących procedury uzgodnienia płci orzecznictwo sądowe od lat kształtuje też sytuację prawną osób transpłciowych. Z kierowanych do Rzecznika wniosków wynika, że postępowanie o ustalenie płci w oparciu o art. 189 k.p.c. nadal pozostaje wyzwaniem dla osób transpłciowych i ich rodziców. W szczególności wnioskodawcy zgłaszają powtarzające się problemy z przewlekłością postępowania oraz postępowaniem dowodowym, w tym sposobem przeprowadzania opinii sądowych przez biegłych seksuologów. W celu zapewnienia, aby postępowania o ustalenie płci prowadzone były w sposób możliwie najpełniej realizujący standard międzynarodowy

⁶⁰³ XI.534.1.2016.

⁶⁰⁴ XI.534.5.2019, sprawa ze skargi RPO do WSA w Krakowie, sygn. akt III SA/Kr 1217/19.

⁶⁰⁵ Postanowienie TSUE z 24 czerwca 2022 r. w sprawie C-2/21.

i w jak najmniejszym stopniu ingerowały w prawa jednostki, konieczne jest dalsze upowszechnianie standardu, który opisany został w publikacji Biura RPO pt. „Postępowania w sprawach o ustalenie płci – przewodnik dla sędziów i pełnomocników”. Rzecznik w 2023 r. prowadził prace nad aktualizacją tego opracowania, które w roku 2024 zostanie wydane w poprawionej wersji.

Ponadto Rzecznik zaangażował się w postępowanie dotyczące ustalenia płci⁶⁰⁶, a także złożył skargę nadzwyczajną od prawomocnego wyroku oddalającego powództwo osoby transpłciowej⁶⁰⁷. RPO wniósł również, aby Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały z wniosku Prokuratora Generalnego w sprawie pozywania małżonka i dzieci przy sądowym uzgodnieniu płci. W ocenie RPO w postępowaniach dotyczących korekty płci metrykalnej, rozstrzyganych w oparciu o art. 189 k.p.c., nie zachodzą rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych co do osób, które powinny występować po stronie pozwanej. Tym samym nie istnieje potrzeba ujednolicenia orzecznictwa – nie są w związku z tym spełnione przesłanki do podjęcia uchwały⁶⁰⁸. Działania prowadzone na drodze sądowej nie zastąpią jednak niezbędnych zmian legislacyjnych dotyczących procedury uzgodnienia płci.

Rzecznik podkreśla, że istnieje związek pomiędzy wdrażaniem edukacji antydyskryminacyjnej a bezpieczeństwem w szkołach⁶⁰⁹. RPO zwrócił się do Rzecznika Praw Dziecka z pytaniem o zakres oraz przyczyny przeprowadzonych przez RPD kontroli w placówkach oświatowych, które zajęły wysokie miejsca w rankingu tzw. szkół przyjaznych osobom LGBT+⁶¹⁰. W odpowiedzi⁶¹¹ Rzecznik Praw Dziecka wskazał, że kontrole miały charakter prewencyjny i zostały podjęte w trosce o bezpieczeństwo uczniów. Z kontroli wynikało m.in., że część szkół nie zrealizowała w prawidłowy sposób obowiązku uzyskania wobec osób dopuszczonych do działalności związanej z edukacją dzieci informacji z Rejestru Sprawców Przepływów na Tle Seksualnym.

Rzecznik postuluje zmiany legislacyjne, tak aby zapewnić osobom LGBT ochronę przed przestępstwami z nienawiści i mową nienawiści oraz możliwość życia w poczuciu bezpieczeństwa, poszanowania godności i praw podstawowych, we wszystkich sferach – publicznej, życiu zawodowym i prywatnym. W tym ostatnim zakresie szczególne

⁶⁰⁶ XI.501.8.2023.

⁶⁰⁷ XI.501.10.2022 z 25 lipca 2023 r., sygn. akt II CSKP 55/23.

⁶⁰⁸ XI.501.14.2022 z 18 lipca 2023 r., sygn. akt III CZP 143/22.

⁶⁰⁹ Zob. raport RPO pt. „Równe traktowanie w szkole”, 2022, dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-rowne-traktowanie-szkola> (dostęp: 15 stycznia 2024 r.).

⁶¹⁰ XI.505.4.2023 z 20 lipca 2023 r.

⁶¹¹ Pismo z 20 października 2023 r.

znaczenie ma wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶¹², w którym stwierdzone zostało naruszenie przez Polskę art. 8 Konwencji⁶¹³ oraz podkreślone pozytywne zobowiązanie państwa w zakresie uznania i ochrony par jednopłciowych⁶¹⁴. Rzecznik będzie monitorował działania podjęte w związku z wydanym orzeczeniem.

Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Na system ochrony praw mniejszości składa się nie tylko zakaz dyskryminacji, dający gwarancję równego traktowania mniejszości i poszczególnych jej członków w życiu społecznym, ekonomicznym i politycznym, lecz także katalog pozytywnych obowiązków państwa w zakresie utrzymania i rozwoju kultury, języka i tożsamości grup mniejszościowych.

Wśród badanych w Biurze RPO spraw dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych, w tym przypadku prawa do zachowania odrębnej tożsamości kulturowej, aktualna jest sprawa zmiany w finansowaniu i realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka i nauki w tym języku, opisana także w części dotyczącej realizacji art. 35 ust. 1 Konstytucji. Proces zmian zapoczątkowało uchwalenie przez Sejm w dniu 17 grudnia 2021 r. ustawy budżetowej na rok 2022⁶¹⁵, która zakładała zmniejszenie o 39,8 mln zł środków przewidzianych pierwotnie w budżecie państwa w części dotyczącej subwencji oświatowej na nauczanie języków mniejszości narodowych i etnicznych. Wskazana zmiana odnosiła się wyłącznie do mniejszości niemieckiej. W konsekwencji tej decyzji rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r.⁶¹⁶ z dniem 1 września 2022 r. zmniejszono wymiar nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej, realizowanej w formie dodatkowej nauki języka, z 3 godzin do 1 godziny tygodniowo. W kolejnym rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki, z dnia 10 lutego 2022 r.⁶¹⁷, określono zmniejszenie wartości wag służących naliczaniu subwencji dla uczniów lub słuchaczy należących do mniejszości niemieckiej. Rozwiązanie to zostało podtrzymane w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia

⁶¹² Wyrok ETPC z 12 grudnia 2023 r., skarga nr 11454/17 i 9 innych.

⁶¹³ Podobna ocena wyrażona w amicus curiae RPO z 2020 r., XI.501.11.2020.

⁶¹⁴ Zob. komunikat RPO <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nieuregulowanie-zwiazkow-jednoplciowych-etpc-wyrok> (dostęp: 15 stycznia 2024 r.).

⁶¹⁵ Ustawa budżetowa na rok 2022 (Dz.U. z 2022 r., poz. 270).

⁶¹⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 4 lutego 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 276).

⁶¹⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 10 lutego 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 335).

2022 r.⁶¹⁸ oraz w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 grudnia 2023 r.⁶¹⁹

W sprawie tej Rzecznik kontynuował korespondencję z Ministrem Edukacji i Nauki⁶²⁰. Rozwiązania zawarte w rozporządzeniu z dnia 4 lutego 2022 r., rozporządzeniu z dnia 10 lutego 2022 r. oraz załączniku do rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2022 r. naruszają bowiem konstytucyjny zakaz dyskryminacji w życiu społecznym (art. 32 ust. 2 Konstytucji) – w tym kontekście związany z gwarancjami zawartymi w art. 35 ust. 1 Konstytucji.

W odpowiedzi⁶²¹ wskazano, że trwają analizy obowiązujących rozwiązań zmierzające do kompleksowego uporządkowania kwestii nauczania języków mniejszościowych, etnicznych i języka regionalnego. Podkreślono, że powrót do rozwiązania organizacyjnego obowiązującego przed 4 lutego 2022 r. nie rozwiąże problemów związanych ze szkolnictwem mniejszościowym w Polsce. Wyjaśniono także, że obecnie Ministerstwo Edukacji i Nauki nie prowadzi prac legislacyjnych zmierzających do przywrócenia stanu nauczania języka niemieckiej mniejszości narodowej obowiązującego przed rokiem szkolnym 2022/2023.

W dniu 29 grudnia 2023 r. przedłożono Rzecznikowi projekt rozporządzenia Ministra Edukacji zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. W projekcie przewidziano zmianę polegającą na ujednoliceniu od dnia 1 września 2024 r. w stosunku do wszystkich uczniów należących do mniejszości narodowych tygodniowego wymiaru godzin nauki języka mniejszości narodowej w formie dodatkowej nauki tego języka, który według planowanej nowelizacji ma wynosić 3 godziny w każdej klasie szkoły podstawowej, liceum ogólnokształcącego, technikum, branżowej szkoły I stopnia i branżowej szkoły II stopnia.

Rzecznik z niepokojem odnotował przyjęcie przez Ministerstwo Edukacji i Nauki, Najwyższą Izbę Kontroli oraz Kuratorium Oświaty w Białymstoku interpretacji prawa ograniczającej odrębny charakter szkół publicznych, w których organizowana jest nauka

⁶¹⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 22 grudnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2820).

⁶¹⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z 8 grudnia 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 2755).

⁶²⁰ XI.813.18.2021 z 15 marca i 6 lipca 2023 r.

⁶²¹ Pisma z 14 czerwca i 27 lipca 2023 r.

języka, historii i kultury mniejszości⁶²². Praktyka przyjęta przez szkoły z nauką języka mniejszości, polegająca na konieczności złożenia deklaracji o woli nauki języka mniejszości⁶²³ na etapie rekrutacji, została zakwestionowana przez te organy jako niezgodna z wyrażoną w art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo oświatowe⁶²⁴ zasadą powszechnej dostępności szkoły publicznej. Jak podkreślano w skargach kierowanych do Rzecznika, ze względu na szczególny charakter szkół dla mniejszości prowadzonych na zasadzie art. 13 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty⁶²⁵, zasadnym jest, by nauczanie języka mniejszości obejmowało wszystkich uczęszczających do niej uczniów. W związku z przedstawionym problemem Rzecznik zlecił przygotowanie ekspertyzy prawnej dotyczącej zakresu zapewnienia przez polski system oświaty mniejszościom narodowym i etnicznym realizacji prawa do podtrzymania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej poprzez możliwość organizacji nauki własnego języka, historii i kultury w osobnych szkołach⁶²⁶. Z ekspertyzy wynika, że dotychczasowa praktyka, polegająca na objęciu ogółu uczniów uczęszczających do szkoły dla mniejszości nauką języka, historii i kultury mniejszości, znajduje oparcie w art. 13 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty. W zawartych w ekspertyzie rozważaniach podkreślono ponadto, że warunek złożenia deklaracji o woli nauki języka mniejszości na etapie rekrutacji do szkoły nie stoi w sprzeczności z zasadą powszechnej dostępności rekrutacji określonej w art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo oświatowe. Umożliwia bowiem ubieganie się o przyjęcie do danej placówki na równych, przejrzystych i możliwych do spełnienia zasadach⁶²⁷.

Do Rzecznika od lat wpływają skargi od przedstawicieli mniejszości, z których wynika, że mierzą się oni z problemem braków w zaopatrzeniu w podręczniki oraz inne materiały dydaktyczne. Rzecznik prowadzi postępowanie wyjaśniające w zgłoszonej do niego przez przedstawiciela mniejszości słowackiej sprawie dotyczącej dofinansowania

⁶²² XI.816.7.2023.

⁶²³ W rozumieniu § 2 pkt 1 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 2737).

⁶²⁴ Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 900 ze zm.).

⁶²⁵ Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 2230 ze zm.).

⁶²⁶ Ekspertyza prawna przygotowana na zamówienie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przez prof. ucz. Dr. hab. Mateusza Pilicha, XI.024.19.2023.

⁶²⁷ Wyrok TK z 8 stycznia 2013 r., K 38/12, OTK-A 2013, nr 1, poz. 1; wyrok WSA w Krakowie z 2 grudnia 2019 r., III SA/Kr 341/19, LEX nr 2751761.

przez Ministerstwo Edukacji i Nauki wydania książek pomocniczych oraz zakupu podręczników dla słowackiej mniejszości narodowej⁶²⁸.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała również sytuacja mniejszości romskiej, w szczególności warunków socjalno-bytowych na osiedlu w Koszarach oraz na osiedlu w Maszkowicach, które wizytowali przedstawiciele Rzecznika⁶²⁹. Brak realnej pomocy ze strony właściwych organów władzy publicznej sprawia, że mieszkańcy tych osiedli są bezradni wobec wielopokoleniowego doświadczenia ubóstwa, dyskryminacji i wykluczenia z życia społecznego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, podkreślając potrzebę zaangażowania MSWiA w działania mające na celu skuteczną poprawę warunków socjalno-bytowych mieszkańców tych osiedli⁶³⁰. Rzecznik wskazał również na konieczność podejmowania kolejnych prób przekonywania władz samorządowych o pilnej potrzebie przyjęcia kompleksowych planów rewitalizacji osiedli romskich.

Rzecznik przystąpił też do postępowania sądowoadministracyjnego dotyczącego odmowy przyznania dodatku węglowego mieszkance osiedla romskiego w Koszarach z powodu zamieszkiwania przez nią w budynku wzniesionym bez wymaganych prawem zezwoleń⁶³¹. Z ustawy o dodatku węglowym⁶³² nie wynika, aby przyznanie świadczenia w postaci dodatku węglowego było uwarunkowane legalnością zamieszkiwania w danym domu czy lokalu. Podkreślił również, że zważając na cel ustawy o dodatku węglowym, jakim było zapewnienie wsparcia gospodarstwom najuboższym energetycznie, mieszkańcy samowoli budowlanych, często szczególnie narażeni na ubóstwo energetyczne, powinni mieć możliwość skorzystania z tej formy wsparcia.

Powyższe zagadnienia oraz inne bieżące kwestie związane ze skutecznością ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym na terytorium Polski zostały poruszone podczas spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich z członkami strony mniejszościowej Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych⁶³³. Podczas spotkania omówiono w szczególności

⁶²⁸ XI.816.33.2023.

⁶²⁹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-wizytacja-romowie-malopolska-maszkowice-limanowa-lacko> (dostęp: 29 grudnia 2023 r.).

⁶³⁰ XI.816.27.2023 z 17 lipca 2023 r.

⁶³¹ Pismo procesowe RPO w sprawie toczącej się przed WSA w Krakowie z 28 listopada 2023 r., XI.816.27.2022, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dodatek-weglowy-odmowa-wsa> (dostęp: 29 grudnia 2023 r.).

⁶³² Ustawa z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1630).

⁶³³ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-komisja-wspolna-rzad-mniejszosci-narodowe-etniczne> (dostęp: 4 stycznia 2023 r.).

problemy związane z finansowaniem organizacji mniejszościowych oraz z reprezentacją mniejszości w życiu społeczno-politycznym państwa.

Rzecznik, na wniosek Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP, przedstawił informację na temat skarg i wniosków dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych w latach 2020–2022⁶³⁴.

Przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym uprzedzeniami

Polskie władze nie opracowały dotychczas mechanizmu pozwalającego na skuteczne szacowanie skali przestępstw z nienawiści. Rzecznik w dalszym ciągu wskazuje na potrzebę stworzenia kompleksowej polityki zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią rasową i uprzedzeniami na tle narodowości, pochodzenia etnicznego, wyznania, a także orientacji i tożsamości seksualnej, wieku czy niepełnosprawności. Nie wprowadzono też rekomendowanych przez Rzecznika zmian w prawie lub stosowaniu już obowiązujących przepisów, które zwiększałyby skuteczność przeciwdziałania tym szczególnym przestępstwom⁶³⁵.

Państwo powinno mieć odpowiednie instrumenty, aby we właściwy sposób reagować na każde przestępstwo, które zostało popełnione z motywów odwołujących się do nienawiści, jednak Kodeks karny nie zapewnia obecnie adekwatnych środków ochrony przed mową nienawiści. Przestępstwem z nienawiści powinno być również takie przestępstwo, w którym celem i motywem sprawcy było wyrażenie wrogości wobec grup społecznych wyróżnionych ze względu na takie cechy, jak m.in.: niepełnosprawność, wiek, orientacja seksualna i tożsamość płciowa. Rzecznik postuluje także zmiany w obszarze prawa i postępowania cywilnego polegające na wprowadzeniu instytucji tzw. ślepego pozwu⁶³⁶.

Utrzymuje się zjawisko *underreportingu* – dane przedstawiane przez organy państwowe nie odzwierciedlają rzeczywistej skali zdarzeń o charakterze ksenofobicznym i antysemitycznym⁶³⁷. W 2023 r. Rzecznik wystąpił do Prokuratora Krajowego o przekazanie

⁶³⁴ XI.816.28.2022, zob. informację: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Raport_RPO_mniejszosci_narodowe_etniczne_2020-2022_styczen2023.pdf (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁶³⁵ XI.518.50.2017 z 19 lutego 2019 r., z 30 czerwca 2020 r., z 20 marca 2021 r. Zob. także raport ECRI dotyczący Polski, przyjęty 27 czerwca 2023 r., <https://rm.coe.int/ecri-report-on-poland-translation-in-polish-/1680ac93bb> (dostęp: 15 stycznia 2024 r.).

⁶³⁶ Zob. wystąpienie RPO podczas VII edycji ogólnopolskiej konferencji naukowej „Od stereotypów do nienawiści. Hejt w perspektywie interdyscyplinarnej” odbytej w dniu 1 grudnia 2023 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-konferencja-hejt-gorzow> (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

⁶³⁷ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-sciga-sie-propagowanie-i-pochwalanie-faszyzmu-prokuratura-krajowa-w-koncu-ujawnila-rpo> (dostęp: 20 grudnia 2023 r.).

wyciągu ze sprawozdań dotyczących spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych, prowadzonych w jednostkach prokuratury w 2021 i 2022 roku⁶³⁸. Z udostępnionych danych statystycznych wynika, że zdecydowana większość prowadzonych postępowań dotyczyła czynów popełnionych z wykorzystaniem internetu. Rzecznik dostrzega konieczność podjęcia działań w kierunku stworzenia skutecznych narzędzi służących ograniczeniu zjawiska mowy nienawiści w internecie, czyli pojawiających się w sieci internetowej wypowiedzi propagujących ideologie rasistowskie, faszyzm lub inne ideologie totalitarne oraz nawołujących do nienawiści lub znieważających poszczególne osoby lub grupy osób ze względu na cechy chronione, w szczególności narodowość, przynależność etniczną, wyznanie czy bezwyznaniowość.

W dalszym ciągu brak jest publicznie dostępnej informacji statystycznej dotyczącej spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych, które do 2018 r. publikowane były na stronie internetowej Prokuratury Krajowej. Prokuratura Krajowa w odpowiedzi na zapytanie Rzecznika poinformowała, że wytyczne Prokuratora Generalnego z 26 lutego 2014 r. w zakresie prowadzenia postępowań o przestępstwa z nienawiści nie przewidują obowiązku udostępniania publicznie, w szczególności na stronie internetowej Prokuratury Krajowej, sprawozdań z badania prawidłowości prowadzenia postępowań karnych dotyczących spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych. W związku z otrzymaną informacją Rzecznik w dalszym ciągu podkreśla, że brak informacji i poczucie braku adekwatnej reakcji właściwych organów na zdarzenia, w tym wypełniające znamiona czynu zabronionego, może zniechęcać pokrzywdzonych do kierowania zawiadomień i powodować poczucie bezkarności sprawców.

Rzecznik corocznie podejmuje z urzędu sprawy o charakterze antysemickim, które wymagają odpowiedniej i niezwłocznej reakcji, jak np. zdewastowanie zabytkowego żydowskiego cmentarza w Zabrze⁶³⁹, antysemickie napisy oraz symbole na pomnikach w Legnicy⁶⁴⁰ czy antysemicki transparent na demonstracji w Warszawie⁶⁴¹. Rzecznik potępił zachowanie posła, który w dniu 12 grudnia 2023 r. zakłócił odbywającą się w budynku

⁶³⁸ XI.518.50.2017 z 4 lipca 2023 r. i z 20 października 2023 r.

⁶³⁹ XI.518.16.2023.

⁶⁴⁰ XI.518.10.2023.

⁶⁴¹ XI.518.31.2023.

Sejmu uroczystość poświęconą żydowskiemu świętu Chanuki⁶⁴². W oświadczeniu podkreślono, że niedopuszczalne jest wprowadzanie do sfery publicznej antysemityzmu i innych postaw motywowanych uprzedzeniami, a nienawiść motywowana uprzedzeniami jest jednym z najpoważniejszych współczesnych zagrożeń dla praw człowieka i powinna się spotykać ze zdecydowaną reakcją władz publicznych.

Rzecznik w dalszym ciągu odnotowuje przykłady nienawiści wobec członków społeczności romskiej. Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające w sprawie opublikowanych na portalu Facebook materiałów wymierzonych w społeczność romską, mogących nawoływać do nienawiści na tle różnic etnicznych⁶⁴³. W 2023 r. Rzecznik podejmował także sprawy dotyczące agresji i napaści z powodu przynależności narodowej, najczęściej skierowanych wobec obywateli Ukrainy⁶⁴⁴.

Przeciwdziałanie dyskryminacji uchodźców z Ukrainy

Masowe przybycie do Polski uchodźców wojennych z Ukrainy po 24 lutego 2022 r., spowodowane zbrojną agresją Rosji na ten kraj, doprowadziło do podjęcia przez Rzecznika działań ukierunkowanych na ochronę praw osób uciekających przed wojną zarówno o charakterze systemowym, jak i w ramach prowadzonych spraw indywidualnych. Ze względu na to, że w grudniu 2023 r. w Polsce przebywało ponad 950 tys. uchodźców z Ukrainy, kwestie zabezpieczenia ich podstawowych praw, w tym do równego traktowania, stanowiły jeden z wiodących kierunków działalności Rzecznika w 2023 r.⁶⁴⁵

W tym kontekście przywołania wymagają między innymi wizytacje przeprowadzone przez przedstawicielki Rzecznika w prowadzonych przez Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie punktach pobytowych dla uchodźców wojennych z Ukrainy⁶⁴⁶. Podjęte działania stanowiły reakcję na informacje wskazujące na możliwe nieprawidłowości występujące w tych miejscach. W ramach prowadzonych czynności szczególną uwagę poświęcono warunkom zakwaterowania osób z niepełnosprawnościami, w złym stanie zdrowia i w podeszłym wieku, a także możliwości zamieszkiwania wspólnie w jednym pomieszczeniu przez duże rodziny, co dotyczyło w szczególności uchodźców pochodzenia romskiego. Pozytywnie oceniono wysokie zaangażowanie pracowników punktów oraz ogólny poziom

⁶⁴² Zob. oświadczenie RPO z dnia 13 grudnia 2023 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-oswiadczenie-posel-braun> (dostęp: 4 stycznia 2023 r.).

⁶⁴³ XI.518.15.2023.

⁶⁴⁴ XI.518.11.2023, XI.518.12.2023, XI.518.14.2023.

⁶⁴⁵ Dokładnie 956 635 osób, wg stanu na dzień 15 grudnia 2023 r., <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (dostęp: 20 grudnia 2023 r.).

⁶⁴⁶ XI.543.73.2023 – wizytacje przeprowadzone zostały w dniach 14 i 16 marca 2023 r.

zapewnionych warunków bytowych. Przedstawiciele Rzecznika odwiedzili także punkt pobytu dla uchodźców z Ukrainy w Centrum Pomocy Humanitarnej PTAK w Nadarzynie⁶⁴⁷. Wnioski dotyczące zapewnionych uchodźcom warunków pobytu Rzecznik przekazał Wojewodzie Mazowieckiemu⁶⁴⁸. Rzecznik zwrócił uwagę na brak zapewnienia prywatności wszystkim mieszkańcom punktu pobytowego, a także niedostosowanie kontenerów z prysznicami i toaletami do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W punkcie pobytowym zamieszkiwali uchodźcy z grupy etnicznej Romów madziarskich, z którymi kontakt był utrudniony, co narażało ich na wykluczenie i mogło skutkować brakiem dostępu do podstawowych form wsparcia i pomocy. Rzecznik podkreślił konieczność współdziałania z organizacjami i ekspertami romskimi podczas współpracy ze społecznością romską.

Do Rzecznika wpływały również skargi wskazujące na uprzedzenia i stygmatyzację spotykającą uchodźców romskiego pochodzenia przebywających na dworcu kolejowym w Przemyśle⁶⁴⁹. W skargach wskazywano, że mieli oni ograniczony dostęp do wsparcia oferowanego na dworcu kolejowym w Przemyśle, w szczególności nie byli wpuszczani do znajdujących się tam poczekalni i pokoju matki i dziecka. Problemy te zostały podniesione w korespondencji prowadzonej z Wojewodą Podkarpackim⁶⁵⁰. Przedstawicielka Rzecznika dwukrotnie badała także sprawę na miejscu w 2023 r.⁶⁵¹

Rzecznik podjął kwestię elektronicznego dokumentu Diia.pl, będącego dokumentem pobytowym uchodźców wojennych z Ukrainy, który potwierdza tożsamość uchodźcy i uprawnia do wielokrotnego przekraczania granicy wraz z dokumentem podróży, bez konieczności uzyskania wizy⁶⁵². Małoletni do 13. roku życia nie mogli go uzyskać ze względu na brak możliwości założenia profilu zaufanego, który jest niezbędny do korzystania z dokumentu Diia.pl. Obecnie wprowadzono możliwość dodania przez rodzica dokumentu dziecka w aplikacji mObywatel. Aktualne pozostają wątpliwości Rzecznika dotyczące wydawania dokumentu potwierdzającego legalność pobytu w Polsce i uprawniającego do przekraczania granicy jedynie w formie elektronicznej, co może być problematyczne dla osób z niektórymi niepełnosprawnościami czy osób w podeszłym wieku.

⁶⁴⁷ Wizytacja przeprowadzona 31 maja 2023 r., XI.543.73.2023.

⁶⁴⁸ XI.543.235.2023 z 28 sierpnia 2023 r.

⁶⁴⁹ XI.540.77.2022.

⁶⁵⁰ XI.540.77.2022 z 24 czerwca 2023 r.

⁶⁵¹ Wizyty na dworcu kolejowym w Przemyśle odbyły się w dniach 13 października i 12 grudnia 2023 r.

⁶⁵² XI.543.47.2023 z 15 marca 2023 r.

Rzecznik kontynuował działania dotyczące potrzeby włączenia dzieci i młodzieży z Ukrainy do polskiego systemu oświaty. W wystąpieniu do Ministra Edukacji i Nauki⁶⁵³ zwrócił uwagę, że duża część młodzieży pochodzącej z Ukrainy nie uczy się w żadnym systemie, co może świadczyć o braku strategii włączania dzieci z doświadczeniem uchodźczym do polskiego systemu edukacji. Wskazał także, że uczniowie z Ukrainy uczęszczający do polskich szkół mierzą się z problemami, takimi jak: bariera językowa, brak odpowiednich materiałów edukacyjnych, a także brak wsparcia psychologiczno-pedagogicznego, wyobcowanie oraz stres.

Rzecznik zaangażował się również w projekt badawczy dotyczący sytuacji starszych osób, które uciekły z Ukrainy przed wojną do Polski. Projekt ten zrealizowało Polskie Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej na zlecenie HelpAge International. Autorki raportu badania ustaliły, że 16 miesięcy po rozpoczęciu kryzysu prawie milion ukraińskich uchodźców nadal mieszkało w Polsce. Siedem procent z nich, tj. prawie 73 tys., to osoby starsze w wieku powyżej 60 lat⁶⁵⁴. Intersekcyjne podejście przyjęte w badaniu, uwzględniające dwie przesłanki – wiek oraz pochodzenie etniczne i narodowe – zwiększające ryzyko doświadczenia dyskryminacji, pozwoliło zidentyfikować wyzwania specyficzne dla tej grupy. Osoby starsze z Ukrainy w Polsce mierzą się m.in. z brakiem bezpieczeństwa finansowego, niepewnością co do przyszłości i szeregiem barier w dostępie do niezbędnej pomocy, usług i informacji. Czynniki wpływającymi na zwiększony poziom niepewności osób starszych z Ukrainy jest niska przeciętna kwota ukraińskiej emerytury oraz trudność w znalezieniu pracy w wieku powyżej 60 lat. Ponadto zidentyfikowano bariery w dostępie do pomocy społecznej przysługującej osobom w trudnej sytuacji ze względu na wiek czy niepełnosprawność. Czynniki te różnicują sytuację osób starszych od sytuacji osób z Ukrainy w młodszym wieku i rodzą pytania o długoterminową strategię przeciwdziałania związaną z tą sytuacją zagrożeniom. Do pozostałych kwestii, również zależnych od dobrostanu finansowego, wymagających uwzględnienia w programach pomocowych, należą dostępność mieszkań, dostępność opieki zdrowotnej i dostępność leków, dostępność pomocy psychologicznej. Osobnym wyzwaniem pozostaje bariera językowa i trudności w dostępie do informacji, które często są upowszechniane za pomocą Internetu. Oprócz tego ustalono, że osoby starsze z Ukrainy w praktyce nie są włączane w programy kierowane do ogółu starszych osób w Polsce,

⁶⁵³ VII.7030.14.2022 z 21 marca 2023 r.

⁶⁵⁴ Każdy ma swoją historię, ale ból jest ten sam. Doświadczenia i potrzeby osób starszych w Polsce, HelpAge International, 2023, s. 4, https://pcpm.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/We-all-have-our-own-story-POLISH_final.pdf. (dostęp: 9 stycznia 2024 r.).

mających na celu włączenie społeczne, edukację i aktywizację, budowanie więzi społecznych. Te i inne wyzwania przedstawione w raporcie powinny zostać uwzględnione w politykach społecznych, zarówno w polityce migracyjnej, jak i w polityce senioralnej.

Działalność międzynarodowa RPO w obszarze zasady równości

Rzecznik współpracuje z innymi niezależnymi organami ds. równego traktowania w ramach sieci EQUINET – organizacji zrzeszającej organy równościowe z państw europejskich. W ramach tej współpracy przedstawiciele RPO uczestniczyli w szkoleniach, seminariach i spotkaniach dotyczących nowych inicjatyw legislacyjnych na poziomie Unii Europejskiej w zakresie rozwoju prawa antydyskryminacyjnego, a także w spotkaniach odnoszących się do sytuacji poszczególnych grup narażonych na dyskryminację np. z powodu wieku lub niepełnosprawności. Przedstawicielka RPO przewodniczy także grupie roboczej EQUINET zajmującej się kwestiami równości płci. Ponadto przedstawiciele RPO uczestniczą lub współprowadzą grupy robocze w Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka ENNHRI, w tym grupę ds. praw osób starszych, w której podejmowane są także tematy równościowe. Przedstawiciele RPO dołączyli w 2023 r. do działającej w ramach ENNHRI grupy roboczej ds. uchodźstwa i migracji, której głównym zadaniem jest wymiana doświadczeń i ułatwienie krajowym instytucjom współpracy w zakresie ochrony praw osób migrujących, w tym poszukujących ochrony międzynarodowej. Przedstawicielka RPO uczestniczyła w spotkaniu tej grupy roboczej, które poświęcone zostało priorytetom i ustaleniu planu pracy na 2023 r. Przedstawiciele RPO brali także udział w wydarzeniach organizowanych przez Akademię Prawa Europejskiego, które dotyczyły m.in. równości kobiet i mężczyzn oraz rozwoju orzecznictwa międzynarodowego w kontekście zakazu dyskryminacji.

W ramach działań na rzecz nowej Konwencji o Prawach Osób Starszych Rzecznik przygotował i przekazał swój wkład do debaty prowadzonej na forum Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się w zakresie obszarów tematycznych obejmujących prawo do zdrowia i do usług zdrowotnych oraz włączenia społecznego, a także elementy normatywne dla nowego instrumentu prawa międzynarodowego w zakresie wkładu osób starszych w zrównoważony rozwój oraz bezpieczeństwo ekonomiczne osób starszych. Przedstawicielka Rzecznika brała udział w 13. Sesji Grupy Roboczej ONZ w Nowym Jorku, przedstawiając stanowisko Rzecznika oraz 25 innych krajowych instytucji praw człowieka wyrażających poparcie dla rozpoczęcia procesu redagowania nowej Konwencji o Prawach Osób Starszych. RPO podczas tej sesji przedstawił też swoje odpowiedzi na

pytania państw członkowskich ONZ: Brazylii i Portugalii, które koordynują prace nad dokumentem mającym na celu wykazanie luk w prawie międzynarodowym w aspekcie ochrony praw osób starszych. Rzecznik w ramach działań na rzecz nowej konwencji angażuje się we współpracę z innymi krajowymi instytucjami praw człowieka, zrzeszonymi także w Grupie Roboczej Globalnej Sieci Krajowych Praw Człowieka (GANHRI). W grupie tej pełni funkcję wiceprzewodniczącego.

Rzecznik przygotował również raport dla Specjalnej Sprawozdawczynie ONZ ds. przemocy wobec kobiet i dziewcząt. W 2023 r. miał możliwość odbycia z nią spotkania roboczego. Sprawozdawczynie przygotowuje raport z wizyty, który przedstawi Komisji Praw Człowieka ONZ. Rzecznik opracował także materiał do raportu Agencji Praw Podstawowych (FRA) w zakresie prawa do uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym i politycznym – RPO zwrócił szczególną uwagę na dostępność procesu wyborczego dla osób z niepełnosprawnościami.

Przedstawicielki Rzecznika wzięły udział w dorocznym seminarium dla organów równościowych zorganizowanym przez Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), a także w seminarium z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji oraz równości kobiet i mężczyzn zorganizowanym przez Komisję Europejską.

W 2023 r. przedstawiciele RPO odbyli kilka spotkań, których tematem przewodnim były m.in. prawa osób LGBT+. Z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciw Homofobii, Transfobii i Bifobii Rzecznik otrzymał od Ambasadora Królestwa Norwegii oraz Ambasadora Stanów Zjednoczonych list poparcia dla działań na rzecz równych praw społeczności LGBTQI+. W Biurze RPO zorganizowano także spotkanie z przedstawicielami Komisji Praw Człowieka oraz Pomocy Humanitarnej niemieckiego Bundestagu, którego głównym tematem były kwestie związane z ochroną praw człowieka w Polsce, a także działalność Rzecznika Praw Obywatelskich. W zainteresowaniu przedstawicieli Komisji znalazły się przede wszystkim zagadnienia związane z prawami i wolnościami osób LGBTIQ, m.in. w kontekście dostępu do świadczeń zdrowotnych czy utrudnień w życiu codziennym.

W 2023 r. odbyła się wizyta studyjna przedstawicieli Ombudsmana Węgier w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. W trakcie spotkania rozmawiano o doświadczeniach Rzecznika jako niezależnego organu ds. równego traktowania, w szczególności w zakresie działalności podejmowanej na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz monitorowania wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, a także w ochronie praw osób LGBTQ+. Ponadto przedstawicielka Rzecznika uczestniczyła w spotkaniu

zorganizowanym przez Ambasadorów Norwegii i Australii z okazji Międzynarodowego Dnia Tolerancji.

Rzecznik był także gospodarzem dorocznego spotkania Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej. Główny temat obrad dotyczył kompetencji i działań Rzeczników w obszarze równego traktowania.

Wybrane dane statystyczne

W 2023 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 728 spraw dotyczących problematyki równego traktowania (w 2022 r. – 511 spraw, w 2021 r. – 436 spraw, w 2020 r. – 752 sprawy).

Tabela. Dane ilościowe dotyczące spraw skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2023 r. według przesłanki dyskryminacji

Problematyka	Liczba spraw	%
zasada równości wobec prawa	4	0,5
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	27	3,7
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	77	10,6
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	87	12
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	41	5,6
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	49	6,7
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	84	11,5
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	198	27,2
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji grup społeczno-zawodowych	2	0,3
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji podatkowej	3	0,4

zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji osób bez stałego zameldowania	1	0,2
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	25	3,4
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	3	0,4
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	32	4,4
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na status społeczno-ekonomiczny	4	0,5
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	5	0,7
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na pochodzenie społeczne	1	0,2
zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	85	11,7
Razem	728	100%

2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

Zgromadzenie Ogólne ONZ 18 grudnia 2002 r. przyjęło Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej jako: „OPCAT”)⁶⁵⁵. Polska przystąpiła do OPCAT na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie i stanowi on część krajowego porządku prawnego (art. 87 i 91 Konstytucji). Podpisując OPCAT, Polska zobowiązała się do utworzenia krajowego mechanizmu prewencji, którego funkcję wykonuje Rzecznik Praw Obywatelskich za pomocą działającego w Biurze RPO Zespołu – Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej jako: „KMPT”, „Krajowy Mechanizm”)⁶⁵⁶.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur stanowi jeden z Zespołów Biura RPO, w którego skład w 2023 r. wchodziło 15 pracowników merytorycznych⁶⁵⁷ oraz pracowniczka sekretariatu. Nadzór merytoryczny nad działalnością Zespołu sprawuje Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Wojciech Brzozowski. Osoby pracujące w KMPT posiadają wykształcenie prawnicze, socjologiczne, politologiczne, resocjalizacyjne, psychologiczne oraz kryminologiczne. W 2023 r. wsparcie Zespołu stanowili również pracownicy Biura Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach, którzy brali udział w dwóch wizytacjach prewencyjnych KMPT jednostek znajdujących się na obszarze właściwości terytorialnej pełnomocnika RPO.

Wizytacje

W 2023 r. przedstawiciele KMPT przeprowadzili łącznie 76 wizytacji prewencyjnych. Monitoringiem objęto:

- 17 jednostek penitencjarnych (12 zakładów karnych, 1 areszt śledczy, 4 oddziały zewnętrzne),
- 12 pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji,

⁶⁵⁵ Zob. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192). Nazwa w języku angielskim: Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT).

⁶⁵⁶ Zob. art. 1 ust. 4 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).

⁶⁵⁷ 1 stycznia 2023 r. Zespół liczył 10 pracowników merytorycznych. W związku z przyznanymi w 2023 r. BRPO nowymi etatami, skład osobowy KMPT był cyklicznie powiększany i w efekcie wyniósł 15 osób oraz pracownik sekretariatu.

- 3 policyjne izby dziecka,
- 4 młodzieżowe ośrodki wychowawcze,
- 3 okręgowe ośrodki wychowawcze,
- 1 zakład poprawczy,
- 8 placówek całodobowej opieki,
- 6 domów opieki społecznej,
- 2 zakłady opiekuńczo-lecznicze,
- 9 placówek Straży Granicznej,
- 4 strzeżone ośrodki dla cudzoziemców,
- 2 izby wytrzeźwień,
- 4 szpitale psychiatryczne,
- 1 miejsce detencji postpenalnej⁶⁵⁸.

Wystąpienia generalne

W 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, skierował 6 wystąpień generalnych dotyczących:

1. warunków panujących w areszcie dla cudzoziemców⁶⁵⁹,
2. dostępu przedstawicieli KMPT do dokumentacji medycznej osadzonych⁶⁶⁰,
3. konieczności upublicznienia raportu CPT z wizyty w Polsce w 2022 r.⁶⁶¹,
4. potrzeby uregulowania przepisów dotyczących przyjęcia osób nieubezpieczeniowych do zakładów opiekuńczo-leczniczych⁶⁶²,
5. umundurowania funkcjonariuszy w policyjnych izbach dziecka⁶⁶³,
6. reżimu prawnego zawieszania działalności przez placówki całodobowej opieki⁶⁶⁴.

Wszystkie wystąpienia generalne zostały opisane we wcześniejszych rozdziałach Informacji za rok 2023.

⁶⁵⁸ Oddział zamiejscowy Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Czersku.

⁶⁵⁹ KMP.572.1.2023 z 16 lutego 2023 r.

⁶⁶⁰ KMP.571.1.2023 z 18 lutego 2023 r.

⁶⁶¹ KMP.571.14.2023 z 18 września 2023 r.

⁶⁶² KMP.573.18.2023 z 3 października 2023 r.

⁶⁶³ KMP.573.19.2023 z 28 listopada 2023 r.

⁶⁶⁴ KMP.573.12.2023 z 20 grudnia 2023 r.

Opiniowanie aktów prawnych⁶⁶⁵

Opiniowanie aktów prawnych, zarówno obowiązujących, jak i projektowanych, jest jedną z form prewencji tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. W 2023 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur przedstawił uwagi do następujących projektów aktów prawnych:

- rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych⁶⁶⁶,
- rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb⁶⁶⁷,
- rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu i trybu współdziałania okręgowych ośrodków wychowawczych, zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z Policją⁶⁶⁸.

Ponadto KMPT, w zakresie swojego mandatu, przygotował wkład do opinii Rzecznika na temat projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu przyjmowania dzieci matek pozbawionych wolności do domów dla matki i dziecka przy wskazanych zakładach karnych oraz szczegółowych zasad organizowania i działania tych placówek⁶⁶⁹.

Oświadczenia KMPT

Od 2017 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur posługuje się narzędziem edukacyjnym, jakim są oświadczenia KMPT⁶⁷⁰. Jest to stanowisko KMPT dotyczące ważnych z punktu prewencji tortur wydarzeń związanych z np. wydaniem wyroku przez sąd krajowy lub ETPC, doniesieniem medialnym czy zmianą przepisów prawa.

Wydane w 2023 r. przez KMPT oświadczenia dotyczyły:

- 1) Międzynarodowego Dnia Pomocy Ofiarom Tortur;

⁶⁶⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/opiniowanie-aktow-prawnych-przez-kmpt>.

⁶⁶⁶ Wpisany do wykazu prac legislacyjnych pod numerem B656.

⁶⁶⁷ Wpisany do wykazu prac legislacyjnych pod numerem 871.

⁶⁶⁸ Wpisany do wykazu prac legislacyjnych pod numerem B754.

⁶⁶⁹ Wpisany do wykazu prac legislacyjnych pod numerem A504.

⁶⁷⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/tagi/o%C5%9Bwiadczenia-krajowego-mechanizmu-prewencji-tortur>.

- 2) wyroku w sprawie torturowania zatrzymanych przez policjantów z Olsztyna.

Działania edukacyjne

Przedstawiciele KMPT w 2023 r. kontynuowali działalność szkoleniową w ramach kampanii społecznej „Państwo bez tortur”. Jej celem jest podnoszenie świadomości na temat przeciwdziałania torturom oraz innym formom złego traktowania i karania oraz zbudowanie społecznej kultury braku akceptacji dla tortur. Skierowana jest do funkcjonariuszy i pracowników miejsc pozbawienia wolności oraz młodzieży szkolnej i akademickiej.

W 2023 r. przedstawiciele Krajowego Mechanizmu przeszkolili ponad 300 funkcjonariuszy Policji. Szkoleniami objęci zostali funkcjonariusze z garnizonów: podlaskiego, kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, małopolskiego, wielkopolskiego oraz stołecznego.

Ponadto Krajowy Mechanizm kontynuował współpracę z fundacją TZMO Razem Zmieniamy Świat. W ramach organizowanego przez tę organizację cyklu bezpłatnych webinarów dla instytucji opieki długoterminowej, przedstawiciele KMPT dwukrotnie przeprowadzili szkolenie dla pracowników domów pomocy społecznej oraz placówek całodobowej opieki.

W 2023 r. Krajowy Mechanizm rozpoczął cykl szkoleń adresowanych do młodzieży ze szkół ponadpodstawowych i studentów uczelni wyższych, którzy w przyszłości mogą w pracy zawodowej zetknąć się z osobami pozbawionymi wolności.

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu w 2023 r. również utrzymywali kontakt z mediami, komentując wydarzenia związane z bieżącą działalnością Mechanizmu oraz stan respektowania praw osób przebywających w miejscach pozbawienia wolności.

Konferencje i debaty

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2023 r. wzięli udział w licznych konferencjach, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, a także gościli uczestników wizyt studyjnych z innych państw.

Z okazji 15-lecia istnienia Krajowego Mechanizmu w Polsce zorganizowana została konferencja, podczas której podsumowano działalność KMPT w kontekście odbytych ponad 1500 wizytacji prewencyjnych miejsc pozbawienia wolności, jak i osiągnięć oraz wyzwań, które nadal stoją przed Mechanizmem.

Dyrektor Krajowego Mechanizmu reprezentował Zespół na zorganizowanej przez Radę Europy konferencji pod hasłem „Zapobieganie torturom i złemu traktowaniu: Międzynarodowe i europejskie standardy oraz dobre praktyki”, a także na Warszawskiej Konferencji Wymiaru Ludzkiego (Warsaw Human Dimension Conference – WHDC) oraz corocznym spotkaniu przedstawicieli krajowych mechanizmów prewencji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego z regionu OBWE.

Dyrektorzy Krajowego Mechanizmu wzięli udział w webinarze zorganizowanym przez Podkomitet ONZ ds. Zapobiegania Torturom, zatytułowanym „Wzmacnianie roli krajowych mechanizmów prewencji w zakresie zapobiegania torturom”.

Zastępca RPO Wojciech Brzozowski oraz dyrektorzy Krajowego Mechanizmu uczestniczyli w konferencji zorganizowanej przez Podkomitet ds. Zapobiegania Torturom z okazji 15-lecia jego funkcjonowania oraz 20-lecia istnienia Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie Zakazu Stosowania Tortur i innego Okrutnego, Nieludzkiego Traktowania albo Karania (OPCAT). Wzięli oni również udział w spotkaniu z okazji opublikowania polskiej wersji publikacji OSCE/ODHIR „Przemoc seksualna i przemoc związana z płcią w miejscach pozbawienia wolności – zapobieganie i reagowanie. Standardy, rozwiązania, przykłady z regionu OBWE”.

Magdalena Dziędzic z KMPT reprezentowała Zespół na dorocznej konferencji Instance nationale pour la prévention de la torture (INPT). W jej trakcie dyskutowano o monitorowaniu traktowania osób pozbawionych wolności, zaliczanych do grup wrażliwych, a także na XIV Kongresie Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych w Goniądzu, który poświęcony był m.in. zmianom, jakie wprowadzone zostały wraz z wejściem w życie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.

Ponadto podczas konferencji regionalnej Senior-Care, zorganizowanej przez Krajową Izbę Domów Opieki oraz Fundację Senior-Care, Justyna Zarecka z KMPT zapoznała uczestników z metodologią wizytacji Krajowego Mechanizmu oraz opowiedziała o najczęściej spotykanych nieprawidłowościach w instytucjach opieki długoterminowej.

Michał Żłobecki reprezentował Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur w trakcie dorocznego spotkania Ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej, a także podczas trzydniowego szkolenia „Identyfikacja ofiar i dokumentowanie tortur w świetle Protokołu Stambulskiego”, które poświęcone było tematowi identyfikacji cudzoziemców z doświadczeniem przemocy zatrzymanych przez Straż Graniczną i ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce.

Z kolei Magdalena Dziedzic reprezentowała Krajowy Mechanizm przy okazji spotkania z Szefową Brygady w Centralnej Jednostce Gwardii Narodowej Tunezji, wyspecjalizowanej w ściganiu przestępstw przemocy wobec kobiet i dzieci oraz zwalczaniu przestępczości. W trakcie wizyty omówione zostały praktyczne aspekty realizacji podstawowych gwarancji antytorturowych i ochrony praw osób pozbawionych wolności.

W 2023 r. KMPT gościł delegacje pracowników krajowych mechanizmów z Republiki Północnej Macedonii oraz Słowacji, które odbywały w Polsce wizyty studyjne. Celem spotkań była wymiana doświadczeń mających związek z funkcjonowaniem krajowych mechanizmów oraz metod realizacji kompetencji związanych z wizytacją miejsc pozbawienia wolności.

3. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych

Ochrona praw żołnierzy

a) Warunki służby i problemy z uposażeniem żołnierzy (WZF.7050.9.2022)

Podczas wizytacji w 5. lubuskim pułku artylerii w Sulechowie żołnierze sygnalizowali potrzebę luzowania (np. na dwa miesiące) jednostki, ponieważ długotrwała rozłąka z rodziną spowodowała całkowitą dezintegrację życia rodzinnego. Wprawdzie żołnierze bardzo wysoko oceniali działalność Centrum Pomocy Rodzinie, ale wskazywali, że nawet na froncie żołnierze są luzowani w celu uniknięcia wyczerpania. Niepełne stany osobowe oraz realizowane inne zadania powodowały, że z coraz mniejszym entuzjazmem podchodzili do wyjazdów na granicę.

Podczas kolejnej wizytacji żołnierze wskazywali na przeciążenie zadaniami. Po powrocie z pełnienia służby na granicy udają się bezpośrednio na poligon, gdzie zabezpieczają szkolenia. Powoduje to, że w ostatnim roku niektórzy żołnierze przez ok. 280 dni pełnili służbę poza swoją jednostką wojskową, z czego ok. 240 dni na granicy. Od dwóch lat nie mogą wykorzystać urlopu wypoczynkowego. Nie są także w stanie odebrać wypracowanych nadgodzin. Ponadto w opinii żołnierzy obowiązki na granicy są dzielone nierówno. Niektórzy żołnierze (głównie sztabowi) w ogóle nie wykonywali zadań na granicy, zaś duża grupa żołnierzy spędziła tam ponad sto dni. Uważają, że nierówne traktowanie żołnierzy w tym zakresie powoduje, że stosunki międzyludzkie w jednostkach są złe. Z uwagi na bardzo duże obciążenie obowiązkami, służba w pionie logistyki nie jest szczególnie atrakcyjna dla żołnierzy. Z korespondencji RPO z dowódcami oraz pobieżnej analizy zwolnień w jednostkach 12. Dywizji Zmechanizowanej wynika, że żołnierze są przeciążeni służbą. Nie mogąc skorzystać z nadgodzin i prawa do corocznego płatnego urlopu (art. 66 ust. 2 Konstytucji), niektórzy żołnierze otrzymują od rodzin ultimatum i albo rezygnują ze służby, albo pozostają w służbie, tracąc rodziny. Wydaje się, że ten stan rzeczy utrwalany jest przez obowiązujące przepisy prawa, gdyż w ostatnich latach regułą stały się przepisy o charakterze wyjątkowym, które wyłączają standardowe zasady wymiaru czasu służby żołnierzy zawodowych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁶⁷¹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska.

⁶⁷¹ WZF.7050.9.2022 z 26 stycznia 2023 r.

W odpowiedzi Minister wskazał⁶⁷², że problematykę zawodowej służby wojskowej reguluje ustawa o obronie Ojczyzny, zgodnie z którą żołnierze zawodowi stanowią kadrę zawodową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako: „SZ RP”), pełniąc służbę wojskową, która wymaga zdyscyplinowania, lojalności i poświęcenia. Istotą tej służby są często niespotykane w środowisku cywilnym ograniczenia i wyrzeczenia, związane niejednokrotnie z jej pełnieniem poza miejscem zamieszkania. W ramach uznania i szacunku wobec żołnierzy zawodowych ustawodawca nadał tej grupie zawodowej liczne uprawnienia, gwarancje socjalno-bytowe oraz finansowe, z uwzględnieniem członków ich rodzin. W ocenie resortu przepisy zapewniają warunki do skutecznej realizacji przez SZ RP misji i zadań. Z uwagi na dużą ilość realizowanych przedsięwzięć, nieustannej modyfikacji wymaga planowanie i koordynacja zadań na szczeblu taktycznym. Mając na uwadze problemy zasygnalizowane w wystąpieniu Rzecznika, podejmowane będą działania zmierzające do stworzenia warunków do terminowego wykorzystywania urlopów przez żołnierzy, rekompensujących ponadnormatywny czas służby oraz zmniejszających skutki „życia na dwa domy”. Kwestie te będą omawiane w toku dokonywanej corocznie oceny sytuacji kadrowej w SZ RP. Jednocześnie służba żołnierzy w strefie nadgranicznej została doceniona przez resort obrony narodowej poprzez przyznanie nagród uznaniowych oraz wyróżnień.

**b) Przestrzeganie warunków szkolenia i pełnienia służby żołnierzy
(WZF.7043.168.2023)**

Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytację Centrum Szkolenia Bojowego Drawsko (dalej jako: „CSB”), w trakcie którego zapoznali się z przestrzeganiem praw i wolności obywatelskich, a także warunkami szkolenia i pełnienia służby żołnierzy 12. Szczecińskiej Dywizji Zmechanizowanej (dalej jako: „12 SDZ”). Wizytatorzy przeprowadzili szereg rozmów bezpośrednich z żołnierzami, jak również z ich przełożonymi na temat problemów występujących w służbie.

Żołnierze zasygnalizowali problem z zakwaterowaniem podczas kompletowania kadry Wydziału Operacyjno-Szkoleniowego CSB, do którego przenoszeni są żołnierze m.in. z 5. Lubuskiego Pułku Artylerii, 12. Brygady Zmechanizowanej. Przenoszeni oficerowie tracą dodatek dowódczy i bojowy. Sytuację utrudnia brak możliwości zakwaterowania wszystkich przenoszonych w internatach na miejscu, dlatego też zainteresowani muszą dojeżdżać po kilkadziesiąt kilometrów w jedną stronę samochodami

⁶⁷² Pismo z 3 marca 2023 r.

prywatnymi. Z uwagi na brak dostępnych mieszkań służbowych, nie jest również możliwe przenoszenie żołnierzy wraz z rodzinami; nie funkcjonuje także sfera socjalna ukierunkowana na rodziny w tzw. „zielonych garnizonach”, w tym w szczególności żłobki i przedszkola wojskowe. Żołnierze przeniesieni do CSB podkreślali, że byłoby łatwiej rekrutować kadrę do CSB, gdyby żołnierze mieli zagwarantowane, że po pewnym okresie służby w CSB będą mogli wystąpić o przeniesienie i że zostanie ono uwzględnione. Tymczasem nie mają oni perspektywy zmiany miejsca pełnienia służby, co przyczynia się do podjęcia przez nich decyzji o odejściu z wojska.

Ponadto w ocenie zainteresowanych żołnierze dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej i WOT otrzymują kompletne wyposażenie, natomiast żołnierze zawodowi traktowani są gorzej, m.in. otrzymują niektóre składniki wyposażenia używane lub złej jakości. Niektórzy z ćwiczących żołnierzy sygnalizowali także brak butów zimowych oraz ich kiepską jakość. Sytuację ratował fakt, że na poligonie można nosić własne elementy umundurowania; niektórzy żołnierze korzystają z prywatnych hełmów i kamizelek kuloodpornych.

Pogłoski o projektowanej likwidacji odprawy mieszkaniowej w dalszym ciągu powodują składanie raportów o zwolnienie ze służby. Nowa odsłona tego problemu wynika ze wzrostu rat kredytów spłacanych przez żołnierzy. Przyznają oni, że po otrzymaniu pieniędzy z tego tytułu, rozważają powrót na dotychczasowy etat. Jest to duży problem dla dowódców, bowiem ze służby odchodzą doświadczeni żołnierze.

Żołnierze wskazywali także na brak aktualizacji stawek za czasowe pełnienie obowiązków. Zdaniem zainteresowanych instytucja czasowego powierzania obowiązków jest nadużywana z uwagi m.in. na oszczędności. Rozmówcy podnosili również kwestię minimalnych różnic między stawkami uposażenia zasadniczego dla poszczególnych grup uposażenia (zwłaszcza tych niższych).

W trakcie prowadzonych rozmów często przewijał się wątek braków sprzętowych – głównie samochodów i wyposażenia, ale też brak niezbędnego sprzętu inżynierskiego oraz jego wiek i wyeksploatowanie. Zgłaszano zastrzeżenia do długotrwałości i jakości wykonywanych napraw.

Podnoszono także, że żołnierze powoływani na ćwiczenia powinni otrzymywać zwrot kosztów za przejazdy związane z wykonaniem tego obowiązku, tak jak było przed wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny. Obecnie rezerwiści muszą z własnych środków pokrywać, często znaczące, koszty dojazdu na ćwiczenia. Rzecznik problemy

zebrane podczas tej wizytacji przekazał⁶⁷³ Ministrowi Obrony Narodowej z prośbą o ich zbadanie i przedstawienie informacji w tym zakresie.

Minister odniósł się⁶⁷⁴ do kwestii wskazanych przez RPO i przyznał m.in., że tworzenie nowych i przeformowanie dotychczasowych jednostek wojskowych powoduje zmiany w stanach osobowych, często ich zwiększenie. Stwarza to określone czasowe perturbacje z zakwaterowaniem żołnierzy i ich rodzin. Zaznaczył też, że żołnierze nie rozliczają się z wydanego wyposażenia mundurowego, a wydane umundurowanie zalicza się na poczet bieżącej należności żołnierza zawodowego. Żołnierza doposaża się jedynie do norm należności określonych dla żołnierza zawodowego, stosownie do rodzaju wojsk, w których będzie pełnił zawodową służbę wojskową. Minister zdementował natomiast pogłoski o projektowanej likwidacji odprawy mieszkaniowej. W odniesieniu do wymiaru czasu służby żołnierzy zawodowych zwrócił uwagę, że wymiar czasu służby nie powinien być oceniany jedynie w ujęciu matematycznym, lecz z uwzględnieniem zadań służbowych i okoliczności ich realizacji. Jeśli chodzi o korzystanie z obiektów CBS, wyjaśniono, że użytkowanie obiektów poligonowych odbywa się na podstawie opracowanego w Dowództwie Generalnym RSZ planu wykorzystania poligonów na dany rok. Co do zarzutu złego stanu technicznego infrastruktury przeznaczonej do ćwiczeń polskich żołnierzy wskazał, że obiekty szkoleniowe oraz ich wyposażenie są intensywnie wykorzystywane podczas szkolenia. W związku z powyższym ulegają uszkodzeniu lub zniszczeniu. Sprzęt uszkodzony jest doprowadzany do sprawności technicznej na podstawie planu obsługiwanego technicznego poligonu.

c) Potrzeba dostosowania bielizny zimowej i letniej do różnic wynikających z płci wszystkich żołnierzy zawodowych i niezawodowych (WZF.7043.15.2023)

W rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej określającym normy bielizny osobistej oraz pościeli dla żołnierzy zawodowych⁶⁷⁵ zostały uwzględnione elementy kobiecej garderoby. W tabeli znalazły się odpowiednio biustonosz, figi damskie oraz kostium kąpielowy. Należności te przysługują jednak wyłącznie żołnierzowi-kobiecie studentowi w akademii, szkole i uczelni wojskowej, szkół podoficerskich Wojsk Lądowych i Sił Powietrznych oraz Akademii Wojsk Lądowych, Lotniczej Akademii Wojskowej i Wojskowej Akademii Technicznej, a także szkoły podoficerskiej Marynarki

⁶⁷³ WZF.7043.168.2023 z 10 maja 2023 r.

⁶⁷⁴ Pismo z 7 lipca 2023 r.

⁶⁷⁵ Rozporządzenie z 21 kwietnia 2022 r. (Dz.U. poz. 1200).

Wojennej i Akademii Marynarki Wojennej. Żołnierzom zawodowym (zarówno mężczyznom, jak i kobietom) pozostałych, wyodrębnionych grup żołnierzy, przysługuje bielizna letnia oraz zimowa, względnie specjalistyczna (np. pływaczom). Bielizna letnia oraz zimowa wydawana jest także żołnierzom niezawodowym.

Z ustaleń Rzecznika wynika, że w skład bielizny letniej lub zimowej wchodzi: koszulka, spodenki/kalesony, co z kolei może oznaczać, że bielizna nie jest dostosowana do płci żołnierzy. Należności nie zawsze wydawane są w naturze, a w takim przypadku mają zastosowanie przepisy w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie. Zdaniem Rzecznika stosowanie takiego rozwiązania może być korzystniejsze dla samych zainteresowanych, gdyż będą oni/one mogli/-ły bez trudu dobrać poszczególne elementy bielizny do własnej budowy ciała. Z analizy obowiązujących przepisów regulujących należności mundurowe poszczególnych służb wynika, że tylko dwie formacje, tj. Służba Ochrony Państwa oraz Służba Celno-Skarbowa, w swoich regulacjach uwzględniły taką należność dla kobiet i mężczyzn. W obu przypadkach należność ta może być lub odpowiednio – jest realizowana w formie równoważnika pieniężnego. W Służbie Ochrony Państwa funkcjonariuszom-kobietom w służbie stałej i przygotowawczej, w zamian za elementy umundurowania wydane funkcjonariuszom-mężczyznom, wydaje się: spódnicę (lub spodnie damskie) do mundurów, czółenka damskie zamiast półbutów, kozaki damskie zamiast trzewików zimowych, rajstopy letnie zamiast skarpet letnich koloru czarnego, rajstopy zimowe zamiast skarpet zimowych koloru czarnego. Ponadto funkcjonariuszom-kobietom wydaje się: biustonosz – 2 szt. na 1 rok, figi damskie – 2 szt. na 1 rok. Z kolei w Służbie Celno-Skarbowej w wykazie składników umundurowania, za które przysługuje równoważnik pieniężny, zostały wymienione (nie podlegają wydaniu w naturze): podkoszulek letni, podkoszulek zimowy, figi dla funkcjonariusza-kobiety, biustonosz dla funkcjonariusza-kobiety, rajstopy dla funkcjonariusza-kobiety w kolorze beżowym, slipy dla funkcjonariusza-mężczyzny, kalesony dla funkcjonariusza-mężczyzny, skarpety w kolorze czarnym.

Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁶ do Ministra Obrony Narodowej o informację, czy resort dostrzega potrzebę dostosowania bielizny zimowej i letniej do różnic wynikających z płci wszystkich żołnierzy zawodowych i niezawodowych.

⁶⁷⁶ WZF.7043.15.2023 z 8 lutego 2023 r.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁶⁷⁷, że zgodnie z obowiązującymi aktami prawnymi wojskowe ubiory wieczorowe, galowe, wyjściowe i służbowe posiadają swoje odpowiedniki typu damskiego, dla których opracowano normy ich należności, zasady wypłaty równoważników za PUiW niewydane w naturze oraz ich wzory i zasady noszenia. Dotyczy to zarówno kompletów mundurów galowych, wyjściowych czy służbowych, a także elementów ubiorów, jak np. obuwia, koszulo-bluz czy nakryć głowy. W ubiorach polowych, ćwiczebnych i specjalnych, podobnie jak w innych armiach NATO, nie stosuje się odpowiedników damskich, kobiety użytkują PUiW takie same jak mężczyźni. Powyższe podyktowane jest przeznaczeniem tych ubiorów, których uniwersalne kroje i właściwości użytkowe zapewniają bezpieczeństwo żołnierzy podczas realizacji zadań szkoleniowych i operacyjnych. Obecne rozwiązania zostały przetestowane podczas działań operacyjnych, m.in. w ramach PKW w Iraku czy Afganistanie, i uzyskały pozytywne opinie użytkowników je żołnierzy, zarówno mężczyzn, jak i kobiet. Doświadczenia w zaopatrywaniu żołnierzy-kobiet wskazują, że nie zachodzi konieczność opracowania odrębnego dla nich umundurowania polowego i specjalnego, co potwierdzają meldunki o nastrojach, czy brak takich wniosków w ramach obserwacji zgłaszanych do systemu wykorzystywania doświadczeń. Minister poinformował także, że w opracowywaniu zasad zaopatrywania żołnierzy-kobiet brane są pod uwagę propozycje zgłaszane przez środowisko kobiet wszystkich korpusów osobowych, w tym działającą w resorcie obrony narodowej Radę ds. Kobiet. Wszystkie regulacje prawne obowiązujące obecnie w resorcie obrony narodowej uzyskały akceptację Przewodniczącej Rady ds. Kobiet.

d) Koszty dojazdu na ćwiczenia rezerwy pasywnej (WZF.7043.55.2023)

Do Rzecznika zwracali się żołnierze pasywnej rezerwy, którzy powoływani są na ćwiczenia rezerwy, często w odległe od miejsca zamieszkania rejony kraju, którym wojsko nie chce zwracać kosztów dojazdu wynoszących nierzadko po kilkaset złotych za przejazd w jedną stronę.

Organy wojskowe w odpowiedzi na kierowane do nich pytania twierdzą, że w ustawie o obronie Ojczyzny⁶⁷⁸ nie ma przepisu analogicznego do art. 72 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁷⁹, który regulował sposób zwracania kosztów podróży osobom powołanym do czynnej służby wojskowej. Takie uregulowania,

⁶⁷⁷ Pismo z 22 lutego 2023 r.

⁶⁷⁸ Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 655 ze zm.).

⁶⁷⁹ Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 372).

obowiązujące od początku 2023 r., prowadzą do sytuacji, w której wypełniający ustawowy obowiązek żołnierz pasywnej rezerwy, poza tym, że na okres powołania musi porzucić swoje sprawy zawodowe, rodzinne i osobiste, dodatkowo finansuje koszt stawienia się do jednostki wojskowej.

Ponadto niektórzy specjaliści ze względu na swoją wiedzę i unikalne umiejętności mogą okazać się dla Sił Zbrojnych wyjątkowo atrakcyjni, a tym samym mogą się oni liczyć z częstymi powołaniami np. kilka razy w roku. W takich okolicznościach koszty dojazdu do miejsca odbywania ćwiczeń mogą okazać się odpowiednio wyższe. Wprawdzie ćwiczenia pasywnej rezerwy stanowią realizację konstytucyjnego obowiązku obrony Ojczyzny, jednak przerzucanie kosztów dojazdów na obywateli narusza zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁰ do Ministra Obrony Narodowej o zbadanie problemu i rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jego rozwiązania.

Minister wyjaśnił⁶⁸¹, że zgodnie z brzmieniem art. 319 ustawy o obronie Ojczyzny zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia czynnej służby wojskowej przysługuje wyłącznie żołnierzom pełniącym terytorialną służbę wojskową. Przepisy nie przewidują zwrotu kosztów przejazdu do miejsca stawienia się i powrotu do miejsca pobytu stałego, dla osób powołanych do odbywania pozostałych form czynnej służby wojskowej oraz dla osób, które są zwalniane z pełnienia tej służby. Jednocześnie Minister poinformował, że mając na uwadze dobro wszystkich osób powoływanych do odbywania czynnej służby wojskowej, resort obrony narodowej podjął prace legislacyjne zmierzające do unormowania wskazanego zagadnienia.

e) Zasady ustalania i wypłaty należnego świadczenia pieniężnego dla żołnierzy rezerwy pasywnej (WZF.7043.208.2023)

Do Rzecznika wpływały wnioski o pomoc od żołnierzy rezerwy pasywnej, którzy spełniając obowiązek obrony Ojczyzny uczestniczą w ćwiczeniach rezerwy, a po ich odbyciu mają problem z uzyskaniem od dowódców jednostek należnych im świadczeń pieniężnych. Wątpliwości, z którymi rezerwiści zwracali się, dotyczyły nadużywania przez organy wojskowe dyspozycji art. 312 ust. 4 ustawy o obronie Ojczyzny przy obliczaniu rekompensaty utraconego wynagrodzenia za okres pełnienia służby wojskowej w pasywnej rezerwie. Problem dotyczył tych żołnierzy, którzy rozliczają się na zasadzie ryczałtu od

⁶⁸⁰ WZF.7043.55.2023 z 19 maja 2023 r.

⁶⁸¹ Pismo z 6 czerwca 2023 r.

przychodów ewidencjonowanych. Podstawą opodatkowania podatkiem dochodowym jest w ich przypadku przychód, bo osoby te deklarują niewykazywanie kosztów dla uproszczenia rozliczeń z Urzędem Skarbowym. Stąd w ich wypadku dochód równy jest przychodowi.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 maja 2022 r. w sprawie świadczenia pieniężnego dla żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową, żołnierzy aktywnej rezerwy i żołnierzy pasywnej rezerwy podstawę ustalenia świadczenia pieniężnego stanowi średnia miesięczna kwota dochodu uzyskanego przez żołnierza z prowadzonej działalności gospodarczej w roku poprzedzającym okres pełnienia służby. Zaświadczenie stwierdzające wysokość kwoty, o której mowa powyżej, na wniosek żołnierza prowadzącego działalność gospodarczą, wydaje naczelnik urzędu skarbowego. Przy prowadzeniu przez żołnierza rezerwy działalności opodatkowanej zryczałtowanym podatkiem dochodowym od przychodów ewidencjonowanych, naczelnik urzędu skarbowego, wydając zaświadczenia, sumuje dochód/przychód za cały rok. Dla niektórych organów takie zaświadczenie nie stanowi problemu, bowiem obliczają miesięczny dochód niezbędny do obliczenia przedmiotowej należności, wykonując proste matematyczne działanie polegające na podzieleniu kwoty wskazanej w zaświadczeniu przez liczbę miesięcy w roku. Inne organy wojskowe, wykorzystując fakt, że urząd skarbowy w zaświadczeniu przedstawia dane za cały rok (bez rozbicia na dochód miesięczny), uznają, że brak jest możliwości ustalenia wysokości dochodu uzyskiwanego przez żołnierza z prowadzonej działalności gospodarczej i obliczają wysokość rekompensaty za jeden dzień ćwiczeń wojskowych przez podzielenie przez 22 minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w okresie odbywania przez żołnierza rezerwy pasywnej ćwiczeń wojskowych. W wielu sytuacjach takie postępowanie organów wojskowych prowadzi do zaniżenia należności żołnierzy.

Celem przedmiotowego świadczenia jest zrekompensowanie żołnierzowi utraconego wynagrodzenia ze stosunku pracy, stosunku służbowego albo dochodu z prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej, które mógł uzyskać w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych. W przypadku żołnierzy rezerwy, których działalność gospodarcza rozliczana jest w formie ryczałtu od niektórych przychodów ewidencjonowanych, świadczenie to, ze względu na sposób jego obliczania, nie spełnia przypisanej funkcji, a żołnierz jest pozbawiony możliwości uzyskania rzeczywistej rekompensaty pieniężnej za utracony dochód. Podkreślenia wymaga, że żołnierz rezerwy pasywnej, uczestnicząc w ćwiczeniach

wojskowych realizuje obowiązek obrony Ojczyzny. Sytuacja, w której nie może on otrzymać adekwatnej rekompensaty pieniężnej odzwierciedlającej utracony przez niego dochód, wywołuje wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich tym bardziej, gdy uzyskuje on przychody, a na skutek uczestniczenia w ćwiczeniach wojskowych, ponosi wymierny i istotny uszczerbek. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁸² do Ministra Obrony Narodowej o zbadanie sprawy i poinformowanie o stanowisku zajęтым w tym zakresie.

Minister poinformował⁶⁸³, że wskazane przez Rzecznika zagadnienie zostało dostrzeżone przez resort obrony narodowej, co znalazło odzwierciedlenie w nowelizacji przepisów ustawy o obronie Ojczyzny (dalej jako: „ustawa”) – dokonanej art. 10 pkt. 63 ustawy o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie ze znowelizowanym przepisem świadczenie pieniężne za każdy dzień terytorialnej służby wojskowej pełnionej rotacyjnie stanowi kwota 1/22 całkowitego miesięcznego wynagrodzenia brutto, dochodu lub przychodu dla żołnierzy rozliczających ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, pomnożona przez liczbę dni pełnienia tej służby w danym miesiącu. W przypadku natomiast, gdy prowadzona przez żołnierza OT działalność gospodarcza w roku poprzedzającym okres pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie nie przynosiła dochodu lub przychodu dla żołnierzy rozliczających ryczałt od przychodów ewidencjonowanych lub przynosiła straty lub gdy nie jest możliwe ustalenie wysokości dochodu lub przychodu dla żołnierzy rozliczających ryczałt od przychodów ewidencjonowanych uzyskiwanego przez żołnierza z prowadzonej działalności gospodarczej albo wysokości utraconego wynagrodzenia ze stosunku pracy, świadczenie pieniężne przysługuje mu w kwocie wynikającej z podzielenia przez 22 minimalnego wynagrodzenia za pracę pracowników ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w okresie pełnienia terytorialnej służby wojskowej rotacyjnie, i następnie pomnożenia przez liczbę dni pełnienia tej służby.

f) Przestrzeganie praw i wolności obywatelskich żołnierzy batalionu piechoty górskiej (WZF.7050.5.2023)

Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytację Batalionu Piechoty Górskiej w K. Rozmowy z kierownictwem batalionu oraz przedstawicielami wszystkich korpusów

⁶⁸² WZF.7043.208.2023 z 11 sierpnia 2023 r.

⁶⁸³ Pismo z 2 października 2023 r.

osobowych (oficerów, podoficerów i szeregowych) dotyczyły problemów występujących w służbie, istniejących warunków socjalno-bytowych oraz przestrzegania zasady równego traktowania w zakresie wojskowej służby kobiet.

Żołnierze wyrażali m.in. wątpliwości w zakresie wykonywania zadań, za które nie są naliczane nadgodziny. Dotyczyły one w szczególności: służby pełnionej na granicy, dowożenia żołnierzy na lotnisko (kierowcy) czy służby dowódcy warty. Nadgodziny naliczane są za wykonywanie zadań promocyjnych wojska, które zwykle mają miejsce w weekendy. Ocena, które zadania mieszczą się w zakresie objętym ustawą o obronie Ojczyzny, zależy od nastawienia i interpretacji poszczególnych dowódców, bowiem przepisy w tym zakresie są nieprecyzyjne. Z uwagi zaś na ilość zadań stawianych żołnierzom, odebranie czasu wolnego za wypracowany czas służby jest utrudnione, rozwiązaniem problemu byłoby wprowadzenie ekwiwalentu za nadgodziny.

Żołnierze zawodowi podnosili kwestię otrzymywania przez żołnierzy dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej (dalej jako: „DZSW”) 100% uposażenia za zwolnienia lekarskie, co prowadzi do nadużyć w tym zakresie.

Żołnierze wskazywali także, że brakuje środków finansowych na niezbędne remonty istniejących obiektów. Od kilku lat, w związku z bardzo złym stanem technicznym dróg, placów oraz części chodników w kompleksie wojskowym, dowództwo czyni starania o podjęcie remontu wymienionych nawierzchni, aby poprawić bezpieczeństwo przemieszczających się żołnierzy, pracowników wojska i pojazdów. Potrzeba remontu jest wykazywana corocznie, ale zadanie to nie zostało ujęte w planie remontów pomimo wielu monitów. Osobnym problemem jest niszczący, zamknięty ze względu na bezpieczeństwo użytkowania, obiekt klubu wojskowego pozostający pod opieką konserwatora zabytków. Klub ten pełnił ważną rolę w organizowaniu m.in. imprez kulturalnych dla dzieci i dorosłych, integrując środowisko żołnierskie. Po jego zamknięciu przez inspektora nadzoru budowlanego życie kulturalno-oświatowe jednostki przestało istnieć.

Żołnierze zwracali też uwagę na niewielkie różnice w wysokości uposażenia pomiędzy korpusami szeregowych zawodowych a podoficerów, co – w ich opinii – powoduje, że niechętnie przechodzą oni do wyższego korpusu, unikając w ten sposób zwiększonej odpowiedzialności. Pozytywnie oceniono realizację wczasów dla żołnierzy przebywających na granicy powyżej 60 dni, podkreślając, że WOG sukcesywnie realizuje składane wnioski. Postulowano również zróżnicowanie wysokości dodatku za dyżury w zależności od zakresu odpowiedzialności i realizowanych zadań.

Ze względu na specyfikę zadań piechoty górskiej, wyposażonej i wyszkolonej do wsparcia walki na nierównym terenie, rozmówcy wskazywali, że pełnienie służby w tej jednostce winno zostać poprzedzone kwalifikacją polegającą na przeprowadzeniu testu sprawności fizycznej. Żołnierze powinni na bieżąco szkolić się na terenach górskich, tymczasem ich zadania na miejscu, w dużej części ograniczają się do organizowania szkoleń dla dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej. Rzecznik przekazał⁶⁸⁴ Ministrowi Obrony Narodowej problemy zdiagnozowane podczas wizytacji, z prośbą o ich zbadanie.

Minister zwrócił⁶⁸⁵ uwagę, że zawodowa służba wojskowa jest szczególnym rodzajem służby publicznej, dlatego jej wymiar nie powinien być oceniany jedynie w ujęciu matematycznym, lecz z uwzględnieniem zadań służbowych oraz okoliczności ich realizacji. Charakter prawny pełnienia zawodowej służby wojskowej łączy się z koniecznością dyspozycyjności, poświęcenia i realizacji zadań służbowych, także w czasie ponadnormatywnym. Przypomniął też, że zgodnie z art. 451 ustawy o obronie Ojczyzny żołnierze zawodowi otrzymują 80% uposażenia za okres przebywania na zwolnieniu lekarskim. Natomiast w przypadku, gdy m.in. przyczyną zwolnienia jest choroba powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby, żołnierze zachowują prawo do 100% uposażenia. Regulacja ta ma na celu zmianę zasad ustalania wysokości uposażenia w okresie choroby w ten sposób, aby zbliżyć regulacje obejmujące służby mundurowe do systemu powszechnego oraz zwalczać pojawiające się nadużycia w materii zwolnień lekarskich. W kwestii powoływania żołnierzy rezerwy na szkolenia wojskowe wskazano, że w przypadku gdy żołnierz rezerwy, któremu doręczono kartę powołania, nie może stawić się do odbycia ćwiczeń wojskowych w terminie i miejscu określonym w tej karcie (również z powodów zdrowotnych), niezwłocznie winien zawiadomić o tym fakcie właściwego terytorialnie Szefa WCR. W dniu stawienia do jednostki wojskowej żołnierz podlega weryfikacji pod kątem stanu zdrowia przez lekarza. Na podstawie jego orzeczenia przedstawiciel WCR, również obecny w jednostce wojskowej w dniu powołania, w przypadku stwierdzenia poważnego schorzenia, urazu, który trwale dyskwalifikuje z udziału w ćwiczeniach, może kierować żołnierza na komisję lekarską celem ustalenia kategorii zdolności do służby wojskowej. Minister zapewnił również, że system motywacji finansowej dla żołnierzy zawodowych jest sprawą podlegającą ciągłej analizie. Mając na uwadze zapewnienie konkurencyjności uposażeń żołnierzy zawodowych, w szczególności na tle wynagrodzeń występujących na rynku pracy oraz

⁶⁸⁴ WZF.7050.5.2023 z 21 sierpnia 2023 r.

⁶⁸⁵ Pismo z 6 listopada 2023 r.

uposażeń innych służb mundurowych, przez ostatnie lata wielokrotnie dokonywano podwyżek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych.

Ochrona praw funkcjonariuszy

a) Zasady naboru do służby w Policji oraz do innych formacji mundurowych (WZF.603.3.2015)

Od wielu lat do Rzecznika kierowane są wnioski obywateli, bezskutecznie starających się o przyjęcie do służby w Policji oraz do innych formacji mundurowych. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 28 ust. 4c i art. 29 ust. 3a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁸⁶ do powiatowej komisji lekarskiej i wojskowej komisji lekarskiej nie kieruje się osób, wobec których wydano ostateczne orzeczenie ustalające kategorię zdolności do czynnej służby wojskowej D lub E. Takie osoby nie mają możliwości zmiany wydanych orzeczeń, mimo że ich znacząca poprawa stanu zdrowia może uzasadniać takie żądanie. W przypadku procedury kwalifikacyjnej do formacji mundurowej również interes Sił Zbrojnych nie przemawia za zmianą kategorii zdolności do czynnej służby wojskowej. W świetle art. 64 ust. 8 ustawy o obronie Ojczyzny zmiana ustalonej kategorii i zdolności do czynnej służby wojskowej D lub E możliwa jest jedynie wyjątkowo i nie obejmuje osób, których stan zdrowia uległ znaczącej poprawie.

Charakter naboru do służby winien opierać się na jednakowych dla wszystkich kandydatów, obiektywnych i aktualnych kryteriach zdrowotnych. Kwalifikacja wojskowa, mająca miejsce często kilka lat wcześniej, uwzględnia inny stan zdrowia, a także prowadzona jest w innym celu, niż ma to miejsce przy naborze do służby w poszczególnych formacjach mundurowych. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny mężczyźni, którzy w danym roku kalendarzowym kończą 19. rok życia, są obowiązani stawić się, w określonym terminie i miejscu, do kwalifikacji wojskowej. Stan zdrowia dziewiętnastolatka może zasadniczo odbiegać od stanu zdrowia dwudziestosiedmiolatka starającego się np. o przyjęcie do służby w Policji czy Służbie Ochrony Państwa, zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść kandydata. Ponadto niektóre pragmatyki służbowe umożliwiają ocenę zdolności fizycznej i psychicznej do służby wobec kandydatów z kategorią „E”. Art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej stanowi, że w Służbie Więziennej może pełnić służbę osoba posiadająca uregulowany stosunek do służby wojskowej. Z kolei art. 34 ust. 4 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej stanowi, że

⁶⁸⁶ Aktualnie art. 64 ust. 7 ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305).

mianowanie strażaka może nastąpić po odbyciu zasadniczej służby wojskowej lub po przeniesieniu do rezerwy bez odbycia tej służby albo po zwolnieniu od obowiązku służby wojskowej. Pozbawienie osób z kategorią wojskową „E” możliwości oceny ich aktualnego stanu zdrowia przy naborze do służby publicznej wywołuje wątpliwości co do zgodności takich regulacji z treścią art. 60 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dyskryminują one bowiem takich kandydatów w dostępie do służby publicznej w Policji, Straży Granicznej, Służbie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego ze względu na stosunek do służby wojskowej. Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁷ do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej, w celu dostosowania norm prawnych przedstawionych pragmatyk służbowych do standardów konstytucyjnych. Inicjatywa ustawodawcza w tej sprawie nie została jednak podjęta.

b) Potrzeba ujednolicenia przepisów dotyczących zasiłków pogrzebowych i pokrywania kosztów pogrzebu zmarłych żołnierzy i funkcjonariuszy (WZF.7044.1.2019)

Na tle spraw wpływających do Rzecznika ujawnił się problem zmiany art. 103 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej dotyczący umożliwienia pokrycia kosztów pogrzebu strażaka zmarłego wskutek wypadku w czasie pełnienia służby ze środków jednostki organizacyjnej PSP.

Rzecznik występował do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz do Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci. Pełnomocnik zgodził się m.in. z koniecznością wprowadzenia proponowanej zmiany legislacyjnej dotyczącej ujednolicenia kwestii pokrywania kosztów pogrzebu w przypadku śmierci funkcjonariusza, które miały związek z pełnieniem służby. Powołany Zespół Doradczy Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci (w skład którego weszli przedstawiciele m.in. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) zaproponował w zakresie pokrywania kosztów pogrzebu w służbach mundurowych ujednolicenie przesłanki śmierci jako „mającej związek ze służbą lub na skutek wypadku pozostającego w związku ze służbą”, a także możliwość pokrywania kosztów w przypadku

⁶⁸⁷ WZF.603.3.2015 z 4 stycznia 2023 r.

zgonu „wskutek choroby pozostającej w związku ze służbą”. Jednak z uwagi na brak decyzji Ministra Rodziny i Polityki Społecznej dotyczącej rozpoczęcia prac legislacyjnych, dalsze działania w tej sprawie zostały zawieszone. Nie stoi to jednak na przeszkodzie w prowadzeniu prac legislacyjnych przez poszczególnych ministrów w zakresie właściwych im ustaw. Stąd też oczekiwane zmiany mogą być wprowadzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji we właściwej pragmatyce służbowej, jaką jest ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁸ do tego Ministra o podjęcie prac legislacyjnych.

Minister poinformował⁶⁸⁹, że kwestie będące przedmiotem wystąpienia Rzecznika zostaną poddane analizie przy okazji najbliższych prac nad nowelizacją ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

c) Konieczność dostosowania obowiązujących w służbie ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW zasad postępowania kwalifikacyjnego do standardów konstytucyjnych (WZF.7043.160.2023)

W związku z analizą orzecznictwa sądów administracyjnych ujawnił się problem realizacji dostępu do służby w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, a także Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego na jednakowych zasadach.

Zagadnienie to już w 2010 r. było przedmiotem wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do kandydatów do służby w Policji. Postępowanie przed TK zostało wówczas umorzone⁶⁹⁰ z powodu skutecznej interwencji ustawodawcy. Problem nie został jednak rozwiązany w pozostałych służbach mundurowych.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 lipca 2006 r. w sprawie kwestionariusza osobowego oraz szczegółowego trybu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego wobec kandydatów do służby w CBA wymienia powody, dla których można odmówić poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu albo postępowanie takie przerwać w każdym czasie bez podania przyczyn. Są to niespełnienie przez kandydata wymogów określonych w ustawie lub rozporządzeniu oraz uznanie kwalifikacji lub predyspozycji kandydata za niewystarczające do pełnienia służby w CBA. Już tylko z tego powodu, że przepis wymienia dwie przyczyny, które mogą prowadzić do pozbawienia kandydata dostępu do służby publicznej, a kandydat nie może nawet dowiedzieć się, o

⁶⁸⁸ WZF.7044.1.2019 z 13 marca 2023 r.

⁶⁸⁹ Pismo z 22 maja 2023 r.

⁶⁹⁰ Postanowienie TK z 22 listopada 2011 r., sygn. akt K 10/10.

którą przyczynę chodzi („bez podania przyczyn”), rozwiązanie to nie spełnia wymogu stworzenia gwarancji formalnych prawidłowości rekrutacji, precyzyjnego określenia obiektywnych kryteriów naboru i weryfikacji podejmowanych decyzji o naborze do służby. Jeśli żadna z dwóch przyczyn mogących powodować przerwanie procedury naboru – zwłaszcza ta druga, o całkiem arbitralnym charakterze, ale obydwie skutkujące odmową dostępu do służby publicznej – nie podlega ujawnieniu („bez poddania przyczyn”), to nie można mówić o spełnieniu konstytucyjnych reguł, gwarantujących jednakowy dostęp do służby publicznej. W konsekwencji nie gwarantuje to spełnienia równości szans kandydatów w postępowaniu rekrutacyjnym.

Z analizy przepisów dotyczących rekrutacji wynika, że wątpliwości konstytucyjne są aktualne wobec kandydatów do służby w ABW, AW, SKW i SWW. Zdaniem Rzecznika określenie zasad przerwania postępowania kwalifikacyjnego bez podania przyczyny w aktach wykonawczych do pragmatyk służbowych narusza także wyrażoną w art. 31 ust. 3 w związku z art. 60 Konstytucji zasadę wyłączności ustawy. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁶⁹¹ do Premiera o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu dostosowania obowiązujących w służbie ABW, AW, CBA, SKW oraz SWW zasad postępowania kwalifikacyjnego do standardów konstytucyjnych.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej podkreślił⁶⁹², że prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W odpowiednich przepisach ustaw pragmatycznych, takich jak: art. 44 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 3 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, art. 48 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wskazano, jakie wymagania są stawiane wobec kandydata do służby w każdej z tych formacji. Wymagania te czynią zadość kryteriom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w efekcie pozwalając na ograniczenie równego dostępu do służby wszystkim obywatelom. Ponadto o ile argumentacja równego dostępu do służby mogłaby znaleźć zastosowanie do służby publicznej rozumianej w szerokim zakresie, tj. do pracowników i urzędników służby cywilnej oraz pracowników urzędów państwowych, a nawet funkcjonariuszy formacji mundurowych porządku publicznego, o tyle jednak w odniesieniu do formacji mundurowych bezpieczeństwa państwa nie może ona mieć przełożenia z uwagi na

⁶⁹¹ WZF.7043.160.2023 z 19 maja 2023 r.

⁶⁹² Pismo z 17 lipca 2023 r.

specyfikę i tajność działań tych formacji. Postulat zaproponowany przez Rzecznika koliduje także z rolą i zadaniami służb specjalnych. Pełnomocnik podkreślił, że istnieją ważne merytoryczne powody świadczące na rzecz utrzymania obecnych zasad dotyczących postępowania kwalifikacyjnego w służbach specjalnych. W związku z powyższym nie przewiduje się przystąpienia do zmian legislacyjnych w omawianym zakresie.

Rzecznik nie podziela tego poglądu, stąd też w dalszym ciągu będzie podejmował działania w celu zmiany obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego.

d) Nierówne traktowanie funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych (WZF.7043.191.2023)

Do Rzecznika wpływały wnioski w sprawie nierównego traktowania funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych po transponowaniu do polskiego systemu prawnego dwóch dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących czasu pracy (*work-life balance*), tzn. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE.

Wątpliwości funkcjonariuszy dotyczyły zakresu implementacji przepisów dyrektywy 2019/1158 na grunt poszczególnych pragmatyk służbowych. Przykładowo art. 7 dyrektywy 2019/1158 reguluje prawo do skorzystania przez pracownika z czasu wolnego od pracy z powodu działania siły wyższej w pilnych sprawach rodzinnych spowodowanych chorobą lub wypadkiem, jeżeli niezbędna jest natychmiastowa obecność pracownika. Prawo do skorzystania z czasu wolnego od służby z powodu siły wyższej w wymiarze 2 dni albo 16 godzin z zachowaniem prawa do połowy uposażenia zostało wprowadzone do pragmatyk służbowych Służby Więziennej, Służby Celno-Skarbowej, Straży Marszałkowskiej oraz w ustawie o obronie Ojczyzny. Funkcjonariuszom pozostałych służb mundurowych, w tym służbom podległym MSWiA, takie prawo nie przysługuje.

Z kolei prawo do uposażenia w wysokości 70% za okres urlopu rodzicielskiego przysługuje funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej, Straży Marszałkowskiej oraz żołnierzom zawodowym. Funkcjonariuszom wymienionych służb przysługuje także prawo do bezpłatnego urlopu opiekuńczego w wymiarze pięciu dni w

celu zapewnienia osobistej opieki lub wsparcia osobie będącej członkiem rodziny lub zamieszkującej w tym samym gospodarstwie domowym, która wymaga opieki lub wsparcia z poważnych względów medycznych. Regulacje te nie objęły zaś pragmatyk służbowych funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Funkcjonariuszom tych służb nie przysługuje prawo do czasu wolnego od służby z powodu działania siły wyższej ani prawo do urlopu opiekuńczego w wymiarze 5 dni. Uposażenie za okres urlopu rodzicielskiego dla funkcjonariuszy służb specjalnych przysługuje zaś na dotychczasowych zasadach, tj. w wysokości 60/80%. Biorąc pod uwagę przedstawione rozbieżności, trudno nie odnieść wrażenia, że zróżnicowanie to ma charakter przypadkowy. Rzecznik zwrócił się⁶⁹³ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie wyjaśnień.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Bezpieczeństwa Przestrzeni Informacyjnej wskazał⁶⁹⁴, że mając na względzie charakter stosunku służbowego w służbach specjalnych, wymaganą pełną dyspozycyjność funkcjonariuszy i potencjalną konieczność wykonywania przez nich zadań w nielimitowanym czasie służby, nie jest zasadne włączanie do ustawowych pragmatyk tych służb dodatkowych przepisów potencjalnie ograniczających możliwość pełnienia tak uwarunkowanej służby. Jednocześnie poinformował, że kwestia zmiany przepisów w pragmatykach służb specjalnych, przyznająca funkcjonariuszom tych służb prawo do uposażenia w wysokości 70% za okres urlopu rodzicielskiego, z uwagi na potencjalne skutki finansowe dla budżetów tych służb, zostanie poddana dalszym, szczegółowym analizom.

e) Warunki pełnienia służby przez policjantów stołecznej komendy (WZF.7050.10.2022)

Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytację w Oddziale Prewencji Policji, Komendy Stołecznej Policji w Warszawie. Podczas wizytacji przeprowadzono rozmowy z kierownictwem OPP oraz stażystami. Zapoznano się z warunkami zakwaterowania, wyposażenia oraz stanem pomieszczeń, w których zakwaterowani zostali policjanci odbywający staż. W wyniku wizytacji ujawnione zostały problemy, których rozwiązanie może przyczynić się do poprawy warunków służby policjantów rozpoczynających karierę zawodową w Policji. Rozmówcy skarżyli się m.in. na tzw. płynne grafiki, zmieniane w

⁶⁹³ WZF.7043.191.2023 z 15 czerwca 2023 r.

⁶⁹⁴ Pismo z 28 lipca 2023 r.

zależności od pojawiających się zagrożeń, modyfikowane w związku zaistniałymi zdarzeniami i nierzadko na bieżąco dostosowywane do ich dynamiki. Są one dolegliwe zarówno dla kadry kierowniczej OPP, jak i stażystów, a także utrudniają planowanie innych zajęć, np. wizyty lekarskiej. Stosunkowo często zdarzają się także opóźnienia w wypłatach rekompensat za wypracowane nadgodziny. Wszyscy stażyści zgodnie podkreślali uciążliwość służby na posterunkach stałych przed placówkami dyplomatycznymi (np. konsulatami i ambasadami), a także przed miejscami kultu religijnego – głównie z uwagi na brak możliwości załatwiania potrzeb fizjologicznych (brak dostępnych WC, względnie ich ograniczonego czasowo dostępu). Policjanci odbywający staż narzekali też m.in. na warunki panujące w miejscach zakwaterowania oraz wyżywienie. Kontrowersje wśród stażystów budzi również sposób pełnienia służby patrolowej w miejscach, w których – zgodnie z poleceniem przełożonych – mają pozostawać niewidoczni. Z jednej strony bowiem mają nie rzucać się w oczy społeczeństwu, z drugiej zaś wymaga się od nich skuteczności w działaniu. Pełnienie służby w takich, wzajemnie wykluczających się okolicznościach powoduje, że w każdym wypadku funkcjonariusz naraża się na odpowiedzialność zawodową.

Stażyści negatywnie oceniali przydatność praktyki w OPP w kontekście późniejszej służby w jednostce macierzystej i specyfiki wykonywanych zadań.

Mając na uwadze informacje zebrane w trakcie wizytacji, Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁵ do Komendanta Głównego Policji o odniesienie się do poruszonych problemów.

W odpowiedzi Komendant Główny Policji poinformował⁶⁹⁶, że w sprawach sygnalizowanych przez Rzecznika, jak i wcześniej przekazywanych anonimowych zgłoszeń, właściwi przełożeni, tj. dowództwo OPP, jak i kierownictwo służbowe KSP zlecało kilkakrotnie przeprowadzenie szczegółowych ustaleń, zmierzając do wyjaśnienia zgłaszanych problemów i spornych kwestii. W efekcie dotychczas podejmowanych działań w zdecydowanej większości sprawy związane z warunkami pełnienia służby przez policjantów odbywających staż adaptacyjny w OPP w Warszawie nie znalazły potwierdzenia w stanie faktycznym.

⁶⁹⁵ WZF.7050.10.2022 z 11 stycznia 2023 r.

⁶⁹⁶ Pismo z 6 kwietnia 2023 r.

f) Warunki pracy funkcjonariuszy i koncepcja *work-life balance*
(WZF.7043.7.2023)

Do Rzecznika wpływały sygnały dotyczące odmownego załatwiania przez przełożonych raportów funkcjonariuszy zawierających prośby o przeniesienie do jednostek Policji bliższych miejsca zamieszkania. Z korespondencji wynikało, że policjantom podczas rekrutacji proponowano służbę w dużym mieście, uzasadniając to brakiem miejsc w miejscu zamieszkania i obiecując możliwość późniejszego przeniesienia do jednostki. Natomiast w późniejszym czasie ich prośby o takie przeniesienie rozpatrywane były negatywnie.

Zainteresowani policjanci podkreślali dużą uciążliwość dojazdów, szczególnie po służbie, w godzinach nocnych, kiedy zmęczeni wielogodzinną służbą muszą pokonać wiele kilometrów, niekiedy w trudnych warunkach atmosferycznych. Dojazdy takie ograniczają czas przeznaczony na niezbędny wypoczynek oraz załatwienie ważnych spraw rodzinnych i osobistych. Brak właściwego wypoczynku i świadomość niemożności właściwego zadbania o rodzinę czy własne zdrowie w negatywny sposób wpływają na poziom pełnionej przez funkcjonariuszy służby.

W opinii Rzecznika obowiązujące regulacje dosyć precyzyjnie określają zasady przenoszenia pomiędzy jednostkami Policji, normy czasu służby, przerwy między służbami, a mimo to w dalszym ciągu nie są jeszcze na tyle elastyczne, aby utrzymać młodych funkcjonariuszy w służbie i zachęcić kolejnych do wstąpienia w jej szeregi. Koncepcja *work-life balance* skupia się na równoważeniu potrzeb pracodawcy i pracownika. Mimo że co do zasady stosunek służbowy funkcjonariusza jest stosunkiem administracyjnym o charakterze władczym, to w każdej formacji (w tym w Policji czy w Siłach Zbrojnych) istnieje przestrzeń dla równoważenia zadań służby i potrzeb funkcjonariuszy. Wskazówki w tym zakresie formułują przepisy dotyczące czasu służby. Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o Policji standardowa służba funkcjonariusza trwa 40-godzin tygodniowo, z możliwością jej wydłużenia do 48 godzin, gdy pojawią się obiektywne okoliczności, np. konieczność podjęcia interwencji przed zakończeniem służby, której – co oczywiste – nie może przerwać. Jest to przestrzeń pozwalająca na realizację równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Podkreślenia przy tym jednak wymaga, że sytuacja odwrotna, gdy permanentnie realizuje on zadania o szczególnym charakterze, a zwykła służba funkcjonariusza staje się wyjątkiem, to równowaga pomiędzy życiem prywatnym a służbą zostaje zaburzona i w dłuższej perspektywie czasu może spowodować odejścia funkcjonariuszy ze służby.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁷ do Komendanta Głównego Policji o odniesienie się do poruszonych kwestii.

W odpowiedzi Komendant wskazał⁶⁹⁸, że służba (publiczna) jest dobrowolna, a osoby, które ją pełnią, muszą mieć pełną świadomość wagi realizowanych przez nich zadań, w tym w szczególności w kontekście realizacji misji tej formacji. Muszą mieć zatem świadomość ograniczeń, obowiązków, obciążeń oraz niedogodności, jakie są związane z wstąpieniem w szeregi tej organizacji. Policja, jako kluczowa formacja mająca za zadanie zapewnienie członkom społeczeństwa bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie może obniżyć swej skuteczności w sferze realizowanych zadań, bowiem nie jest zwykłym podmiotem zatrudniającym osoby wykonujące pracę najemną, ale organizacją, której celem jest dążenie do urzeczywistnienia misji określonej jej przez ustawodawcę. Przełożony oczywiście powinien zapewnić podległym policjantom właściwe warunki wykonywania zadań i rozwoju zawodowego oraz dbać o atmosferę pracy i dobre stosunki międzyludzkie. Dbłość o indywidualne potrzeby funkcjonariuszy nie może jednak odbywać się z oczywistym uszczerbkiem dla dobra służby.

g) Postępowania dyscyplinarne w Policji (WZF.7043.62.2023)

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca świadczenia motywacyjnego określonego w art. 120a ust. 1 ustawy o Policji⁶⁹⁹ przyznawanego policjantom po osiągnięciu 28 lat i 6 miesięcy (2500 zł). Wobec funkcjonariusza pobierającego świadczenie motywacyjne wszczęto postępowanie dyscyplinarne. Właściwy przełożony wydał rozkaz personalny stwierdzający ustanie prawa funkcjonariusza do wypłaty świadczenia motywacyjnego. Po kilku miesiącach postępowanie dyscyplinarne – niezasadnie wszczęte – zostało umorzone i świadczenie motywacyjne zostało ponownie przyznane. W przepisach nie ma jednak podstawy prawnej do wypłaty świadczenia motywacyjnego za okres, w którym ustało prawo do świadczenia. Przepisy są zbyt dolegliwe dla policjantów. Wskazuje na to katalog przesłanek powodujących ustanie prawa do świadczenia motywacyjnego, w którym jednakowo potraktowano wszczęcie postępowania dyscyplinarnego oraz ukaranie karą dyscyplinarną do czasu jej zatarcia. W lepszej sytuacji może znaleźć się więc funkcjonariusz ukarany karą nagany niż funkcjonariusz, który zdecyduje się na skorzystanie z przysługujących środków odwoławczych. Ten drugi policjant na

⁶⁹⁷ WZF.7043.7.2023 z 15 marca 2023 r.

⁶⁹⁸ Pismo z 15 kwietnia 2023 r.

⁶⁹⁹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 171 ze zm.).

prawomocne zakończenie postępowania dyscyplinarnego poczeka znacznie dłużej i przez cały ten czas pozbawiony będzie świadczenia. Oznacza to, że ze względów finansowych korzystniejsza jest rezygnacja z odwołania od kary dyscyplinarnej, nawet jeżeli została nałożona bezzasadnie.

Mając na uwadze cel świadczenia motywacyjnego, mniej dolegliwym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie instytucji zawieszenia prawa do świadczenia motywacyjnego, do czasu prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego. Korzystne dla funkcjonariusza rozstrzygnięcie powodowałoby wypłatę świadczenia za okres zawieszenia. Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu rozwiązania przedstawionych problemów.

Minister wyjaśnił⁷⁰¹, że świadczenie motywacyjne, o którym mowa w art. 120a ustawy o Policji, ma na celu zatrzymanie jak najdłużej w służbie doświadczonych funkcjonariuszy posiadających wysługę co najmniej 25 lat poprzez wdrożenie odpowiednich rozwiązań finansowych. Ze względu na motywacyjny charakter tego świadczenia przyjęto, że nie będzie ono wypłacane, nie tylko za okres nieświadczenia przez funkcjonariusza służby z innych przyczyn niż korzystanie z urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego oraz czasu wolnego udzielonego w zamian za czas służby przekraczający normę, ale również w sytuacji zmaterializowania się wobec niego jednej z przesłanek negatywnych do jego przyznania, a w przypadku ich wystąpienia w okresie wypłacania policjantowi tego świadczenia, nastąpi stwierdzenie ustania prawa do jego wypłaty. Policjant, wobec którego zostało zainicjowane postępowanie dyscyplinarne, znajduje się w kręgu podejrzeń o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Odmowa przyznania świadczenia motywacyjnego albo stwierdzenie utraty prawa do jego wypłaty, przez okres trwania tego postępowania, jawi się zatem jako instrument prawny chroniący interes służby. Przyznanie świadczenia motywacyjnego musi spełniać swoją rolę w kontekście pewnego rodzaju wyróżnienia dla policjanta z odpowiednim stażem służby, a nie stanowić świadczenia przysługującego wyłącznie z tytułu osiągnięcia określonego stażu służby. Minister zapewnił, że kwestie związane z przysługującym funkcjonariuszom świadczeniem motywacyjnym będą monitorowane i oceniane pod kątem konieczności dokonania ewentualnych zmian legislacyjnych.

⁷⁰⁰ WZF.7043.62.2023 z 5 maja 2023 r.

⁷⁰¹ Pismo z 2 października 2023 r.

h) Taktyka realizacji pościgów policyjnych (WZF.7043.213.2023)

Do Rzecznika z prośbą o pomoc zwrócił się były policjant ruchu drogowego, który będąc w służbie podjął za motocyklem terenowym (typu „cross”) pościg, w wyniku którego doszło do wypadku ze skutkiem śmiertelnym osoby ściganej.

Zgodnie z przyjętą taktyką prowadzenia pościgu, zatrzymanie pojazdu, którym porusza się osoba podejrzana o przestępstwo, powinno nastąpić przy wykorzystaniu naturalnych warunków ruchu drogowego, np. sygnalizacji świetlnej wstrzymującej ruch drogowy, zamkniętych zapór przed przejazdami kolejowymi, ograniczeń spowodowanych robotami drogowymi, zatorów drogowych („korków”). O ile sam proces podejmowania decyzji o podjęciu pościgu, wymaga co do zasady uwzględnienia pewnych uniwersalnych, wspólnych dla obu typów pojazdów wartości, np. ich stanu technicznego czy warunków panujących na drodze, o tyle realizacja pościgu, a w szczególności wykorzystanie samochodu służbowego jako środka przymusu bezpośredniego do zatrzymania lub zablokowania osoby ściganej (art. 31 ust. 2 ustawy o ś.p.b.) pojazdu jednośladowego czy wybór dogodnej sytuacji do takiego zatrzymania mogą wyraźnie różnić się od takich czynności podejmowanych względem samochodu. Inaczej mówiąc, taktyka prowadzenia pościgu za motocyklem (np. terenowym) może być różna od taktyki prowadzenia pościgu za samochodem. Zdarzenie drogowe z udziałem motocykla i samochodu ma ze swej natury nieproporcjonalny charakter. Ryzyko śmierci, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu po stronie prowadzącego jednoślad jest z reguły wyższe od ryzyka prowadzącego samochód, także w sytuacji odwrotnej, gdy to policjant prowadzi pościg jednośladem. Wydaje się, że istniejące reguły prowadzenia pościgów winny uwzględniać te różnice.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁷⁰² do Komendanta Głównego Policji z prośbą o spowodowanie przeglądu istniejących zasad prowadzenia pościgów policyjnych oraz ewentualnie stworzenia standardu prowadzenia takiego pościgu względem uciekającego jednośladem, a także rozważenie celowości przywrócenia praktycznych zajęć w policyjnych ośrodkach szkolenia z pościgu i zatrzymania kierującego jednośladem.

W odpowiedzi⁷⁰³ Komendant Główny Policji wskazał, że w praktyce podejmowanie działań pościgowych za pojazdem jednośladowym nie odbiega od prowadzenia działań pościgowych za pojazdem samochodowym, z wyjątkiem właściwości jezdnych pojazdu jednośladowego, czy też niemożności wykorzystania środka przymusu bezpośredniego w postaci kolczatki drogowej w celu zatrzymania pojazdu jednośladowego.

⁷⁰² WZF.7043.213.2023 z 21 sierpnia 2023 r.

⁷⁰³ Pismo z 16 października 2023 r.

Kwestie prowadzenia działań pościgowych i zatrzymania kierującego pojazdem uwzględniono zarówno w programie szkolenia zawodowego podstawowego⁷⁰⁴, jak i w programie nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego⁷⁰⁵.

W programie kursu przewidziano zajęcia teoretyczne i praktyczne z prowadzonych czynności służbowych w trakcie pościgu. Prowadzący zajęcia porusza w ich trakcie opis czynności służbowych, jakie wykonywane są przez policjantów komórek właściwych ds. ruchu drogowego podczas pościgu za różnymi kategoriami pojazdów, możliwe sytuacje na drodze (zagrożenia) oraz kwestie techniczne wspomagające prowadzenie działań pościgowych.

Tak skonstruowany system szkolenia pozwala na uwzględnienie w trakcie zajęć kwestii prowadzenia działań pościgowych nie tylko za motocyklami, ale również pozostałymi jednośladami, jakimi są m.in. rowery oraz hulajnogi, a także pojazdami osobowymi, ciężarowymi (przewożących towary niebezpieczne) czy zespołami pojazdów. Odmienne podejście doprowadziłoby do konieczności tworzenia osobnych szkoleń dla każdej kategorii przemieszczających się po drogach pojazdów, co nie znajduje uzasadnienia.

i) Brak możliwości przenoszenia funkcjonariuszy Służby Więziennej do innych służb (WZF.7040.2.2023)

Do Rzecznika zwracali się funkcjonariusze Służby Więziennej w sprawie nierównego traktowania w zakresie możliwości przenoszenia się do innych służb mundurowych. Podnosili, że nie mogą być przenoszeni do innych służb mundurowych na takich samych lub podobnych zasadach. Sytuację tę odczytują jako niesprawiedliwą i niezgodną z zasadą równości. Mogą oni być przyjmowani do innych służb na zasadach ogólnych, tj. tak jak inni niemundurowi kandydaci w postępowaniu kwalifikacyjnym.

Problem był już podnoszony przez Rzecznika w wystąpieniu⁷⁰⁶ skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Co prawda, wystąpienie to dotyczyło stanu prawnego obowiązującego pod rządami uchylonej już ustawy o Służbie Więziennej, ale zawarte w nim tezy są nadal aktualne. Wraz z wprowadzeniem nowych jednostek w służbie – Inspektoratu Wewnętrznego Służby Więziennej oraz uczelni Służby Więziennej (Szkoly Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości) – rozszerzeniu uległy kompetencje Służby

⁷⁰⁴ Decyzja nr 276 Komendanta Głównego Policji z 28 sierpnia 2023 r. (Dz. Urz. KGP poz. 81).

⁷⁰⁵ Decyzja nr 353 Komendanta Głównego Policji z 21 listopada 2022 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego (Dz. Urz. KGP poz. 234).

⁷⁰⁶ Informacja RPO za 2007 r., s. 456.

Więziennej w zakresie rozpoznawania, wykrywania przestępstw, zapobiegania im, utrwalania dowodów – w stosunku do osadzonych, funkcjonariuszy i pracowników, innych osób przebywających na terenie jednostek penitencjarnych oraz poza ich terenem, których przestępstwo pozostawało w ścisłym związku z przestępstwami osadzonych, funkcjonariuszy i pracowników zakładów i aresztów śledczych. Zadania te mogą być realizowane przez IWSW w formie czynności administracyjno-porządkowych i operacyjno-rozpoznawczych, a więc właściwych dla takich służb, jak: Policja, Straż Graniczna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celno-Skarbowej. Ponadto Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości posiada rozszerzony zakres działalności w porównaniu z Centralnym Ośrodkiem Szkolenia Służby Więziennej, uwzględniający oprócz kształcenia Służby Więziennej, również prowadzenie kształcenia przyszłych kadr organów wymiaru sprawiedliwości oraz innych służb realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego.

Oznacza to, że wiedza i kompetencje funkcjonariuszy Służby Więziennej mogą być z powodzeniem wykorzystywane w innych służbach mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Finansów czy Marszałkowi Sejmu. Już z poprzednio uzyskanej odpowiedzi od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że z punktu widzenia polityki kadrowej, w szczególności doboru kadr do poszczególnych rodzajów służb, może być zasadnym umożliwienie funkcjonariuszom Służby Więziennej przenoszenie się do służby w Policji. Kwalifikacje zawodowe i umiejętności funkcjonariuszy mogłyby zostać wykorzystane na przykład w pracy z osobami zatrzymanymi czy konwojowanymi. W ocenie Ministra korzystne byłoby podjęcie działań mających na celu ujednolicenie zasad przeniesień służbowych funkcjonariuszy, a także omówienie różnic związanych z wymaganiami dla kandydatów do służb podległych MSWiA, w szczególności Policji i Straży Granicznej. Ponadto Minister zaznaczył, że uregulowanie kwestii przenoszenia się funkcjonariuszy w ramach służb powinno być poprzedzone wprowadzeniem podobnych regulacji prawnych do pragmatyk poszczególnych służb mundurowych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do kwestii zasadności umożliwienia przenoszenia się funkcjonariuszy Służby Więziennej do innych służb mundurowych oraz o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie

⁷⁰⁷ WZF.7040.2.2023 z 17 marca 2023 r.

odpowiednich regulacji prawnych w ustawach pragmatycznych innych służb mundurowych.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁰⁸ Rzecznika, że Minister Sprawiedliwości w zakresie podlegającej mu Służby Więziennej posiada rozeznanie dotyczące specyfiki tej formacji, jej oczekiwań i potrzeb, a także zagadnień związanych z zapewnieniem odpowiedniego wyszkolenia kadry oraz warunków jej rekrutacji. W związku z tym stworzona została możliwość przyjmowania do Służby Więziennej doświadczonych funkcjonariuszy innych służb, co ma wpłynąć na podniesienie jakości funkcjonowania Służby Więziennej. W zakresie właściwości Ministra Sprawiedliwości nie leży natomiast inicjowanie rozwiązań, które mają być zawarte w przepisach pragmatycznych służb podległych innemu zwierzchnictwu.

j) Wykonywanie czynności zastrzeżonych dla lekarzy przez pielęgniarki-funkcjonariuszki Służby Więziennej (WZF.7040.7.2021)

Zgodnie z instrukcją transportową obowiązującą w zakładach karnych pielęgniarki zobowiązane zostały do przekazywania informacji dla innych działów, czy osadzony jest zdolny do transportu. Obowiązek ten wynika z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości⁷⁰⁹. Zgodnie z jego treścią, badaniom kontrolnym: podmiotowym (wywiad chorobowy) i przedmiotowym (fizykalnym) poddaje się osobę pozbawioną wolności przed jej przetransportowaniem lub zwolnieniem z zakładu karnego. W instrukcji transportowej zawarta jest informacja, że akceptację powinien wykonać kierownik ambulatorium lub wyznaczony przez niego funkcjonariusz. Jako że w Służbie Więziennej brakuje lekarzy, to pielęgniarki zatrudnione na etacie funkcjonariusza – rozkazami ustnymi – zobowiązywane są do wykonywania tych akceptacji i orzekania, czy skazany jest zdolny do transportu.

W ocenie funkcjonariuszek orzekanie o stanie zdrowia osadzonego zostało zastrzeżone dla lekarzy, a rozkazy takie mogą być niezgodne z prawem. Zgodnie bowiem z art. 42 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty⁷¹⁰ to lekarz orzeka o stanie zdrowia określonej osoby po uprzednim, osobistym jej zbadaniu lub zbadaniu jej za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności, a także po analizie dostępnej dokumentacji medycznej tej osoby. Skazanemu odbywającemu karę

⁷⁰⁸ Pismo z 11 kwietnia 2023 r.

⁷⁰⁹ Rozporządzenie z 14 czerwca 2012 r. w sprawie udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności (Dz.U. z 2017 r., poz. 2131 ze zm.).

⁷¹⁰ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1516 ze zm.).

pozbawienia wolności nie przysługuje zaś prawo wyboru lekarza i pielęgniarki ambulatorium z izbą chorych.

Funkcjonariuszki-pielęgniarki obawiają się, że zobowiązywanie ich – w ramach ustnego polecenia służbowego – do orzekania o stanie zdrowia skazanego, przy udzielaniu informacji o możliwości jego transportowania, narusza prawo skazanego do osobistego zbadania przed transportem przez lekarza. Wchodząc w kompetencje lekarzy, mogą przekraczać swoje uprawnienia i w razie pogorszenia stanu zdrowia skazanego podczas transportu mogą narażać się na odpowiedzialność karną, dyscyplinarną i cywilną.

Rzecznik zwrócił się⁷¹¹ do Dyrektora Generalnego Centralnego Zarządu Więziennictwa o zbadanie przedstawionego problemu.

W udzielonej odpowiedzi⁷¹² Dyrektor Generalny Służby Więziennej wskazał, że podjęcie decyzji przez lekarza o zdolności osoby pozbawionej wolności do transportu uruchamia szereg procedur administracyjnych, mających na celu bezpieczne i sprawne przetransportowanie osadzonego. Dokumentowanie powyższego procesu odbywa się w Centralnej Bazie Danych Osób Pozbawionych Wolności (dalej jako: „CBDOPW”) i zapewnia transparentność oraz bezpieczeństwo konwoju. Zgodnie z zarządzeniem w sprawie transportowania osadzonych⁷¹³, kierownik podmiotu leczniczego lub upoważniony przez niego funkcjonariusz wprowadza do systemu CBDOPW kryteria powodu przetransportowania, jak również kryteria informacyjne i inne informacje leżące w merytorycznej kompetencji służby zdrowia. Czynność ta realizowana jest na podstawie decyzji lekarza po przeprowadzeniu badania przed transportem na kanwie wpisu w dokumentacji medycznej i ma wyłącznie charakter techniczny.

Biorąc pod uwagę deficyt kadry lekarskiej, zarówno w jednostkach penitencjarnych, jak i w „pozawięziennej” służbie zdrowia, a także wysokie koszty jej zatrudnienia, Dyrektor uznał, że powierzanie jej zadań *stricte* administracyjnych, możliwych do realizacji przez personel pielęgniarski (co zapewnia dodatkowo ochronę wrażliwych danych dotyczących stanu zdrowia osadzonego), nie ma uzasadnienia. Personel pielęgniarski nie realizuje zaś funkcji orzekającej – ta w dalszym ciągu leży w gestii lekarza.

⁷¹¹ WZF.7040.7.2021 z 19 października 2023 r.

⁷¹² Pismo z 15 listopada 2023 r.

⁷¹³ Zarządzenie nr 38/23 z 31 maja 2023 r.

k) Zasady rekrutacji na jednolite studia magisterskie dla strażaków w służbie kandydackiej (WZF.7032.1.2023)

Do Rzecznika wpłynął wniosek dotyczący problemów związanych z rekrutacją na jednolite studia magisterskie dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej. Przedstawione zagadnienie dotyczy wieku kandydatów, a konkretnie daty ukończenia przez nich 18. roku życia.

W odniesieniu do dolnej granicy wieku przyjęto, że kandydat musi mieć ukończone 18 lat do dnia 31 maja. Regulacje w tym zakresie zostały szczegółowo określone w decyzji⁷¹⁴ Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie ustalenia warunków i trybu rekrutacji kandydatów na jednolite studia magisterskie dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na rok akademicki 2023/2024. Zgodnie z punktem 2 załącznika do decyzji, osoba ubiegająca się o przyjęcie na studia, w dniu złożenia zgłoszenia rekrutacyjnego w systemie Internetowej Rekrutacji Kandydatów (IRK), musi mieć ukończone 18 lat, co wynika z art. 112 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej⁷¹⁵, stanowiącego, że osoba ubiegająca się o przyjęcie do służby kandydackiej w PSP musi korzystać z pełni praw publicznych, a wniosek o przyjęcie na studia stanowi równocześnie wniosek o przyjęcie do służby kandydackiej w PSP.

Absolwenci liceów ogólnokształcących, którzy przystąpili w 2023 r. do egzaminu maturalnego, a urodzili się po dniu 1 czerwca 2005 r. i rozpoczęli naukę w szkole podstawowej w wieku lat sześciu – są odrzucani już na etapie elektronicznego zgłoszenia, mimo że część z nich ukończy 18. rok życia przed ogłoszeniem wyników rekrutacji, a tym samym przed 1 października 2023 r., czyli przed rozpoczęciem roku akademickiego.

Uregulowania takie powodują, że osoby zdecydowane na studia magisterskie dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej zmuszone są do rocznej przerwy w rekrutacji do tej placówki edukacyjnej. Problem ten wynika także z niedostosowania pragmatyki służbowej do przeprowadzonej reformy edukacji i obniżenia wieku obowiązku szkolnego. Brak w tym zakresie kompatybilności regulacji dotyczących rekrutacji na studia magisterskie dla strażaków w służbie kandydackiej w Szkole Głównej Służby Pożarniczej powoduje negatywne skutki dla części absolwentów liceów ogólnokształcących. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷¹⁶ do Ministra Spraw

⁷¹⁴ Decyzja nr 8 z 27 marca 2023 r. (Dz. Urz. MSWiA poz. 10).

⁷¹⁵ Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1969 ze zm.).

⁷¹⁶ WZF.7032.1.2023 z 3 lipca 2023 r.

Wewnętrznych i Administracji o zapoznanie się z zagadnieniem oraz wyrażenie stanowiska w sprawie.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił⁷¹⁷, że ograniczenie wiekowe, tj. ukończenie 18. roku życia w dniu złożenia zgłoszenia rekrutacyjnego, jest związane z przyjęciem do służby kandydackiej w Państwowej Straży Pożarnej (PSP) i konieczności złożenia oświadczenia woli o zobowiązaniu do pełnienia służby w szeregach PSP po zakończeniu nauki. Zobowiązania nie można zgodnie z polskim prawem odebrać od osoby, która nie korzysta z pełni praw publicznych. Powyższy warunek obowiązuje we wszystkich szkołach PSP, które prowadzą nabór do służby kandydackiej. Przepisy prawa dotyczące rekrutacji do Akademii Pożarniczej w zakresie wymagań stawianych kandydatowi są równoznaczne z wymaganiami stawianymi przy naborze do służby w PSP. Niezależnie bowiem od pobierania nauki w szkole kadeci biorą udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych. Przyjęcie do tej szczególnie trudnej i niejednokrotnie zagrażającej życiu służby osoby niepełnoletniej musiałoby się wiązać z każdorazowym występowaniem o zgodę przedstawiciela ustawowego na podjęcie przez strażaka w służbie kandydackiej określonych czynności, co ze względu na specyfikę działań i czas, w jakim są one wykonywane, nie zawsze byłoby możliwe. Stąd osiągnięcie pełnoletniości jest warunkiem koniecznym przy naborze do służby kandydackiej w PSP. Jednak w przypadku nowelizacji ustawy o Państwowej Straży Pożarnej resort spraw wewnętrznych i administracji planuje modyfikację przepisów. Spowoduje to, że o przyjęcie do służby kandydackiej będą mogły ubiegać się wszystkie osoby, które skończą 18. rok życia przed dniem, na który zostanie określony termin stawienia się kandydata w szkole PSP w celu rozpoczęcia pełnienia służby kandydackiej.

System emerytalny służb mundurowych

a) Waloryzacja kwoty bazowej uposażeń żołnierzy i funkcjonariuszy (WZF.7060.7.2023)

Do Rzecznika wpływały wnioski funkcjonariuszy oraz żołnierzy z prośbą o ochronę w związku z waloryzacją kwoty bazowej uposażeń żołnierzy i funkcjonariuszy. Wątpliwości wnioskodawców koncentrowały się wokół treści art. 41 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023⁷¹⁸.

⁷¹⁷ Pismo z 9 października 2023 r.

⁷¹⁸ Ustawa z 1 grudnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2666).

Art. 41 ust. 3 ustawy o budżecie pozwala na proporcjonalne doliczenie funkcjonariuszom i żołnierzom pozostającym w służbie po 1 marca 2023 r. części waloryzacji (1/5 różnicy za okres 1 stycznia – 28 lutego 2023 r.). Żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom, którzy odejdą na emeryturę w okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2023 r., brak waloryzacji uposażenia nie zostanie w żaden sposób zrekompensowany, mimo że realizują powierzone im w tym czasie zadania służbowe. W uzasadnieniu do projektu ustawy o budżecie wskazano, że regulacja wprowadza mechanizm zachęcający do pozostawania w służbie czynnej żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Tym samym zaproponowano, aby w roku 2023 wzrost uposażeń obejmował wyłącznie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy pozostających w służbie na dzień 1 marca 2023 r. Jednak poza zwolnieniem na własną prośbę w związku z nabyciem prawa do zaopatrzenia emerytalnego, pragmatyki służbowe wskazują na szereg innych przyczyn rozwiązania stosunku służbowego, jak np. stan zdrowia, reorganizacja jednostki czy też generalnie zwolnienie na własną prośbę (złożone z trzy- albo sześciomiesięcznym wyprzedzeniem). Przy czym ostatnia kategoria osób, tj. osoby składające prośbę o zwolnienie ze służby z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, nie mogła mieć ze względu na datę ogłoszenia ustawy wiedzy o tym, jakie skutki dotyczące wysokości uposażenia oraz przeszłego świadczenia emerytalnego pociągnie za sobą ta decyzja. Rzecznik zwrócił się⁷¹⁹ do Premiera z prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił⁷²⁰, że poprawa warunków służby w formacjach mundurowych podległych resortowi oraz zachęcenie doświadczonych funkcjonariuszy do jak najdłuższego pozostawania w służbie są głównymi celami kierownictwa resortu. Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że ze względu na datę wejścia w życie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 osoby składające z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem prośbę o zwolnienie ze służby nie miały wiedzy o skutkach, jakie pociągnie za sobą ta decyzja w zakresie wysokości ich uposażenia oraz przyszłego świadczenia emerytalnego. Jednocześnie Minister poinformował, że we wspólnym komunikacie kierownictwa MSWiA oraz związków zawodowych służb podległych resortowi, dotyczącym wydatkowania wynegocjowanych przez związki środków, z uwagi na wprowadzane od 1 marca 2023 r. nowe dodatki i świadczenia, Kierownictwo MSWiA oraz strona związkowa wspólnie zaapelowali do funkcjonariuszy, którzy złożyli raporty o odejściu na emeryturę,

⁷¹⁹ WZF.7060.7.2023 z 27 stycznia 2023 r.

⁷²⁰ Pismo z 26 czerwca 2023 r.

o ponowną analizę podjętych decyzji. Ponadto Minister zapewnił, że zobliguje komendantów poszczególnych służb do umożliwienia funkcjonariuszom wycofania już złożonych wniosków.

b) Zasady wyliczania podstawy wymiaru emerytury funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (WZF.7060.16.2023)

Z prośbą o pomoc do Rzecznika zwrócili się funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, którzy przed konsolidacją służb celno-skarbowych byli zatrudnieni w komórkach organizacyjnych wywiadu skarbowego, wydziałach realizacji oraz komórkach ds. postępowań przygotowawczych urzędów kontroli skarbowej i Ministerstwa Finansów.

Po wejściu w życie nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej w czerwcu 2022 r. okazało się, że przysługujące im uprawnienia emerytalne są pozorne, gdyż nawet posiadając wymagany staż służby (wraz z okresami równorzędnymi ze służbą) nie są w stanie wskazać okresu kolejnych 10 lat kalendarzowych, z których dochody mogłyby stanowić podstawę wymiaru emerytury. Dzieje się tak, gdyż nie bierze się pod uwagę, dla potrzeb wyliczenia podstawy emerytury, okresów zatrudnienia, które ustawodawca uznał za równorzędne ze służbą, a w których otrzymywali nie uposażenie, lecz wynagrodzenie. Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA stoi na stanowisku, że dla wyliczenia podstawy wymiaru emerytury należy brać pod uwagę wyłącznie otrzymywane uposażenie, nie uwzględniając wynagrodzenia.

Rzecznik zwrócił się⁷²¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu umożliwienia tej grupie funkcjonariuszy skorzystania z prawa do wliczenia do podstawy wymiaru emerytury okresów służby i pracy w jednostkach, o których mowa w przepisach ustawy zaopatrzeniowej.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej poinformował⁷²², że kierownictwu resortu finansów znane są postulaty omawianej grupy funkcjonariuszy związane ze zmianą przepisów ustawy zaopatrzeniowej odnośnie do umożliwienia ustalania podstawy wymiaru emerytury ze średniego wynagrodzenia należnego przez okres kolejnych 10 lat. Z uwagi na istotność omawianego zagadnienia przygotowanie projektów zmian legislacyjnych wymaga wielopłaszczyznowej oraz dogłębnej analizy obowiązujących przepisów, ustalenia potencjalnych skutków finansowych dla budżetu państwa i konsultacji

⁷²¹ WZF.7060.16.2023 z 13 marca 2023 r.

⁷²² Pismo z 2 czerwca 2023 r.

międzyresortowych oraz społecznych w szczególności z organizacjami społecznymi reprezentującymi różne grupy funkcjonariuszy formacji mundurowych. Niezbędne jest wypracowanie takich rozwiązań, które będą obejmowały omawianą grupę funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, ale również nie będą jej faworyzowały wobec pozostałych funkcjonariuszy formacji, w tym innych służb mundurowych, którzy w przyszłości będą korzystać z prawa do świadczenia emerytalnego przysługującego na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej.

c) Zasady naliczania wysokości świadczenia emerytalnego po przywróceniu funkcjonariusza do służby w Policji (WZF.7043.140.2023)

Do Biura RPO wpłynął wniosek o pomoc w sprawie sposobu ponownego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego po przywróceniu funkcjonariusza do służby w Policji.

27 czerwca 2019 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła zmiany w ustawach regulujących status zawodowy funkcjonariuszy służb mundurowych w zakresie umożliwiającym powrót do służby uniewinnionych w postępowaniu karnym funkcjonariuszy, którzy zostali zwolnieni ze służby z powodu wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby – za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa i przewinienia dyscyplinarnego. Efektem tej regulacji miało być umożliwienie ochrony reputacji i dobrego imienia niesłusznie ukaranych funkcjonariuszy poprzez wzruszenie wadliwych orzeczeń dyscyplinarnych, będących podstawą zwolnienia. Jednak skutkiem tej nowelizacji okazało się obniżenie świadczenia emerytalnego policjantom, którzy w trakcie postępowania pobierali niepełne świadczenie, równolegle pracując i odprowadzając składki na ubezpieczenie społeczne.

W ocenie Rzecznika zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej przemawiają za zaktualizowaniem wysokości podstawy wymiaru świadczenia na dzień przywrócenia do służby, uwzględniając przy tym podwyższenia wskaźnikami wszystkich kolejnych waloryzacji przypadających w okresie pobierania świadczenia. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się⁷²³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie inicjatywy ustawodawczej w celu rozwiązania przedstawionego problemu.

⁷²³ WZF.7043.140.2023 z 11 maja 2023 r.

Minister wyjaśnił⁷²⁴, że przywrócenie do służby stanowi szczególnego rodzaju instrument prawny umożliwiający wznowienie stosunku służbowego funkcjonariusza. Następuje to z mocy prawa, z chwilą zmaterializowania się którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 42 ust. 1 lub ust. 7 ustawy o Policji. Przywrócenie policjanta do służby nie wymaga żadnej aktywności ze strony przywróconego funkcjonariusza i nie zależy ani od jego woli, ani też od działania organów Policji. Przywrócenie do służby stanowi zatem wyłom od przyjętej reguły, zgodnie z którą powstanie (zainicjowanie) stosunku służbowego zależne jest od woli zainteresowanego, który dobrowolnie zgłasza gotowość do pełnienia służby. Wznowienie stosunku służbowego przez przywrócenie do służby, z uwagi na swój ekstraordynaryjny charakter, wymaga następczego potwierdzenia przez przywróconego policjanta gotowości do pełnienia służby. Zgłoszenie gotowości do służby w ustawowym terminie jest warunkiem zbadania przez organ Policji, czy funkcjonariusz jest zdolny do jej pełnienia. Pozytywna weryfikacja przymiotów przywróconego do służby policjanta obliguje do mianowania go na stanowisko służbowe równorzędne z tym, które zajmował przed zwolnieniem ze służby. Rozkaz personalny – decyzja administracyjna o mianowaniu policjanta na stanowisko służbowe – określa nie tylko aktualne stanowisko służbowe funkcjonariusza (równorzędne do tego, które zajmował on przed zwolnieniem ze służby), ale również poszczególne, aktualne na dzień wydania tej decyzji, składniki uposażenia funkcjonariusza, należne na tym stanowisku. Z kolei brak gotowości niezwłocznego podjęcia służby przez przywróconego do służby policjanta, o której mowa w art. 42 ust. 2 ustawy, rodzi obowiązek niezwłocznego rozwiązania z nim stosunku służbowego, bez uprzedniego mianowania go na stanowisko służbowe. Automatyczne mianowanie policjanta na określone stanowisko służbowe po przywróceniu do służby tylko po to, by uprzednio posiadane przez niego parametry finansowe zostały uaktualnione, nie znajduje oparcia w pozostałych przepisach pragmatyki służbowej.

d) Odmowa prawa do emerytury policyjnej funkcjonariuszom Służby Celnej (WZF.7060.17.2023)

Do Rzecznika zwróciła się grupa byłych funkcjonariuszy Służby Celnej w sprawie pozbawienia ich możliwości uzyskania praw do świadczeń emerytalno-rentowych przewidzianych na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego,

⁷²⁴ Pismo z 9 listopada 2023 r.

Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Chodzi o funkcjonariuszy mianowanych do służby po dniu 14 września 1999 r. i posiadających staż 15 lat służby, którzy zostali zwolnieni ze służby albo których stosunek służbowy został przekształcony lub wygasł w okresie od 15 września 2014 r. do 2 marca 2015 r. Do końca 2017 r. nie istniały przepisy prawa, które przewidywałyby uzyskanie policyjnych uprawnień emerytalnych dla funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej. Możliwość taka pojawiła się z dniem 1 stycznia 2018 r. wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej funkcjonariuszy służb mundurowych. W dniu 10 czerwca 2022 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, SM, SOP, PSP, SC-S i SW oraz ich rodzin zwana dalej „ustawą zmieniającą z 2022 r.”, która kolejny raz znowelizowała art. 12 ustawy zaopatrzeniowej. Po tych zmianach, zgodnie z ustawą zaopatrzeniową, warunkiem nabycia prawa do emerytury policyjnej przez każdego funkcjonariusza Służby Celnej, który został mianowany do Służby Celnej po 14 września 1999 r., jest posiadanie co najmniej 15 lat służby. Każdy funkcjonariusz Służby Celnej spełniający te warunki nabywa prawo do przyznania emerytury policyjnej. Jednakże Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA zajął odmienne stanowisko. Zdaniem ZER funkcjonariusz Służby Celnej mianowany do tej służby po 14 września 1999 r., posiadający 15-letni okres służby, nabywa prawo do emerytury policyjnej wtedy, gdy został zwolniony ze służby, albo jego stosunek służbowy został przekształcony lub wygasł po 2 marca 2015 r. ZER uzależnił zatem nabycie prawa do emerytury policyjnej od daty, w której nastąpiło zwolnienie ze służby, przekształcenie albo wygaśnięcie stosunku służbowego.

W ocenie byłych funkcjonariuszy nie znajduje racjonalnego uzasadnienia podzielenie funkcjonariuszy na takich, których stosunek służbowy ustał po 2 marca 2015 r. oraz takich, których stosunek służbowy ustał przed 3 marca 2015 r. oraz zróżnicowania ich sytuacji prawnej w ten sposób, że tym pierwszym po 15 latach służby prawo do emerytury policyjnej przysługuje, zaś drugim, którzy również osiągnęli ten sam staż służby 15 lat, prawo do emerytury policyjnej nie przysługuje – stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady równości i konstytucyjnego zakazu dyskryminacji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷²⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zbadanie tego

⁷²⁵ WZF.7060.17.2023 z 15 maja 2023 r.

zagadnienia i podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do objęcia funkcjonariuszy zaopatrzeniem emerytalnym przewidzianym dla funkcjonariuszy służb mundurowych.

W odpowiedzi Minister Finansów poinformował⁷²⁶, iż ustawodawca, obejmując z dniem 1 stycznia 2018 r. funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej systemem zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych, zdecydował, że prawo do świadczeń pieniężnych, w tym emerytury policyjnej, będzie przysługiwało wyłącznie funkcjonariuszom, którzy w dniu 3 marca 2015 r. posiadali status funkcjonariusza. W dniu 3 marca 2015 r. został wydany wyrok⁷²⁷ Trybunału Konstytucyjnego, w którym orzeczono, że art. 1, art. 18a ust. 1 i art. 18b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej są niezgodne z art. 32 Konstytucji. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej po wielu latach obowiązywania powyższych zasad ustalania prawa do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego nie wydaje się możliwe.

⁷²⁶ Pismo z 11 sierpnia 2023 r.

⁷²⁷ Sygn. akt K 39/13.

CZĘŚĆ III – Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁷²⁸ Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie Rzecznik ma trzech Pełnomocników: we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach⁷²⁹.

Specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi, jako przedstawiciele Rzecznika, biorą udział w licznych wydarzeniach, spotkaniach, nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria i inne uroczystości), jak i merytoryczny. Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjmowanych interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z regionalnymi i lokalnymi mediami oraz organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

W 2023 r. działały również punkty przyjęć interesantów w: Krakowie, Koszalinie, Bydgoszczy, Lublinie, Szczecinie i Wałbrzychu. Udzielaniem

⁷²⁸ Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).

⁷²⁹ Pełnomocnicy Terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15 czerwca 2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r., Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 2007 r. W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania. Na potrzeby tego opracowania będą oni zwani dalej: BPT we Wrocławiu, BPT w Gdańsku i BPT w Katowicach.

informacji i przyjmowaniem wniosków w poszczególnych punktach zajmowali się prawnicy z Biur PT RPO oraz z Biura RPO w Warszawie.

Biura Pełnomocników Terenowych RPO w trzech miastach oddalonych od Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie oraz działające punkty przyjęć interesantów przyczyniają się do lepszej komunikacji Rzecznika z obywatelami, stanowiąc terenowe ośrodki oddziaływania RPO na miejscowe organy władzy publicznej oraz współpracując z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu obejmuje obszar województw: dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego. Od 22 kwietnia 2015 r. obowiązki PT RPO we Wrocławiu pełni Katarzyna Sobańska-Laskowska.

Aktywność Biura Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu w 2023 r. tradycyjnie koncentrowała się na dwóch podstawowych płaszczyznach. Pierwsza z nich to bieżące rozpatrywanie wniosków obywateli i badanie oraz ocena zgodności z prawem działalności organów władzy publicznej. Druga to godne i odpowiadające założonym priorytetom reprezentowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w relacjach zewnętrznych.

W 2023 r. po dwuletniej przerwie powrócono do stacjonarnych spotkań z młodzieżą. W związku z powyższym Pełnomocnik Terenowa RPO złożyła kilka wizyt w szkołach, gdzie podczas spotkań z młodzieżą przekazywała najważniejsze informacje na temat roli i kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

W ramach współpracy z Okręgową Izbą Radców Prawnych we Wrocławiu Pełnomocnik Terenowa włączyła się w akcje organizowane przez OIRP dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób pokrzywdzonych i wykluczonych.

W 2023 r. Pełnomocnik Terenowa i jej współpracownicy uczestniczyli w ponad 70 wydarzeniach (konferencje, seminaria, szkolenia), wielokrotnie w charakterze ekspertów, moderatorów, wygłaszając referaty czy zabierając głos. Dodatkowo Pełnomocnik odbywała spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, środowisk naukowych i przedstawicielami organów administracji publicznej.

Wrocławskie Biuro od wielu lat prowadzi szereg działań na rzecz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, w tym monitoruje wdrażanie postanowień

Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami i upowszechnia wiedzę o tym akcie prawnym. Katarzyna Sobańska-Laskowska bierze udział w pracach wrocławskiej grupy branżowej ds. osób z niepełnosprawnościami, uczestniczy jako ekspertka w konferencjach, prowadzi stałą współpracę z Doradcą Społecznym Prezydenta Wrocławia ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Pełnomocnikiem Marszałka Województwa Dolnośląskiego ds. Osób Niepełnosprawnych.

Z ochroną praw osób z niepełnosprawnościami związana jest ściśle Nagroda RPO im. dra Macieja Lisa, ustanowiona w 2015 r. przez prof. Irenę Lipowicz, Rzecznika Praw Obywatelskich VI kadencji, w celu upamiętnienia zmarłego w 2015 r. doktora Macieja Lisa, pierwszego Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu. W 2023 r. Kapituła Nagrody postanowiła przyznać Nagrodę Pani Alicji Szatkowskiej, Prezesce Milickiego Stowarzyszenia Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych.

W 2023 r. w Biurze PT RPO we Wrocławiu przyjęto 432 osoby, przeprowadzono 1105 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 4147 spraw, z czego 1780 stanowiły sprawy nowe.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku obejmuje obszar trzech województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Biuro PT RPO w Gdańsku w 2023 roku obsługiwało dwa stałe punkty przyjęć interesantów, w Bydgoszczy oraz w Koszalinie.

Od 15 czerwca 2005 r. Pełnomocnikiem Terenowym Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku jest Krzysztof Szerkus.

Działalność Biura PT RPO w Gdańsku polega głównie na rozpatrywaniu indywidualnych spraw podjętych na wniosek obywatela albo z własnej inicjatywy Rzecznika. Pracownicy Biura, działając z upoważnienia Rzecznika, podejmują interwencje wobec organów administracji publicznej, badają sprawy na miejscu, w tym w placówkach penitencjarnych oraz występują przed sądami.

Pracownicy Biura PT RPO w Gdańsku rozpatrywali indywidualne sprawy wnioskowe, a ponadto Pełnomocnik Terenowy RPO reprezentował Rzecznika Praw Obywatelskich wobec obywateli, organizacji pozarządowych oraz organów władzy i administracji publicznej, samorządów i innych instytucji.

Pracownicy Biura PT RPO w Gdańsku współpracowali ze specjalistami z Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji w zakresie wizytacji miejsc zatrzymań zlokalizowanych na obszarze działalności Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku, tj. województwach: pomorskim, zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim.

Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku od początku działalności gdańskiego Biura RPO współpracuje z organizacjami pozarządowymi w regionie. W 2023 r. podejmowane były wspólne inicjatywy, w tym m.in. działania z zakresu poradnictwa prawnego.

W roku sprawozdawczym współpracowano m.in. z:

- Fundacją RC Regionalnym Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku,
- Stowarzyszeniem Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek w Gdańsku,
- Pomorską Delegaturą Obywatelskiego Parlamentu Seniorów w Sopocie.

Przedstawiciele BPT w Gdańsku uczestniczyli także w licznych konferencjach i uroczystościach organizowanych przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe.

W związku z wyborami w 2023 r. prowadzone były kontrole w wybranych losowo obwodowych komisjach wyborczych, oznaczonych jako przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Celem tych działań było wskazanie uchybień w lokalach wyborczych i ich otoczeniu, aby stały się dostępne do potrzeb osób z niepełnosprawnością, osób starszych czy rodzin z małymi dziećmi.

W 2023 r. w Biurze PT RPO w Gdańsku oraz w punktach przyjęć w Koszalinie i Bydgoszczy przyjęto 327 osób, przeprowadzono 1210 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 2760 spraw, z czego 1246 stanowiły sprawy nowe.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach obejmuje obszar trzech województw: śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego. Pełnomocnikiem Terenowym Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach jest Aleksandra Wentkowska.

Pracownicy Biura PT RPO w Katowicach poza rozpoznawaniem spraw indywidualnych upowszechniali wiedzę o prawach obywatelskich, uczestnicząc w

spotkaniach, wywiadach czy warsztatach. Przedstawiciele Biura PT brali również udział w konferencjach i seminariach. Współpraca z organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

Przedstawiciele Biura PT RPO w Katowicach współpracowali z Zespołem Krajowego Mechanizmu Prewencji w zakresie wizytacji miejsc zatrzymań zlokalizowanych na obszarze działalności Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach. Przeprowadzono wizytacje m.in.: Domu Pomocy Społecznej Zgromadzenia Sióstr Służebniczek Najświętszej Marii Panny Niepokalanie Poczętej w Krakowie, Zakładu Karnego w Nowym Wiśniczu oraz Aresztu Śledczego w Mysłowicach.

W dniach 27–28 września 2023 r. w Katowicach odbyło się I ogólnopolskie seminarium eksperckie poświęcone zagadnieniom podejmowania interwencji policyjnych wobec osób znajdujących się pod działaniem środków psychoaktywnych, z zaburzeniami psychicznymi oraz metodologii postępowania z takimi osobami. Organizatorami przedsięwzięcia był Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Komendant Wojewódzki Policji w Katowicach, w konsultacji z Pełnomocnikiem Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka. Seminarium eksperckie przyczyni się do wypracowania praktycznych rozwiązań polegających na stworzeniu modelu postępowania podczas interwencji wobec osób znajdujących się pod działaniem środków psychoaktywnych, alkoholu, z zaburzeniami psychicznymi.

W związku z wyborami w 2023 r. przeprowadzono kontrolę 26 lokali obwodowych komisji wyborczych w województwie śląskim pod kątem dostosowania ich do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

W 2023 r. w Biurze PT RPO w Katowicach przyjęto 310 osób oraz przeprowadzono 1676 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 3925 spraw, w tym 1325 stanowiły nowe sprawy.

2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Realizując ustawowe zadania, Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania informacyjne i edukacyjne, których celem jest upowszechnianie wiedzy na temat stanu praw i wolności człowieka i obywatela. Do zadań tych zalicza się również udzielanie informacji o stanie przestrzegania zasady równego traktowania oraz przestrzegania praw osób pozbawionych wolności.

Strona internetowa RPO

Podstawowym źródłem informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jest Biuletyn Informacji Publicznej (bip.brpo.gov.pl). W 2023 r. na stronie internetowej RPO opublikowano 1379 wpisów dotyczących aktualnej działalności Rzecznika. W tym samym czasie serwis odwiedziło ponad 2 mln 200 tysięcy unikalnych użytkowników. Zauważalny był dalszy spadek liczby odwiedzających stronę RPO po zniesieniu obostrzeń związanych z pandemią COVID-19, kiedy to strona odnotowywała niemal 3 razy więcej unikalnych odsłon rocznie.

W 2023 r. w serwisie internetowym RPO, przy niektórych komunikatach, publikowane były także realizowane w Biurze RPO krótkie nagrania wideo, zawierające wypowiedzi Rzecznika, jego zastępców i pracowników BRPO. Opublikowano w sumie 38 materiałów wideo, w tym m.in. rozmowę RPO z pełnomocniczką ds. praw osób z niepełnosprawnościami, filmy w ramach kampanii #PowiedzNiePrzemocy oraz dokument poświęcony 35-leciu urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich.

Komunikacja w mediach społecznościowych

W 2023 r. BRPO kontynuowało działania w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter, Instagram i LinkedIn). Ustawa o RPO zobowiązuje urząd do rozwijania relacji z obywatelami, również za pośrednictwem nowoczesnych kanałów komunikacji. Ważnym celem prowadzenia profili w mediach społecznościowych pozostaje promowanie działalności Biura RPO i Rzecznika. Poza informacjami z bieżących działań BRPO w mediach społecznościowych regularnie publikowane są również filmy dotyczące zarówno działań Rzecznika, jak i o charakterze edukacyjno-społecznym. W 2023 r. łączny zasięg, czyli liczba osób, które zobaczyły dowolne materiały z profili BRPO lub informacje o nich, wyniósł 3 074 047.

Kampania #PowiedzNiePrzemocy

25 listopada 2023 r. w Międzynarodowy Dzień Przeciwko Przemocy Wobec Kobiet rozpoczęła się kampania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przeciwko przemocy. Koniec jej trwania zaplanowano na 1 marca 2024 r. w Światowy Dzień „Zero dla Dyskryminacji”. W ramach kampanii w mediach społecznościowych i na stronie internetowej RPO opublikowano filmy ukazujące historie osób doświadczających przemocy, a także komunikaty edukacyjne wyjaśniające, jakie formy przemoc ta przybiera.

W kampanii wziął udział Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek oraz osoby współpracujące z BRPO, które zgodziły się udostępnić swój wizerunek na potrzeby kampanii.

Patronaty RPO

W 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał 110 patronatów honorowych dla projektów i wydarzeń. RPO nie obejmuje patronatem statutowej działalności stowarzyszeń, fundacji, związków, organizacji, nie udziela również patronatów o charakterze stałym. Lista wydarzeń i projektów objętych honorowym patronatem znajduje się na stronie internetowej RPO w zakładce „Patronaty RPO”.

Wystąpienia RPO w mediach i udział w debacie publicznej

Podobnie jak w latach poprzednich duże znaczenie miało przygotowywanie komunikacji odpowiadającej potrzebom różnych typów mediów, czyli gazet, portali internetowych, rozgłośni radiowych, stacji telewizyjnych. Biuro wysłało do mediów ponad 180 komunikatów dotyczących działalności RPO. Odpowiadało też na liczne zapytania dziennikarzy. Większość z nich dotyczyła sytuacji w Trybunale Konstytucyjnym i Krajowej Radzie Sądownictwa, demokratycznych wyborów, reformy sądownictwa, uchodźców, tzw. pushbacków, sytuacji w mediach publicznych, inwigilacji, skarg na działania policji, ochrony zdrowia oraz problemów osób z niepełnosprawnością. Wywiady z Rzecznikiem i jego zastępcami ukazały się m.in. w TVN, „Gazecie Wyborczej”, Polsacie, „Rzeczpospolitej”, TOK FM, „Super Expressie”, RMF FM, Radiu ZET, „Dzienniku Gazecie Prawnej”, OKO.press, NGO.pl, Radiu 357, Do Rzeczy.

Ponadto organizowano konferencje prasowe i briefingi dla dziennikarzy poświęcone m.in. sytuacji na granicy Polski i Białorusi, uchodźcom, a także działaniom RPO związanym z sytuacją w Zakładzie Karnym w Barczewie.

Działalność wydawnicza

W 2023 r. w Biurze RPO ukazało się 18 publikacji, o łącznym nakładzie 10 700 egzemplarzy.

Ponieważ Biuro RPO wdraża na stronie bip.brpo.gov.pl standardy dostępności, zamieszczane na niej publikacje były dostosowane pod względem dostępności do standardów WCAG 2.1 (*Web Content Accessibility Guidelines*). Poszczególne tytuły były promowane na stronie internetowej i w mediach społecznościowych, prezentowano je również podczas konferencji i spotkań w BRPO.

W 2023 r. wydawnictwem BRPO ukazały się następujące tytuły:

- *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2022 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela* – nakład 150 egz.;
- *Synteza – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2022 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela* – nakład 500 egz.;
- *Synteza – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2022 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – tłumaczenie na j. angielski (Summary. Report on the Activities of the Commissioner for Human Rights in 2021)* – nakład 500 egz.;
- *Prawo administracyjne z perspektywy praw człowieka. Monografia* – nakład 50 egz.;
- *Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi* – nakład 200 egz.;
- *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania w 2022 r.* – nakład 150 egz.;
- *Synteza raportu Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania w 2022 r., w j. angielskim* – nakład 150 egz.;
- *Tożsamość konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. i jej relacji do prawa Unii Europejskiej* – nakład 50 egz.;
- *Rzecznik musi lubić ludzi. Dorobek RPO III kadencji Profesora Adama Zielińskiego* – nakład 500 egz.;
- *Nasze prawa* – dodruk, nakład 1000 egz.;
- *Broszura Świat dostępny dla wszystkich* – dodruk, nakład 1000 egz.;

- Broszura informacyjna RPO – dodruk, nakład 1000 egz.;
- Broszura *Otępienie (demencja) – problemy prawne* – dodruk, nakład 500 egz.;
- Broszura *Otępienie (demencja) – najczęściej zadawane pytania* – dodruk, 500 egz.;
- Broszura *Alzheimer – rozumiem – wspieram* – dodruk, 500 egz.;
- Wkładka do broszury RPO z informacjami teleadresowymi Biur Pełnomocników Terenowych RPO – 2000 egz.;
- Ulotka informacyjna KMPT – dodruk, nakład 1000 egz.;
- Ulotka *Zaginięcia osoby z zaburzeniami pamięci lub orientacji* – 1000 egz.

Nagrody i odznaczenia RPO

Nagroda im. Pawła Włodkowica

Przyznawana od 2006 r. nagroda Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica ma charakter honorowy i przyznawana jest corocznie jako wyraz uznania RPO dla występowania w obronie podstawowych wartości i praw, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. W 2023 r. Kapituła Nagrody wyróżniła Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami. Forum działa od maja 2003 r. i jest organizacją non profit o statusie organizacji pożytku publicznego, która zrzesza stowarzyszenia i związki stowarzyszeń osób z niepełnosprawnościami w Polsce. Od 2004 r. PFON należy do Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych (*European Disability Forum* – EDF). Od chwili powstania PFON skutecznie integruje, organizuje współdziałanie oraz reprezentuje w kraju i za granicą interesy całej polskiej społeczności Osób z Niepełnosprawnościami. Działa na rzecz tworzenia warunków do wyrównywania szans, równoprawnego uczestnictwa w głównym nurcie życia społecznego oraz walki z wszelkimi przejawami dyskryminacji Osób z Niepełnosprawnościami, tak aby osoby te mogły żyć godnie i w pełni korzystać z wolności i praw człowieka.

Nagroda im. Macieja Lisa

Przyznawana od 2016 r. Nagroda im. doktora Macieja Lisa została ustanowiona w celu uhonorowania pamięci Macieja Lisa (1950–2015) – Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, który aktywnie działał w stowarzyszeniach i organizacjach społecznych powołanych z myślą o osobach z niepełnosprawnościami i ubogich. Jest ona przyznawana za szczególne osiągnięcia w dziedzinie obrony praw i interesów osób z niepełnosprawnościami. W 2023 r. nagrodą tą uhonorowana została **Alicja Szatkowska** –

Prezeska Milickiego Stowarzyszenia Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych. Była jedną z inicjatorek powstania Stowarzyszenia, w ramach którego kolejno powoływano do życia: Dzienny Ośrodek Rehabilitacyjno-Wychowawczy, Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej, Wczesną Interwencję, Warsztaty Terapii Zajęciowej, Powiatowy Ośrodek Wsparcia, Mieszkania Treningowe.

Laureatka jest wzorem osoby, dla której godność człowieka stanowi motto życiowe i w związku z tym całe swoje życie działa na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami.

Odznaki honorowe

Odznaka honorowa „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” może zostać nadana obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, obywatelom państw obcych, a także organizacjom i instytucjom. W 2023 r. odznaki otrzymali:

- Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci i Dorosłych z Mózgowym Porażeniem Dziecięcym „Żurawinka” – stowarzyszenie powstało w 1993 r. z inicjatywy rodziców. Misją organizacji jest niesienie wszechstronnej pomocy osobom z uszkodzeniami ośrodkowego układu nerwowego, w szczególności z mózgowym porażeniem dziecięcym i ich opiekunom oraz rodzinom.
- Prof. Henryk Skarżyński – otochirurg, otolaryngolog, założyciel, organizator i dyrektor Instytutu Fizjologii i Patologii Słuchu w Warszawie oraz Światowego Centrum Słuchu. Osobiście wykonał ponad 230 tysięcy operacji i wprowadził ponad 150 rozwiązań w otologii, chirurgii ucha i audiologii, które mają wpływ na poprawę komunikacji między ludźmi.
- Śp. Jan Arczewski – wybitny działacz społeczny i psycholog, poeta i felietonista. Był inicjatorem i prowadzącym pierwszego w Polsce Telefonu Zaufania dla Osób Niepełnosprawnych. Przeprowadził blisko sto tysięcy rozmów, niosąc codzienną pomoc osobom potrzebującym wsparcia, a nierzadko ratując życie.

3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka

Edukacja obywatelska

Celem projektów edukacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich jest upowszechnianie wiedzy o prawach i wolnościach człowieka i obywatela, zapisanych w Konstytucji, o znaczeniu zasady równego traktowania i antydyskryminacji oraz kształtowanie postaw społecznych wobec środowisk zagrożonych dyskryminacją i wykluczeniem, w szczególności osób starszych, z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem kryzysów psychicznych, cudzoziemców oraz mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych.

a) Warsztaty dla młodzieży, studentów, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami

W 2023 r. przeprowadzono warsztaty, które miały na celu przybliżyć kompetencje, jakie posiada Rzecznik Praw Obywatelskich. Razem z uczestnikami próbowano zdefiniować takie zjawiska, jak: stereotyp, uprzedzenie, dyskryminacja, hejt, mowa nienawiści. Dyskutowano też nad sposobami, w jaki można byłoby przeciwdziałać tym niepokojącym zjawiskom. Poruszono również kwestie dotyczące praw cudzoziemców i uchodźców.

b) Pol'and'Rock Festival

Już po raz czternasty na *Pol'and'Rock Festival* funkcjonował Namiot Praw Człowieka Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym odbywały się warsztaty, debaty i spotkania edukacyjne. Tematem wiodącym była szeroko rozumiana równość – równe traktowanie, gender balance, work-life balance, komunikacja włączająca, a także dostępność życia społecznego, w tym też kampanii wyborczej i wyborów dostępnych dla wszystkich obywateli.

- Działalność Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

Na spotkaniach z pracownikami BRPO uczestnicy Festiwalu mogli dowiedzieć się, czym zajmuje się Rzecznik Praw Obywatelskich oraz w jakich sprawach i w jaki sposób może pomóc obywatelom. Działał także punkt przyjęć, w którym każdy mógł uzyskać informację prawną i skonsultować problemy osobiste.

- Przemoc domowa, cyberprzemoc, mowa nienawiści

Podczas debaty „Kiedy wolność słowa staje się toksyczna. Mowa nienawiści w przestrzeni publicznej” poruszono kwestie granicy wolności słowa w przestrzeni publicznej oraz omówiono, jak prawidłowo reagować na mowę nienawiści. Na warsztatach o „przemocy domowej” zaprezentowano formy przemocy stosowane wobec kobiet, dzieci, osób starszych czy osób z niepełnosprawnościami.

Deбата o „Cyberprzemocy” przybliżyła przepisy prawa umożliwiające przeciwdziałanie temu zjawisku oraz wskazała grupy szczególnie narażone na to zjawisko.

- Równość płci

„Kobiety w wyborach. Wybory kobiet” – w tej debacie omówiono udział kobiet w życiu publicznym, ich pozycję w dyskursie politycznym, zachodzące zmiany i stojące przed nimi wyzwania.

Przeprowadzono warsztaty „Work-life balance”, które dotyczyły równości płci w kontekście obciążenia obowiązkami domowymi, opiekuńczymi i rodzicielskimi.

Rozmawiano o stereotypach dotyczących roli kobiety i mężczyzny w społeczeństwie. Szukano również odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób pogodzić życie zawodowe z prywatnym.

Podczas debaty „Rodzicielstwo niejedno ma imię” przeprowadzono trudne rozmowy o rodzicielstwie osób starszych, rodzicielstwie osób z niepełnosprawnościami, rodzicielstwie w tęczy rodzinach i w rodzinach zastępczych.

- Przez zróżnicowanie do równości

Tematem debaty „Gościnność przedłużona: perspektywy integracji uchodźców wojennych z Ukrainy z polskim społeczeństwem” było współistnienie osób z Ukrainy w naszym społeczeństwie.

Warsztaty „Przez zróżnicowanie do równości” pokazały, że równość nie oznacza identyczności. Rozmawiano o konieczności dostosowania rzeczywistości do potrzeb osób z grup mniejszościowych.

Spotkania zakończyła dyskusja o języku włączającym, który nie dyskryminuje, nie stygmatyzuje, a co za tym idzie – lepiej opisuje rzeczywistość grup mniejszościowych.

Jak co roku w Namiocie Praw Człowieka zorganizowano inscenizację procesów sądowych, dzięki której można było poznać zasady działania i sposób zachowania się w sądzie.

c) Akcja „Wybory dostępne dla wszystkich”

29 marca 2023 r. odbyła się debata „Wybory dostępne dla wszystkich?”, która poświęcona była dostępności procesu wyborczego.

Wydarzenie zostało zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Międzynarodowy Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego.

Osoby z niepełnosprawnościami nie chcą, aby podejmowano za nie decyzje, lecz aby wspierano je w sposób odpowiedni do ich potrzeb. Do takich sytuacji należy także decyzja o tym, czy wziąć udział w wyborach, na kogo oddać głos, czy skorzystać z prawa biernego i kandydować, czy angażować się w działalność wspierającą określoną partię lub kandydata. Zadaniem państwa, samorządów, organizacji pozarządowych i całego społeczeństwa jest usuwanie barier w tym zakresie⁷³⁰.

Jednym z wniosków zgłoszonych podczas debaty było przygotowanie Apelu o dostępność wyborów. Apel ten został opracowany we współpracy z organizacjami społecznymi. Przedstawiciele organizacji wspólnie z RPO podpisali Apel na konferencji prasowej w czerwcu 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że jest to jeden z ważniejszych dokumentów, który sygnuje swoim nazwiskiem. Następnie apel został zamieszczony na platformie Avaaz, także w polskim języku migowym. Powstała również zakładka „Dostępne wybory” na stronie BRPO, gdzie umieszczane były bieżące informacje o działaniach Biura RPO na ten temat.

Arkusze oceny dostępności lokalu wyborczego zostały przetłumaczone na PJM, udostępnione wszystkim zainteresowanym na stronie Biura RPO i rozesłane do wszystkich gmin. Kampania była prowadzona na dużą skalę, ale niestety pod apelem podpisało się zaledwie 2570 osób. Akcja będzie kontynuowana w 2024 roku w związku ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi i wyborami do Parlamentu Europejskiego⁷³¹.

d) Koalicja Infolinii

W ramach Koalicji Infolinii w 2023 r. odbyło się 6 szkoleń dla osób z organizacji i instytucji tworzących Koalicję:

- „Standardy obsługi klienta”,
- „Społeczne i psychologiczne aspekty zaginięć”,
- „Rzecznik Praw Obywatelskich – podstawy prawne działania, kompetencje, zasady składania wniosków i przykłady podejmowanych interwencji”,

⁷³⁰ Więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/debata-wybory-dostepne-dla-wszystkich-relacja>

⁷³¹ Więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/tagi/dostepne-wybory>

- spotkanie z panem Janem Arczewskim, który przez 37 lat prowadził telefon zaufania dla osób z niepełnosprawnością. Był psychologiem, poetą, społecznikiem i podróżnikiem. Mieszkał w Domu Pomocy Społecznej,
- „Zespół Dyżurnet.pl w walce z nielegalnymi treściami w internecie i seksualnym wykorzystywaniem dzieci”,
- „Omówienie najnowszych zmian w ustawie o pomocy społecznej”.

W przygotowaniu jest aktualna wersja Informatora Koalicji Infolinii, zawierająca podstawowe informacje o organizacjach i instytucjach udzielających wsparcia informacyjnego i doradczego, który zostanie udostępniony w 2024 r.

e) Współpraca z samorzecznikami i samorzeczniczkami⁷³²

Rzecznik Praw Obywatelskich monitoruje wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami. Podejmuje działania, aby w proces monitorowania Konwencji angażować bezpośrednio osoby z niepełnosprawnościami.

Spotkania z samorzecznikami zwracają uwagę na to, jak ważne jest mówienie przez osoby z niepełnosprawnościami ich własnym głosem o swoich sprawach.

W 2023 r. Biuro RPO organizowało różnorodne spotkania i warsztaty nastawione na wysłuchanie postulatów samorzeczników z niepełnosprawnością intelektualną działających przy Akademii Pedagogiki Specjalnej im. M. Grzegorzewskiej i z członkami warszawskiego Teatru 21, skupiającego osoby z zespołem Downa i w spektrum autyzmu.

Pracownicy Biura RPO uczestniczyli także w wydarzeniach poświęconych tematyce samorzecznictwa, m.in.: w Ogólnopolskim Kongresie „Głos self-adwokatów jest ważny”, zorganizowanym przez Polskie Stowarzyszenie Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną w Jarosławiu, w Dolnośląskim Konwencie Regionalnym Osób z Niepełnosprawnościami – zorganizowanym we Wrocławiu przez self-adwokatów z Fundacji Eudajmonia czy też w Sympozjum Naukowym „W drodze do skutecznego wspierania w niezależnym życiu – dorosłość osób z niepełnosprawnością intelektualną” – zorganizowanym w Warszawie przez Polskie Stowarzyszenie Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną.

f) Współpraca z samorzecznikami w spektrum autyzmu

Biuro RPO w 2023 r. rozwijało współpracę zapoczątkowaną w 2022 r. z grupami młodzieży – samorzecznikami w spektrum autyzmu, działającymi w Klubach Świadomej

⁷³² Samorzecznik (ang. *self-advocate*) to osoba, która mówi we własnym imieniu o swoich prawach i potrzebach.

Młodzieży w Łodzi, we Włocławku, w Kutnie w ramach Fundacji Autism Team, Fundacji Pro Aperte i we współpracy z Fundacją Ale Klasa.

W ramach wzmacniania głosu samorzeczników odbyły się następujące działania:

- Warsztaty z pisanie wniosków do RPO

W marcu 2023 roku w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyły się warsztaty dla samorzeczników w spektrum autyzmu z pisanie wniosków do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Młodzież pracowała w grupach, przygotowując pisemne wnioski w sprawach, takich jak: odmowa wydania paszportu, brak zapewnienia studentowi z niepełnosprawnością dostępnego pokoju w akademiku czy spór ze szkołą o strój ucznia. Warsztaty zostały zorganizowane przez Centrum Projektów Społecznych i Wydział Przyjęć Interessantów⁷³³.

- Światowy Dzień Świadomości Autyzmu

Z okazji Dnia Świadomości Autyzmu Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się 31 marca 2023 r. z samorzecznikami w spektrum autyzmu. Tematem spotkania była przemoc wobec tej grupy osób. RPO podkreślił, że otrzymuje sygnały o przemocy w szkole wobec dzieci autystycznych i zapewnił, że w takich sprawach podejmuje i będzie podejmował interwencje.

Podczas spotkania młodzi przedstawili i zainaugurowali kampanię społeczną „STOP przemocy, przyjaźnie dla autyzmu” przygotowaną przez grupy samorzecznicze i organizacje społeczne z całej Polski. RPO objął kampanię honorowym patronatem.

Młodzież odczytała wybrane historie osób w spektrum autyzmu, które doświadczyły przemocy. Historie te promowały kampanię i stanowiły zachętę do zgłaszania przypadków przemocy do Społecznego Punktu Interwencyjnego działającego przy Fundacji Autism Team prowadzącej kampanię. Uczestnicy spotkania podzielili się także swoimi osobistymi doświadczeniami związanymi z sytuacjami przemocowymi ze strony rówieśników, a także nauczycieli⁷³⁴.

- Podsumowanie kampanii społecznej „Szkoła przyjazna dla autyzmu”

15 grudnia 2023 r. w Biurze RPO odbyło się spotkanie podsumowujące realizację kampanii „Szkoła przyjazna dla autyzmu”. Kampania już drugi rok była prowadzona pod honorowym patronatem RPO przez Kluby Świadomej Młodzieży skupiające

⁷³³ Więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/warsztaty-brpo-samorzecznicy-autyzm>

⁷³⁴ Więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-samorzecznicy-31-marca>

samorzeczników w spektrum autyzmu oraz przez organizacje społeczne z całej Polski. Młodzież przedstawiła postulaty kampanii i swoje pomysły na kolejne działania. W czasie jej trwania organizacje zebrały 392 zgłoszenia z całej Polski dotyczące łamania praw uczniów i uczennic z własnymi potrzebami edukacyjnymi, z czego 32 sprawy zostały pozytywnie zakończone⁷³⁵.

g) Współpraca z osobami z doświadczeniem kryzysu psychicznego

Pracownicy Biura RPO uczestniczyli w spotkaniach warszawskiej Grupy Wsparcia Osób z Doświadczeniem Kryzysu Psychicznego TROP. Celem spotkań była rozmowa dotycząca problemów i postulatów osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego. Efektem współpracy były dwa warsztaty:

- Prelekcja destygmatyzacyjna dotycząca kryzysów psychicznych dla pracowników Biura RPO, prowadzona przez liderkę Grupy TROP Agnieszkę Ejsmont. Prelekcja wzmocniła kompetencje pracowników Biura RPO w zakresie kontaktu z osobami doświadczającymi kryzysów psychicznych.
- Warsztaty pisanie wniosków do RPO dla osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego.

Zostały one przygotowane przez Centrum Projektów Społecznych i Wydział Przyjęć Interesantów Biura RPO⁷³⁶.

h) Przemoc wobec osób z niepełnosprawnościami

Centrum Projektów Społecznych we współpracy z Pełnomocniczką RPO ds. praw osób z niepełnosprawnościami opracowało koncepcję spotkań lokalnych na temat przeciwdziałania przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami.

Spotkania będą realizowane przez Biuro RPO we współpracy z partnerami społecznymi od stycznia 2024 r. Celem spotkań jest budowanie sieci współpracy, edukacji i wymiany informacji wokół Biura RPO poprzez nawiązanie współpracy z organizacjami i instytucjami wspierającymi osoby z niepełnosprawnościami doświadczające przemocy.

Spotkania odpowiadają na potrzebę działań edukacyjnych zwracających uwagę na różne formy przemocy wobec osób z niepełnosprawnościami, na prawa osób doświadczających przemocy oraz dostępne ścieżki reagowania i dochodzenia swoich praw.

⁷³⁵ Więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-brpo-podsumowanie-szkola-przyjazna-dla-autyzmu>

⁷³⁶ Więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-warsztaty-trop-pomost>

i) Warsztaty tworzenia tekstów ETR

Pracownicy Biura RPO, którzy zajmują się komunikacją, tworzeniem materiałów edukacyjnych, wzięli udział w warsztatach tworzenia tekstów ETR dostępnych dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.

Warsztaty przeprowadziło Polskie Stowarzyszenie Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną.

4. Komisje ekspertów

Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

a) Działania Komisji

W 2023 r. odbyły się 2 posiedzenia Komisji. Na pierwszym poruszono problem tzw. „dzikich eksmisji”, to znaczy podejmowania działań przez osoby do tego nieuprawnione (niebędące komornikiem) i bez podstawy prawnej (bez orzeczenia sądowego stwierdzającego obowiązek opróżnienia mieszkania), celem przymuszenia lokatora lub inną osobę do opuszczenia zajmowanego mieszkania. W posiedzeniu wzięli udział Przedstawiciele Komitetu Obrony Lokatorów, którzy opisali, jak wygląda „dzika eksmisja” w praktyce. Ilustrowali swój przekaz filmami nagranyymi podczas tego typu zdarzeń. Według nich funkcjonariusze Policji nie podejmują skutecznych interwencji w takich sprawach. Jej celem powinna być obrona osób, których posiadanie mieszkania zostaje bezprawnie naruszone, nierzadko z użyciem siły. Funkcjonariusze Policji nie znają przepisów dotyczących ochrony praw lokatorów, w szczególności przepisów dotyczących ochrony posiadania i nie kwalifikują napaści na mieszkanie jako czynu karalnego, a w efekcie podejmowane przez nich starania są nieskuteczne. Obecny na posiedzeniu przedstawiciel Komendy Stołecznej Policji omówił obowiązki, jakie spoczywają na funkcjonariuszach wezwanych na interwencje. Powołał się on na Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz na okólnik Biura Prawnego Wydziału Prewencji Komendy Głównej Policji z 2019 r., który omawia prawne podstawy relacji pomiędzy wynajmującym a lokatorem. Przedstawiciel podkreślił, że Policjanci Garnizonu Stołecznego zostali zapoznani z ww. okólnikiem i mają obowiązek go przestrzegać. Zobowiązał się on również do ponownych szkoleń policjantów z zakresu tej materii. Dyskutowano również nad problemem działalności różnego rodzaju firm windykacyjnych, które poruszając się na granicy prawa, odpłatnie, na zlecenie właściciela, podejmują działania celem zmuszenia lokatorów do opuszczenia mieszkania. Komisja po dyskusji uznała za potrzebne dalsze monitorowanie poruszonych spraw przez Biuro RPO i Komisję Ekspertów oraz ewentualne podjęcie kolejnych działań. Na posiedzeniu omówiono także problem konieczności zwiększenia środków budżetowych przeznaczanych na roczną alokację w ramach Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. Podczas

posiedzenia odbyła się również dyskusja na temat możliwych rozwiązań dotyczących wsparcia mieszkaniowego dla ofiar przemocy domowej. Zgodnie stwierdzono, że zagadnienie to powinno być tematem dalszych analiz ze strony Komisji.

Drugie posiedzenie w 2023 r. było w całości poświęcone polskim doświadczeniom w realizacji programu „Najpierw mieszkanie”. Na posiedzeniu Komisji Ekspertów zaprezentowane zostały doświadczenia Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta, które realizowało przez ponad trzy lata projekt „Najpierw mieszkanie”. W projekcie docelowo uczestniczyły 42 osoby. Osobom długotrwale bezdomnym, borykającym się z różnego rodzaju kryzysami udostępniono mieszkania na zasadzie najmu na czas nieokreślony. Podczas trwania projektu najemcom udzielane było kompleksowe wsparcie, nie tylko materialne, ale także pomoc terapeutyczna, kontakt z pracownikiem socjalnym, a nawet tzw. „złota rączka”. Głównym celem projektu była stabilizacja mieszkaniowa, czyli utrzymanie się w mieszkaniu przez uczestników projektu przez cały czas jego trwania. Założenie to zostało zrealizowane w 91% przypadków. To oznacza, że ten program działa i warto go upowszechniać. Model organizacyjny programu został stworzony na podstawie doświadczeń Partnerstwa „Najpierw mieszkanie – innowacyjne metody trwałego rozwiązania problemu bezdomności chronicznej”. Może być on rozwijany i adaptowany do własnych potrzeb przez podmioty, które chciałyby realizować jego założenia.

b) Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich

Tak jak w latach ubiegłych aktywność Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności inspirowała Rzecznika do podejmowania – w ramach posiadanych przez niego kompetencji ustawowych – działań na rzecz zmiany stanu prawnego, tak aby w bardziej efektywny sposób zapewniał on zarówno zapobieganie i wychodzenie z bezdomności, jak i wieloaspektową pomoc osobom w kryzysie bezdomności. Rzecznik skierował wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w którym powrócił do tematu ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych. Wskazał, że jest zwolennikiem organizowanego przez MRiPS ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych wraz z badaniem socjodemograficznym. Ostatnia edycja badania miała miejsce w 2019 r. Kwestia ponownego ustalenia aktualnej liczby osób w kryzysie bezdomności wydaje się szczególnie istotna z uwagi na pandemię COVID-19, pogarszającą się sytuację ekonomiczną, inflację oraz napływ uchodźców wojennych z Ukrainy. Po raz kolejny Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego i wskazanie ministra właściwego do podjęcia działań legislacyjnych

zmierzających do wykonania wyroku⁷³⁷ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r., w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjne regulacje dotyczące eksmisji „na bruk” z mieszkań służbowych, które są i przyznawane, i opróżniane decyzją administracyjną. Pomimo upływu ponad 5 lat, nie zostały uchwalone regulacje prawne zapewniające osobom eksmitowanym ochronę przed taką eksmisją bez zapewnienia innego schronienia.

W wystąpieniu do resortu cyfryzacji RPO po raz kolejny poruszył⁷³⁸ problem właściwej realizacji praw wyborczych osób w kryzysie bezdomności. Zwrócił uwagę, że Kodeks wyborczy wyraźnie przewiduje, iż osoby nigdzie niezamieszkałe mają prawo być dopisane do rejestru wyborców. Na tej podstawie sporządza się spisy wyborcze, w których te osoby powinny zostać uwzględnione. Niestety, postulat RPO nie został uwzględniony. Podobny problem został podniesiony⁷³⁹ w uwagach do projektu rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie spisu osób uprawnionych do udziału w referendum ogólnokrajowym.

W wystąpieniu do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej Rzecznik podjął⁷⁴⁰ problem finansowania pomocy osobom w kryzysie bezdomności przez rząd. Wysokość środków przeznaczanych na roczną alokację dla organizacji pozarządowych w ramach programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Pokonać Bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym” pozostaje prawie niezmieniona od 2006 r.

Rzecznik z inspiracji Komisji Ekspertów podejmował również liczne działania w sprawach o znaczeniu lokalnym oraz indywidualnym. Prowadził m.in. korespondencję z Prezydentem m.st. Warszawy na temat prac nad przyjęciem przez miasto miejskiej karty praw osoby doświadczającej bezdomności. Rzecznik zwrócił się też do MRiPS w sprawie ustalania wysokości opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych, w sytuacji gdy dochód skierowanej tam osoby przekracza kryterium dochodowe, czy też problemów, jakie na gruncie obowiązujących przepisów napotykać mniejsze placówki świadczące wsparcie osobom w kryzysie bezdomności, w zakresie spełnienia obowiązujących standardów. Podejmowano także indywidualne sprawy dotyczące odmowy udzielenia właściwej pomocy lekarskiej osobom w kryzysie bezdomności, w sytuacjach zagrożenia ich życia.

W roku 2023 swoją działalność w ramach właściwości Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego kontynuowały komisje ekspertów – Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego oraz Komisja Ekspertów ds. Zdrowia,

⁷³⁷ Sygn. akt K 27/15.

⁷³⁸ VII.071.32.2023 z 21 czerwca 2023 r.

⁷³⁹ VII.071.35.2023 z 10 sierpnia 2023 r.

⁷⁴⁰ III.7065.85.2023 z 6 czerwca 2023 r.

których celem jest wspieranie Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji jego ustawowych zadań. W szczególności dotyczy to wypracowania stanowiska na temat praktycznego znaczenia konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia, w tym ochrony zdrowia psychicznego oraz identyfikowanie najistotniejszych problemów, jak i wytyczenie kierunków zmian, w jakich powinna zmierzać opieka zdrowotna w Polsce.

Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego

a) Działania Komisji

Pierwsze posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego odbyło się 18 stycznia 2023 r. i poświęcone było projektowi nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Z końcem roku 2022 został bowiem opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Przedmiotowy projekt miał mieć – zgodnie z jego uzasadnieniem – charakter czysto „techniczny”, tymczasem jego analiza wskazywała na próbę przebudowania systemu ochrony zdrowia psychicznego w Polsce. W związku z tak daleko idącymi planami reformy ochrony zdrowia psychicznego, zaproszenie do udziału w posiedzeniu zostało przesłane do Ministra Zdrowia. Niestety, nikt ze strony resortu na spotkaniu się nie pojawił. Należy zaznaczyć jednak, że przedłożony projekt stał się płaszczyzną dyskusji nad przyszłością psychiatrii w Polsce. Już w trakcie posiedzenia było jednak oczywiste, że dyskutowany projekt nie będzie dalej procedowany, gdyż do Ministerstwa Zdrowia wpływały kolejne opinie i protesty, w szczególności ze strony środowisk pacjenckich i użytkowników psychiatrii, z którymi projekt ten nie był konsultowany.

W dniu 19 kwietnia 2023 r. odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego, które poświęcone było kwestii trybu oraz przesłanek uzasadniających przyjęcie do szpitala psychiatrycznego w oparciu o przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. W posiedzeniu, oprócz stałych członków Komisji oraz prelegentów, wśród których byli: prof. dr hab. Błażej Kmiecik, dr Marcin Szwed, mec. Piotr Wojtaszek oraz Rafał Kłopotowski, uczestniczyli również zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich Valeri Vachev oraz Wojciech Brzozowski. W czasie posiedzenia zwracano uwagę na konieczność nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i dostosowanie jej zapisów do aktualnych potrzeb. Podkreślano, że model przyjęcia do szpitala psychiatrycznego powinien opierać się na swoistym balansie pomiędzy

poszanowaniem praw człowieka, w szczególności prawa do wolności, a obiektywnymi, behawioralnymi zachowaniami, wynikającymi z objawów psychotycznych. Ponadto zwracano uwagę, że pojęcia używane w ustawie, tj.: „chory psychicznie”, „upośledzenie”, są pojęciami wyjątkowo stygmatyzującymi, a zmiana tej terminologii zapewne przyczyni się nie tylko do poprawy postrzegania osób w kryzysie psychicznym, ale być może również do lepszego postrzegania całej psychiatrii. Na posiedzeniu zostały też poruszone kwestie międzynarodowych standardów dotyczących przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym osoby w kryzysie psychicznym. Omówiono także wybrane orzecznictwo ETPC oraz przepisy obowiązujące w ustawodawstwach państw, takich jak: Francja, Niemcy i Włochy. Przedyskutowano również polskie standardy funkcjonowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w praktyce. Wskazano m.in., że obowiązujące przepisy stwarzają duże pole do nadużyć, w szczególności w sprawach majątkowych oraz w sporach rodzinnych. Zwracano także uwagę, że zapisy ustawowe obligujące sąd do wyznaczenia pełnomocnika z urzędu, w praktyce są iluzoryczne, ponieważ nie wnoszą nic do postępowania, a także nie poprawiają sytuacji uczestnika postępowania sądowego. Wynika to z nagminnej praktyki polegającej na wyznaczaniu jednego pełnomocnika z urzędu dla wszystkich spraw przed danym sądem w ramach wokandy. Istnieją sytuacje, w których jeden pełnomocnik z urzędu reprezentuje 20–30 uczestników, co czyni obronę fikcyjną i nieefektywną w praktyce.

20 września 2023 r. w Biurze RPO odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Tematem spotkania było podsumowanie pilotażu Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego. Pilotaż jest wdrażany na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia o centrach zdrowia psychicznego⁷⁴¹. Zgodnie z § 3 rozporządzenia celem pilotażu jest przetestowanie środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej, opartego na centrach zdrowia psychicznego w aspektach organizacji, finansowania, jakości oraz dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej. Na spotkanie zostali zaproszeni goście, wśród których byli zarówno pomysłodawcy programu pilotażowego, prof. dr hab. Jacek Wciórka, prof. dr hab. Andrzej Cechnicki, oraz przedstawiciele centrów zdrowia psychicznego dr. Izabela Ciuńczyk – dyrektor Centrum Zdrowia Psychicznego w Koszalinie i dr Artur Kochański – prezes Zarządu Lubelskiego Stowarzyszenia Ochrony Zdrowia Psychicznego. Zaproszenie wystosowano także do Ministerstwa Zdrowia jako resortu odpowiedzialnego za reformę

⁷⁴¹ Rozporządzenie z 27 kwietnia 2018 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2086).

psychiatrii. Niestety, zaproszenie nie zostało zaakceptowane, a tym samym resort nie podjął się próby przedstawienia swojej oceny realizowanego programu. Goście przybliżyli historię oraz podstawowe założenia reformy psychiatrii, której wizytówką są centra zdrowia psychicznego. Zgodnie stwierdzono, że przedłużająca się reforma nie opiera się na pierwotnych założeniach, a powstające obecnie centra zdrowia psychicznego są tworzone bez przygotowania i niezbędnej do tego infrastruktury. W ocenie uczestników z biegiem czasu doszło do stopniowego zniweczenia podstawowych założeń reformy, jakimi były deinstytucjonalizacja i decentralizacja w ochronie zdrowia psychicznego. Od dwóch lat obserwuje się bowiem tendencje zmierzające do ponownej centralizacji i umacniania dużych szpitali psychiatrycznych, co pozostaje w zupełnej sprzeczności z ideą opieki środowiskowej. Zwracano uwagę, iż z punktu widzenia centrów zdrowia psychicznego przedłużająca się reforma, a przede wszystkim brak stabilności prawa, stanowi bardzo poważny problem. Model opieki środowiskowej nadal nie został wdrożony systemowo. Nie ma zatem pewności, że założenia, na których pierwotnie opierał się program pilotażowy, zostaną uwzględnione w ustawie. Od pewnego czasu zauważalne jest bowiem odejście od zasady terytorialnej odpowiedzialności za populację. W dyskusji po wystąpieniach gości zasygnalizowano, że przy pracach nad obecną edycją programu zupełnie zignorowano stanowiska zainteresowanych środowisk. Zgłaszane przez nich uwagi, w trakcie konsultacji społecznych, praktycznie nie zostały uwzględnione. Podkreślono, że Program Ochrony Zdrowia Psychicznego przestał być programem tworzonym przez interesariuszy tego systemu, tj. pacjentów, środowisko psychiatrów, a stał się programem administracyjnym tworzonym przez urzędników. Ponadto zwrócono również uwagę, że nadal nie udało się wypracować standardów organizacyjnych i diagnostyczno-terapeutycznych w centrach zdrowia psychicznego.

4 listopada 2023 r. w Biurze RPO odbyło się dodatkowe spotkanie w ramach prac Komisji Ekspertów, które zostało poświęcone opiece środowiskowej w Polsce. Wzięli w nim udział Zastępca RPO Valeri Vachev, dyrektor Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego Piotr Mierzejewski i naczelnik wydziału Joanna Koczorowska. Biuro do spraw pilotażu Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego reprezentowali kierownik biura dr n. med. Anna Depukat oraz rzecznik prasowy biura Katarzyna Szczerbowska. W czasie spotkania zaproszeni goście przedstawili cele i założenia programu pilotażowego oraz jego najistotniejsze problemy. Podkreślano potrzebę współpracy pomiędzy opieką środowiskową realizowaną w obszarze ochrony zdrowia psychicznego osób dorosłych oraz psychiatrią dla dzieci i młodzieży. Przedmiotem

dyskusji była również kwestia finansowania i rozliczania świadczeń przez płatnika oraz potrzeba ponadresortowej współpracy. Spotkanie zakończyło się wspólną konkluzją o konieczności dalszej wspólnej pracy na rzecz poprawy dostępu do środowiskowego modelu opieki psychiatrycznej, opartego na centrach zdrowia psychicznego. Model ten jest bowiem uznany we współczesnym świecie za najlepsze rozwiązanie zapewniające pacjentom optymalne warunki do zdrowienia i powrotu do życia w społeczeństwie przy jednoczesnym minimalizowaniu skutków stygmatyzacji wynikających z kryzysu psychicznego.

Komisja Ekspertów ds. Zdrowia

a) Działania Komisji

14 marca 2023 r. odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wiodącym tematem spotkania była opieka geriatryczna w szczególności wobec nowych wyzwań będących następstwem pandemii COVID-19 i zaniechań w tym obszarze. Zauważono, że zwiększa się liczba seniorów. Wynika to z sytuacji demograficznej Polski oraz struktury wiekowej społeczeństwa. Jednocześnie nie można w pełni przewidzieć, jakie będą długofalowe konsekwencje COVID-19. Znaczna grupa seniorów ma ograniczony dostęp do świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych. Zatem niezbędne są pilne i kompleksowe rozwiązania systemowe. Ponadto eksperci zauważyli, że należy wziąć pod uwagę zróżnicowanie przestrzenne kraju – duża część seniorów mieszka na słabo zaludnionych terenach oraz oddalonych od centrów oferujących usługi medyczne. Jednocześnie przy kształtowaniu modeli wsparcia geriatrycznego warto zauważyć, że część osób nie będzie w stanie dotrzeć do podmiotu leczniczego. Należy zatem rozważyć kształtowanie modeli w taki sposób, aby była możliwość wsparcia pacjenta seniora w miejscu zamieszkania. Równocześnie eksperci nadmienili, że występuje przepaść w zaspokajaniu potrzeb zdrowotnych seniorów. Osoby starsze, które przeżyły okres pandemii, boją się aktywności okołozdrowotnej. Eksperti byli zgodni, że pandemia COVID-19 zmarginalizowała istotny problem, jakim jest starzenie się społeczeństwa. Uznano, że na problem geriatryki należy spojrzeć systemowo oraz międzyresortowo. Problemy osób starszych będą nawarstwiały się w czasie, a zatem podejmowane działania powinny być spójne, konsekwentne i powiązane z czynnikami demograficznymi.

14 czerwca 2023 r. odbyło się posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia – wspólnie z członkami Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Przewodnimi tematami spotkania były zagadnienia dotyczące schorzeń somatycznych osób hospitalizowanych psychiatrycznie, a także stosowanie środków przymusu wobec osób na oddziałach niepsychiatrycznych. W odniesieniu do pierwszego tematu posiedzenia na przestrzeni lat do BRPO docierają sygnały od osób hospitalizowanych psychiatrycznie, że mają problemy somatyczne. Kolejną trudnością osób w kryzysie psychicznym jest długotrwałe oczekiwanie na ambulatoryjną konsultację specjalistyczną. Warto zauważyć, że w przypadku, gdy dany pacjent przebywa na oddziale psychiatrycznym, świadczenie ambulatoryjne nie może zostać mu udzielone. Należy zwrócić uwagę, że przymus na oddziałach niepsychiatrycznych jest powszechnie stosowany, ale nie został prawnie uregulowany. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy w ogóle wolno stosować przymus bezpośredni wobec pacjentów na oddziałach niepsychiatrycznych? Potwierdzono, że taka opcja jest konieczna, ale niezbędne dla zastosowania przymusu bezpośredniego jest znalezienie podstawy prawnej. Istnieje bowiem w prawie ewidentna luka, którą należy wypełnić. Lukę tę należy postrzegać w kategoriach kolizji dóbr i obowiązków personelu medycznego z prawami pacjenta. Za bezsporne uważa się zastosowanie instytucji obrony koniecznej w sytuacji, gdy pacjent jest niebezpieczny dla innych. Należy jednak zauważyć, iż obronę konieczną wolno zastosować wyłącznie w sytuacji odparcia bezpośredniego zamachu, a ustawa o ochronie zdrowia psychicznego nie daje takich podstaw. Jedyną podstawę prawną upatrywać należy w kolizji tych obowiązków szpitalnych – zapewnienia pacjentom bezpieczeństwa i jego dóbr w postaci wolności. Przymus bezpośredni to ani stan wyższej konieczności, ani instytucja obrony koniecznej. Nie zawiera on żadnej gwarancji humanitarnej dla pacjenta dokonującego bezprawnego zamachu. Powyższe gwarancje humanitarne zawiera tylko ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. W odniesieniu do przymusu bezpośredniego potrzebne jest wprowadzenie przepisów regulujących opiekę niepsychiatryczną.

11 października 2023 r. w trybie hybrydowym miało miejsce kolejne posiedzenie wspólne Komisji Ekspertów ds. Zdrowia oraz Komisji ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Przewodnimi tematami były trudności osób z autyzmem, autoagresją oraz trudności osób doświadczających terapii typu holding. Zauważono, że w warunkach klinicznych na oddziałach psychiatrycznych nie wydaje się problematyczna konieczność stosowania unieruchomienia czy przytrzymania, co uznaje się za formę przymusu bezpośredniego, czy podanie środka uspokajającego, który jest odnotowany w dokumentacji medycznej.

Problem pojawia się zaś w szkołach specjalnych i ośrodkach, do których uczęszczają dzieci z niepełnosprawnością, gdzie nie ma żadnej formalnej procedury stosowania przymusu bezpośredniego, choć sytuacje są *de facto* takie same jak w klinikach, na oddziałach psychiatrii dziecięcej czy młodzieżowej. Niejednokrotnie rodzice podpisują oświadczenie o zgodzie na zastosowanie przez personel placówki przytrzymania lub unieruchomienia w sytuacji, gdy mały jest agresywny. Należy jednak uznać, że nie jest to „terapia” holding, lecz forma przymusu bezpośredniego. Wszelkie działania będą wykonywane bez podstawy prawnej. Pewnym rozwiązaniem jest odniesienie się do art. 25 k.k. (kontratyp obrony koniecznej) oraz art. 26 k.k. (kontratyp stanu wyższej konieczności). Trzeba przy tym zaznaczyć, że może to prowadzić do nadużycia władzy i siły względem dziecka. Podkreślono, że autoagresja nie należy do cech specyficznych spektrum autyzmu. Zachowania (auto) agresywne są mechanizmem radzenia sobie z trudnymi emocjami, a nie samoistnym problemem. Podjęto również próbę odpowiedzi na pytanie: jak radzić sobie z agresją i autoagresją oraz jak jej zapobiegać czy ją minimalizować? Zaznaczono, że brak jest jasnych dowodów na działanie tego rodzaju oddziaływań, jak „terapia” holding w przypadku osób z autyzmem. Uznano, że zagadnienia związane z przymusem bezpośrednim powinny znaleźć się w procesie kształcenia akademickiego na kierunkach medycznych. W dyskusji zwrócono uwagę na potrzebę edukacji na studiach co do możliwości stosowania przymusu bezpośredniego, jak i oddziaływań personelu medycznego, zanim zaistnieje konieczność zastosowania takiego przymusu (obecnie jest to w zakresie kształcenia pielęgniarstwa, ale już nie innych kierunków medycznych), kształcenia kadr medycznych, diagnostyki klinicznej oraz medycznej, a także konieczności opieki medycznej dla osób w spektrum autyzmu przez bardzo wielu specjalistów. Wskazano, że aby zaszyły konstruktywne zmiany, należy uregulować to w materii ustawowej. Aby zaś zmiany były kompleksowe, trzeba je przygotować na poziomie międzyresortowym. Ponadto podkreślano, że niezbędne jest wprowadzenie procedur co do środków przymusu bezpośredniego, które uruchomią system wsparcia umożliwiający ochronę praw dziecka, uwzględniającą jego potrzeby oraz potrzeby jego rodziny. Eksperci byli zgodni, że mając na uwadze wielowątkowość tej problematyki, należy dążyć do całościowego podejścia. Konieczna jest zatem zmiana systemu, aby zminimalizować możliwość zastosowania przymusu. Wyrażono obawę, że pełna instytucjonalizacja danego mechanizmu zwiększy skłonność do jego nadużywania.

b) Działania podjęte w związku z pracami Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego oraz Komisji Ekspertów ds. Zdrowia

- Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego;
- Wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie stosowania przymusu wobec pacjentów na oddziałach niepsychiatrycznych, wobec braku regulacji prawnych w tym zakresie.

c) Planowane działania na rok 2024

- Monitorowanie kwestii opieki geriatrycznej, w szczególności z uwzględnieniem następstw pandemii COVID-19;
- Kontynuowanie działań w zakresie stosowania środków przymusu wobec osób na oddziałach niepsychiatrycznych;
- Kontynuowanie prac w zakresie problematyki osób z autyzmem, autoagresją oraz doświadczających terapii typu holding;
- Monitorowanie realizacji pilotażu Narodowego Programu Ochrony Zdrowia;
- Podejmowanie działań na rzecz wsparcia psychiatrii dla dzieci i młodzieży;
- Prawa kobiet rodzących.

Komisja Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni

W 2023 r. Komisja Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni odbyła 7 spotkań plenarnych, a ponadto miały miejsce spotkania zespołów problemowych. Komisja najwięcej czasu poświęciła na przygotowanie materiałów do założeń ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z uzasadnieniami. Przyjęto zasadę, że wymogi ochrony klimatu będą nadrzędne nad rozstrzygnięciami przestrzennymi. W dokumencie znajdują się zapisy dotyczące przyrodniczych uwarunkowań, ograniczeń i możliwości przekształcania sposobu użytkowania terenu wraz z zasadami standardami środowiskowymi, na jakich przekształcenie jest dopuszczalne. Dużo czasu poświęcono także na dyskusje nad propozycjami zwiększenia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym oraz jawności działań organów władzy publicznej i innych podmiotów uczestniczących w procesie uchwalania aktów prawa miejscowego. Trwają prace nad ostatecznymi wersjami innych dokumentów przygotowywanych założeń, w tym:

- Indeks organów (wedle obowiązujących obecnie przepisów) uczestniczących w procedurze planistycznej;

- Projekt treści dokumentu faktograficznego stanowiącego podstawę podejmowania rozstrzygnięć przestrzennych w planie struktury i planie zabudowy;
- Standardy środowiskowe w planowaniu przestrzennym.

W skład 36-osobowej Komisji wchodzi pracownicy naukowci: prawa, ekonomii, administracji publicznej, socjologii, architektury krajobrazu i urbanizacji, polityki gospodarczej, architektury, gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, klimatologii, politologii z doświadczeniem praktycznym, przedstawiciele samorządów miejskich i gminnych, aktywiści Strajku Klimatycznego i ochrony środowiska.

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

W 2023 r. w pełnym składzie Komisja spotkała się 3 razy i wielokrotnie w zespołach zadaniowych. W ramach prac Komisji omówiono następujące tematy:

a) Wykluczenie cyfrowe osób starszych

Od czterech lat organizacje pozarządowe, podobnie jak inne podmioty prawne, mają obowiązek sporządzać, podpisywać i przysyłać sprawozdania finansowe wyłącznie w formie elektronicznej. Te wymogi prowadzą do rezygnacji osób starszych, często wykluczonych cyfrowo, z pełnienia funkcji zarządczych w organizacjach społecznych. Natomiast obowiązek podpisywania wymienionych dokumentów wyłącznie podpisem elektronicznym powoduje dodatkowe koszty dla organizacji. W szczególnie trudnej sytuacji są organizacje kombatanckie, uniwersytety trzeciego wieku, koła gospodyń wiejskich, zrzeszające seniorki i seniorów, którzy nie posiadają odpowiednich kompetencji cyfrowych pozwalających spełnić wymogi sprawozdawczości podatkowej. Zdaniem Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych wymogi sprawozdawania finansowego wyłącznie w formie elektronicznej dyskryminują osoby starsze i nie są w zgodzie z przepisami ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Przepisy wymienionych ustaw wymagają zapewnienia alternatywnych rozwiązań w zakresie dostępu do usług publicznych. Komisja przedstawiła swoją opinię Rzecznikowi Praw Obywatelskich z prośbą o analizę i ewentualną interwencję.

b) System wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania

W 2016 r. Komisja Ekspertów opracowała model systemu wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania. Zaproponowany model uwzględnia 7 obszarów istotnych z

punktu widzenia potrzeb osób starszych: bezpieczeństwo ekonomiczne, zdrowie, opieka, bezpieczeństwo w środowisku zamieszkania, czas wolny, edukacja i mieszkalnictwo. Model był konsultowany i upowszechniany na spotkaniach z samorządami, instytucjami i organizacjami społecznymi także w ramach prowadzonego przez Fundację Małopolska Izba Samorządowa projektu „Lokalne ośrodki wiedzy i edukacji”. Wdrożenie modelu wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania Fundacja MIS prowadzi w gminie Wielka Wieś w woj. małopolskim. Doświadczenia Fundacji MIS wskazują, że proces wdrażania modelu powinien rozpocząć się od prezentacji tego systemu, a kolejnym krokiem powinna być diagnoza zasobów jednostki samorządowej oraz diagnoza potrzeb. Warto upowszechniać doświadczenia z wdrożenia systemu wsparcia jako dobry przykład realizacji polityki senioralnej.

c) Osoby starsze na rynku pracy – zatrudnienie osób 50+ w wynikach badania SHARE

Badanie stanu zdrowia, starzenia się populacji i procesów emerytalnych przeprowadzane jest co 2 lata w 29 krajach europejskich. Badanie Share charakteryzuje się tym, że co dwa lata pytani są ci sami respondenci, co pozwala na porównanie, jak zmienia się ich sytuacja na rynku pracy. Ostatnie badanie zostało przeprowadzone w 2022 r. Z dotychczas przeprowadzonych badań bardzo wyraźnie wynika, że kobiety w wieku 50+ są w dużo gorszej sytuacji na rynku pracy niż mężczyźni. Fakt, że od lat występują te same czynniki wpływające na gorszą pozycję kobiet na rynku pracy, świadczy o tym, że nic się nie zmienia, nie są wprowadzane nowe regulacje czy rozwiązania w tym zakresie. Jest nadzieja, że kolejne pokolenia, które są lepiej wykształcone, będą w lepszej sytuacji na rynku pracy i dłużej na nim pozostaną. W Polsce zatrudnienie osób w wieku 50–64 lata jest niższe o ok. 10% niż w innych krajach europejskich. U kobiet w wieku 55–64 lata powodem niskiego zatrudnienia są przede wszystkim obowiązki rodzinne, głównie opiekuńcze nad współmałżonkiem, rodzicami lub wnukami, zły stan zdrowia i niepełnosprawność. U mężczyzn w wieku 64–69 lat powodem przejścia na emeryturę głównie były problemy zdrowotne utrudniające pracę. Istotnymi barierami w pozostaniu na rynku pracy są m.in.: małe możliwości zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, niedostosowanie miejsca pracy do potrzeb osoby starszej, małe możliwości doksztalcania się i dyskryminacja w miejscu pracy. Aby w Polsce utrzymać osoby 50+ na rynku pracy, należy przede wszystkim podjąć działania wspierające utrzymanie dobrego stanu zdrowia,

poprawić dostęp do edukacji. Trzeba też zmienić nastawienie pracodawców, uświadamiając im znaczny potencjał starszych pracowników.

d) Kongres Praca. Praca dla seniorów? Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce, jej uwarunkowania i skutki. Konferencja w BRPO

21 czerwca 2023 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się konferencja „Kongres Praca. Praca dla seniorów? Sytuacja osób starszych na rynku pracy w Polsce”, podczas której analizowano charakterystykę polskiego rynku pracy osób starszych i wskazywano kierunki zmian. Wydarzenie to zostało zorganizowane przez RPO i Międzynarodowy Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego. Każdy obywatel, bez względu na wiek, ma prawo do pracy, wolności zatrudnienia, wyboru zawodu i miejsca pracy. Gwarantuje to Konstytucja i Kodeks pracy. W przypadku osób starszych ma to szczególne znaczenie, bo praca jest dla nich nie tylko źródłem dochodów, ale także potwierdzeniem przydatności dla społeczeństwa, źródłem satysfakcji, sposobem przeciwdziałania izolacji społecznej. Praca i kształcenie ustawiczne przyczyniają się do stałego rozwoju i utrzymania człowieka w dobrej kondycji fizycznej i psychicznej. Prawo do pracy w starszym wieku jest uzależnione od możliwości realizacji innych praw, w tym prawa do opieki zdrowotnej, prawa do edukacji, prawa do włączenia społecznego i cyfrowego, przeciwdziałania ageizmowi na rynku pracy czy negatywnym stereotypom związanym ze starzeniem się. W prawie polskim i unijnym obowiązuje zakaz dyskryminacji ze względu na wiek na rynku pracy. Jednak bez oddziaływania na pozostałe obszary życia te przepisy często pozostają nieefektywne.

e) Złota Księga Dobrych Praktyk na rzecz zapobiegania przedwczesnej dezaktywizacji zawodowej

W listopadzie 2023 r. został ogłoszony konkurs na dobre praktyki utrzymujące osoby starsze w zatrudnieniu. Celem konkursu było upowszechnienie przedsięwzięć, które sprzyjają dłuższej aktywności zawodowej w cyklu życia człowieka, tj. uwzględniają zmieniające się z wiekiem potrzeby i możliwości pracowników, służą wzmacnianiu motywacji, kompetencji i zdolności do pracy w każdym etapie kariery zawodowej. W szczególności chodzi o promowanie działań, które zapobiegają marnotrawstwu zasobów i specyficznych właściwości pokolenia przedwcześnie odchodzącego z rynku pracy. Nagrodą dla wyróżnionych przedsięwzięć będzie umieszczenie ich opisu w prowadzonej

pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich „Złotej Księdze Dobrych Praktyk” i możliwość upowszechniania w ten sposób własnych osiągnięć.

f) Stan zdrowia osób starszych w badaniu PolSenior2

PolSenior2 to ogólnopolskie badanie stanu zdrowia starszych Polaków, ich sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz jakości życia, realizowane w ramach Narodowego Programu Zdrowia 2016–2020 ze środków Ministerstwa Zdrowia. Badanie to zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 5987 mieszkańców Polski w wieku 60 lat i więcej od września 2018 r. do grudnia 2019 r. Światowa Organizacja Zdrowia określa zdrowe starzenie się jako proces rozwijania i utrzymywania zdolności funkcjonalnej, która umożliwia dobre samopoczucie w starszym wieku.

g) Model opieki długoterminowej nad osobami nieuleczalnie chorymi i ich opiekunami domowymi na obszarach wiejskich Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza

Obszarem działania Hospicjum Proroka Eliasza są tereny wiejskie w powiecie białostockim. Jednym z celów realizowanych przez Hospicjum jest dbanie o zdrowie społeczne, co uwarunkowane jest dostępem nie tylko do opieki medycznej, ale także do czystej wody i toalety.

h) Dostęp do opieki paliatywnej jest prawem, a nie przywilejem człowieka

Zgodnie ze wskazaniem Światowej Organizacji Zdrowia śmierć pacjenta nie kończy opieki paliatywnej, ponieważ należy jeszcze zadbać o rodzinę w żałobie. W Polsce śmierć pacjenta kończy opiekę paliatywną. Nowy model hospicjum domowego na terenach wiejskich został wybrany do skalowania i obecnie jest wdrażany w 21 ośrodkach w Polsce.

i) Model opieki domowej na obszarach wiejskich – skalowanie innowacji społecznej

Model jest skalowany przez 3 podmioty: Ośrodek Wspierania Organizacji Pozarządowych w Białymstoku, Fundacja Hospicjum Proroka Eliasza i Centrum Aktywności Lokalnej CAL w Warszawie. Skalowanie projektu było realizowane od 1 października 2021 r. do 30 listopada 2023 r. W szczególności skalowaniu podlegają dwa elementy: dostosowanie usług społecznych i zdrowotnych, świadczonych w formie domowej do rzeczywistych i indywidualnych potrzeb osób chorych oraz włączenie do

zespołu opieki domowej opiekunów, którzy będą wspierać specjalistów w opiece nad chorymi.

j) Badanie dostępności usług społecznych dla osób starszych mieszkających w gminach wiejskich

Celem badania była pogłębiona analiza sytuacji osób starszych na obszarach wiejskich o różnej strukturze gospodarczo-społeczno-demograficznej ze szczególnym uwzględnieniem dostępności usług społecznych. Badanie zostało opracowane przez Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych przy RPO we współpracy z Instytutem Rozwoju Wsi i Rolnictwa oraz Fundacją Wspomagania Wsi. Badanie ma charakter jakościowy. W trakcie badania oprócz zapisków i zdjęć z obserwacji zostały przeprowadzone wywiady indywidualne i grupowe z użyciem wcześniej opracowanych pytań. Wyniki badania zostaną opracowane i upublicznione w 2024 r.

k) Zjawisko przemocy wobec osób starszych

Przemoc może mieć różne oblicza, może być to przemoc fizyczna, psychiczna, ekonomiczna – to te najbardziej znane i rozpoznawane formy. Należy pamiętać, że zaniedbanie, zaniechanie, naruszenie godności, naruszenie praw osób starszych, pozbawienie prawa wyboru, nadużywanie zaufania, wykorzystywanie to też formy przemocy. Temat przemocy wobec osób starszych będzie kontynuowany przez Komisję Ekspertów ds. Osób Starszych w 2024 r.

l) Działania na rzecz osób z zespołem otępiennym

W ramach Komisji Ekspertów ds. Osób starszych został powołany zespół ds. przemocy wobec osób z zespołem otępiennym, w skład którego wchodzi także przedstawiciele Alzheimer Polska. Została zorganizowana konferencja „Zaginienia wśród osób z zespołem otępiennym – jak zapewnić bezpieczeństwo podopiecznym?”. Wydarzenie miało miejsce 13 września 2023 r. w Biurze RPO, a jego współorganizatorami byli: Związek Stowarzyszeń Alzheimer Polska, Wydział Poszukiwań i Identyfikacji Osób Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji i Fundacja Itaka – Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych. Było to już siódme spotkanie poświęcone osobom żyjącym z otępieniem, ich rodzinom, opiekunom, które BRPO organizuje co roku we wrześniu – Światowym Miesiącu Choroby Alzheimera. Podobnie jak w poprzednich latach

konferencja miała formułę „gwiazdzistą”, a w debacie udział wzięli uczestnicy spotkań lokalnych zorganizowanych w niemal 100 miejscach w kraju.

ł) publikacje

W 2023 roku zostały opublikowane następujące publikacje:

- Broszura „Otepienie (demencja) Jak zapobiegać zaginięciom?”
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-08/Otepienie_demencja_jak_zapobiegac_zaginiociom_-_broszura_dostepna.pdf;
- Ulotka „Zaginięcia osoby z zaburzeniami pamięci lub orientacji”
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-08/zaginięcia_pl_dostępne.pdf;
- Ulotka „Informacje istotne z punktu widzenia poszukiwań, które warto przygotować dla Policji”
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-08/zaginięcia_policja_pl_dostępne.pdf.

Ulotki zostały przetłumaczone i opublikowane także w języku ukraińskim.

Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych

W 2023 r. komisja ekspertów spotkała się 3 razy. Dodatkowo spotykał się zespół roboczy ds. standardów dostępności. Do komisji ekspertów dołączyli: Stanisław Porowski, Daniel Kowalski ze Stowarzyszenia Polski Instytut Praw Głuchych oraz Zuzanna Borowska, członek Zarządu Głównego Polskiego Związku Głuchych.

a) Dostęp do ochrony zdrowia psychicznego

Głusi w Polsce nie mają dostępu do psychoterapii. W USA uważa się to za przejaw dyskryminacji, a osoby te mogą starać się o zadośćuczynienie. Podkreślono, że tłumacza PJM nie można wyprosić z gabinetu lekarskiego, ponieważ jest on kluczowy podczas komunikacji z pacjentem. Istotne jest wypracowanie standardów w formie wiążącego rozporządzenia.

b) Dostępność wyborów i kampanii wyborczej

Komisja rozmawiała o dostępności procesu wyborczego. Głusi są jedną z najbardziej wykluczonych grup z dostępu do informacji o wyborach i programach wyborczych. Bez dostępu do informacji, bez odpowiedniego tłumaczenia na PJM wybór spośród komitetów wyborczych i osób kandydujących jest niemożliwy. Stowarzyszenie Polskiego Instytutu

Praw Głuchych już w 2019 r. złożyło petycję, jeżeli chodzi o dostępność prowadzonych kampanii wyborczych. Wnioskowano o nałożenie na komitety wyborcze obowiązku udostępniania informacji w polskim języku migowym. Komisja przygotowała projekt nowelizacji, został on skierowany do pierwszego czytania i na tym prace się zakończyły. Pełnomocniczka RPO do spraw praw osób z niepełnosprawnościami, Monika Wiszyńska-Rakowska, omówiła wystąpienie RPO w sprawie dostępności dla głuchych debat wyborczych transmitowanych w telewizji. Wskazała, że przy okazji kampanii prezydenckiej z 2020 roku RPO zwracał się do KRRiT w sprawie jakości zamieszczanych udogodnień dla niesłyszących, w tym wielkości tłumaczy PJM czy zamieszczanego tekstu w napisach. Widzowie skarżyli się, że tłumacz był za mały, ukryty, a napisy pojawiały się ze znacznym opóźnieniem i nie obejmowały całości przekazu. Pełnomocniczka wspomniała również, że KRRiT prowadzi punkt kontaktowy ds. dostępności usług medialnych dla osób z niepełnosprawnością wzroku i słuchu. Tam można zgłosić się, aby uzyskać informacje dotyczące dostępności programów oraz złożyć skargę na brak dostępności. Adres, pod który można kierować skargi, to email: skargi@krrit.gov.pl. Pracownicy Biura prowadzili korespondencję z przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej, w której wielokrotnie zachęcali do zwracania uwagi samorządom, komitetom wyborczym na działania zwiększające dostępność. Na wniosek BRPO, w zakresie praw osób głuchych, PKW przychyliła się jedynie do zmiany nazwy filmików opatrzonych podpisem j. polski migowy na wprowadzenie pełnej nazwy – polski język migowy (PJM). Po wystąpieniu RPO Przewodniczący KRRiT zapewnił, że zwróci uwagę nadawców publicznych, by wsparli osoby z niepełnosprawnością wzroku i słuchu, umożliwiając im zdobycie informacji o kandydatach startujących w wyborach oraz o ich programach. Eksperci zwrócili uwagę, że żadna partia nie zadbała o tłumaczenie swoich spotów na PJM. Jedyną kandydatką, która zadbała o tłumaczenie na PJM swoich spotów wyborczych, była Daria Gosek-Popiołek. W mediach społecznościowych, takich jak: TikTok czy Instagram, eksperci zaobserwowali wyłącznie umieszczanie napisów, co nie pozwala zapoznać się z materiałem osobom posługującym się PJM. Podkreślono jednak, że tłumaczenie debaty wyborczej w TVP spełniało wymogi jakościowe, wizerunek tłumacza był większy niż dotychczas, ale wciąż nie był on w standardzie 1/8 ekranu. Oburzenie wywołał brak tłumacza PJM podczas ogłoszenia wyników wyborów przez PKW. Podkreślano, że osoby głuche często nie wiedzą, w jaki sposób głosować, dlatego nie angażują się w życie polityczne. Postulowano konieczność zmian w aktach prawnych, aby dostępność była obowiązkiem, a nie tylko dobrą wolą.

c) Edukacja

Eksperci zdecydowali, że należy skupić się na tym, co jest dobre dla dzieci. Poprzez dobre praktyki można wskazywać, jak pracować w szkołach specjalnych, a jak w szkołach integracyjnych oraz w szkołach ogólnodostępnych. Ustawa o PJM powinna wspierać te działania. Rozmawiano o przygotowanym eksperymencie edukacyjnym, który ma potwierdzić efektywność edukacji dwujęzycznej. Eksperyment edukacji dwujęzycznej jest w trakcie zgłaszania do MEN przez Instytut Głuchoniemych przy współpracy z Uniwersytetem Warszawskim. Projekt zaplanowany jest na 5 lat i ma metodami naukowymi wykazać skuteczność edukacji dwujęzycznej. Po uzyskaniu wyników każda placówka zainteresowana przyjęciem metody nauczania będzie mogła to uczynić. Omówiono wystąpienie generalne dotyczące edukacji dwujęzycznej skierowane do Ministerstwa Edukacji i Nauki. RPO zwrócił się w nim z prośbą o podjęcie działań na rzecz zwiększenia dostępności systemu edukacji dla uczniów z niepełnosprawnością słuchu. W wystąpieniu podkreślono, że osoby głuche i słabosłyszące mogą znać język polski na różnym poziomie i wymagać różnego rodzaju wsparcia. Istotnym postulatem jest wdrożenie dwujęzycznego nauczania uczniów głuchych poprzez utworzenie przedmiotów „Polski Język Migowy” i „Język polski dla głuchych” oraz objęcie ich podstawą programową. Do tego niezbędne jest weryfikowanie poziomu znajomości polskiego języka migowego u nauczycieli osób z niepełnosprawnością słuchu oraz opracowywanie podręczników i materiałów w PJM. Do osiągnięcia tego celu potrzebna jest kompleksowa reforma systemu oświaty z możliwością uelastycznienia podstawy programowej. Eksperti dyskutowali o efektywności edukacji na poziomie akademickim i potrzebie uzupełniania wiedzy zawodowej nauczycieli o dodatkowy przedmiot: komunikacja z głuchymi w języku PJM.

d) Dostępność numeru alarmowego 112

Komisja zwróciła uwagę na trudności ze zgłoszeniem sprawy przez osobę głuchą pod numerem alarmowym 112 oraz na brak stosownych procedur centrum powiadamiania ratunkowego.

e) Dostępności placówek ochrony zdrowia dla głuchych

Wskazano, że nawet największy szpital kliniczny nie jest w stanie ponieść kosztów tłumacza PJM ze względu na brak źródła finansowania tłumaczy. Szpitale w swoich budżetach nie mają zakontraktowanej usługi tłumaczenia na PJM, a przyjęcie tłumacza na

stałe wiązałoby się z obniżeniem wynagrodzeń lekarzy. Dlatego niezbędne jest stałe źródło finansowania dla tłumacza oraz uregulowanie zasad jego pracy w placówkach opieki zdrowotnej. Ustawa powinna wskazywać, kto ma być płatnikiem usługi.

5. Działalność międzynarodowa

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich na forum międzynarodowym przybiera zróżnicowany charakter. Można wyróżnić sześć zasadniczych filarów, na których się ona opiera.

Pierwszy z nich dotyczy kontaktów z instytucjami organizacji międzynarodowych, do których należy Polska. RPO najczęściej współpracuje z Unią Europejską, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Drugi filar działalności międzynarodowej Rzecznika wiąże się z przynależnością do organizacji, które zrzeszają na szczeblu międzynarodowym krajowe instytucje ochrony praw człowieka i ombudsmanów. Najważniejszymi zrzeszeniami tego rodzaju są: Globalny Związek Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (*Global Alliance of National Human Rights Institutions*, GANHRI), Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (*European Network of National Human Rights Institutions*, ENNHRI), Europejska Sieć Ombudsmanów (*European Network of Ombudsmen*) i Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (*International Ombudsman Institute*).

Trzeci filar działalności RPO na forum międzynarodowym dotyczy relacji dwustronnych i wielostronnych z instytucjami pełniącymi analogiczne lub zbliżone funkcje w innych państwach. W tym zakresie warto wyszczególnić współpracę na szczeblu regionalnym Europy Środkowo-Wschodniej. Rzecznik uczestniczy także w cyklicznych lub jednorazowych wydarzeniach tematycznych organizowanych przez inne podmioty międzynarodowe, kontaktuje się z przedstawicielstwami dyplomatycznymi państw obcych na terenie RP, a także bierze udział w spotkaniach z organami krajowymi państw zagranicznych.

Czwarty filar wiąże się ze szczególnymi kompetencjami, które Rzecznik uzyskał na podstawie szczególnych norm prawa międzynarodowego i prawa europejskiego. Mowa tutaj o kompetencjach związanych z wykonywaniem zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji na podstawie Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, a także pełnienie funkcji organu ds. równego traktowania w rozumieniu tzw. dyrektyw równościowych UE oraz o wykonywaniu zadań niezależnego organu monitorującego wdrażanie postanowień Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami.

Piąty filar dotyczy projektów międzynarodowych, które realizował Rzecznik. Należy jednak zauważyć, że źródłem finansowym w takich przypadkach są środki zewnętrzne, a efekty tych działań podejmowanych we współpracy z podmiotami zagranicznymi są kierowane na grunt krajowy.

W 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich został poddany ewaluacji w ramach procesu reakredytacji, który został przeprowadzony przez Podkomitet ds. akredytacji GANHRI. Proces ten polega na ocenie instytucji ochrony praw człowieka według kryteriów ustalonych w zasadach paryskich (*Principles Relating to the Status of National Human Rights Institutions*) przyjętych rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Kluczowe wymogi tych zasad odnoszą się do szerokiego zakresu mandatu Rzecznika, a także jego niezależności w stosunku do władz państwowych, pluralizmu czy też jego współpracy z innymi podmiotami społecznymi. Rzecznik Praw Obywatelskich po raz kolejny otrzymał najwyższą akredytację „A”. Działalność RPO została więc uznana za spełniającą standardy ustanowione dla krajowych instytucji praw człowieka.

Instytucje organizacji międzynarodowych

Unia Europejska

W zależności od instytucji UE relacje z Rzecznikiem mają zróżnicowany charakter. RPO najczęściej współpracuje z Agencją Praw Podstawowych. W 2023 r. z uwagi na wspólnie realizowany projekt dotyczący Karty Praw Podstawowych UE współpraca ta była bardziej wzmożona. Ponadto 30 marca 2023 r. Rzecznik Marcin Wiącek spotkał się z dyrektorem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) Michaeliem O’Flahertym⁷⁴². Rozmowa dotyczyła sytuacji cudzoziemców w związku z kryzysem na granicy polsko-białoruskiej, a także kwestii uchodźców wojennych z Ukrainy.

26 września 2023 r. Zastępca RPO Wojciech Brzozowski przyjął w biurze Emily O’Reilly, pełniącą funkcję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁷⁴³. Wśród głównych tematów rozmowy znalazł się kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej, a także aktualna sytuacja uchodźców oraz migrantów na terenie Polski. Dyskutowano również o działaniach Rzecznika dotyczących m.in. praworządności, prawnej dopuszczalności przerywania ciąży oraz ograniczenia możliwości komunikacji zewnętrznej przez osoby pozbawione wolności. Przedmiotem rozmowy były także sprawy

⁷⁴² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-dyrektor-agencji-praw-podstawowych-ue>

⁷⁴³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-wizyta-delegacja-europejski-ombudsman>

prowadzone przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wszczęte na podstawie skarg polskich obywateli. Uczestnicy spotkania dyskutowali również o formach współpracy międzyinstytucjonalnej. Warto w tym kontekście wspomnieć, że Biuro RPO utrzymuje stałe kontakty z Biurem ERPO. Jedną z form współpracy stanowi przynależność polskiego Rzecznika do Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich (*European Network of Ombudsmen*) i udział w cyklicznych spotkaniach przedstawicieli ombudsmenów.

Rada Europy

Rzecznik regularnie podejmuje działania związane z ochroną praw człowieka w systemie Rady Europy opartym na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

14 marca 2023 r. w Warszawie Rzecznik przyjął członków Komisji ds. wypełniania obowiązków i zobowiązań przez państwa członkowskie Rady Europy (Komisji Monitoringowej) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (ZPRE)⁷⁴⁴. Rozmowy dotyczyły wprowadzanych reform w wymiarze sprawiedliwości, niezależności sądownictwa, wykonywania wyroków ETPC oraz wolności mediów.

12 lipca 2023 r. RPO spotkał się z przedstawicielami Komisji Weneckiej w sprawie opinii dotyczącej „Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022”⁷⁴⁵.

W dniach 30–31 marca 2023 r. w Amsterdamie odbyła się konferencja zorganizowana przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy Dunję Mijatovic. Dotyczyła ona wpływu systemów algorytmicznych i wpływu narzędzi wspomaganych sztuczną inteligencją na prawa człowieka. Rzecznika na tym wydarzeniu reprezentował przedstawiciel Biura RPO. Obrady nawiązywały do rekomendacji wydanych przez Komisarza w maju 2019 r. *Unboxing Artificial Intelligence: 10 steps to protect Human Rights*⁷⁴⁶.

⁷⁴⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-delegacja-komisja-monitoringowa-rada-europy>

⁷⁴⁵ Opinia Komisji Weneckiej została wydana 26 lipca 2023 r. Można się z nią zapoznać pod adresem : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)021-e)

⁷⁴⁶ <https://www.coe.int/pl/web/commissioner/-/unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights>

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Ważnym partnerem RPO na płaszczyźnie międzynarodowej jest Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR). ODIHR odgrywa istotną rolę doradcą dla krajowych instytucji praw człowieka, zapewniając im wsparcie merytoryczne m.in. w opiniowaniu projektów krajowych aktów prawnych i w ocenie ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka. 15 lutego 2023 r. Rzecznik spotkał się z dyrektorem ODIHR Matteo Mecaccim i szefem Departamentu Demokratyzacji Konstantinem Vardzelashvilim⁷⁴⁷. Jeden z tematów rozmów dotyczył poszanowania zasady równości i innych praw obywatelskich w kontekście wyborów parlamentarnych w Polsce.

25 września 2023 r. Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Wojciech Brzozowski przyjął delegację misji obserwacji wyborów ODIHR przebywającą w Polsce w związku z zaplanowanymi na 15 października 2023 r. wyborami parlamentarnymi⁷⁴⁸. Spotkanie skupiło się na podejmowanych przez RPO działaniach dotyczących wyborów i zmian w prawie wyborczym.

Ponadto kontynuując tradycję z ubiegłych lat przedstawicielka Rzecznika uczestniczyła w Akademii Praw Człowieka, współorganizowanej przez ODIHR i ENNHRI, która odbyła się w dniach od 19–23 czerwca 2023 r. w Skopje. Tematem wiodącym tej edycji było zagadnienie praworządności. Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego Mirosław Wróblewski wygłosił wykład wprowadzający podczas tego wydarzenia.

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Rzecznik Praw Obywatelskich pozostaje w kontakcie z organami ONZ. Regularnie wspiera je merytorycznie, odpowiadając pozytywnie na zaproszenia do wnoszenia wkładów do raportów przygotowywanych przez ciała znajdujące się w strukturze ONZ. Ponadto RPO ma kontakt z organami ONZ poprzez działania podejmowane w ramach GANHRI, które ściśle współpracuje z ONZ.

8 marca 2023 r. Zastępca RPO Valeri Vachev spotkał się ze specjalną sprawozdawczynią ONZ ds. przemocy wobec kobiet i dziewcząt Reemą Alsalem⁷⁴⁹. Rozmowa dotyczyła aktualnego stanu ochrony prawnej przed przemocą, doświadczanej

⁷⁴⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-dyrektor-odihr-matteo-mecacci>

⁷⁴⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-spotkanie-delegacja-obwe-misja-obszernikow-wybory>

⁷⁴⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-specjalna-sprawozdawczyni-onz-przemoc-kobiety>

zwłaszcza przez kobiety i dziewczęta, edukacji antydyskryminacyjnej, a także problemów kobiet należących do grup wrażliwych.

Zrzeszenia organów ochrony praw człowieka i ombudsmanów

Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI)

Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI) jest organizacją partnerską ONZ zrzeszającą krajowe instytucje ochrony i promocji praw człowieka. Podobnie jak w ubiegłych latach Rzecznik angażował się w działania na rzecz osób starszych, podejmowanych we współpracy z GANHRI. W kwietniu 2023 r. Przedstawicielka Rzecznika wzięła udział w 13. dorocznej sesji grupy roboczej ONZ ds. starzenia się w Nowym Jorku⁷⁵⁰. Zaprezentowała tam oficjalne stanowisko Rzecznika i 25 innych organizacji krajowych instytucji praw człowieka z całego świata, w którym podkreślono wagę opracowania nowej Konwencji o Prawach Osób Starszych. Na obradach podjęto decyzję, na mocy której stworzona zostanie przestrzeń do przygotowania oficjalnego dokumentu identyfikującego luki w prawie międzynarodowym w zakresie ochrony praw osób starszych.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI)

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka zrzesza 47 instytucji praw człowieka w całej Europie. Sieć ta ma na celu promocję i zwiększanie ochrony praw człowieka w regionie. Działania te realizowane są m.in. poprzez pomoc w tworzeniu i akredytacji krajowych instytucji praw człowieka, a także wsparcie merytoryczne. ENNHRI pełni również ważną rolę doradczą w zakresie obowiązujących standardów ochrony praw człowieka zawartych w międzynarodowych aktach prawnych, a także monitoruje proces wdrażania i realizowania przez państwa członkowskie dyrektyw Unii Europejskiej.

W dniach 9–10 października 2023 r. w Brukseli Rzecznik i jego Zastępca wzięli udział w obchodach 10-lecia ENNHRI. Wydarzenie to zostało połączone z konferencją problemową, na której dyskutowano m.in. o przyszłych wyzwaniach w zakresie ochrony i promocji praw człowieka, o demokracji i o praworządności w Europie⁷⁵¹.

Przedstawiciel Rzecznika wziął udział w drugim Zgromadzeniu Ogólnym ENNHRI, które odbyło się 14 marca 2023 r. Reprezentanci członków ENNHRI zebrali się w

⁷⁵⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sesja-onz-oewga-decyzja>

⁷⁵¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-konferencja-10-lat-ennhri>

Genewie, aby podjąć decyzje dotyczące funkcjonowania organizacji i zdecydować o zwołaniu Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego ENNHRI 11 kwietnia 2023 r. w sprawie wykluczenia z organizacji Rosyjskiego Komisarza Praw Człowieka. Powodem podjęcia tej inicjatywy było naruszenie przez niego obowiązków członkowskich i naruszenie statutu ENNHRI. W wyniku głosowania podjęto uchwałę o wykluczeniu go z członkostwa⁷⁵².

Pracownicy BRPO regularnie uczestniczą w spotkaniach tematycznych grup roboczych koordynowanych przez ENNHRI, w których skład wchodzi przedstawiciele innych krajowych organów ochrony praw człowieka. Przedstawiciel Rzecznika uczestniczył w konferencji ENNHRI „Co-Lab: Artificial Intelligence”, która odbyła się na przełomie listopada i grudnia 2023 r. w Lublanie. Dyrektor ZPKMiE Mirosław Wróblewski przewodniczył dyskusji nt. relacji między narzędziami wykorzystującymi sztuczną inteligencję a ochroną prywatności i ochroną danych osobowych.

Wśród wydarzeń tematycznych zorganizowanych przez ENNHRI w 2023 r. warto też wyróżnić zebranie grupy roboczej dotyczące wykonywania wyroków ETPC i roli organów ochrony praw człowieka. Odbyło się ono w dniach 14–15 listopada w Strasburgu, a 16 listopada została zorganizowana wizyta studyjna w Europejskim Trybunale Praw Człowieka.

ENNHRI pełni także funkcję koordynującą i wspomagającą inicjatywy podejmowane wspólnie przez kilka organizacji lub instytucji. Takim przykładem jest Akademia Praw Człowieka współorganizowana z Radą Europy oraz wydarzenie, które zostało zorganizowane w dniach 27–29 września 2023 r. w Helsinkach. Była to platforma współpracy w zakresie praw społecznych i ekonomicznych czterech instytucji: Rady Europy, Agencji Praw Podstawowych UE, ENNHRI i EQUINET. Przedstawiciel Rzecznika wziął udział w konferencji, której tematem przewodnim była realizacja praw socjalnych w dobie cyfryzacji.

Warto również podkreślić, że przedstawiciel RPO, Dyrektor Mirosław Wróblewski, w 2023 r. kontynuował trzyletnią kadencję w zarządzie ENNHRI, którą rozpoczął 31 marca 2022 r.

⁷⁵² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ennhri-wykluczenie-rosyjska-komisarz-praw-czlowieka>

Europejska Sieć Ombudsmanów (ENO)

Europejska Sieć Ombudsmanów (*European Network of Ombudsmen*) składa się z ponad 95 biur w 36 krajach europejskich. Sieć obejmuje krajowych i regionalnych ombudsmanów oraz podobne organy państw członkowskich Unii Europejskiej, krajów kandydujących do członkostwa w UE i innych krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego. Sieć powstała w 1996 r. i stanowi forum współpracy dla instytucji rzeczników.

Rzecznik Marcin Wiącek wraz z Zastępcą RPO Wojciechem Brzozowskim wzięli udział w corocznej konferencji, która została zorganizowana pod egidą ERPO w ramach ENO⁷⁵³. Odbyła się ona w dniach 9–10 listopada 2023 r. w Parlamencie Europejskim w Brukseli. Tematem przewodnim wydarzenia były współczesne wyzwania w obszarze ochrony praw człowieka, dotyczące sztucznej inteligencji i migracji. Uczestnicy debatowali na temat konsekwencji polityki Unii Europejskiej w obszarze migracji, jak również poddali pod dyskusję korzyści i zagrożenia związane z wykorzystaniem narzędzi opartych na sztucznej inteligencji przez administrację publiczną. Ponadto ombudsmeni dywagowali o standardach etycznych w administracji publicznej.

Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (IOI)

Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (*International Ombudsman Institute*) zrzesza ponad dwieście instytucji ombudsmanów z ponad stu państw, co czyni go największą organizacją tego typu na świecie. Służy on jako platforma wymiany doświadczeń dla instytucji praw człowieka o różnym statusie i zakresie uprawnień, których fundamentalną zasadą jest niezależność od władzy wykonawczej i ochrona obywateli przed naruszeniami ich praw lub nadużyciem władzy ze strony administracji publicznej.

W 2023 r. nie było większych przedsięwzięć IOI, z uwagi na 13. konferencję światową, która odbędzie się 2024 r. w Hadze.

Rzecznik pozostał jednak aktywny w działaniach organizacji, biorąc m.in. udział w wyborach członków zarządów organizacji, które odbyły się pod koniec roku.

⁷⁵³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-konferencja-eno-bruksela>

Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN)

Sieć niezależnych organów ds. skarg policyjnych (*Independent Police Complaints Authorities' Network, IPCAN*) jest nieformalną platformą wymiany i współpracy między niezależnymi organami, głównie z państw UE. Aktualnie organizacja zrzesza 25 członków, w tym od 2021 r. polskiego RPO.

Przedstawiciel Rzecznika uczestniczył w spotkaniu organizacji IPCAN połączonej z konferencją Rady Europy pt. „Police activities in a context of violence and use of force”, które odbyło się w dniach 23–25 maja 2023 r. w Strasburgu. Wydarzenie to zostało poświęcone kwestiom związanym z nieuprawnionym użyciem siły przez policję. Członkowie IPCAN w wyniku obrad przyjęli deklarację w przedmiocie użycia siły przez policję⁷⁵⁴.

Międzynarodowa Konferencja Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych (ICOAF)

Rzecznik Praw Obywatelskich bierze także udział w wydarzeniach Międzynarodowej Konferencji Ombudsmanów ds. Sił Zbrojnych (*International Conference of Ombuds Institutions For the Armed Forces, ICOAF*). Inicjatywa ta powstała w 2009 r. w celu stworzenia okazji do wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń związanych z uprawnieniami i funkcjonowaniem instytucji ombudsmanskich w sferze sił zbrojnych, które istnieją pod różnymi nazwami i w różnych modelach. Przedstawiciel Rzecznika uczestniczył w 15. corocznej konferencji, która odbyła się w dniach 18–20 czerwca 2023 r. w Wiedniu. Dyskutowano na niej o skutkach zmian klimatycznych w kontekście funkcjonowania sił zbrojnych.

Kontakty bezpośrednie z zagranicznymi instytucjami ochrony praw człowieka i ombudsmanami oraz innymi organizacjami

Współpraca z regionalnymi instytucjami ochrony praw człowieka

W 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął się organizacji szczytu ombudsmanów państw Grupy Wyszehradzkiej. Wydarzenie to odbyło się w dniach 18–20 października 2023 r. na Dolnym Śląsku⁷⁵⁵. Na zaproszenie RPO Marcina Wiącka do Wrocławia i Świdnicy przybyli ombudsmani Węgier i Słowacji oraz zastępca ombudsmana Czech wraz z delegacjami. Szczególną uwagę podczas rozmów poświęcono władzy

⁷⁵⁴ Z pełną treścią deklaracji w języku angielskim można zapoznać się pod adresem: <https://ipcan.org/news/strasbourg-declaration-on-the-use-of-force-by-the-police-2>

⁷⁵⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/szczyt-ombudsmanow-panstw-v4-2023>

sądowniczej, a także zagadnieniom dotyczącym wykonywania przez ombudsmanów funkcji krajowych mechanizmów prewencji tortur oraz organów równego traktowania. Na szczycie ombudsmani Czech, Słowacji, Węgier i Polski podpisali wspólną deklarację, w której potwierdzili zaangażowanie na rzecz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, zgodnie z konstytucjami i ustawodawstwem krajowym, a także prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej⁷⁵⁶.

Ponadto Rzecznik rozwijał współpracę bilateralną ze swoimi odpowiednikami w regionie. W dniach 24–26 maja 2023 r. RPO Marcin Wiącek i Zastępca RPO Valeri Vachev złożyli oficjalną wizytę na Węgrzech, na zaproszenie Rzecznika Praw Obywatelskich Węgier Ákosa Kozmy. Głównym celem wizyty była wymiana doświadczeń. Dyskutowano o wykonywaniu mandatu organu do spraw wdrażania postanowień Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami. Omówiono dobre praktyki w zakresie reakcji na kryzys humanitarny w związku z eskalacją agresji rosyjskiej na terytorium Ukrainy w lutym 2022 r. Rzecznicy wizytowali również punkt pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy na ukraińsko-węgierskim przejściu granicznym w Beregsurány.

Z kolei delegacja pracowników węgierskiego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich gościła w Warszawie z wizytą studyjną 31 października 2023 r.⁷⁵⁷ W jej ramach odbyły się trzy sesje robocze, w których uczestniczyli przedstawiciele Biura RPO. Zaprezentowali oni ustawowe kompetencje i strukturę organizacyjną BRPO, a także omówili podejmowane działania w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi. Następnie rozmawiano o działaniach inicjowanych przez Rzecznika w sprawie uchodźców z Ukrainy przybywających do Polski oraz o sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Ostatnia sesja dotyczyła doświadczeń RPO jako niezależnego organu ds. równego traktowania, w szczególności w zakresie działalności podejmowanej na rzecz osób z niepełnosprawnościami, a także w ochronie praw osób LGBTQ+.

1 grudnia 2023 r. przedstawiciel Rzecznika wziął udział w międzynarodowej konferencji naukowej pt. „Let’s Build Bridges: Working Together to Protect and Promote Human Rights in Challenging Times”⁷⁵⁸, zorganizowanej przez węgierskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Dr Janusz Roszkiewicz z ZPKMiE wygłosił referat pt. „The greatest challenge for *Polish judiciary since 1989. How to appoint judges, so the people would trust them?*”. Omówił w nim problem statusu ok. 2300 sędziów powołanych na wniosek

⁷⁵⁶ Z pełną treścią deklaracji można się zapoznać pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wspolna-deklaracja-ombudsmanow-panstw-v4-szczyt-2023>

⁷⁵⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-wizyta-studyjna-ombudsman-wegry>

⁷⁵⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-konferencja-budapeszt-przedstawiciel-rpo>

Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r., który w ocenie Sądu Najwyższego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości UE budzi wątpliwości z punktu widzenia prawa do niezależnego sądu.

W dniach 13–15 grudnia 2023 r. RPO gościł słowackiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Róberta Dobrovodský’ego wraz z przedstawicielami mechanizmu prewencji⁷⁵⁹. Głównym celem wizyty było uzyskanie informacji o praktycznych aspektach działalności KMP w Polsce oraz o metodach realizacji wizytacji w miejscach pozbawienia wolności. Od 1 maja 2023 r. słowacki RPO jest jedną z trzech instytucji w tym kraju, które wykonują zadania i kompetencje krajowego mechanizmu prewencji. Poza przekazaniem wiedzy teoretycznej i praktycznej podczas cyklu spotkań członkowie słowackiej delegacji wraz z przedstawicielami KMP wizytowali także Areszt Śledczy Warszawa-Białołęka.

Współpraca z innymi instytucjami ochrony praw człowieka

W dniach 3–4 listopada 2023 r. RPO i jego Zastępca wzięli udział w programie wizyt instytucjonalnych we Włoszech, zorganizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich regionu Lacjum⁷⁶⁰. W ramach tej wizyty Rzecznicy odbyli spotkania z reprezentantami władz lokalnych, a także wzięli udział w sesjach roboczych z przedstawicielami instytucji związanych z ochroną praw człowieka. Wzięli oni również udział w sesji poświęconej kwestii zaangażowania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego i ochrony praw człowieka. Następnie spotkali się na Monte Cassino z władzami lokalnymi i przedstawicielami organizacji, która upamiętnia historię tego miejsca i działa na rzecz pokojowego rozwiązywania konfliktów.

Kontakty z innymi organizacjami

W 2023 r. na szczeblu międzynarodowym dużo uwagi poświęcono ochronie praw cudzoziemców, był to główny temat corocznej konferencji ENO. W wielu rozmowach Rzecznika lub jego przedstawicieli na forum międzynarodowym pojawiał się wątek sytuacji na granicy polsko-białoruskiej oraz problem uchodźców wojennych z Ukrainy.

Rzecznik 31 maja 2023 r. spotkał się z szefową misji Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji (*International Organization for Migration*, IOM) w Polsce Livią Styp-Rekowską⁷⁶¹. W centrum uwagi rozmówców znalazły się kwestie związane z sytuacją

⁷⁵⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wizyta-studyjna-ombudsman-slowacja-kmpt>

⁷⁶⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wizyta-delegacji-rpo-we-wloszech>

⁷⁶¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-szefowa-misji-iom-w-polsce>

Romów – zarówno polskich, jak i przybywających z Ukrainy do Polski. Rozmawiano również o działaniach podejmowanych w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi, o sytuacji osób znajdujących się w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców oraz o inicjatywach wspierających uchodźców wojennych w Polsce.

Od 20 do 27 maja 2023 r. odbyła się wizyta studyjna w Calais, w której udział wziął główny koordynator ds. współpracy strategicznej, Maciej Grześkowiak, na zaproszenie Francuskiego Narodowego Centrum Badań Naukowych (*Centre national de la recherche scientifique*). Jej celem było zapoznanie się z sytuacją humanitarną osób migrujących do Wielkiej Brytanii w sposób nieuregulowany oraz poznanie działań organizacji humanitarnych. Pozwoliło to na poszerzenie wiedzy instytucjonalnej dotyczącej działania systemu pomocy migrantom.

Przedstawicielka Rzecznika w dniach 8–10 czerwca 2023 r. uczestniczyła w zorganizowanej na wyspie Kos konferencji na temat zatrzymań imigrantów w Unii Europejskiej pt. „Immigration Detention in the EU”. Wydarzenie to koncentrowało się na tematyce detencji osób przybywających do Europy, szczególnie tych, którzy ubiegają się o azyl. Kwestie te rozważano przede wszystkim w świetle opracowanego na poziomie UE nowego paktu o migracji i azylu. Konferencja była połączona z wizytą w ośrodku detencyjnym.

Z inicjatywy Ministerstwa Spraw Zagranicznych zorganizowano spotkanie z przedstawicielami islandzkiego urzędu ds. ochrony dzieci Barnavernd i Krajowej Agencji ds. Dzieci i Rodzin w Reykjavíku. Odbyło się ono podczas dwudniowej wizyty 13–14 listopada 2023 r., w trakcie której Rzecznika reprezentował naczelnik Wydziału Prawa Rodzinnego BRPO Michał Kubalski. Dyskutowano na temat umieszczania dzieci polskiego pochodzenia w polskich rodzinach zastępczych na Islandii. Głównym celem wydarzenia było pozyskanie wiedzy na temat islandzkiego systemu pieczy zastępczej i omówienie zasad bilateralnej współpracy. Spotkanie zostało zorganizowane w odpowiedzi na liczne skargi obywateli, kierowane do wielu instytucji w Polsce w związku z ingerencją w sposób sprawowania władzy rodzicielskiej przez służby socjalne za granicą.

RPO spotkał się z przedstawicielami międzynarodowej fundacji Save the Children, z którymi rozmawiał o sytuacji dzieci z niepełnosprawnościami, z grup mniejszościowych, a także o sytuacji małoletnich na granicy polsko-białoruskiej i w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Dyskutowano również o tym, jak wojna w Ukrainie i związane z nią przesiedlenia wpłynęły na sytuację dzieci w Polsce.

Przedstawicielstwa dyplomatyczne i inne organy państw zagranicznych

Rzecznik utrzymuje kontakty z przedstawicielami misji dyplomatycznych akredytowanymi w Polsce. W 2023 r. RPO Marcin Wiącek i ZRPO Wojciech Brzozowski brali udział w wydarzeniach organizowanych przez misje dyplomatyczne państw, takich jak: Belgia, Finlandia, Hiszpania, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Słowacja, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Węgry i Wielka Brytania. Rzecznik był także gościem honorowym na spotkaniu „Klubu Ambasadorów Mówiących Po Polsku”, które odbyło się 9 marca 2023 r. w ambasadzie brytyjskiej⁷⁶².

RPO gościł dwie delegacje komisji niemieckiego Bundestagu. 1 czerwca 2023 r. Zastępca RPO Wojciech Brzozowski spotkał się w Biurze RPO z członkami Komisji Praw Człowieka oraz Pomocy Humanitarnej⁷⁶³, natomiast 27 czerwca 2023 r. w BRPO gościli przedstawiciele Komisji ds. Petycji niemieckiego Bundestagu. Współorganizatorami obu spotkań była Ambasada Niemiec.

Szczególne kompetencje RPO wynikające ze zobowiązań międzynarodowych

Krajowy Mechanizm Prewencji

Polski Krajowy Mechanizm Prewencji od początku swojego istnienia pozostaje aktywny na forum międzynarodowym. Aktywność ta przejawia się przede wszystkim w postaci wymiany wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy KMP w poszczególnych krajach. Ma to miejsce w ramach dwustronnych wymian, jak i wydarzeń gromadzących przedstawicieli wielu krajowych mechanizmów prewencji.

9 lutego 2023 r. w Pałacu Narodów w Genewie miała miejsce konferencja zorganizowana przez Podkomitet ds. Zapobiegania Torturom z okazji 15-lecia jego funkcjonowania oraz 20-lecia istnienia Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie Zakazu Stosowania Tortur i innego Okrutnego, Nieludzkiego Traktowania albo Karania (OPCAT)⁷⁶⁴. W wydarzeniu wzięli udział Zastępca RPO oraz dyrektorzy KMP. Zastępca w swoim wystąpieniu mówił m.in. o konieczności współdziałania na rzecz prewencji tortur z organizacjami pozarządowymi i z ekspertami zewnętrznymi, a także podkreślił znaczenie elastyczności działań w zakresie przeciwdziałania torturom.

⁷⁶² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-ambasadorowie-kamp>

⁷⁶³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-spotkanie-delegacja-komisja-praw-czlowieka-bundestag>

⁷⁶⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konferencja-20-lat-opcat-2023>

Dyrektor KMP Przemysław Kazimirski wziął udział w konferencji pod hasłem „Zapobieganie torturom i złemu traktowaniu: Międzynarodowe i europejskie standardy oraz dobre praktyki”, zorganizowanej przez Radę Europy w Ałmatach 20 kwietnia 2023 r.⁷⁶⁵ W swoim referacie mówił o kluczowej roli konsekwencji, widoczności oraz elastyczności, które stanowią trzy filary skutecznie działających krajowych mechanizmów prewencji tortur. Natomiast 10 października 2023 r. uczestniczył on także w panelu poświęconym tzw. Zasadom Mendeza, który został zorganizowany przez Europejskie Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT) w ramach Warszawskiej Konferencji Wymiaru Ludzkiego (*Warsaw Human Dimension Conference* – WHDC)⁷⁶⁶.

W 2023 r. odbyły się też dwa wydarzenia związane z prewencją tortur zorganizowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE. 9 i 10 listopada 2023 r. w Kopenhadze miało miejsce spotkanie przedstawicieli krajowych mechanizmów prewencji oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego z regionu OBWE, w którym wziął udział dyrektor KMP. Spotkanie zostało zorganizowane przez Radę Europy, ODIHR, Europejskie Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT) oraz biuro duńskiego Ombudsmána. Z kolei 7 grudnia 2023 r. w Warszawie odbyło się spotkanie z okazji opublikowania polskiej wersji publikacji „OBWE/ODIHR Przemoc seksualna i przemoc związana z płcią w miejscach pozbawienia wolności – zapobieganie i reagowanie. Standardy, rozwiązania, przykłady z regionu OBWE”⁷⁶⁷. W wydarzeniu wziął udział Zastępca RPO Wojciech Brzozowski wraz z kierownictwem KMP.

Działalność KMP była także głównym przedmiotem zainteresowania trzech delegacji zagranicznych, które gościł RPO. Jedną z nich była grudniowa wizyta studyjna Rzecznika Praw Obywatelskich Słowacji wraz z zespołem. Działalność KMP była również omawiana w ramach wspomnianej sierpniowej wizyty delegacji Ombudsmána Tadżykistanu. W dniach 26–28 kwietnia 2023 r. odbyła się wizyta studyjna Krajowego Mechanizmu Prewencji Republiki Macedonii Północnej, poświęcona wymianie doświadczeń⁷⁶⁸.

Organ ds. równego traktowania

Europejska Sieć Niezależnych Organów ds. Równości (*European Network of Equal Treatment Bodies*, Equinet) jest specjalistyczną organizacją międzynarodową zajmującą się tematyką równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji. Pracownicy BRPO

⁷⁶⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kmpt-konferencja-almaty-rada-europy>

⁷⁶⁶ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kmpt-zasady-mendeza-konferencja>

⁷⁶⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/odihr-spotkanie-przemoc-seksualna-plec-miejsc-detencji>

⁷⁶⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kmpt-spotkanie-delegacja-macedonia>

stale współpracują z organami Equinet poprzez udział w tematycznych grupach roboczych, seminariach, szkoleniach oraz konferencjach. Są oni także zaangażowani w przygotowywanie opracowań oraz raportów dotyczących uregulowań prawnych w dziedzinie równego traktowania.

Zgromadzenie Ogólne Equinetu odbyło się 11 października 2023 r. w Brukseli. Podsumowano na nim aktywności podjęte w 2023 r., jak również przedstawiono plan działania na 2024 r. Zgromadzenie Ogólne zostało połączone z konferencją „Po drugiej stronie prawa: egzekwowanie praw antydyskryminacyjnych”, która miała miejsce 12 października 2023 r. Celem konferencji była wymiana wiedzy eksperckiej nt. egzekwowania przepisów antydyskryminacyjnych przez organy równościowe.

Dyrektorka Zespołu ds. Równego Traktowania Magdalena Kuruś reprezentowała RPO na konferencji organizowanej przez Equinet, która odbyła się 14 i 15 grudnia 2023 r. w Berlinie. Miała ona związek z trwającymi w ramach UE pracami nad dyrektywami określającymi wspólne standardy dla organów ds. równościowych w państwach członkowskich. Dodatkowo zorganizowano warsztaty na temat doświadczeń w zakresie rzecznictwa. Projekt „Sprostanie wyzwaniom wspólnych standardów dla europejskich organów ds. równości”, w ramach którego odbyły się powyższe wydarzenia, jest realizowany przez Equinet przy wsparciu niemieckiej Federalnej Agencji Antydyskryminacyjnej (FADA).

Ważnym wydarzeniem w ostatnich latach z perspektywy organów równościowych było uchwalenie dyrektywy ws. równowagi między życiem zawodowym a prywatnym i jej wdrażanie w krajach członkowskich UE. Przedstawicielka Rzecznika wzięła udział w spotkaniu Grupy Roboczej Equinet ds. Równości Płci oraz w seminarium na temat tej dyrektywy. Zostały one zorganizowane w ramach Europejskiej Strategii Opieki we współpracy z Komisją Europejską w dniach 12–14 czerwca w Brukseli. Wskazana dyrektywa była także przedmiotem wystąpienia Aleksandry Szczerby z Zespołu ds. Równego Traktowania pt. „Rola organów równościowych we wzmocnieniu idei work-life balance, na przykładzie zaangażowania Rzecznika Praw Obywatelskich w proces implementacji dyrektywy 2019/1158 w Polsce podczas konferencji „Towards Gender Equality in Europe”, organizowanej w Bratysławie w dniach 25–27 września przez Słowackie Narodowe Centrum Praw Człowieka.

17 maja 2023 r. odbyło się spotkanie Zastępcy RPO Wojciecha Brzozowskiego z Ambasadorem Królestwa Norwegii w Polsce Andersem Eide i Ambasadorem Stanów

Zjednoczonych w Polsce Markiem Brzezinskim⁷⁶⁹. Dyplomaci wręczyli Rzecznikowi list poparcia dla działań na rzecz równych praw społeczności LGBTQI+ w imieniu 47 ambasad i przedstawicielstw instytucji międzynarodowych w Polsce.

Organ monitorujący wdrażanie postanowień Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje bieżące aktywności polegające na wymianie wiedzy i doświadczeń z zagranicznymi instytucjami pełniącymi funkcję niezależnych organów ds. monitorowania i wdrażania postanowień Konwencji. Regularnie odbywa się to w ramach odpowiedniej grupy roboczej Equinetu, jak również w grupie roboczej dotyczącej dobrych praktyk w procesie deinstytucjonalizacji koordynowanej przez Biuro Wysokiego komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw praw człowieka (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*).

Pełnomocniczka RPO ds. wdrażania postanowień Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami Monika Wiszyńska-Rakowska wzięła udział w sesji warsztatowej dotyczącej dostępności w świecie cyfrowym oraz w konferencji poświęconej zagadnieniom związanym z dyrektywą UE 2016/2102 w sprawie dostępności stron internetowych. Wydarzenia te odbyły się w dniach 20–21 września 2023 r. i zostały zorganizowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Specjalistów ds. Dostępności (*International Association of Accessibility Professionals*).

Projekty międzynarodowe

Projekt we współpracy z Agencją Praw Podstawowych UE

Rzecznik w 2023 r. brał udział w dwóch projektach międzynarodowych. Pierwszym z nich był projekt pt. „Wspieranie krajowych instytucji praw człowieka w monitorowaniu praw podstawowych i ich aspektów związanych z praworządnością (*Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law*)”, finansowany ze środków Funduszu dotacji EOG i dotacji norweskich na rzecz współpracy regionalnej. Projektowi przewodzi Agencja Praw Podstawowych UE, a oprócz RPO biorą w nim udział krajowe instytucje praw człowieka z Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Portugalii, ze Słowacji i Słowenii. W charakterze eksperckim w projekcie uczestniczy także ENNHRI.

⁷⁶⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zrpo-spotkanie-ambasadorzy-norwegia-usa-list-poparcia-lgbt>

Zasadniczym celem projektu jest wzmocnienie roli krajowych organów ds. praw człowieka w promowaniu i ochronie praw podstawowych i praworządności poprzez zapewnienie im doradztwa i wsparcia instytucjonalnego oraz zwiększenie ich zdolności w zakresie prawa UE ze szczególnym uwzględnieniem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Głównym efektem projektu na szczeblu krajowym ma być opracowanie kontrolnej listy zgodności z KPP UE, która posłuży organom administracji biorącym udział we wdrażaniu projektów finansowanych przez UE.

W celu realizacji eksperci Biura RPO odbyli spotkania konsultacyjne z przedstawicielami instytucji zarządzającymi funduszami UE, legislatorami z instytucji centralnych oraz przedstawicielami wydziałów prawnych i nadzoru urzędów wojewódzkich, a następnie z przedstawicielami organizacji społecznych. Zaprezentowali oni założenia i cele projektu, przedstawili cząstkowe wyniki badań, zebrali informacje zwrotne, a także wyjaśnili wątpliwości związane z aspektami praktycznymi stosowania KPP UE. Z kolei w listopadzie 2023 r. zorganizowano spotkania szkoleniowe dotyczące korzystania z przewodnika i listy kontrolnej zgodności z KPP UE przy wdrażaniu funduszy unijnych.

W ramach projektu przedstawiciele Rzecznika wzięli także udział w posiedzeniu okrągłego stołu partnerów, trwającym od 20 do 22 marca 2023 r. w siedzibie Agencji Praw Podstawowych UE w Wiedniu. Jeden z członków zespołu projektowego uczestniczył także w kilkudniowej wizycie studyjnej w dniach 23–29 marca 2023 r. w Wiedniu. Ponadto od 17 do 19 października 2023 r. została zorganizowana kolejna wizyta studyjna pod tytułem „Wsparcie Krajowych Instytucji na rzecz Praw Człowieka w Monitorowaniu Praw Podstawowych i Związanych z tymi Prawami Aspektów Praworządności”, w której wzięło udział troje ekspertów Biura RPO.

Projekt zostanie sfinalizowany w lutym 2024 r. Do tego czasu zostanie udostępniona lista kontrolna zgodności z KPP, będąca głównym efektem przeprowadzonych działań.

Platforma e-learningowa w ramach grantu ENNHRI

Drugim projektem, w zakresie którego Rzecznik skorzystał ze wsparcia podmiotu zagranicznego, był minigrant ENNHRI. Rzecznik w maju 2023 r. otrzymał pozytywną decyzję w odpowiedzi na swoje zgłoszenie dotyczące utworzenia platformy e-learningowej dla młodzieży. Prace nad platformą zakończyły się w grudniu 2023 r., kiedy to projekt został rozliczony. Pierwotnym źródłem finansowania projektu jest program CERV (Citizens, Equality, Rights and Values) Unii Europejskiej.

Na platformie znajduje się ponad 15 lekcji szkoleniowych uwidaczniających fundamentalne zagadnienia z zakresu praw człowieka. Zostały one przygotowane przez ekspertów BRPO. Tematy przybliżają prawa i wolności człowieka o charakterze uniwersalnym. Platforma jest adresowana do młodzieży w wieku szkolnym. Zostanie ona powszechnie udostępniona na początku 2024 r.

6. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu

Na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 36 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rzecznik może przedstawiać pisemne uwagi w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, pod warunkiem uzyskania zgody Przewodniczącego Trybunału (tzw. opinia przyjaciela sądu; *amicus curiae*). Rzecznik decyduje się niekiedy korzystać z tej kompetencji z uwagi na swój konstytucyjny mandat stania na straży praw człowieka i obywatela. Kompetencja ta ma istotne znaczenie, gdyż orzeczenia ETPC, poza ich wymiarem indywidualnym, stanowią wiążącą dla organów krajowych wykładnię Konwencji, a zatem mają również swój wymiar generalny, potencjalnie dotyczący szerszego kręgu osób znajdujących się w jurysdykcji państwa polskiego. Poniżej wymienione są niektóre ze spraw, w których Rzecznik zdecydował się na skorzystanie z kompetencji przedstawienia uwag w postępowaniu przed ETPC.

Beluch przeciwko Polsce, skarga nr 4065/21

Sprawa dotycząca prawa do wykonywania kontaktów z dzieckiem.

Trybunał stwierdził w wyroku, że w sprawie doszło do naruszenia art. 8 Konwencji i prawa do życia rodzinnego. Wszystkie wydane przez sądy krajowe w przedmiotowej sprawie postanowienia zezwalały skarżącemu na regularne kontakty z córką, mimo to prawo to nie było realizowane. Decydującą kwestią podlegającą ocenie Trybunału było zatem ustalenie, czy polskie władze podjęły wszelkie odpowiednie kroki – jakich można było w sposób uzasadniony wymagać – aby ułatwić egzekwowanie ustaleń dotyczących kontaktów ojca z dzieckiem, określonych w postanowieniach wydanych w tym przedmiocie. Odnosząc się do tej kwestii, Trybunał podkreślił, że brak współpracy między rodzicami pozostającymi w separacji nie jest okolicznością, która sama w sobie może zwolnić władze z ich pozytywnych obowiązków wynikających z art. 8 Konwencji. Nakłada ona na nie obowiązek podjęcia środków, które pogodziłyby sprzeczne interesy stron, mając na uwadze nadrzędne interesy dziecka. Trybunał przypomniał, że w takich sprawach adekwatność środka należy oceniać na podstawie szybkości jego wdrożenia, ponieważ upływ czasu może mieć nieodwracalne konsekwencje dla relacji między niemieszkającymi ze sobą dzieckiem a rodzicem. W ocenie Trybunału polskie władze nie podjęły

odpowiednich i skutecznych wysiłków w celu wyegzekwowania prawa skarżącego do kontaktów z dzieckiem.

Tomkiewicz przeciwko Polsce, skarga nr 46855/20

Sprawa dotycząca prawa do wykonywania kontaktów z dzieckiem.

Decyzją z 5 września 2023 r. Trybunał odrzucił skargę p. N. Tomkiewicza. Sprawa dotyczyła prawa do kontaktów z dzieckiem i naruszenia art. 8 ust. 1 Konwencji, z uwagi na brak zagwarantowania i wyegzekwowania przyznanych kontaktów. Okoliczności sprawy związane były z trwającym przez wiele lat konfliktem między skarżącym a matką jego syna w przedmiocie władzy rodzicielskiej i realizacji kontaktów skarżącego z synem. Trybunał odrzucił skargę, uznając, że w tym przypadku margines oceny dotyczący wykonywania władzy rodzicielskiej nie został przekroczony przez władze krajowe.

Romanowski przeciwko Polsce, skarga nr 55297/16

Sprawa dotycząca ochrony dóbr osobistych.

W wyroku z 23 stycznia 2023 r. Trybunał uznał, że w sprawie doszło do naruszenia art. 8 Konwencji. Sprawa ta dotyczyła rozstrzygnięcia powództwa krajowego, które wytoczył skarżący, były pracownik ministerstwa, w związku z wypowiedziami o nieprawdziwej i zniesławiającej treści, jakoby dopuścił się on niewłaściwego wykorzystania sprzętu finansowanego ze środków publicznych (zniszczenie służbowego laptopa). Trybunał zauważył, że zniesławiające wypowiedzi na temat skarżącego były związane z próbą wkładu w debatę polityczną wokół zmiany kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości i wykorzystania środków publicznych. Zdaniem Trybunału sąd krajowy nie uwzględnił w wystarczającym stopniu argumentów skarżącego, że nie był on osobą publiczną i nietrafnie połączył jego sytuację z sytuacją byłego ministra. Trybunał podkreślił również, że nawet jeżeli kwestionowane wypowiedzi nie były skandaliczne, szokujące lub oszczercze, to były nieprawdziwe i miały na celu zaszkodzenie dobremu imieniu skarżącego. Trybunał uznał, że skarżący miał dostęp do skutecznego systemu prawnego umożliwiającego ochronę praw wchodzących w zakres prawa do „życia prywatnego” i w pełni z niego skorzystał. Trybunał uznał przy tym jednak, że w wyroku sądu krajowego kończącym zaskarżone postępowanie nie zawarto istotnego i wystarczającego uzasadnienia i nie zachowano sprawiedliwej równowagi między prawem skarżącego zagwarantowanym w art. 8 Konwencji a prawem pozwanego wynikającym z art. 10 Konwencji, tj. prawem do wyrażania opinii. Problem przewlekłości postępowań

cywilnych oraz brak skutecznego środka prawnego w prawie krajowym w tym zakresie stanowił przedmiot spraw zakończonych decyzjami w 2023 r. (decyzje o skreśleniu z listy spraw podejmowane były w tym przypadku na podstawie art. 37 ust. 1 pkt c Konwencji w związku z oświadczeniem Rządu o wypłaceniu odpowiedniej kwoty skarżącym oraz zadeklarowaniu rozwiązania problemu podniesionego w skargach; albo na podstawie art. 39 Konwencji – zgoda skarżących na zaproponowane przez Rząd warunki porozumienia), m.in.:

- sprawa I. Domagała przeciwko Polsce, skarga nr 38263/20; decyzja z 19.01.2023 r.;
- J. Michoń i in. przeciwko Polsce, skarga nr 48767/20; decyzja z 19.01.2023 r.;
- J. Stańczak i in. przeciwko Polsce, skarga nr 53777/20; decyzja z 2.02.2023 r.;
- A. Wielądek przeciwko Polsce, skarga nr 52660/20 i M. GUHN przeciwko Polsce, skarga nr 54809/20; decyzja z 2.02.2023 r. (porozumienie – art. 39 Konwencji);
- L. Sucholewski i in. przeciwko Polsce, skarga nr 10108/20; decyzja z 9.03.2023 r.;
- Z. Pastuszka i in. przeciwko Polsce, skarga nr 57260/19; decyzja z 9.03.2023 r. (porozumienie – art. 39 Konwencji);
- W. Starowicz przeciwko Polsce, skarga nr 39710/19 i Z. Cudziło przeciwko Polsce, skarga nr 32856/20; decyzja z 9.03.2023 r. (porozumienie – art. 39 Konwencji);
- J. Sznajder-Malczewska i in. przeciwko Polsce, skarga nr 32190/19; decyzja z 4.05.2023 r. (porozumienie – art. 39 Konwencji);
- H. Mróz przeciwko Polsce, skarga nr 60531/19; decyzja z 4.05.2023 r.;
- G. Palicka, J. Palicki i in. przeciwko Polsce, skarga nr 39171/20; decyzja z 4.05.2023 r.;
- H. Banaś przeciwko Polsce, skarga nr 15071/21; M. Tusiński przeciwko Polsce, skarga nr 43330/21; decyzja z 15.06.2023 r.;
- Z. Dubieszko i in. przeciwko Polsce, skarga nr 26749/20; decyzja z 15.06.2023 r. (porozumienie – art. 39 Konwencji);
- P. Popis i in. przeciwko Polsce, skarga nr 4765/22; decyzja z 29.06.2023 r. (porozumienie – art. 39 Konwencji);
- B. Piórkowska i in. przeciwko Polsce, skarga nr 10386/22; decyzja z 28.09.2023 r. (porozumienie – art. 39 Konwencji);
- D. Pietrowski i in. przeciwko Polsce, skarga nr 30512/21; decyzja z 9.11.2023 r. (art. 39 Konwencji);
- M. Pantoł przeciwko Polsce, skarga nr 1739/22, A. Kamiński przeciwko Polsce, skarga nr 8750/22; decyzja z 23.11.2023 r.;

- D. Wójcicki przeciwko Polsce, skarga nr 21720/21 i F. Kubiak przeciwko Polsce, skarga nr 45457/21; decyzja z 23.11.2023 r.;
- B. Dudzińska p. Polsce, skarga nr 38328/22 i J. Abramyk przeciwko Polsce, skarga nr 39637/22; decyzja z 14.12.2023 r.;
- E. Adamczyk i in. przeciwko Polsce, skarga nr 37324/22; decyzja z 14.12.2023 r. (art. 39 Konwencji);
- H. Korsak i in. przeciwko Polsce, skarga nr 8514/21; decyzja z 14.12.2023 r. (art. 39 Konwencji);
- J. Szewczyk przeciw Polsce, skarga nr 51199/20; decyzja z 14.12.2023 r.

Sypioła i inni przeciwko Polsce, skarga nr 783/16

Sprawa dotycząca unieważnienia wyników matury pisemnej z powodu niesamodzielności abiturientów.

W 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka opinię *amicus curiae* w sprawie Sypioła i 17 innych przeciwko Polsce (skarga nr 783/16 i 17 innych). Było to związane z unieważnieniem przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną wyników pisemnej matury z chemii absolwentom dwóch szkół w Ostrowcu Świętokrzyskim w 2011 r. Sprawa została rozpatrzona przez sądy administracyjne oraz Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że art. 9c ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w zakresie, w jakim wyłącza skargę do sądu administracyjnego na unieważnienie egzaminu maturalnego z powodu stwierdzenia niesamodzielnego rozwiązywania zadań egzaminacyjnych przez zdającego podczas sprawdzania arkuszy egzaminacyjnych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (sygn. SK 29/13). W skardze do ETPC maturzyści zarzucili, że brak sądowej kontroli decyzji unieważnienia matur narusza art. 2 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (prawo do nauki), art. 6 ust. 1 Konwencji (prawo do sądu) oraz art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego).

W swojej opinii Rzecznik poinformował ETPC, iż w swoich wystąpieniach do władz państwowych wielokrotnie wskazywał, że polskie ustawodawstwo w zakresie organizacji matur jest niedoskonałe i wymaga wprowadzenia gwarancji dla zdających. Zdaniem RPO wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie zapewnił skarżącym skutecznej ochrony ich praw i wolności wynikających z Konstytucji RP i Konwencji. Rzecznik podzielił stanowisko skarżących w sprawie możliwego naruszenia ich praw. Zwrócił uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym do Dyrektora Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej

w 2011 r. potwierdziła nieprawidłowości w przebiegu procedury unieważnienia egzaminów maturalnych. W dniu 11 lipca 2023 r. ETPC wydał decyzję o niedopuszczalności w sprawie Sypioła i inni p. Polsce z uwagi na jej częściową niezgodność z Konwencją *ratione materie* oraz oczywistą bezzasadność w pozostałej części. ETPC uznał zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji za niedopuszczalny *ratione materiae*. Podkreślił, że TK stwierdził, że nie istnieje żadne uzasadnione prawo podmiotowe, którego skarżący mogliby dochodzić w postępowaniu sądowym, a wnioski, do których doszły sądy krajowe w niniejszej sprawie, zostały ustalone w wyniku dogłębnej analizy faktów i ustawodawstwa krajowego oraz że były one obszernie uzasadnione. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Protokołu Nr 1 do Konwencji ETPC stwierdził, że prawo do nauki nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom przez odpowiednie regulacje ze strony państwa. Niedogodności poniesione przez skarżących nie są wystarczające do stwierdzenia naruszenia ww. artykułu, w związku z czym skargi w tej części zostały uznane za nieuzasadnione. ETPC stoi na stanowisku, że ocena wiedzy i doświadczenia dokonana podczas egzaminu szkolnego lub uniwersyteckiego nie podlega orzecznictwu sądowemu i nie wchodzi w zakres stosowania art. 6 Konwencji.

Tuleya przeciwko Polsce, skarga nr 21181/19

Sprawa dotycząca wykorzystywania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej do wywierania wpływu na sędziów i podważenia ich wiarygodności.

Skarga Igora Tulei, sędziego Sądu Okręgowego w Warszawie, na naruszenie jego prawa do ochrony reputacji, wolności słowa i prawa do sądu ustanowionego ustawą na skutek zastosowanych wobec niego sankcji dyscyplinarnych, w tym przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, ustanowioną z naruszeniem prawa krajowego. 6 lipca 2023 r. ETPC uwzględnił skargę, stwierdzając naruszenie art. 6, 8 i 10 Konwencji przez Polskę.

W swojej opinii RPO przedstawił ETPC system odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów obowiązujący w Polsce. Nakreślił on, jaki wpływ miał Minister Sprawiedliwości, który piastował również funkcję Prokuratora Generalnego, na funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej SN. Sąd Najwyższy uznał ją za pozbawioną cech, jakie powinien reprezentować organ sądowy, a Trybunał Sprawiedliwości UE zawiesił jej funkcjonowanie. Rzecznik wskazał także na brak odpowiednich gwarancji rzetelności postępowania dyscyplinarnego. RPO podkreślił również, że środki dyscyplinarne i administracyjne są regularnie nadużywane przez władze krajowe w celu podważenia

wiarygodności sędziów, pozbawienia ich autorytetu i zaufania społeczeństwa. W ocenie RPO praktyka organów dyscyplinarnych wskazuje, że postępowania te mają charakter iluzoryczny i są wszczynane w celu wywarcia nacisku na pojedynczego sędziego i całą społeczność sędziowską.

Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21

Sprawa dotycząca uchylenia prawomocnego wyroku w sprawie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Sprawa dotyczyła skargi Lecha Wałęsy na naruszenie jego prawa do ochrony reputacji i prawa do sądu ustanowionego ustawą w związku z procesem o ochronę dóbr osobistych, jaki wytoczył Krzysztofowi Wyszowskiemu w związku z oskarżeniami o współpracę z Służbą Bezpieczeństwa w latach 70. W 2011 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku prawomocnie nakazał pozwanemu przeproszenie. 10 lat później wyrok ten został uchylony przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Orzeczenie zostało wydane na skutek skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego. 23 listopada 2023 r. ETPC uwzględnił skargę, stwierdzając naruszenie art. 6 i art. 8 Konwencji przez Polskę. ETPC zwrócił też uwagę na występujący w Polsce problem systemowy polegający na niewłaściwym sposobie wybierania Krajowej Rady Sądownictwa oraz braku gwarancji zapobiegających nadużywaniu skargi nadzwyczajnej. Do postępowania przystąpił Rzecznik w charakterze przyjaciela sądu. W swojej opinii skupił się na dwóch istotnych zagadnieniach prawnych związanych z tą sprawą: 1) możliwości stosowania testu indywidualnej niezawisłości do sędziów Sądu Najwyższego powołanych na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa podjętej po 6 marca 2018 r. – czyli po dacie ukonstytuowania się tego organu w nowym składzie, w którym 23 z 25 członków stanowią przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej; 2) roli skargi nadzwyczajnej w polskim systemie prawnym. Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie, to w ocenie RPO niezawisłość takich sędziów powinna być oceniana indywidualnie. Sam fakt powołania sędziego po zmianie zasad kształtowania składu KRS nie musi powodować, że wyrok wydany z udziałem takiego sędziego w każdym przypadku – bez uwzględnienia innych okoliczności odnoszących się zarówno do samej sprawy, jak też konkretnego sędziego – przesądza o naruszeniu prawa do niezależnego sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 EKPC. RPO dostrzega potrzebę uwzględnienia przez ETPC podejścia wypracowanego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wskazującego na potrzebę indywidualnej oceny niezawisłości sędziego powołanego od

2018 r. Choć wyroki TSUE nie są formalnie wiążące dla ETPC, to jednak fakt występowania analogicznego prawa do rzetelnego procesu sądowego w systemach prawnych Unii Europejskiej i Rady Europy powoduje, że wykładnia dokonana przez Trybunał luksemburski może mieć wpływ na wykładnię dokonywaną przez Trybunał strasburski.

Odnosząc się do drugiego zagadnienia, Rzecznik przestrzegł przed postrzeganiem instytucji skargi nadzwyczajnej przez pryzmat jednej konkretnej sprawy, jaka zawisła przed Trybunałem. Skarga nadzwyczajna stanowi bowiem narzędzie, które pozwoliło Rzecznikowi udzielić pomocy wielu obywatelom poszkodowanym przez niezgodne z prawem orzeczenia sądowe, których nie dałoby się zaskarżyć w drodze innych środków.

ETPC orzekł⁷⁷⁰, że w sprawie doszło do naruszenia art. EKPC m.in. ze względu na brak niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz przyjęty przez ustawodawcę kształt skargi nadzwyczajnej.

P.W. przeciwko Polsce, skarga nr 78366/17

Sprawa dotycząca detencji prewencyjnej w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym (KOZZD).

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił⁷⁷¹ do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o wyrażenie zgody na przedstawienie opinii przyjaciela sądu w sprawie P.W. przeciwko Polsce. To kolejna sprawa wniesiona przez pacjenta Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym. Trybunał w Strasburgu wyraził⁷⁷² zgodę na przesłanie przez RPO *amicus curiae*, co nastąpiło w styczniu 2024 r. RPO odniósł się w swoim stanowisku do zagadnień opieki medycznej zapewnianej pacjentom Ośrodka, zwłaszcza tym, którzy wymagają badań specjalistycznych bądź są w stanie paliatywnym na tle zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Ponadto Rzecznik przedstawił stanowisko na temat prawa do informacji i prawa do poszanowania życia rodzinnego. Problematyka funkcjonowania detencji prewencyjnej w KOZZD jest bowiem tym zagadnieniem, którym RPO zajmuje się od 10 lat i dąży do wdrożenia przez parlament kompleksowych zmian legislacyjnych. Pozostałe sprawy pacjentów KOZZD, w sprawie których RPO przedstawił *amicus curiae* w 2022 r., wciąż oczekują na rozstrzygnięcie ETPC.

⁷⁷⁰ Wyrok z 23 listopada 2023 r.

⁷⁷¹ IX.517.1545.2023 z 6 października 2023 r.

⁷⁷² Pismo z 4 grudnia 2023 r.

M.M. i inni p. Polsce, skarga nr 2509/22; N.H. p. Polsce, skarga nr 10271/22 oraz A.R. p. Polsce, skarga nr 10273/22

Sprawa dotycząca zawrócenia grupy cudzoziemców do linii granicy Polski z Białorusią oraz umieszczenia w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców.

W opinii dla ETPC Rzecznik wskazał, że omówił okoliczności wydania rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych i nowelizacji tego rozporządzenia, dopuszczającej zawracanie określonych osób do linii granicy państwowej. Rzecznik wskazał, że otrzymuje liczne skargi osób, które zawrócono do linii granicy, mimo grożącego im na Białorusi niebezpieczeństwa, złego stanu zdrowia, niepełnosprawności, młodego wieku czy zgłaszania funkcjonariuszom SG chęci ubiegania się o ochronę międzynarodową. Szczególnie niepokojącą praktyką jest zawracanie osób po ich wcześniejszym pobycie w szpitalu. Rzecznikowi znane są przypadki, w których zawracano rodziny z kilkumiesięcznymi dziećmi. Przedstawiciele Rzecznika osobiście interweniowali w miejscu ujęcia przez SG kilkunastoosobowej rodziny z czteromiesięcznym dzieckiem, wcześniej osiem razy zawracanej na Białoruś. Rzecznik podkreślił, że nawet cudzoziemcy posługujący się językami zrozumiałymi dla funkcjonariuszy, którzy zamierzają ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej, wciąż bywają zawracani przez SG, bez odnotowania wyrażanego zamiaru złożenia wniosku o ochronę. W ocenie Rzecznika stosowanie zawracania do linii granicy godzi w prawo cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. RPO odnotował ponadto częste umieszczanie cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach oraz zwiększanie liczby miejsc dostępnych w placówkach detencyjnych, wskazując na systemową preferencję zwiększania potencjału ośrodków detencyjnych kosztem środków o charakterze wolnościowym. Rzecznik zwrócił uwagę również na zmniejszenie minimalnej powierzchni przypadającej na cudzoziemca w detencji z 3 m², w przypadku mężczyzn i 4 m² w przypadku kobiet, i dzieci do 2 m², co niezgodne jest z międzynarodowymi standardami.

Przybyszewska i inni przeciwko Polsce (skarga nr 11454/17) i 9 innych

Sprawa dotycząca instytucjonalizacji związków jedнопłciowych.

Trybunał 12 grudnia 2023 r. rozstrzygnął sprawę wniesioną przez pięć par jedнопłciowych domagających się prawnego uznania ich związków w Polsce, w której

Rzecznik w 2020 r. przedstawił swoje stanowisko. W skargach zarzucono naruszenie prawa do życia prywatnego i rodzinnego poprzez uniemożliwienie tym parom legalizacji ich relacji, a tym samym uznania jej przez państwo i zapewnienia jej prawnej ochrony. Trybunał w Strasburgu utrzymał dotychczasową linię orzeczniczą, uznając, że skarżące pary mają prawo domagać się od swoich państw prawnych zabezpieczeń ich związków. ETPC stwierdził jednak, że: „art. 8, 12 i 14 Konwencji nie były dotychczas interpretowane jako nakładające na państwa-strony pozytywny obowiązek udostępnienia małżeństwa parom tej samej płci”. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, „państwa-strony mają szerszy margines oceny przy określaniu dokładnego charakteru reżimu prawnego, który niekoniecznie musi przybrać formę małżeństwa, przy czym państwa mają «wybór środków», które zostaną wykorzystane do wypełnienia ich pozytywnych zobowiązań wynikających z art. 8 Konwencji. Swoboda decyzyjna przysługująca państwom w tym zakresie odnosi się zarówno do formy uznania, jak i do treści ochrony, która ma zostać przyznana parom tej samej płci”. W sprawach polskich ETPC stwierdził naruszenie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zobowiązującego państwa-strony do zapewnienia wszystkim osobom ochrony prawa do życia prywatnego i rodzinnego. Trybunał uznał, że państwo polskie nie wywiązało się ze swojego obowiązku zapewnienia skarżącym konkretnych ram prawnych umożliwiających uznanie i ochronę ich związków. Zdaniem ETPC uchybienie to spowodowało niezdolność skarżących do uregulowania podstawowych aspektów ich życia i stanowiło naruszenie ich prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

CZĘŚĆ IV – Załączniki

Dane informacyjno-statystyczne

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2023 r.

Wpływ do Biura RPO	2023 r.
Wpływ ogółem	79 698
Sprawy nowe	25 212
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	18 965

W 2023 roku w Biurze RPO przyjęto **2174** interesantów oraz przeprowadzono **32 460** rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Tabela 2. Wpływ do Biura RPO w latach 1988–2023

Rok	Sprawy nowe	Wpływ ogółem
1988	44 936	52 867
1989	18 939	29 607
1990	18 114	22 764
1991	17 243	23 334
1992	20 952	30 097
1993	27 632	40 850
1994	33 252	51 157
1995	29 912	46 311
1996	28 094	44 177
1997	31 122	48 125
1998	30 251	46 554
1999	34 954	50 960
2000	31 532	49 602
2001	33 735	55 404

2002	30 573	52 091
2003	32 016	55 286
2004	33 604	59 248
2005	27 602	51 643
2006	26 023	49 387
2007	29 286	57 507
2008	27 872	61 522
2009	31 406	65 208
2010	26 575	56 641
2011	27 491	58 277
2012	28 884	62 400
2013	35 310	70 002
2014	26 470	57 127
2015	27 376	57 627
2016	24 360	52 551
2017	22 800	52 836
2018	25 266	57 546
2019	27 113	59 524
2020	31 100	72 428
2021	25 379	74 279
2022	24 418	75 239
2023	25 212	79 698

Wykres 1. Wpływ do Biura RPO w latach 1988–2023

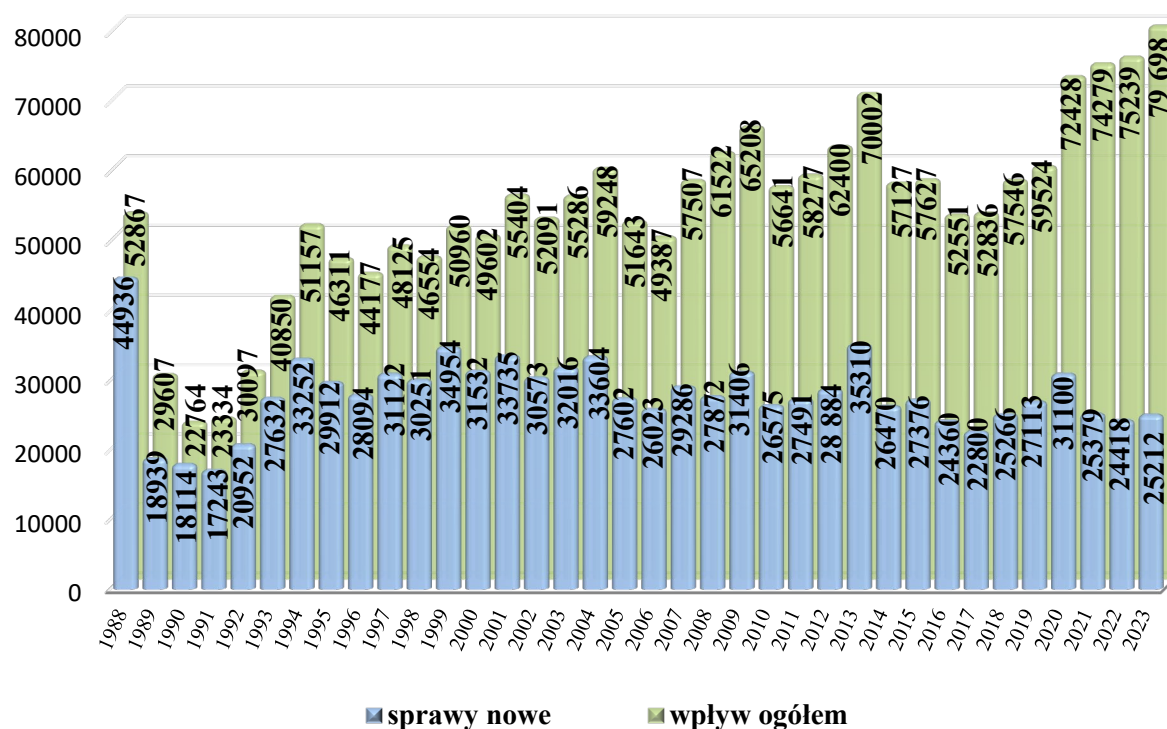


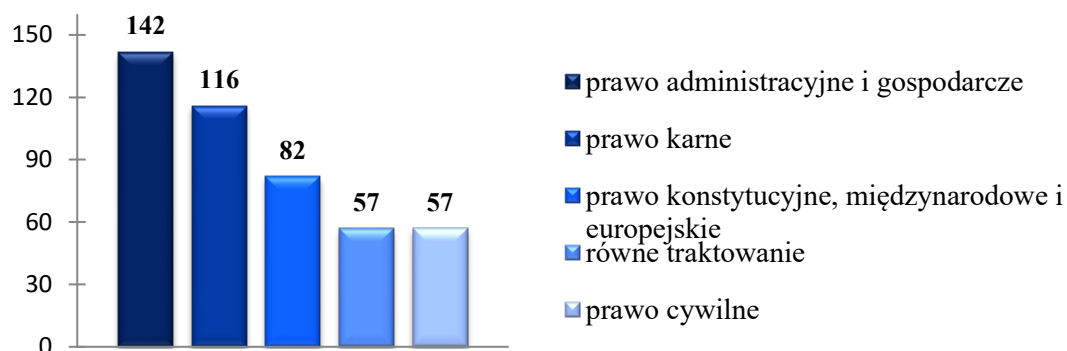
Tabela 3. Wystąpienia generalne RPO w 2023 r.

Wystąpienia generalne RPO	Liczba
wystąpienia problemowe	117
wystąpienia problemowe o podjęcie inicjatywy prawodawczej	89
wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	3
zawiadomienia do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	15
zawiadomienia do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	1
zawiadomienia do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	6
pytania prawne do Sądu Najwyższego	1
zawiadomienia do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1
skargi nadzwyczajne do Sądu Najwyższego	48

kasacje w sprawach karnych	89
skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	3
skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego	54
wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	2
skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	18
przystąpienia do postępowania sądowego	46
przystąpienia do postępowania administracyjnego	3
przystąpienia do postępowań przed sądami międzynarodowymi	2
żądania wszczęcia postępowania przygotowawczego	1
żądania wszczęcia postępowania administracyjnego	12
żądania wszczęcia postępowania cywilnego	7
Razem	519

Tabela 4. Problematyka 519 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2023 r.

Problematyka wystąpień generalnych	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	142	27,4
prawo karne	116	22,3
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	82	15,8
równe traktowanie	57	11,0
prawo cywilne	57	11,0
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	26	5,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	25	4,8
inne	14	2,7

Wykres 1. Wiodące problematyki w wystąpieniach generalnych**Tabela 5. Główni adresaci wystąpień Rzecznika**

Adresat wystąpienia	Liczba
Sąd Najwyższy	144
Naczelny Sąd Administracyjny	59
Sądy Administracyjne	49
Ministerstwo Sprawiedliwości	26
Trybunał Konstytucyjny	25
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	22

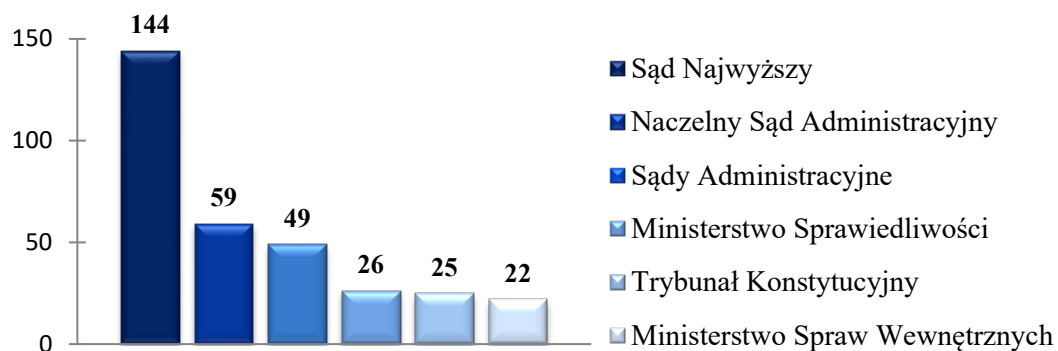
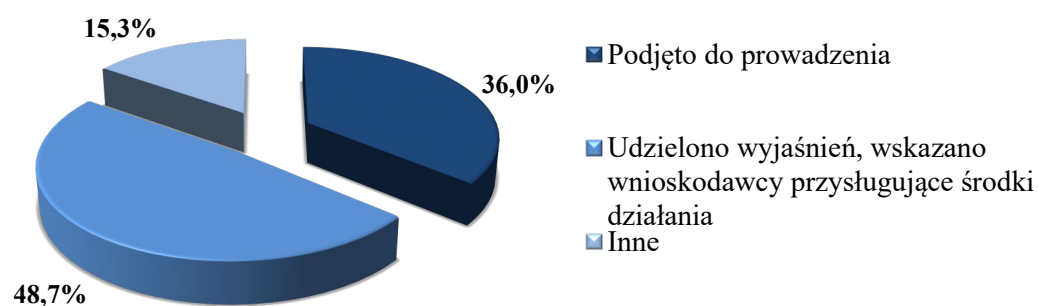
Wykres 3. Główni adresaci wystąpień Rzecznika

Tabela 6. Sprawy rozpatrzone w 2023 r.

Sposób rozpatrzenia sprawy	Liczba	%
Podjęto do prowadzenia – razem	12 127	36,0
Podjęto do prowadzenia (w tym z inicjatywy RPO)	10 533 (480)	31,2
Podjęto do prowadzenia w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1594	4,8
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	16 424	48,7
Rozpatrzone w inny sposób – razem	5172	15,3
Przekazano wniosek wg właściwości	884	2,6
Zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1881	5,6
Nie podjęto ⁷⁷³	2407	7,1
Razem	33 723	100%

Wykres 4. Sposób rozpatrzenia spraw w 2023 r.

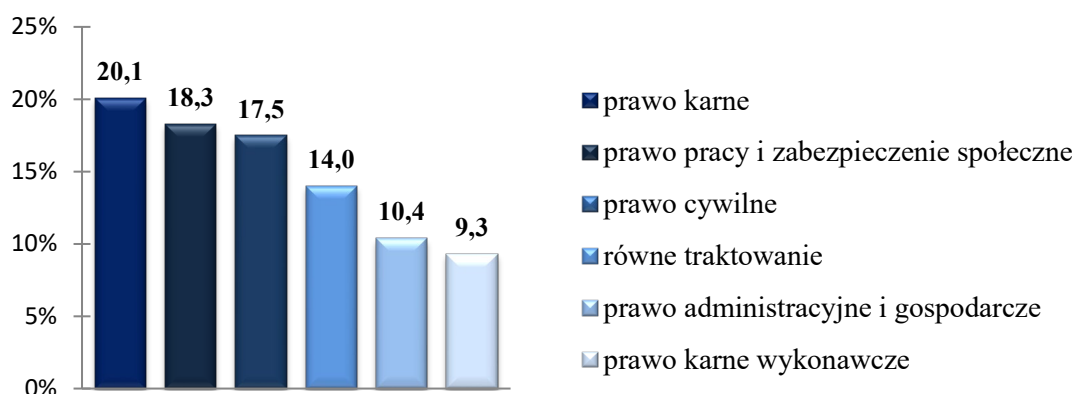
⁷⁷³ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

Tabela 7. Problematyka 33 723 spraw rozpatrzonych

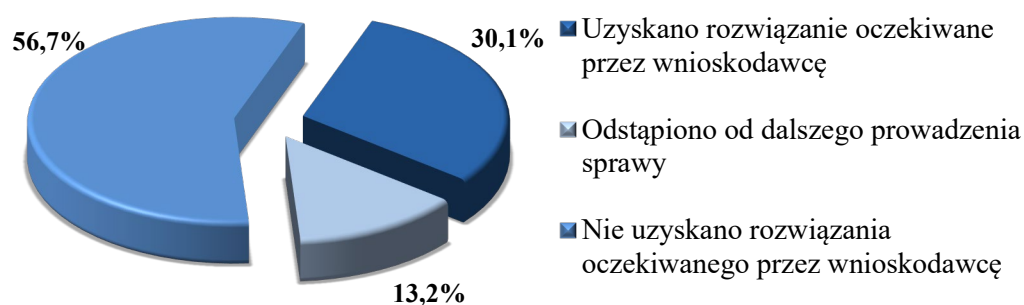
Problematyka spraw rozpatrzonych	Liczba	%
prawo karne	9122	27,0
prawo cywilne	5863	17,4
prawo administracyjne i gospodarcze	4463	13,2
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4323	12,8
prawo karne wykonawcze	3882	11,5
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	2572	7,6
równe traktowanie	2292	6,8
pozostałe	1206	3,7

Tabela 8. Problematyka 12 127 spraw podjętych do prowadzenia

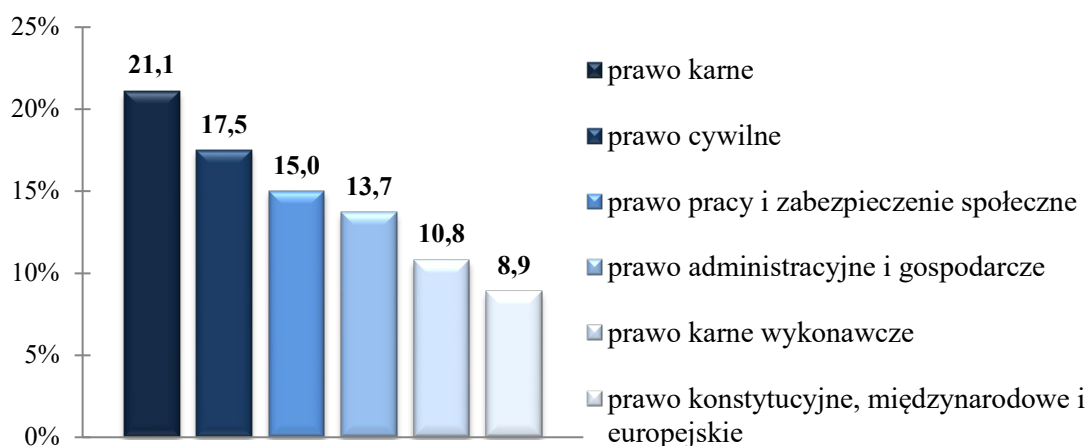
Problematyka spraw podjętych do prowadzenia	Liczba	%
prawo karne	2436	20,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	2222	18,3
prawo cywilne	2117	17,5
równe traktowanie	1700	14,0
prawo administracyjne i gospodarcze	1257	10,4
prawo karne wykonawcze	1126	9,3
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	889	7,3
pozostałe	380	3,1

Wykres 2. Przedmiotowy rozkład spraw podjętych do prowadzenia**Tabela 9. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia**

Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich – razem	3346	30,1
Zasadność zarzutów wnioskodawcy	2483	22,3
Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	863	7,8
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	1469	13,2
Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	733	6,6
Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	736	6,6
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę – razem	6298	56,7
Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	5067	45,6
Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1054	9,5
Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	177	1,6
Razem	11 113	100%

Wykres 3. Zakończenie spraw podjętych do prowadzenia**Tabela 10. Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2023 r.**

Problematyka spraw nowych	Liczba	%
prawo karne	5327	21,1
prawo cywilne	4412	17,5
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3774	15,0
prawo administracyjne i gospodarcze	3459	13,7
prawo karne wykonawcze	2715	10,8
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	2254	8,9
równe traktowanie	2238	8,9
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	418	1,7
Krajowy Mechanizm Prewencji	75	0,3
inne	540	2,1
Razem	25 212	100%

Wykres 4. Główne problematyki spraw nowych w 2023 r.**Tabela 11. Przedmiot wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych)**

Problematyka	Liczba
prawo karne	1439
prawo cywilne	750
prawo administracyjne i gospodarcze	327
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	192
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	26
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	23
prawo karne wykonawcze	6
równe traktowanie	1
inne	11
Razem	2775

Wykres 5. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych

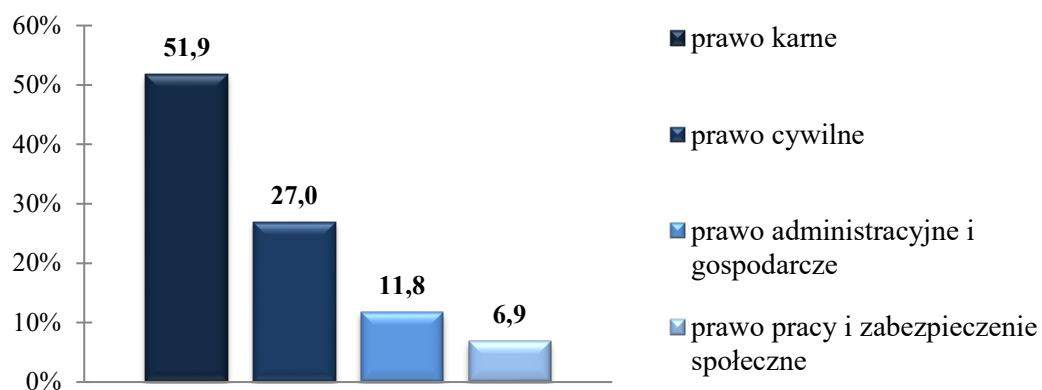


Tabela 12. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika

Rok	Sprawy podjęte do prowadzenia	Sprawy podjęte w formie wystąpienia generalnego	Inne	Razem
1996	68	31	25	124
1997	67	10	29	106
1998	170	50	10	230
1999	128	49	33	210
2000	80	70	15	165
2001	115	108	12	235
2002	68	126	7	201
2003	78	94	13	185
2004	76	110	35	221
2005	81	102	67	250
2006	136	148	73	357
2007	284	253	70	607
2008	589	357	61	1007

2009	869	334	105	1308
2010	578	157	44	779
2011	495	101	21	617
2012	407	120	41	568
2013	453	128	25	606
2014	374	85	7	466
2015	366	132	8	506
2016	564	231	42	837
2017	499	173	26	698
2018	477	127	11	615
2019	453	110	16	579
2020	581	241	30	852
2021	387	147	6	540
2022	293	150	22	465
2023	303	147	30	480

Wykres 6. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika

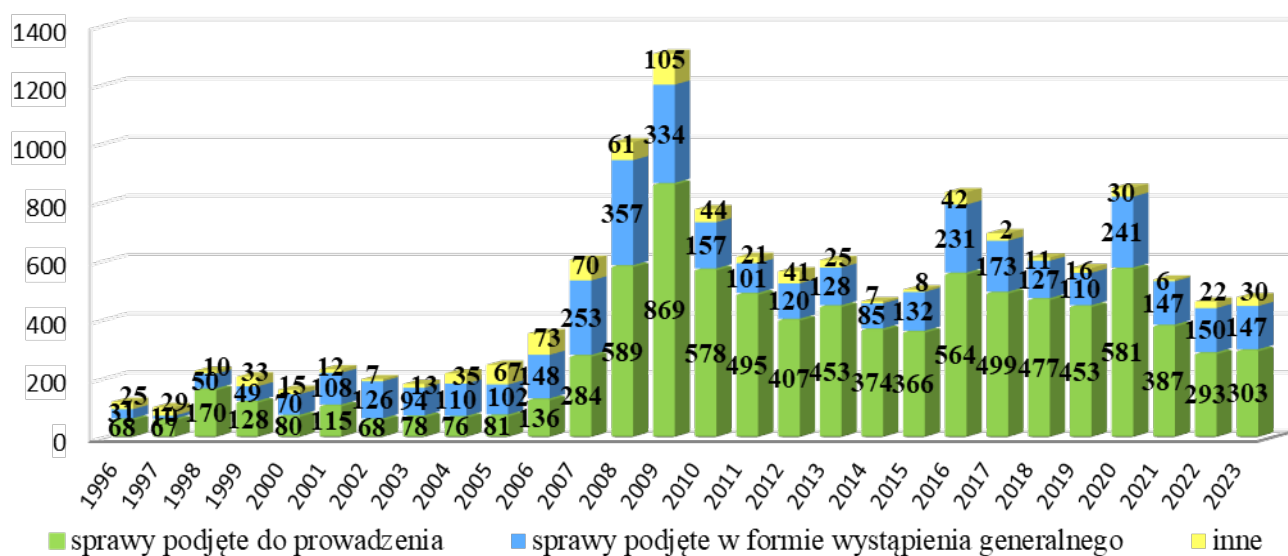


Tabela 13. Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika

Tematyka	Liczba	%
prawo administracyjne i gospodarcze	110	23
prawo karne	99	20,7
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	78	16,3
Krajowy Mechanizm Prewencji	59	12,3
równe traktowanie	48	10,0
prawo karne wykonawcze	34	7,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	26	5,4
prawo cywilne	12	2,6
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	12	2,6
Razem	478	100%

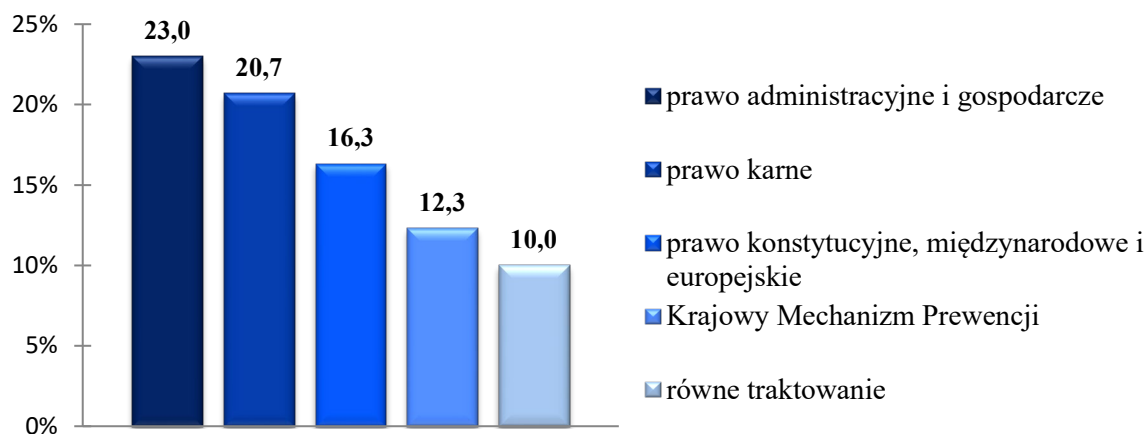
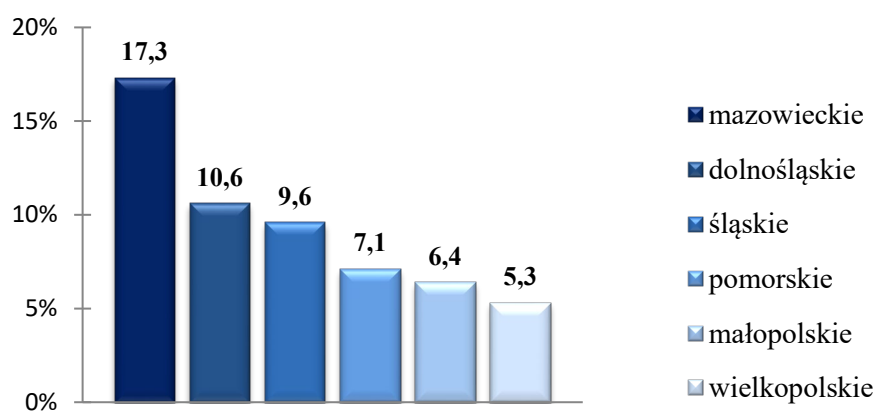
Wykres 7. Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika**Wykres 8. Największe wpływy spraw nowych z poszczególnych województw**

Tabela 14. Wpływy spraw nowych z poszczególnych województw i z zagranicy

Województwo	Liczba
mazowieckie	4369
dolnośląskie	2669
śląskie	2410
pomorskie	1798
małopolskie	1616
wielkopolskie	1343
łódzkie	1209
zachodniopomorskie	1048
kujawsko-pomorskie	1001
lubelskie	989
podkarpackie	763
warmińsko-mazurskie	702
podlaskie	601
opolskie	510
świętokrzyskie	477
lubuskie	467
zagranica	429
inne	143
nieznane	2668
Razem	25 212

Tabela 15. Przyjęcia interesantów w latach 2004–2023 w Biurze RPO i Biurach Pełnomocników Terenowych

Rok	Warszawa	Wrocław	Gdańsk	Katowice
2004	3571	1362	0	0
2005	3574	1935	1277	
2006	3318	1391	1372	0
2007	3424	985	1137	277
2008	3331	1090	1231	1341
2009	3205	1348	1123	1082
2010	3176	1122	1002	917
2011	3091	1044	962	1226
2012	3197	1035	1090	929
2013	3416	1168	968	1040
2014	3035	958	811	1024
2015	2989	1044	735	888
2016	2436	948	827	984
2017	2205	1065	722	721
2018	2009	847	732	768
2019	1952	874	726	833
2020	635	190	133	208
2021	541	187	102	87
2022	841	225	171	154
2023	1105	432	327	310

Wykres 9. Przyjęcia interesantów w latach 2004–2023 w Biurze RPO i Biurach Pełnomocników Terenowych

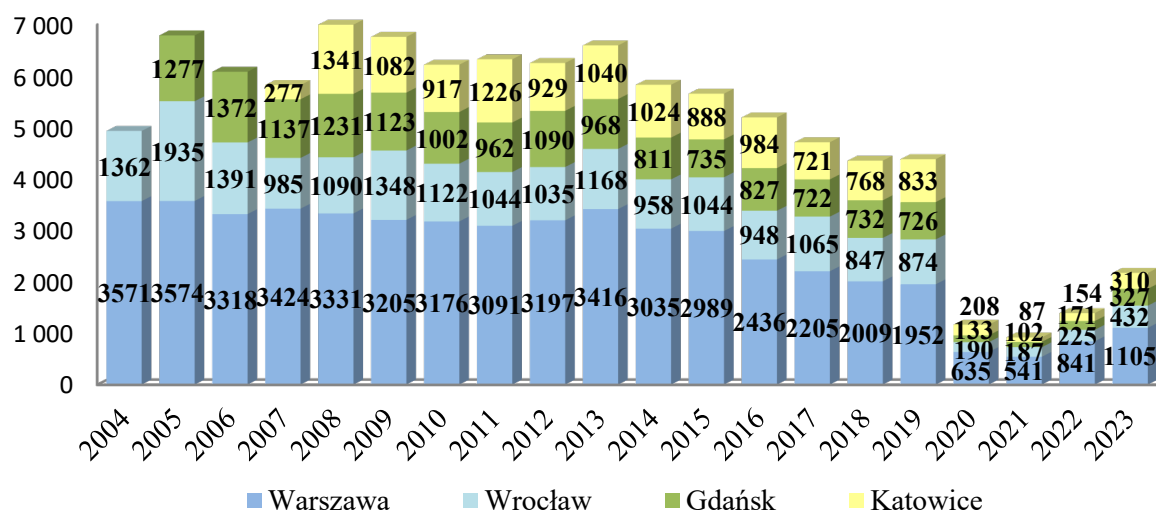
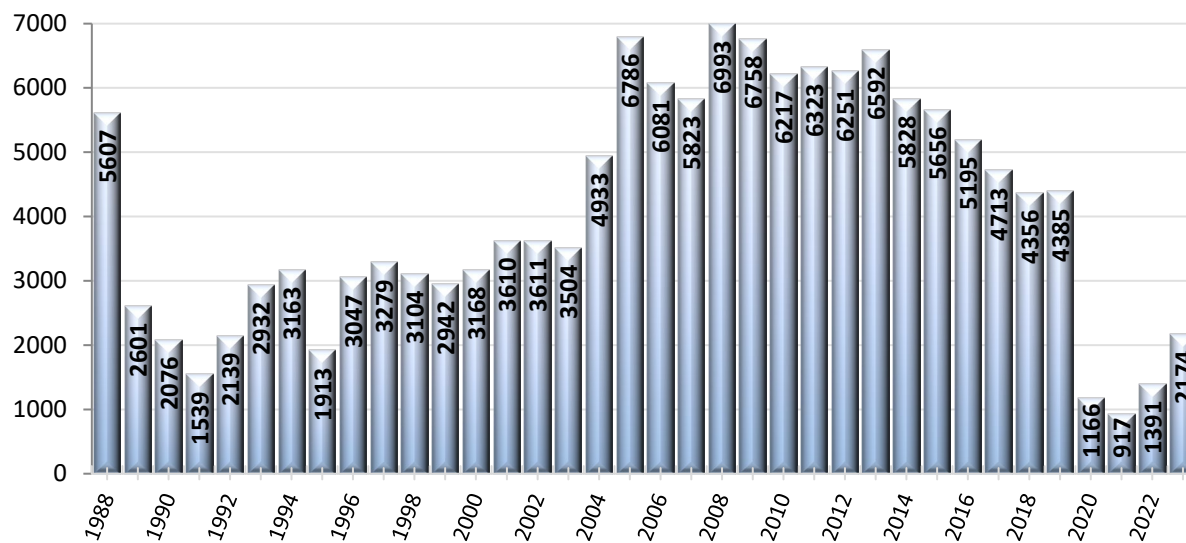


Tabela 16. Przyjęcia interesantów w latach 1988–2023

Rok	Liczba przyjęć
1988	5607
1989	2601
1990	2076
1991	1539
1992	2139
1993	2932
1994	3163
1995	1913
1996	3047
1997	3279
1998	3104
1999	2942
2000	3168

2001	3610
2002	3611
2003	3504
2004	4933
2005	6786
2006	6081
2007	5823
2008	6993
2009	6758
2010	6217
2011	6323
2012	6251
2013	6592
2014	5828
2015	5656
2016	5195
2017	4713
2018	4356
2019	4385
2020	1166
2021	917
2022	1391
2023	2174

Wykres 10. Przyjęcia interesantów w latach 1988–2023**Tabela 17. Porady udzielane telefonicznie w latach 2004–2023**

Rok	Warszawa	Wrocław	Gdańsk	Katowice
2004	20 006	1144	0	0
2005	16 501	2115	1396	
2006	14 978	2126	2372	0
2007	16 581	1747	2934	434
2008	16 517	2053	2736	1811
2009	16 645	2231	2320	1764
2010	14 744	1939	2279	1801
2011	16 284	2047	2188	2264
2012	23 329	2156	2111	2037
2013	32 977	2138	2084	2484
2014	31 919	2058	2000	2281
2015	31 446	2158	1974	2496
2016	30 107	2389	2280	2006

2017	27 521	2643	2251	1797
2018	26 514	2073	1574	1812
2019	27 380	1824	1595	1596
2020	33 120	2045	1267	1857
2021	35 715	1926	1255	2045
2022	30 630	1630	1222	2018
2023	28 469	1105	1210	1676

Wykres 11. Porady udzielane telefonicznie 2004–2023

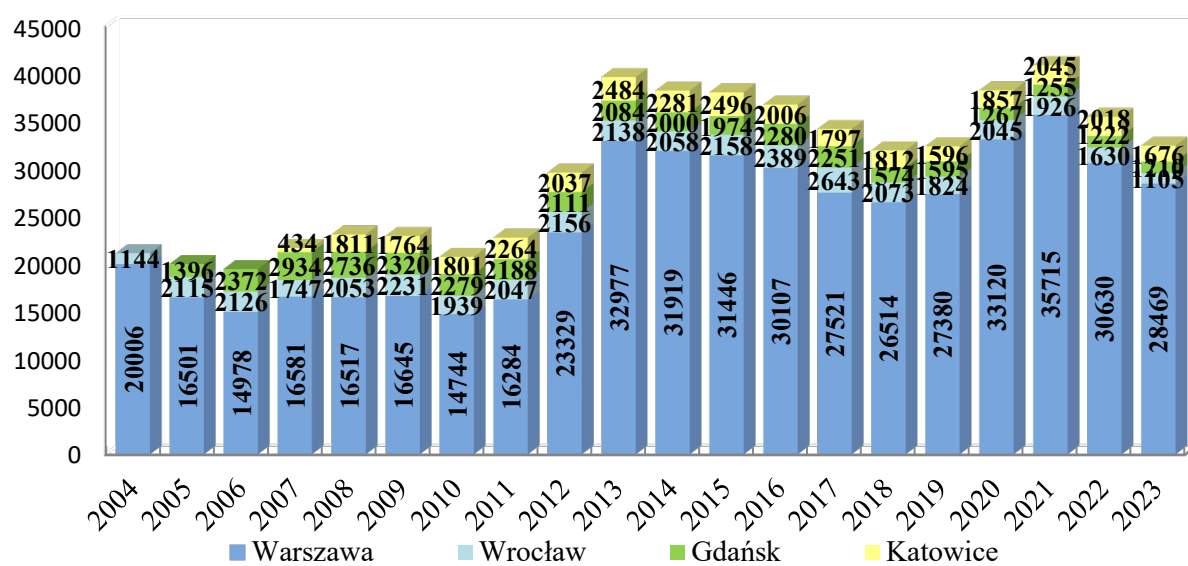


Tabela 18. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2023

Rok	Liczba porad telefonicznych
1998	4548
1999	6455
2000	8404
2001	12 138
2002	13 449
2003	16 244
2004	21 150
2005	20 012
2006	19 476
2007	21 696
2008	23 117
2009	22 960
2010	20 763
2011	22 783
2012	29 633
2013	39 683
2014	38 258
2015	38 074
2016	36 782
2017	34 212
2018	31 973
2019	32 395
2020	38 289

2021	40 941
2022	35 500
2023	32 460

Wykres 12. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2023

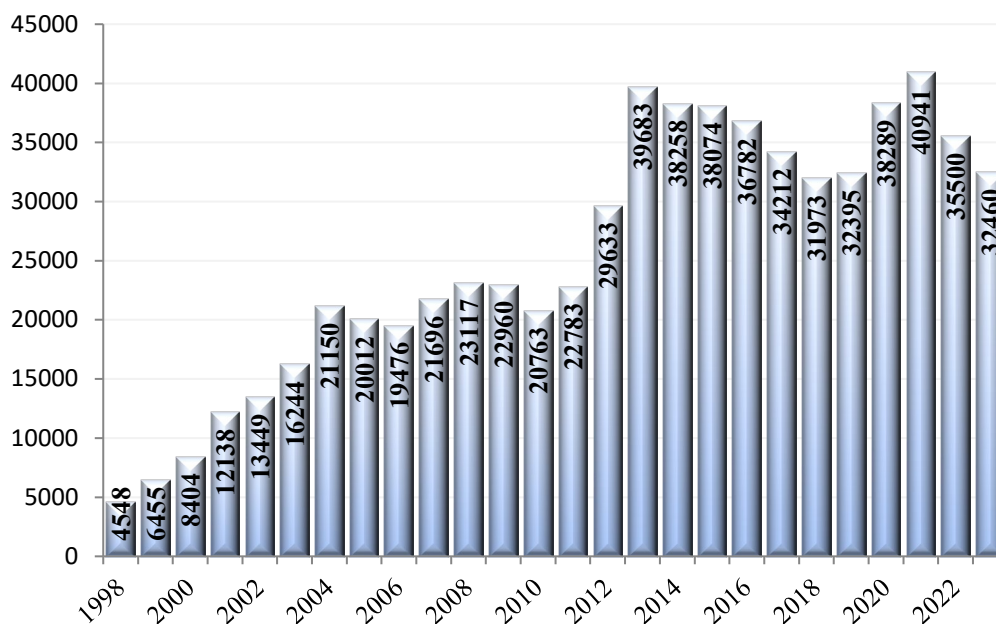


Tabela 19. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik w latach 2000–2023

Rok	TKZ	SK	TKP	WTK
2000	11	7	0	0
2001	21	10	0	0
2002	21	8	0	0
2003	14	9	0	0
2004	21	10	0	0
2005	28	8	0	0
2006	15	27	0	0
2007	26	15	0	0

2008	18	19	0	0
2009	14	12	0	0
2010	10	10	0	0
2011	14	12	0	0
2012	19	12	0	0
2013	27	13	0	0
2014	19	13	0	0
2015	21	12	5	4
2016	24	12	13	6
2017	6	10	4	6
2018	2	3	4	4
2019	1	8	6	4
2020	1	13	5	8
2021	1	14	3	8
2022	3	13	7	1
2023	3	15	1	6

Legenda:

TKZ – wnioski do TK o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu

SK – zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej

TKP – zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych

WTK – zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosków

Wykres 13. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik w latach 2000–2023

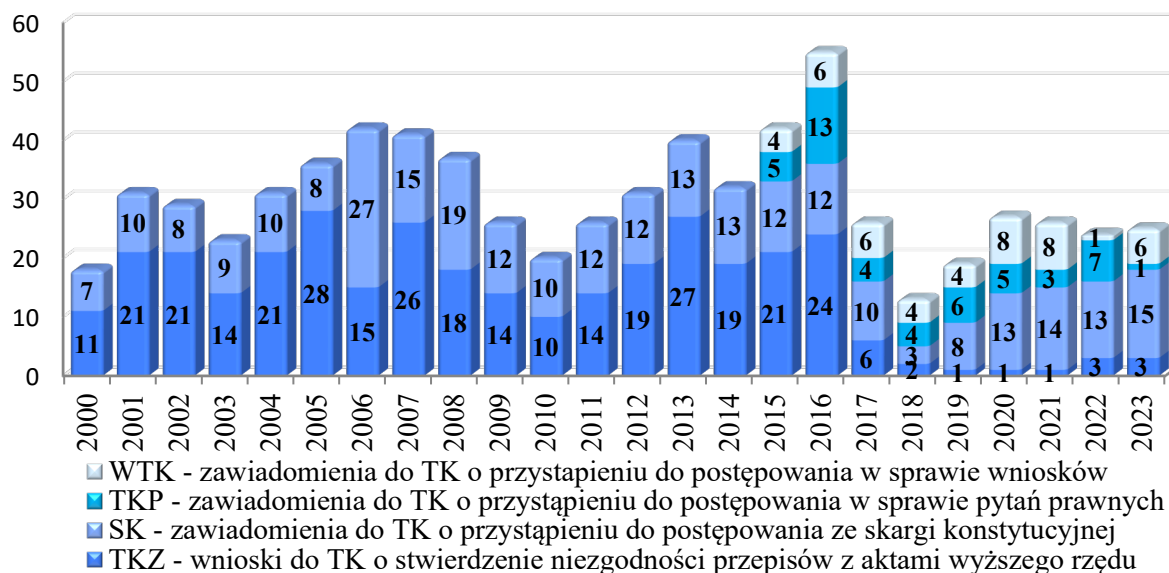
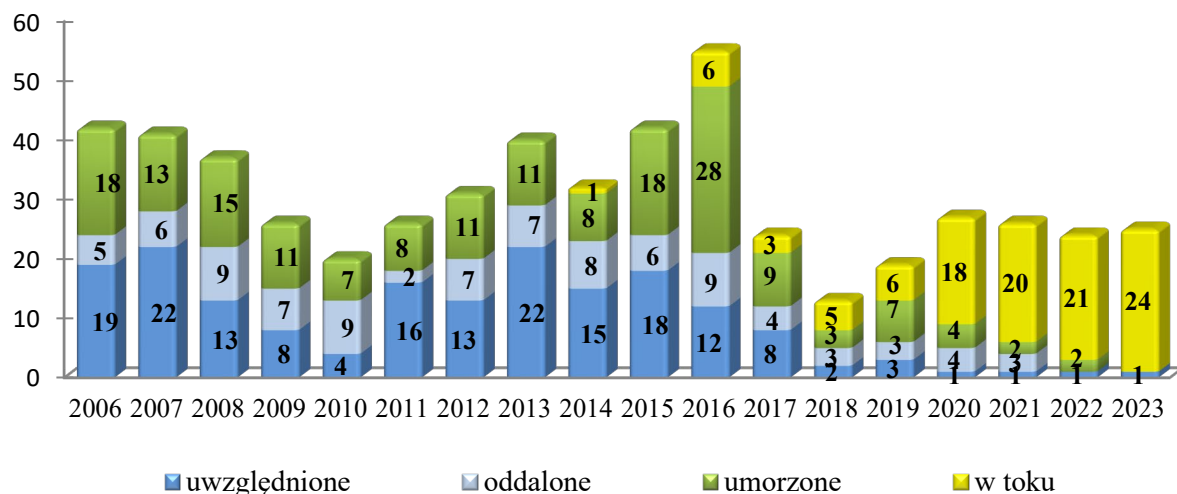


Tabela 20. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik

Rok	Wnioski			
	uwzględnione	oddalone	umorzone	w toku
2006	19	5	18	0
2007	22	6	13	0
2008	13	9	15	0
2009	8	7	11	0
2010	4	9	7	0
2011	16	2	8	0
2012	13	7	11	0
2013	22	7	11	0
2014	15	8	8	1

2015	18	6	18	0
2016	12	9	28	6
2017	8	4	9	3
2018	2	3	3	5
2019	3	3	7	6
2020	1	4	4	18
2021	1	3	2	20
2022	1	0	2	21
2023	1	0	0	24

Wykres 14. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik⁷⁷⁴



⁷⁷⁴ Wykres pokazuje, jaki jest stan na dzień 31 grudnia 2022 r. wszystkich spraw skierowanych przez RPO do TK. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika. W 2017 r. w 2 sprawach nie dopuszczono Rzecznika do udziału w postępowaniu.

Rysunek 1. Obszary działania Biur Pełnomocników Terenowych**Tabela 21. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2023 r.**

BPT	Wpływ ogółem	Sprawy nowe
Wrocław	4147	1780
Gdańsk	2760	1246
Katowice	3925	1325

Wykres 15. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych w 2023 r.

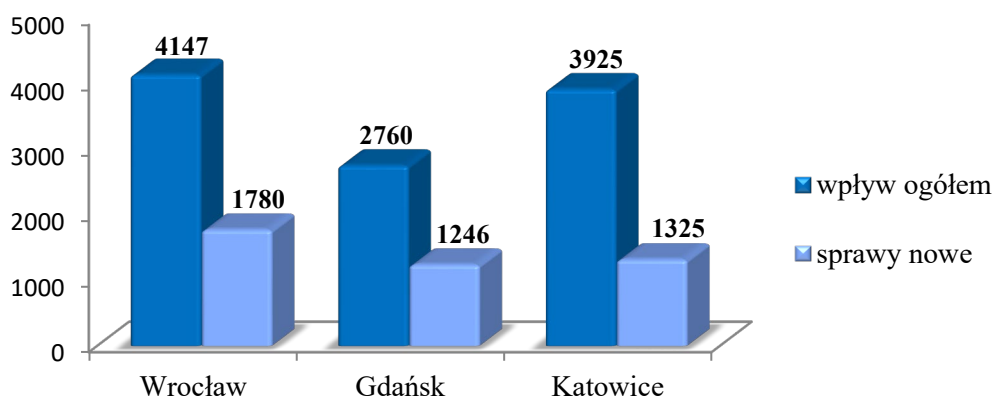


Tabela 22. Problematyka nowych spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

Problematyka spraw nowych	Liczba	%
prawo cywilne	986	22,7
równe traktowanie	939	21,6
prawo karne wykonawcze	752	17,3
prawo karne	718	16,5
prawo administracyjne i gospodarcze	498	11,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	315	7,2
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	107	2,5
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	4	0,1
Krajowy Mechanizm Prewencji	3	0,1
inne	28	0,6
Razem	4350	100%

Wykres 16. Problematyki wiodące nowych spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

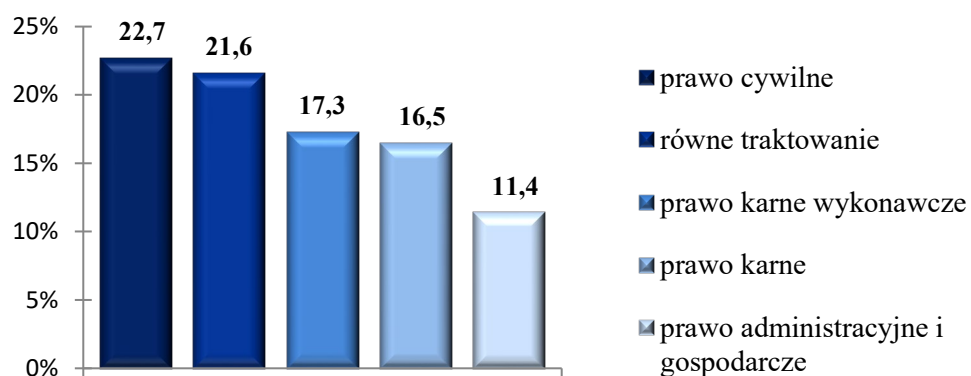


Tabela 23. Sposób rozpatrzenia 4502 spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób rozpatrzenia	Liczba	%
podjęto do prowadzenia	1837	40,8
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	2292	50,9
przekazano wniosek wg właściwości	33	0,7
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	204	4,5
nie podjęto	136	3,1
Razem	2502	100%

Wykres 17. Sposób rozpatrzenia spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

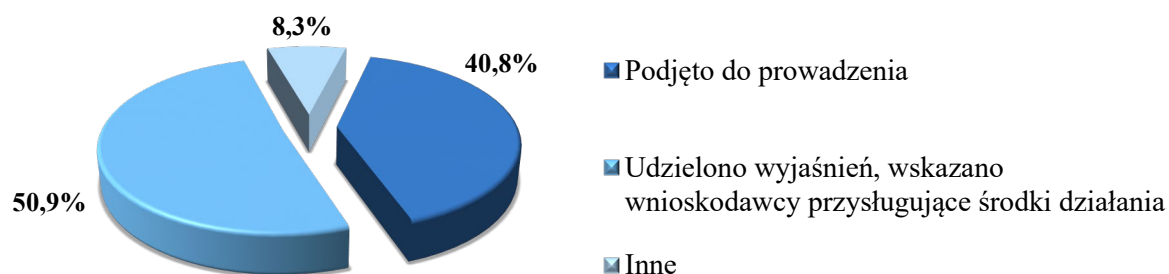
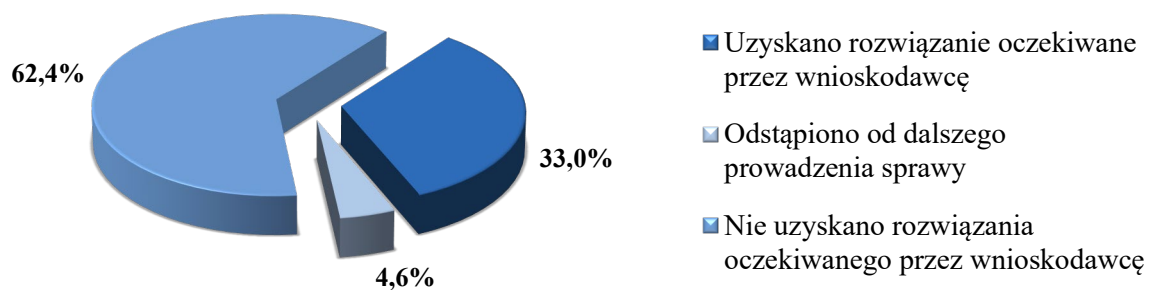


Tabela 24. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób zakończenia postępowania	Liczba	%
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę – razem	472	33,0
Zasadność zarzutów wnioskodawcy	436	30,5
Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	36	2,5
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy – razem	66	4,6
Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	18	1,3
Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	48	3,3
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę – razem	893	62,4
Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	865	60,5
Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	8	0,6
Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	20	1,3
Razem	1431	100%

**Wykres 18. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach
Pełnomocników Terenowych**



Indeks najważniejszych postulatów zmian w prawie wynikających z wystąpień RPO

- Zmiana przepisów ustawy o pomocy społecznej mająca na celu uproszczenie procedury kwalifikacji do Klubów „Senior+” w przypadku osób uczestniczących w zajęciach klubu samopomocy (str. 16).
- Zmiana ustawy prawo o notariacie w związku ze zróżnicowaniem sytuacji kandydatów przystępujących do egzaminu notarialnego po odbyciu aplikacji notarialnej i bez ukończenia takiej aplikacji (str. 20).
- Nowelizacja prawa oświatowego w związku ze zróżnicowaniem kosztów posiłków w zależności od tego, czy są one przygotowane w szkolnej stołówce czy też dostarczane przez podmiot zewnętrzny (str. 21).
- Uwagi do projektu nowelizacji ustawy o sporcie w zakresie zapobiegania zjawisku przemocy, dyskryminacji w obszarze kultury fizycznej i sportu oraz jego zwalczania; otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie ustawy o równym traktowaniu, a przynajmniej – dodanie dziedziny sportu do jej przedmiotowego zakresu zastosowania i jednoczesnego ujednolicenia katalogu cech prawnie chronionych we wszystkich sferach, w których znajdować będzie zastosowanie wynikający z niej obowiązek równego traktowania i niedyskryminacji (str. 25).
- Potrzeba zmiany przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych w kontekście problemu wykluczenia cyfrowego seniorów, ponieważ automatyczne przekształcenie obowiązków papierowych w obowiązki cyfrowe, bez zapewniania przepisów przejściowych, a także możliwych wyłączeń uzasadnionych okolicznościami budzi zastrzeżenia w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą niedyskryminacji (str. 30).
- Konieczność opracowania kompleksowej i wieloletniej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej (ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i in.) (str. 34).
- Wprowadzenie możliwości wydłużenia terminu przystąpienia do egzaminu aplikanckiego dla ojców z uwagi na urodzenie dziecka lub planowany poród matki jego dziecka – ustawodawca pominął w przepisach prawa ojca (prawo o adwokaturze, ustawa o radcach prawnych) (str. 35).

- Potrzeba wyrównania sytuacji kobiet i mężczyzn w zakresie nabywania tytułu Zasłużonego Honorowego Dawcy Krwi i związanych z nim przywilejów przez wprowadzenie w przepisach takich kryteriów ilości oddanej krwi dla kobiet i mężczyzn, które pozostają w proporcji do różnicy częstotliwości jej oddawania przez kobiety i mężczyzn, wynikającej z rozporządzenia, w celu zrównania okresu donacji jako kryterium nabycia określonych uprawnień czy przywilejów (str. 36).
- Przywrócenie przyjętego dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego wymiaru nauczania (str. 42).
- Potrzeba podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która zapewni skuteczne rozwiązania, pozwalające na prawidłową realizację programu oczyszczania kraju z azbestu, poczynając od rzetelnej inwentaryzacji, a skończywszy na planowym, sukcesywnym usuwaniu i utylizacji oraz wymiany wyrobów zawierających azbest (str. 52).
- Usunięcie z porządku prawnego przepisów przewidujących możliwość orzeczenia przez sąd zakazu stosowania warunkowego przedterminowego zwolnienia w przypadku wymierzenia kary dożywotniego pozbawienia wolności poprzez wykreślenie art. 1 pkt 25 lit. b ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw wprowadzającego od dnia 1 października 2023 r. art. 77 § 3 i 4 do Kodeksu karnego (str. 57).
- Podjęcie działań legislacyjnych na rzecz poprawy warunków bytowych, które nie spełniają międzynarodowych standardów ochrony praw osób w detencji administracyjnej i złagodzenie reżimu w aresztach dla cudzoziemców (str. 60).
- Rozważenie potrzeby uregulowania w przepisach kwestii stosowania środków przymusu wobec osób na oddziałach niepsychiatrycznych (str. 62).
- Usunięcie luki w przepisach poprzez uregulowanie prawa dostępu do akt osobie zatrzymanej, która nie uzyskała statusu strony postępowania przygotowawczego, oraz prawa do złożenia zażalenia na odmowę dostępu do akt (str. 65).
- Postulat nowelizacji rozporządzenia w sprawie warunków bytowych osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, w którym pominięto biustonosz jako rodzaj bielizny, jaką Służba Więzienna powinna wydać osadzonej, jeśli nie posiada ona własnej bądź posiadana przez nią bielizna jest niezdadna do użycia (str. 72).

- Rozważenie dostosowania treści porządków wewnętrznych jednostek penitencjarnych, tak aby nie budziły wątpliwości co do respektowania konstytucyjnego prawa do obrony w zakresie kontaktów telefonicznych (str. 79).
- Ukształtowanie postępowania odszkodowawczego z rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego, tak aby reprezentantem Skarbu Państwa jako strony postępowania była, zgodnie z postulatami doktryny procesu karnego, Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (str. 87).
- Podwyższenie procentowych mnożników stawek bazowych w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia m.in. stawek wynagrodzenia biegłych w postępowaniu cywilnym i karnym (str. 92).
- Rozszerzenie możliwych do podniesienia zarzutów w skardze do Sądu Najwyższego od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania o zarzut naruszenia art. 41 k.p.k. i art. 4 k.p.k. (str. 96).
- Wydzielenie w przepisach norm dotyczących przyznawania wynagrodzenia za czynności tłumaczy przysięgłych w związku z długotrwałym oczekiwaniem na wypłatę honorarium za wykonane zlecenie (str. 104).
- Uchylenie art. 15z(1) ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który wstrzymuje przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe – przepis został uchylony (str. 105).
- Realizacja wyroku TK z 22 czerwca 2022 r. (sygn. akt SK 3/20) poprzez nowelizację przepisów regulujących wykonywanie kontaktów z dzieckiem (str. 110).
- Zastąpienie wymogu przedłożenia zaświadczenia lekarskiego oświadczeniem zdającej egzamin radcowski/adwokacki o karmieniu dziecka piersią w celu skorzystania z przerwy na karmienie dziecka (zmiana rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości) (str. 112).
- Zmiana przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, dotyczących zasad przetwarzania danych osobowych beneficjentów rzeczywistych po wyroku TSUE z 22 listopada 2022 r. w sprawach C-37/20 i C-601/20. Potrzeba dokonania kompleksowych i systemowych zmian regulacji

odnoszących się do funkcjonowania jawnych rejestrów publicznych, w których udostępniane są na szeroką skalę dane osobowe obywateli (str. 120).

- Wprowadzenie zmian w przepisach w zakresie kompetencji służb do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, zasad kontroli działalności służb w tym zakresie, uprawnień osób, wobec których są stosowane czynności operacyjno-rozpoznawcze, a także podjęcie innych działań mających na celu zapewnienie poszanowania praw człowieka w tym obszarze (str. 130).
- Przeprowadzenie analizy i dostosowanie polskiego ustawodawstwa regulującego zagadnienia niejawnego wkraczania przez służby w sferę prawa do prywatności, w tym wolności komunikowania, do najnowszego orzecznictwa ETPC i TSUE, standardów europejskich i konstytucyjnych (str. 130).
- Potrzeba nowelizacji art. 42 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w celu rozszerzenia uprawnień pracowników pragnących korzystać ze zwolnienia od pracy w celu obchodzenia świąt religijnych.
- Potrzeba uchylecia przepisów § 3 ust. 2a i 2b rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (będących podstawą zawracania do linii granicy cudzoziemców, przekraczających polską granicę niezgodnie z przepisami) oraz uchYLECIE lub nowelizacja przepisu art. 303b ustawy o cudzoziemcach.
- Nowelizacja prawa o stowarzyszeniach w celu zniesienia ograniczenia w przeprowadzaniu wyborów władz stowarzyszeń w związku z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonego z powodu COVID-19 (str. 164)
- Opinia do ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw; Niekonstytucyjne wygaszenie stosunków pracy w Służbie Cywilnej i urzędach państwowych za związki ze służbami PRL.
- Zmiana rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeprowadzania konkursu na aplikację uzupełniającą prokuratorską w celu zapewnienia kandydatom równych szans dostępu do kształcenia na takim poziomie, jaki posiadają kandydaci na pozostałe aplikacje prowadzone w KSSiP (str. 169).
- Nowelizacja art. 230 § 2 Kodeksu wyborczego w celu usunięcia ograniczenia czasowego liczenia głosów w zagranicznych obwodach głosowania (str. 179).
- Zapewnienie odpowiedniej liczby zagranicznych obwodów głosowania oraz ich rozmieszczenia w rozporządzeniu MSZ w sprawie utworzenia zagranicznych obwodów głosowania (str. 182).

- Uregulowanie w Kodeksie wyborczym kwestii wyłączenia stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego w sprawach protestów wyborczych.
- Określenie niezbędnych kwalifikacji osób uprawnionych do przeprowadzania czynności klasyfikacyjnych w ramach gleboznawczej klasyfikacji gruntów – zgodnie z wynikami kontroli NIK z marca 2023 r. (str. 203).
- Nowelizacja art. 64a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w celu przedłużenia prawa do świadczenia usług psychologicznych dla psychologów z Ukrainy (str. 204).
- Konieczność implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE oraz opinia do projektu ustawy implementującej (str. 207).
- Wprowadzenie przepisów o maksymalnych dopuszczalnych temperaturach w miejscu pracy (str. 210).
- Uchwalenie przepisów pozwalających na wliczanie do pracowniczego stażu pracy okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz okresów pracy wykonywanej w formach pozapracowniczych (str. 212).
- Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do określenia w przepisach ustawy o działalności leczniczej maksymalnego dopuszczalnego nieprzerwanego czasu pracy personelu medycznego, w celu wyeliminowania przypadków nadmiernie długiego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych – zgodnie z zaleceniami NIK (str. 214).
- Przyjęcie rozwiązań legislacyjnych, które uregulowałyby kwestie dotyczące wprowadzenia minimalnego, obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych (str. 216).
- Podjęcie działań mających na celu zagwarantowanie osobom starającym się o świadczenia emerytalne dostępu do dokumentów w zakresie obowiązujących przepisów dotyczących czasowego przechowywania dokumentacji osobowo-płacowej pracodawców, m.in. Rozporządzenia z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (str. 218).
- Zmiana ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie zasad zawieszenia renty rolniczej w przypadku prowadzenia działalności rolniczej, w odniesieniu do małżeństwa rolników, z których jeden z małżonków pobiera emeryturę, a drugi rentę rolniczą (str. 220).

- Podjęcie dalszych prac legislacyjnych nad senackim projektem ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mającym na celu objęcie skutkami wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) emerytów urodzonych także w innym roku niż 1953 (str. 222).
- Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 listopada 2023 r. (sygn. akt P 7/22) wydanego w sprawie tzw. emerytur czerwcowych (str. 224).
- Uregulowanie przepisów dotyczących przyjęcia osób nieubezpieczonych, którym stan zdrowia nie pozwala na zawarcie umowy, do zakładów opiekuńczo-leczniczych (str. 235).
- Podjęcie działań legislacyjnych mających służyć przeciwdziałaniu zanieczyszczeniu świetlnemu – czyli nadmiernej emisji sztucznego światła w przestrzeni publicznej (str. 244).
- Podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę do stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (str. 246).
- Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w związku z utratą ważności orzeczeń o niepełnosprawności wydłużonych specustawą covidową (str. 249).
- Zmiana przepisów określających procedury związane z funkcjonowaniem szkół, w których wszyscy uczniowie i uczennice korzystają z edukacji domowej (str. 263).
- Wprowadzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią zniwelowanie różnic w poziomach matur na etapie rekrutacji na uczelnie (str. 270).
- Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do przyznania pokrzywdzonemu statusu strony w postępowaniach dyscyplinarnych w sprawach studentów, doktorantów i nauczycieli akademickich (str. 273).
- Zmiana w przepisach dot. funkcjonowania bonu turystycznego w zakresie objęcia uprawnieniem do skorzystania z bonu dla nowych opiekunów prawnych dzieci, którzy nabyli uprawnienie do świadczenia wychowawczego po dniu 31 grudnia 2021 r. (str. 275).

- Podjęcie działań prawodawczych, aby w sytuacji dwukrotnej w ciągu roku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę waloryzacja świadczenia pielęgnacyjnego podlegała także tej regule (str. 276).
- Zmiana aktualnego stanu prawnego w zakresie przyznania zasiłku pogrzebowego w razie urodzenia martwego dziecka, którego płci nie da się ustalić (str. 277).
- Dostosowanie przepisów określających kryteria dochodowe i wysokość świadczeń adresowanych do najbardziej potrzebujących do aktualnej sytuacji uwzględniającej czynniki mające realny wpływ na kondycję finansową osób i rodzin, takie jak np. inflacja czy skokowy wzrost cen energii i ogrzewania (str. 278).
- Podjęcie działań systemowych w celu zapewnienia powszechnego i równego dostępu do zróżnicowanych form opieki dla dzieci do lat 3 bez względu na miejsce zamieszkania rodzica, w celu doprowadzenia do efektywnego wzrostu liczby kobiet powracających na rynek pracy (str. 285).
- Podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do umożliwienia udostępnienia materiałów archiwalnych, o których mowa w art. 16b ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach dla celów naukowych, w sposób umożliwiający w praktyce ich prowadzenie, przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności poszanowania prawa do prywatności (str. 288).
- Uregulowania przepisów dotyczących tworzenia parków narodowych (str. 290).
- Zmiana uznanych przez TSUE za niezgodne prawem Unii Europejskiej przepisów wykluczających możliwość poddania sądowej kontroli planów urządzenia lasu (str. 293).
- Rozważenie zmiany regulacji krajowych dotyczących energetyki odnawialnej w zakresie rozliczania wyprodukowanej energii oraz systemu publicznego wsparcia dla domowych inwestycji fotowoltaicznych w celu wspierania rozwoju prosumenckiej energetyki solarnej (str. 294).
- Wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających spółdzielniom mieszkaniowym uregulowanie stanu prawnego gruntów, na których w przeszłości wybudowały budynki mieszkalne (str. 299).
- Dostosowanie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do wytycznych zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15), tak aby przepisy zapewniały osobom eksmitowanym na podstawie decyzji administracyjnej ochronę przed bezdomnością dalej idącą niż tylko zapewnienie standardu na poziomie minimalnym (str. 301).

- Zmiana przepisów w celu zapewnienia mieszkańcom budynków wielorodzinnych korzystających z ciepła systemowego ochrony, którą obecnie zapewnioną mają gospodarstwa domowe korzystające z gazowej ochrony taryfowej (str. 302).
- Zmiana przepisów ustawy o sporcie dotyczących zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz określających szczególną pozycję związków sportowych (str. 310)
- Nowelizacja prawa spadkowego i procesowego w związku z występującym problemem współwystępowania w obrocie prawnym kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie (str. 319).
- Reforma mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego tzw. „janosikowego” i zrealizowanie wytycznych zawartych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (Postanowienie sygnalizacyjne z 26 lutego 2013 r., sygn. akt S 1/13) (str. 319).
- Przyjęcie unormowania sankcjonującego uwzględnianie na korzyść obwinionego błędu pomiarowego (np. z fotoradaru) w sytuacjach „granicznych” oraz zmiany zakresu nowego taryfikatora (str. 321).
- Zmiana przepisów postępowania cywilnego i sędowo-administracyjnego dot. wykorzystania w postępowaniach sądowych dowodów zawierających informacje niejawne (str. 323).
- Uporządkowanie przepisów uprawniających osoby, które zostały wywłaszczone w trybie różnego rodzaju ustaw szczególnych względem ustawy o gospodarce nieruchomościami, do odzyskania tych gruntów, które na potrzeby wywłaszczenia okazały się zbędne (str. 324).
- Nadanie biegu projektom ustaw realizujących postulaty RPO w zakresie możliwości ubiegania się o odszkodowanie i zadośćuczynienie za niesłuszne oskarżenie lub przedstawienie zarzutów oraz racjonalizację wysokości zwrotu utraconego zarobku w związku z przymusowym stawiennictwem w sądzie (str. 328).
- Nowelizacja ustawy o aktach stanu cywilnego w zakresie obowiązku zamieszczania w akcie urodzenia dziecka tzw. „danych kryjących” (fikcyjnych danych ojca) w ten sposób, aby pozostawić decyzję dotyczącą wpisywania danych ojca matce dziecka albo samemu dziecku, kiedy osiągnęłoby ono pełnoletność (str. 329).
- Wprowadzenie skutecznych środków prawnych, które miałyby zastosowanie w przypadku przewlekłego prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli i dyrektorów szkół (str. 331).

- Usunięcie niespójności legislacyjnej pomiędzy art. 17 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. poz. 2328 ze zm.), art. 98 ustawy o kierujących pojazdami z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 622) oraz § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ewidencji kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego z 15 września 2022 r. (Dz.U.2022.1951) w zakresie sposobu punktowania w przypadku jednoczesnego popełnienia kilku naruszeń przepisów ruchu drogowego (str. 335).
- Konieczność podjęcia prac legislacyjnych w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym za niezgodny z Konstytucją uznany został przepis pozwalający na dokonanie legalnego zabiegu aborcji, w przypadku gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu (str. 339).
- Rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w celu zapewnienia dostatecznej ochrony obywateli przed działaniami firm windykacyjnych, noszących znamiona nękania domniemanych dłużników (str. 342).
- Likwidacja niespójności legislacyjnej, nieprecyzyjności przesłanek zastosowania oraz fasadowości środków zaskarżenia w zakresie prokuratorskiej blokady środków na rachunku bankowym (str. 344).
- Nowelizacja kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w celu umożliwienia uchylenia prawomocnego mandatu, gdy przy jego wymierzaniu funkcjonariusz dopuścił się rażącego naruszenia prawa, mającego istotny wpływ na postępowanie (str. 346).
- Uregulowanie zasad zawieszania działalności placówek całodobowej opieki oraz stworzenie przepisów związanych z procesem przenoszenia mieszkańców takich placówek (str. 350).
- Konieczność doprowadzenia obowiązującego stanu prawnego do stanu zgodności z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w obszarze funkcjonowania mediów publicznych (powoływanie władz spółek publicznej radiofonii i telewizji) (str. 354).
- Wprowadzenie instrumentów ochrony podatników przed podwójnym opodatkowaniem spadków i darowizn nabytych za granicą (str. 361).

- Doprecyzowanie regulacji odnoszącej się do odpowiedzialności podatkowej członków zarządu organizacji non profit za zobowiązania podatkowe (str. 362).
- Doprecyzowanie przepisów regulujących działalność notariuszy i ich wynagradzania w zakresie problematyki podatku od towarów i usług w kontekście taksy notarialnej (str. 364).