



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Rzecznik Praw Obywatelskich
BDG-WIS.033.1.2023.IK

Druk nr 85

Warszawa, 14 listopada 2023 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 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2022.**

Z wyrazami poważania
Rzecznik Praw Obywatelskich

(-) Marcin Wiącek

INFORMACJA
o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
oraz o stanie przestrzegania
wolności i praw człowieka i obywatela
w roku 2022

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 2020 r., poz. 627 ze zm.) ustanawiającego obowiązek podania informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

CZĘŚĆ WSTĘPNA – Wprowadzenie	6
CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela	9
1. Zasady ogólne	15
Art. 30 – Godność człowieka	15
Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności	24
Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie	25
Art. 32 ust. 2 – Zakaz dyskryminacji	29
Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn	36
Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego	38
Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych	40
Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej	43
Art. 37 – Jurysdykcja państwa polskiego	44
2. Wolności i prawa osobiste	45
Art. 38 – Prawo do życia	45
Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych	46
Art. 40 – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania	48
Art. 41 ust. 1 – Nietykliwość osobista i wolność osobista	55
Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych	60
Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania	62
Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności	78
Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege	79
Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej	80
Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności	85
Art. 43 – Zakaz przedawnienia	87
Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia	88
Art. 45 – Prawo do sądu	89
Art. 46 – Przepadek rzeczy	118
Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia	119
Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami	129
Art. 49 – Wolność komunikowania się	130

Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania	133
Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej	134
Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP	142
Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania	143
Art. 54 – Wolność słowa	145
Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego	152
Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy	153
3. Wolności i prawa polityczne	178
Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń	178
Art. 58 – Wolność zrzeszania się	181
Art. 59 – Wolności związkowe	183
Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej	185
Art. 61 – Prawo dostępu do informacji publicznej	189
Art. 62 – Prawa wyborcze	193
Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg	197
4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne	199
Art. 64 – Prawo do własności	199
Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu	206
Art. 65 ust. 2–5 – Prawa pracownicze	209
Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu	211
Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego	215
Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia	226
Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej	233
Art. 68 ust. 3 – Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych	245
Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska	248
Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej	251
Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami	252
Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki	277
Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki	285
Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych	286

Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia	287
Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych	295
Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin	300
Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka	313
Art. 72 – Prawa dziecka	315
Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury	324
Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska	325
Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów	330
Art. 76 – Ochrona praw konsumentów	355
5. Środki ochrony praw i wolności	359
Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej	359
Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej	360
Art. 78 – Prawo do dwóch instancji	362
Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej	367
Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO	368
6. Pozostałe standardy	369
Art. 2 – Zasada demokratycznego państwa prawnego	369
Art. 5 – Bezpieczeństwo obywateli	389
Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej	395
Art. 24 – Ochrona pracy	398
Art. 85 – Powszechny obowiązek obrony Ojczyzny	403
Art. 217 – Zasady nakładania podatków	406
CZĘŚĆ II	440
Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich	440
1. Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ ds. równości	440
2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur	464
3. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych	472
CZĘŚĆ III	502
Metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich	502
1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów	502

2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej.....	507
3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka.....	517
4. Komisje ekspertów.....	522
5. Działalność międzynarodowa	543
6. Udział RPO w sprawach polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu	555
7. Udział RPO w postępowaniach przed TSUE	563
CZĘŚĆ IV	568
Załącznik	568
Dane informacyjno-statystyczne.....	568

CZEŚĆ WSTĘPNA – Wprowadzenie

W 2022 r. wciąż na bardzo wysokim poziomie utrzymywał się wpływ wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wpłynęło bowiem 75 239 wniosków, co w kolejnym już roku stanowi największy wpływ wniosków w historii funkcjonowania urzędu Rzecznika (dla porównania w roku 2019, a więc przed epidemią, wniosków takich wpłynęło 59 524). Utrzymujący się od 2020 r. bardzo wysoki wpływ liczby wniosków kierowanych do Rzecznika wynika m.in. z ogłoszenia stanu epidemii, którego bezpośrednimi następstwami w sferze prawa były istotne zmiany dotyczące funkcjonowania instytucji publicznych, nagłe i niespodziewane zmiany obowiązujących przepisów, a także wynikające z tych przepisów ograniczenia podstawowych wolności i praw człowieka. W 2022 r. pojawiły się ponadto nowe kategorie spraw, w których wnioskodawcy z dużą intensywnością zwracali się do Rzecznika Praw Obywatelskich. Agresja wojsk rosyjskich na Ukrainę spowodowała zwiększony napływ wniosków pochodzących od obywateli Ukrainy poszukujących schronienia na terenie Polski, jak również od obywateli polskich udzielających takiego schronienia. Także wprowadzone w pośpiechu i bez należytych konsultacji zmiany w zakresie prawa podatkowego (Polski Ład) spowodowały zwiększony napływ wniosków od podatników, którzy kwestionowali przyjęte w tym zakresie rozwiązania albo nie potrafili odnaleźć się w nowej rzeczywistości podatkowej. Wreszcie kolejna fala wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2022 r. dotyczyła wprowadzonych przez ustawodawcę zmian w prawie karnym wykonawczym, postrzeganych przez wnioskodawców przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych jako nadmiernie ograniczające ich prawa lub wolności.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nie zwracają się osoby, które są zadowolone z tego, w jaki sposób organy władzy publicznej załatwiły ich życiowe sprawy. Czynią to jedynie ci, których sprawy nie zostały załatwione zgodnie z ich oczekiwaniami oraz ci, którzy uważają, że władza publiczna w sposób nadmierny ingeruje w przysługującą im sferę wolności lub praw. Informacja stanowi więc swoisty obraz niezadowolenia wnioskodawców z działań bądź bierności organów władzy publicznej, weryfikowany w toku czynności wyjaśniających podejmowanych przez Rzecznika i będący następnie przedmiotem jego oceny z punktu widzenia standardów ochrony praw jednostki.

W 48,6% spraw Rzecznik poprzestał na udzieleniu wnioskodawcom wyjaśnień oraz informacji o przysługujących środkach działania, natomiast 36,2% spraw zostało podjętych do prowadzenia. Wskazana proporcja świadczy o wciąż utrzymującym się na wysokim poziomie i niezaspokajanym przez instytucje do tego zobowiązane popycie na informację prawną i porady prawne. W wielu przypadkach wnioski kierowane do Rzecznika pochodzą od osób zagubionych w gąszczu przepisów i poszukujących odpowiedzi, w jaki sposób rozwiązać nurtujące ich problemy prawne. Świadczy o tym także liczba porad udzielonych telefonicznie, która w 2022 r. sięgnęła poziomu 35 500.

W 2022 r. oprócz postępowań wyjaśniających i wystąpień w sprawach indywidualnych, Rzecznik skierował do organów władzy publicznej 254 wystąpienia problemowe, w tym 101 wystąpień o podjęcie inicjatywy prawodawczej służącej usunięciu dostrzeżonych naruszeń praw człowieka i obywatela, których źródłem są obowiązujące akty normatywne. Wystąpienia te stanowią w działalności Rzecznika efektywne narzędzie, umożliwiające udzielenie pomocy w ochronie naruszonych wolności lub praw nie tylko wnioskodawcy, ale również wszystkim osobom (a więc także tym, które nie zwracały się o taką pomoc), które znajdują się w analogicznej sytuacji prawnej.

W okresie objętym informacją Rzecznik korzystał też z przyznanych mu przez ustawodawcę środków procesowych służących ochronie wolności lub praw. W ramach tych uprawnień Rzecznik złożył 3 wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, przystąpił też do 21 postępowań zainicjowanych przed Trybunałem Konstytucyjnym przez inne podmioty. Ponadto Rzecznik złożył 88 kasacji i skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego, 26 skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego, 16 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, 23 skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych, 2 wnioski do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów prawa, przystąpił też do 33 postępowań sądowych oraz do 8 postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Znaczący wzrost liczby wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2020–2022, jak też przyznanie nowych uprawnień (skarga nadzwyczajna) nie został powiązany w dalszym ciągu z adekwatnym zwiększeniem budżetu. Pewna poprawa nastąpiła w zakresie rozpatrywania wniosków o skargę nadzwyczajną wnoszoną do Sądu Najwyższego, w 2022 r. (a więc po 4 latach

funkcjonowania skargi nadzwyczajnej) Rzecznik otrzymał bowiem pierwsze środki na realizację tego zadania, pozwalające zatrudnić 9 pracowników. Środki te w dalszym ciągu nie pozwalają jednak na zaspokojenie wszystkich istniejących w tym zakresie potrzeb.

W dalszym ciągu też nie został rozwiązany sygnalizowany od lat problem niewystarczającego finansowania powierzonego Rzecznikowi Praw Obywatelskich zadania wykonywania funkcji krajowego mechanizmu prewencji, wykonywanej poprzez prewencyjne wizytacje miejsc pozbawienia wolności. W 2022 r. w tym trybie 10 pracowników krajowego mechanizmu prewencji przeprowadziło wizytacje 79 miejsc pozbawienia wolności. Jednak miejsc pozbawienia wolności podlegających w Polsce sprawdzeniu w ramach mandatu krajowego mechanizmu prewencji jest około 3800. W rezultacie realizowane przez Rzecznika w ramach tego mandatu wizytacje nie spełniają wynikającego z umowy międzynarodowej warunku regularności i są oceniane przez organy międzynarodowe jako niewystarczające.

*

W 2022 r. urząd Rzecznika Praw Obywatelskich piastował Marcin Wiącek, a urzędy Zastępców Rzecznika – Hanna Machińska, Maciej Taborowski (do dnia 1 kwietnia 2022 r.), Stanisław Trociuk, Valeri Vachev (od 2 kwietnia 2022 r.).

CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

W dalszym ciągu zachowują aktualność krytyczne uwagi przedstawiane w poprzednich latach przez Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące nie tylko jakości stanowionego prawa, ale także przebiegu samego procesu jego stanowienia. Ważne z punktu widzenia obywateli i sfery ich praw lub wolności ustawy bywają uchwalane w pośpiechu i bez przeprowadzenia konsultacji. W toku prac legislacyjnych często nie są uwzględniane uwagi, również te pochodzące od Rzecznika, wskazujące na to, że będący przedmiotem tych prac projekt narusza standardy ochrony praw człowieka. Ponadto ważnym z punktu widzenia praw jednostki inicjatywom ustawodawczym Senatu wniesionym do Sejmu nie jest nadawany bieg.

Nierozwiązany pozostaje kryzys wokół wymiaru sprawiedliwości, zapoczątkowany zmianą formuły wybierania sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa. Zmiany wprowadzone w zakresie funkcjonowania sądów powszechnych i administracyjnych, Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa nie tylko nie doprowadziły do poprawy funkcjonowania sądów, lecz pogłębiły problemy związane ze sprawnym ich działaniem. Wydłużył się czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy przez sąd. Przede wszystkim jednak zmiany te doprowadziły do podważenia, co znalazło swój wyraz w licznych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, fundamentalnych z punktu widzenia ochrony praw człowieka gwarancji niezależności, bezstronności i niezawisłości władzy sądowniczej. W efekcie obecnie wiele postępowań sądowych w swojej początkowej fazie nie koncentruje się na istocie żądań stron tego postępowania, lecz ma na celu (często wielomiesięczne) ustalanie, czy skład sędziowski wyznaczony do rozpoznania sprawy spełnia kryteria niezawisłości i bezstronności.

Pojawiły się też wcześniej niespotykane przypadki niewykonywania wyroków i środków tymczasowych orzeczonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (np. sprawa Xero Flor), co stanowi naruszenie zobowiązania do przestrzegania przez Polskę ostatecznych wyroków w sprawach, w których była

stroną, a w przypadku środków tymczasowych – naruszenie zobowiązania nieprzeszkadzania w skutecznym wykonywaniu prawa do skargi indywidualnej.

Problemem systemowym wciąż pozostaje przewlekłość stosowania tymczasowego aresztowania. Wzrasta średni czas stosowania tego środka (wynosi on obecnie około 9 miesięcy), coraz więcej też osób zostaje pozbawionych wolności osobistej w tym trybie, chociaż nie doszło jeszcze do przełamania prawomocnym wyrokiem skazującym przysługującego im domniemania niewinności. Potrzebna jest ponadto zmiana ustawodawcza dotycząca podstaw stosowania tymczasowego aresztowania, wykonująca orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Jako naruszenie bezwzględnego zakazu okrutnego i niehumanitarnego karania uznać trzeba wprowadzenie przez ustawodawcę do prawa karnego kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie. Zmiana ta nie respektuje standardu ustanowionego zarówno w polskiej Konstytucji, jak też w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Odnosić też należy praktyki polegające na nieuzasadnionym ograniczaniu osobom tymczasowo aresztowanym możliwości kontaktu z osobami bliskimi, w tym z małoletnimi dziećmi, co narusza ich prawo do ochrony życia rodzinnego. Znowelizowane przepisy prawa penitencjarnego ograniczają zaś w sposób nadmierny, co jest przedmiotem licznych skarg, kontakty telefoniczne ze światem zewnętrznym osób pozbawionych wolności.

Nie ustały także sygnalizowane przez Rzecznika od lat zagrożenia w zakresie ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się. Trzeba więc powtórzyć, że obowiązujące ustawodawstwo pozwala Policji oraz innym służbom na bardzo szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Ustawodawstwo to nie zapewnia równocześnie efektywnej i niezależnej od władzy wykonawczej kontroli pozyskiwania tych materiałów i danych. Sądy otrzymują jedynie zbiorcze informacje na temat prowadzonych postępowań, w których zostały pozyskane dane telekomunikacyjne. Nie dysponują natomiast narzędziami pozwalającymi chronić autonomię informacyjną jednostek. W celu zaś rozpoznania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego może bez zgody sądu zarządzić na okres 3 miesięcy czynności operacyjne wobec osób niebędących obywatelami polskimi (co w

praktyce oznacza, że czynności te mogą być również wykonywane wobec obywateli polskich będących odbiorcami bądź nadawcami informacji w relacjach z cudzoziemcem). W przypadku tych czynności operacyjnych nie istnieje konieczność respektowania zasady subsydiarności i proporcjonalności. Wyjaśnienia wymaga w kontekście ochrony prawa do prywatności ujawnione stosowanie w ramach kontroli operacyjnej systemu „Pegasus”, gdyż jego możliwości pozyskiwania i przetwarzania danych o jednostce wykraczają poza granice określone przez obowiązujące prawodawstwo.

Negatywnie ocenić trzeba też wprowadzone w przepisach prawa zmiany, które doprowadziły do ograniczenia prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka. Po wprowadzeniu tych zmian nauka języka wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych odbywa się w wymiarze trzech godzin tygodniowo, z wyjątkiem mniejszości niemieckiej, dla której przewidziano naukę w wymiarze jednej godziny tygodniowo. Zmiana ta ma charakter dyskryminujący i narusza konstytucyjne prawo mniejszości narodowej do zachowania i rozwoju własnego języka.

W zakresie ochrony praw cudzoziemców na aprobatę zasługują zarówno działania społeczeństwa, jak też władz publicznych mające na celu udzielenie pomocy i schronienia osobom (przede wszystkim obywatelom Ukrainy) poszukującym ochrony na terytorium Polski w związku z agresją rosyjską na Ukrainę. Odmienne natomiast przedstawia się sytuacja cudzoziemców związana z kryzysem migracyjnym wywołanym przez władze Białorusi na granicy polsko-białoruskiej. W tym przypadku w stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających polską granicę państwową, w tym rodzin z dziećmi, stosuje się zawracanie do linii granicznej. Praktyka ta w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o nadanie w Polsce statusu uchodźcy narusza międzynarodowe zobowiązania Polski i regulacje krajowe, co znalazło swój wyraz w na razie nieprawomocnych rozstrzygnięciach sądu administracyjnego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego krytycznie oceniono też wprowadzone ograniczenia wolności i praw człowieka w ramach stanu wyjątkowego na terenach przy granicy z Białorusią. Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację Rzecznika, uznał, że przepisy regulujące stan wyjątkowy w zakresie, w jakim wprowadzały nieograniczony co do obszaru i czasu zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, jak również nieprzewidujące możliwości przebywania na tym obszarze dziennikarzy w związku

z wykonywaniem zawodu, w sposób oczywisty wykraczały poza zakres delegacji ustawowej i nie spełniały testu proporcjonalności.

W zakresie wolności słowa i prawa do informacji wskazać trzeba, że konstytucyjny organ państwa, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, mający stać na straży interesu publicznego i wolności słowa, został pozbawiony wpływu na strukturę organów kierujących działalnością spółki publicznej telewizji. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2016 r., który nie został dotychczas wykonany. W dalszym ciągu więc to Rada Mediów Narodowych (a więc ciało pozakonstytucyjne i pozbawione przymiotu apolityczności) jest organem właściwym w sprawach powoływania i odwoływania składów osobowych organów jednostek publicznej telewizji. W świetle wyroku sądowego dotyczącego przejęcia spółki Polska Press przez Orlen konieczne jest też podjęcie działań legislacyjnych w celu zagwarantowania w postępowaniu antymonopolowym ochrony wolności środków społecznego przekazu oraz wolności wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Sąd stwierdził bowiem, że w tym postępowaniu nie ma obecnie możliwości uwzględnienia zagadnienia pluralizmu mediów przy kontroli ich koncentracji.

Pomimo podejmowanych przez Rzecznika od wielu lat interwencji i deklarowanej przez władzę chęci zmian w tym zakresie, wciąż nie nastąpiło zastąpienie ubezwłasnowolnienia modelem wspierania podejmowania decyzji. Powoduje to, że osoby ubezwłasnowolnione ciągle są zdane w życiu społecznym na akty woli innych osób, także wtedy, gdy same potrafią wyrazić swoje stanowisko. Ten stan rzeczy narusza ich przyrodzoną i niezbywalną godność. Po raz kolejny trzeba też zwrócić uwagę, że nie uległa poprawie sytuacja prawna opiekunów osób, których niepełnosprawność została stwierdzona w wieku dorosłym. Od 2014 r. pozostaje niewykonany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, co zmusza opiekunów osób niepełnosprawnych do wszczynania, często długotrwałych postępowań administracyjnych i sądowno-administracyjnych w celu uzyskania tożsamej pomocy finansowej, jaką otrzymują opiekunowie osób, których niepełnosprawność stwierdzono już w dzieciństwie.

Niepokój społeczny jak też sprzeciw poszczególnych gmin i ich mieszkańców budzą działania władzy publicznej podejmowane w związku z planowaną budową Centralnego Portu Komunikacyjnego. Zastrzeżenia dotyczą zarówno planowanej

lokalizacji inwestycji powiązanych z tą budową, jak i zasad wypłaty odszkodowań za wyłączone na potrzeby tej inwestycji nieruchomości.

Wysoki poziom inflacji zaktualizował problem waloryzacji wysokości świadczeń rodzinnych, opiekuńczych, z pomocy społecznej, zasiłków dla bezrobotnych, a także progów dochodowych uprawniających do korzystania z tych świadczeń. W wielu przypadkach świadczenia te i progi aplikacyjne nie nadążają bowiem za wzrostem kosztów utrzymania, w szczególności zaś za wzrostem cen energii elektrycznej, ogrzewania i gazu. W rezultacie rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej nie otrzymują konstytucyjnie im gwarantowanej pomocy władz publicznych na wystarczającym poziomie.

Nie uległa poprawie sytuacja w zakresie realizacji konstytucyjnego prawa równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Okres intensywnego zwalczania zagrożenia epidemicznego pogłębił jedynie problemy występujące od lat, tj. brak odpowiedniej liczby lekarzy i personelu pielęgniarskiego, zbiurokratyzowanie systemu i jego niedofinansowanie. Na szczególne podkreślenie zasługuje postępujący, pomimo zwiększonego zapotrzebowania, regres w zakresie ochrony zdrowia psychicznego, w tym przede wszystkim zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. Dostęp do opieki zdrowotnej w dalszym ciągu jest utrudniony i odbiega od standardu wyznaczonego przez Konstytucję.

W sprawach podatkowych odnotować należy przede wszystkim chaos legislacyjny, jaki towarzyszył zmianom podatkowym wprowadzanym w ramach Polskiego Ładu. Prowadzone w pośpiechu i bez należytych konsultacji prace legislacyjne dotyczące tej materii doprowadziły do tego, że natychmiast po uchwaleniu nowych przepisów zostały podjęte kolejne prace w celu ich nowelizacji i wprowadzenia niezbędnych korekt już w trakcie trwającego roku podatkowego. Ten sposób stanowienia prawa podatkowego nie buduje zaufania podatników do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

Wydarzenia, które miały miejsce w roku 2022, potwierdziły również, że nie jest realizowany przez władze publiczne we właściwy sposób konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska i obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Przykładem tego jest katastrofa ekologiczna, która miała miejsce na rzece Odrze.

Są to tylko niektóre problemy systemowe, które zostały ujawnione w związku ze skargami rozpatrywanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2022 r. Ich rozwinięcie, jak też inne występujące problemy dotyczące sfery wolności lub praw człowieka i obywatela zostały opisane w dalszej części informacji rocznej.

1. Zasady ogólne

Art. 30 – Godność człowieka

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. Konieczność zmiany prawa dopuszczającego zakładanie kajdanek osobom z zaburzeniami psychicznymi

W sferze zainteresowania Rzecznika pozostają zasady i standardy służące zapobieganiu torturom i innemu okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, w tym związane z problematyką stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji wobec osób, co do których zachodzi potrzeba izolacji z uwagi na ich stan psychiczny.

Rzecznik zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z postulatem zainicjowania procesu legislacyjnego w celu uzupełnienia ustawy o Policji¹ o przepis, że wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, do których znajduje zastosowanie art. 18 ust. 6 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego², w czasie czynności, które są przeprowadzane pod nadzorem lekarza, pielęgniarki lub kierującego zespołem ratownictwa medycznego, policjanci mogą użyć tylko określonych, enumeratywnie wymienionych środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 2 lit. a-c ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej³, a więc z wyłączeniem kajdanek. Wynika to z Konstytucji i prawa międzynarodowego, które odnoszą się do ochrony dóbr osobistych oraz zakazu poddawania kogokolwiek torturom, okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Osiągnięcie zgodności obowiązujących w tym zakresie przepisów ze standardami Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom (CPT) nie jest możliwe w drodze wykładni prawa, lecz wymaga ich zmiany właśnie poprzez wyłącznie możliwości stosowania

¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882 ze zm.).

² Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 685).

³ Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 2418).

kajdanek wobec tej kategorii osób. Stąd też Rzecznik poprosił⁴ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w tym zakresie.

W ocenie⁵ Ministra postulowane uzupełnienie przepisów ustawy o Policji nie znajduje uzasadnienia. Jednak resort dostrzega potrzebę nowelizacji ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Proponowanym kierunkiem zmian byłoby doprecyzowanie, że ustawy nie stosuje się do przymusu bezpośredniego, o którym mowa w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 18 ust. 1 i art. 46a tej ustawy. Znowelizowany przepis powinien zawierać także zastrzeżenie, że użycie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy będzie możliwe po uprzednim bezskutecznym zastosowaniu przymusu bezpośredniego przewidzianego w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego albo gdy jego zastosowanie byłoby niecelowe lub niemożliwe. Zmiana ta zostanie uwzględniona wówczas, gdy podjęte zostaną prace nad nowelizacją ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

2. Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej

Podczas posiedzenia działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich Komisji Ekspertów ds. Bezdomności wysunięto postulat przyspieszenia ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS).

Europejska Karta Społeczna (EKS) gwarantuje szeroki zakres praw człowieka związanych z zatrudnieniem, mieszkalnictwem, zdrowiem, edukacją, ochroną socjalną i opieką społeczną. Pomimo złożenia przez Polskę w dniu 25 października 2005 r. podpisu pod ZEKS, brak jest informacji o stanie prac nad wypracowaniem decyzji dotyczącej jej ratyfikacji, a w konsekwencji oznaczającej przyjęcie przez Polskę zobowiązań w zakresie przestrzegania podwyższonych międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka w stosunku do EKS. W przekonaniu RPO podjęcie decyzji o ratyfikacji ZEKS będzie miało znaczący wpływ na podniesienie gwarancji przestrzegania najważniejszych praw pracowniczych i socjalnych, zaliczanych do kategorii podstawowych praw człowieka. Z tego względu Rzecznik zwrócił się⁶ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie

⁴ II.574.1.2022 z 11 kwietnia 2022 r.

⁵ Pismo z 18 października 2022 r.

⁶ III.7040.39.2022 z 16 lutego 2022 r.

stanowiska w kwestii możliwości ratyfikacji ZEKS oraz przyjęcia odpowiedniej strategii działania w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano⁷ Rzecznika, że w styczniu 2022 r. w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej podjęta została aktualizacja sporządzonej w latach 2012–2013 szczegółowej analizy zgodności prawa polskiego z postanowieniami Karty. Aktualizacja dotyczyć będzie zarówno przedmiotowego, jak i podmiotowego zakresu stosowania Karty zrewidowanej. Zważywszy, że zgodnie z art. B ust. 1 Karty zrewidowanej warunkiem jej ratyfikowania jest m.in. ponowne związanie się przeniesionymi do Karty zrewidowanej artykułami Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r., aktualizacja obejmuje ustalenie możliwości usunięcia niezgodności prawa polskiego z Kartą, stwierdzanych przez międzynarodowe organy kontrolujące jej wdrażanie. Ze względu na bardzo szeroki zakres prac zakończenie aktualizacji analizy planowane jest w grudniu 2022 r. Odpowiednio do wyników prac podjęta zostanie decyzja w sprawie dalszych działań.

3. Sytuacja epidemiczna wśród osób w kryzysie bezdomności

Podczas posiedzenia Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku zasygnalizowany został problem dotyczący wykonywania testów diagnostycznych w kierunku wirusa SARS-CoV-2 u osób w kryzysie bezdomności oraz kierowania bezdomnych, u których potwierdzono zakażenie tym wirusem, do miejsc odosobnienia w celu zapobieżenia zakażenia się przez inne osoby. Przedstawiciele organizacji społecznych zajmujących się udzielaniem pomocy osobom w kryzysie bezdomności wskazywali, że osoby te mają trudności w uzyskaniu od lekarza skierowania na wykonanie testu diagnostycznego RT-PCR, gdyż w większości nie posiadają ubezpieczenia zdrowotnego. Powoduje to, że co do zasady w przychodniach odmawia się tym osobom udzielenia porady lekarskiej i wystawienia zlecenia na bezpłatne wykonanie wspomnianego testu. Z tego też względu organizacje społeczne wykonują u osób bezdomnych podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 szybkie testy antygenowe. Nawet jednak w przypadku, gdy wynik tych testów jest pozytywny, informacja o zakażeniu danej osoby nie trafia do systemu teleinformatycznego. W konsekwencji osoba taka nie

⁷ Pismo z 16 marca 2022 r.

jest objęta obowiązkiem izolacji. Z uwagi na to, że osoby w kryzysie bezdomności przebywają w schroniskach lub noclegowniach, gdzie gromadzi się większa liczba osób, istotną kwestią – z punktu widzenia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego – jest podejmowanie stosownych działań prewencyjnych, aby nie doprowadzić do sytuacji, gdy wśród pensjonariuszy tych obiektów pojawią się osoby zakażone wirusem SARS-CoV-2. Dlatego osoby bezdomne, u których potwierdzono zakażenie ww. wirusem, powinny trafiać do izolatoriów. Pomocne w rozwiązaniu zasygnalizowanego problemu mogłoby być wykonywanie przez osoby w kryzysie bezdomności bezpłatnych testów antygenowych w niektórych aptekach oraz punktach wymazowych i laboratoriach diagnostycznych, których wyniki są rejestrowane w bazie danych Ministerstwa Zdrowia gromadzącej informacje o osobach zakażonych wirusem SARS-CoV-2. Niespójność rozwiązań prawnych funkcjonujących w obszarze diagnozowania zakażeń wirusem SARS-CoV-2 oraz kierowania osób zakażonych do miejsc odosobnienia, a także specyficzna sytuacja osób w kryzysie bezdomności, wymagają wypracowania modelu postępowania, dzięki któremu, w przypadku potwierdzenia zakażenia wirusem SARS-CoV-2, osoby te będą mogły niezwłocznie otrzymać skierowanie do izolatorium i mieć zapewniony transport do tego miejsca odosobnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁸ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister zapewnił⁹, że zgodnie z art. 38 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁰ finansowanie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej odnosi się do wszystkich osób z podejrzeniem zakażenia lub zakażeniem COVID-19, w celu zapewnienia im właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia, bez względu na uprawnienia z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Do Ministerstwa nie docierają informacje dotyczące braku testów antygenowych dla schronisk czy noclegowni ani informacje, aby osobom w kryzysie bezdomności były wykonywane testy, których wyniki nie są wprowadzane do ewidencji. Sytuacja epidemiologiczna znacznie się poprawiła, a ilość zakażeń systematycznie spada. Jednocześnie osoby w kryzysie bezdomności mogą również

⁸ V.7018.141.2022 z 16 lutego 2022 r.

⁹ Pismo z 17 marca 2022 r.

¹⁰ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2069).

skorzystać ze szczepień ochronnych przeciwko COVID-19, które znacząco zmniejszają ryzyko zachorowania lub ciężkiego przechorowania.

4. Potrzeba zmian definicji przestępstwa zgwałcenia

W 2022 r. Rzecznik ponowił postulat zmodyfikowania definicji zgwałcenia z art. 197 § 1 Kodeksu karnego (dalej jako: k.k.).

Swobodnie wyrażona zgoda na kontakt seksualny znajduje się w centrum normatywnej definicji zgwałcenia na gruncie wielu wiążących Polskę umów międzynarodowych. Dotyczy to w szczególności Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Tymczasem w polskiej regulacji karnej zgwałcenie ma miejsce wyłącznie w przypadku stwierdzenia „przemocy”, „groźby bezprawnej” i „podstępu”, co oznacza, że nie każdy niedobrowolny stosunek seksualny jest objęty definicją zgwałcenia. Obecne sformułowanie art. 197 k.k. wymaga wysokich standardów dowodowych dotyczących fizycznego oporu ofiary oraz większego skupienia na zachowaniu ofiary niż na działaniach sprawcy. Na potrzebę zmian zwracała ponadto uwagę Grupa ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO).

W konsekwencji Rzecznik przedstawił¹¹ Ministrowi Sprawiedliwości postulat podniesienia poziomu ochrony osób doświadczających przemocy seksualnej poprzez zmianę brzmienia art. 197 § 1 k.k. i innych relewantnych przepisów Rozdziału XXV k.k. w taki sposób, by skuteczne sankcje groziły za każdy niekonsensualny akt seksualny niezależnie od środków, do których – w celu jego dokonania – ubiegł się sprawca przemocy seksualnej i niezależnie od cech jego „ofiary”, takich jak: wiek, choroba, bezradność, stosunek zależności czy jakiegokolwiek innej okoliczności wpływającej na niemożność wyrażenia przez nią pozytywnej, tj. świadomej i dobrowolnej, zgody.

5. Treści zawarte w podręczniku do przedmiotu Historia i Teraźniejszość

Do Rzecznika docierały skargi kierowane przez nauczycieli i rodziców uczniów, dotyczące treści zawartych w podręczniku dla klasy 1 liceum i technikum

¹¹ XI.518.88.2020 z 11 lutego 2022 r.

„Historia i Teraźniejszość 1945–1979”. Skarżący zwracali uwagę, że książka ta nie odpowiada wymaganiom stawianym materiałom przeznaczonym do nauki w szkole.

Zastrzeżenia wywołuje m.in. fragment podręcznika ze s. 226, w którym autor posługuje się pojęciami „produkcji ludzi” oraz „hodowli”, a kontekst wypowiedzi może rodzić wrażenie, że chodzi o metodę leczenia bezpłodności in vitro. Rodzice dzieci urodzonych dzięki tej metodzie wyrazili sprzeciw wobec takiej prezentacji problemu, gdyż może to doprowadzić do stygmatyzacji ich samych oraz ich dzieci.

Kolejną wzbudzającą kontrowersję kwestią jest fragment ze s. 423, w którym autor wspomina o „prawach normalnej rodziny”, przeciwstawiając ją „prawom homoseksualistów”. Chodzi tu o rozważania na temat tego, że druga połowa XX w. przyniosła początek „ruchom mającym na celu zrównanie praw homoseksualistów z prawami normalnej rodziny”. Tego typu zestawienie sformułowań może być odczytane jako krzywdzące dla osób należących do tych mniejszości.

Skarżący wskazywali na możliwość naruszenia ochrony godności człowieka. Stwierdzenia autora, mimo że mają często charakter generalny, dotyczyć mogą każdego z członków określonych grup (m.in. osoby należące do mniejszości, osoby reprezentujące światopogląd inny niż autor, np. feministki, ateści). Mogą też wywoływać lub wzmacniać w społeczeństwie uczucia niechęci lub potępienia w stosunku do jednostek, tym samym pogłębiając problem nietolerancji i wykluczania.

Książka zawiera ponadto drastyczne zdjęcia zwłok ofiar różnych wydarzeń. Wywołuje pytania o przyczyny doboru takich ilustracji oraz dostosowanie ich do wieku i wrażliwości uczniów klas pierwszych.

Do kompetencji Rzecznika nie należy ocena podręczników szkolnych z punktu widzenia metodyki, poprawności merytorycznej czy przydatności dydaktycznej. W przestrzeni publicznej podnoszone są jednak wątpliwości, czy niektóre fragmenty podręcznika odpowiadają standardowi, zgodnie z którym władze publiczne powinny zachować bezstronność w sprawach światopoglądowych oraz czy treści w nim zawarte nie naruszają przyrodzonej godności osoby ludzkiej. Dlatego Rzecznik zwrócił się¹² do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o przedstawienie stanowiska.

Minister wyjaśnił¹³, że wniosek wydawnictwa o dopuszczenie do użytku szkolnego podręcznika pt. „Historia i teraźniejszość. Podręcznik dla liceów i techników. Klasa 1. 1945–1979” został poddany ocenie rzeczoznawców, którzy

¹² VII.7037.18.2022 z 25 sierpnia 2022 r.

¹³ Pismo z 27 września 2022 r.

ocenili, że podręcznik spełnia warunki określone w ustawie o systemie oświaty, a zatem na podstawie ich pozytywnych opinii (dwóch opinii merytoryczno-dydaktycznych i jednej opinii językowej) podręcznik został dopuszczony do użytku szkolnego. Dotychczas zostały dopuszczone do użytku szkolnego do przedmiotu „Historia i teraźniejszość” łącznie trzy podręczniki. Minister zaznaczył, że to, z jakich podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych korzysta szkoła w trakcie prowadzonych zajęć edukacyjnych, zależy wyłącznie od decyzji tej szkoły.

6. Organizacja tzw. ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych

Jednym z narzędzi umożliwiających rozwiązywanie problemu bezdomności i zapobieganie mu jest rzetelna diagnoza zjawiska. Badania powinny prowadzić do identyfikacji wszelkich rodzajów bezdomności, określać jej skalę oraz charakter problemów i potrzeb ludzi nią dotkniętych, a także wskazywać bariery, na jakie napotyka się przy wychodzeniu z bezdomności. Taka diagnoza jest niezbędna, aby poprawiać koordynację działań na rzecz osób doświadczających bezdomności, prowadzonych zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową oraz organizacje pozarządowe.

Z tych powodów Rzecznik jest zwolennikiem organizowanego przez MRiPS ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych wraz z badaniem socjodemograficznym. Zwyczajowo takie badanie odbywało się co dwa lata, ostatnie jednak miało miejsce w 2019 r. Tymczasem z powodu zmian sytuacji społecznej w Polsce, ponowne ustalenie liczby osób w kryzysie bezdomności jest szczególnie istotne. Rzecznik wyraził głębokie przekonanie o potrzebie zaplanowania i przeprowadzenia akcji ogólnopolskiego liczenia osób w kryzysie bezdomności, w tym także z uwzględnieniem uchodźców doświadczających w naszym kraju takiej sytuacji. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się¹⁴ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o zajętych w tej sprawie stanowisku i ewentualnie planowanych działaniach.

Minister podzielił¹⁵ stanowisko Rzecznika, że rzetelna diagnoza zjawiska bezdomności jest jednym z kluczowych narzędzi umożliwiających rozwiązywanie tego problemu, jak również ochronę osób zagrożonych bezdomnością przed doświadczaniem tego kryzysu. Podkreślił, iż realizacja tego przedsięwzięcia

¹⁴ IV.022.2.2016 z 9 grudnia 2022 r.

¹⁵ Pismo z 3 stycznia 2023 r.

stanowi wyzwanie organizacyjne, wymagające przygotowania i zaangażowania znacznych zasobów kadrowych instytucji pomocy społecznej. Z uwagi na istniejące obecnie okoliczności oraz specyfikę metodologii badania, możliwość przeprowadzenia ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w bieżącym sezonie zimowym budzi wątpliwości. Istotne znaczenie ma aktualna sytuacja geopolityczna i gospodarcza, która wpływa na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i powoduje konieczność realizacji dodatkowych obowiązków przez te jednostki. Z uwagi na powyższe MRiPS zawiesiło organizację badania w najbliższym czasie. Jednak w I kwartale 2023 r. zostanie sporządzone sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w 2022 r., na podstawie którego zostanie opracowana analiza wymiaru oraz skuteczności pomocy udzielanej osobom doświadczającym bezdomności.

7. Reforma instytucji ubezwłasnowolnienia

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości¹⁶ Rzecznik powrócił do tematu reformy instytucji ubezwłasnowolnienia. Tematyka ta była przedmiotem wystąpienia Rzecznika z 2014–2019 r. Ostatnie informacje – o prowadzeniu w Ministerstwie Sprawiedliwości prac analitycznych nad reformą tej instytucji i zastąpieniem jej modelem wspierania decyzji oraz w ramach posiedzenia Zespołu do spraw wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wpłynęły do Biura Rzecznika w maju 2019 r. Dlatego też Rzecznik poprosił Ministra o przekazanie informacji o aktualnym stanie prac w omawianym zakresie.

W obszernej odpowiedzi¹⁷ Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że prowadzi prace analityczno-koncepcyjne dotyczące wprowadzenia modelu wspieranego podejmowania decyzji oraz likwidacji ubezwłasnowolnienia, a także prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, przewidującym nowelizację przepisów postępowania cywilnego w przedmiocie orzekania o ubezwłasnowolnieniu. Oznacza to, że treść projektowanych przepisów nie została jeszcze ustalona, a w konsekwencji nie jest możliwe ich upublicznienie. Konstrukcja systemu wspieranego podejmowania decyzji wymaga pogłębionych analiz, aby przygotować przepisy, które skutecznie

¹⁶ IV.7024.26.2014 z 20 czerwca 2022 r.

¹⁷ Pismo z 29 czerwca 2022 r.

będą pomagać osobom o różnym stopniu zdolności umysłowej w prowadzeniu ich spraw. Pomoc w podejmowaniu decyzji kierowana do osób z zaburzeniami psychicznymi musi jednocześnie odpowiadać na ich zróżnicowane zapotrzebowanie na wsparcie i zapewniać dostęp do asysty i doradztwa w przypadku obniżonych zdolności poznawczych i decyzyjnych, oraz gwarantować właściwy poziom tych usług, także przez przygotowanie systemu ich kontroli przez właściwe agendy Państwa. W trakcie dotychczas prowadzonych prac m.in. zlecono Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości przygotowanie analizy prawno-porównawczej, dotyczącej sposobu uregulowania kwestii ochrony praw osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną w najbliższych Polsce systemowo państwach europejskich wraz z omówieniem reform mających miejsce w ciągu ostatnich 20 lat, w których zniesiono dotychczasową instytucję ubezwłasnowolnienia lub ją przekształcono z uwzględnieniem regulacji dotyczących pełnomocnictwa opiekuńczego. Przygotowana przez IWS analiza zawiera opis regulacji prawnych w Argentynie, Australii, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech, Szwecji. Aktualnie prowadzone są prace legislacyjne nad powołaniem międzyresortowego zespołu do spraw zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji jako organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów. Rzecznik został także poinformowany, że resort sprawiedliwości uznał za uzasadnione wprowadzenie już teraz do systemu prawnego regulacji wymuszającej weryfikację przez sąd dalszego istnienia przesłanek ubezwłasnowolnienia. W tym celu został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, przewidujący wprowadzenie instytucji pełnomocnictwa opiekuńczego oraz nowelizację przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących orzekania w przedmiocie ubezwłasnowolnienia.

8. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób umieszczonych w zamkniętych zakładach psychiatrycznych

Omówienie: Art. 40 – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania.

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.*

1. Prawo osoby najbliższej do kontaktu telefonicznego z tymczasowo aresztowanym

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której Rzecznik przystąpił¹⁸, opowiadając się za niekonstytucyjnością art. 217c § 4 Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia przez osobę, z którą osoba tymczasowo aresztowana chce utrzymywać kontakt telefoniczny, będącą osobą najbliższą dla podejrzanego, zażalenia na zarządzenie o odmowie korzystania z aparatu telefonicznego i takie uprawnienie przyznaje jedynie osobie tymczasowo aresztowanej.

Wyrokiem¹⁹ Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowany przepis uznany został za zgodny z Konstytucją. Trybunał uznał, że rozwiązanie przewidziane w art. 217c § 4 k.k.w., polegające na pozbawieniu osób najbliższych możliwości kwestionowania zarządzenia odmawiającego zgody na kontakt telefoniczny z tymczasowo aresztowanym, może być uznane za przydatne do osiągnięcia efektywności, sprawności i szybkości postępowania karnego, służąc osiągnięciu co najmniej jednego z jego celów, tj. rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Art. 217c § 4 k.k.w. w sposób możliwie najmniej uciążliwy ingeruje w prawo określone w art. 78 Konstytucji. Nie wyłącza bowiem zaskarżalności zarządzenia odmawiającego zgody na kontakt telefoniczny, a jedynie ogranicza zakres podmiotów legitymowanych do jego zażalenia do osoby tymczasowo aresztowanego. Zakwestionowane rozwiązanie spełnia także warunki wynikające z przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*.

¹⁸ Informacja RPO za 2019 r., s. 16.

¹⁹ Wyrok TK z 22 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 32/19.

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. Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030

Projekt Programu nie uwzględnia w pełni zgromadzonej wiedzy na temat zjawiska dyskryminacji w Polsce – w prawie i w praktyce – oraz zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich formułowanych na przestrzeni ostatnich lat, czyli w okresie realizacji przez Rzecznika zadań i szeregu działań na rzecz równego traktowania, zgodnie z ustawą o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania²⁰ (dalej jako: ustawa o równym traktowaniu). Ponadto nie przewidziano w nim współpracy pomiędzy Pełnomocnikiem Rządu ds. Równego Traktowania a Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Wątpliwości budzi założenie dotyczące źródeł finansowania Programu. Niemalże w każdym sformułowanym zadaniu jako źródło finansowania wskazany był budżet własny zaangażowanych podmiotów, a zatem – w zależności od zadania – ministrów, innych organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego lub innych organów władzy publicznej. Oznacza to, że Program przygotowano, zakładając, że nowe zadania dotyczące równego traktowania nie pociągną za sobą dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, a podmioty odpowiedzialne za realizację tych zadań samodzielnie wygospodarują na ten cel niezbędne środki. Rzecznik podtrzymał stanowisko wyrażone w uwagach do projektu Programu na lata 2021–2030, że wyznaczanie ambitnych celów bez określenia środków potrzebnych do ich realizacji oraz źródeł finansowania powoduje albo brak ich wdrożenia, albo dodatkowe obciążenie odpowiedzialnych za nie podmiotów kosztem innych ustawowych zadań.

Zastrzeżenia budzi także niewystarczający zakres działań o charakterze legislacyjnym przewidzianych Programem oraz metodologia ich opracowania. Niezbędna jest zwłaszcza nowelizacja ustawy o równym traktowaniu polegająca na otwarciu katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji.

²⁰ Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2156).

Rzecznik zauważył, że słabością Programu jest także nieuwzględnienie tego, że przestępstwa popełniane z powodu zabronionych przesłanek dyskryminacji, takich jak płeć, niepełnosprawność, wiek, orientacja seksualna czy tożsamość płciowa, nie stanowią na gruncie obowiązującego prawa karnego przestępstw szczególnych (tzw. przestępstw z nienawiści). Aktualne pozostają zalecenia, które RPO sformułował w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów w 2019 r., dotyczące m.in. nowelizacji Kodeksu karnego w taki sposób, aby przestępstwa motywowane uprzedzeniami również na innym tle niż rasa, pochodzenie narodowe lub etniczne, wyznanie i bezwyznaniowość, były ścigane z urzędu i karane jako kwalifikowana forma zachowań przestępczych oraz stworzenie ustawowej definicji mowy nienawiści.

Zapewnienie skuteczności działań w ramach priorytetu „Edukacja” wymaga wprowadzenia do projektu Programu zadań zakładających zmiany w przepisach regulujących tę sferę. Chodzi przede wszystkim o przywrócenie obowiązku prowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej przez przedszkola, szkoły i placówki oświatowe – o zakresie i treści dostosowanych do poziomu rozwoju uczniów i ich zdolności poznawczych oraz zobowiązanie szkół do wprowadzenia procedur antydyskryminacyjnych. Uzupełnieniem powyższego powinna być zmiana ustawy o równym traktowaniu poprzez ustanowienie zakazu dyskryminacji w dziedzinie oświaty również ze względu na inne przesłanki niż rasa, pochodzenie etniczne i narodowość. Potrzeba realizacji tej rekomendacji nie budzi wątpliwości w świetle otrzymywanych przez Rzecznika skarg na przypadki dyskryminacji i innych form nadużyć w środowisku szkolnym oraz akademickim.

W Programie zabrakło też zadań związanych z zaangażowaniem się polskich władz w debatę toczącą się na forum ONZ na temat opracowania konwencji o prawach osób starszych, której jednym z celów byłoby aktywne przeciwdziałanie ageizmowi. Na poziomie zdefiniowanych zadań powinien on także uwzględniać kwestię podniesienia kompetencji pracowników ochrony zdrowia w zakresie ich odpowiedniego przygotowania do pracy z pacjentami ze wszystkich grup szczególnie wrażliwych, takich jak kobiety, w tym kobiety rodzące, z doświadczeniem przemocy, w szczególności seksualnej czy osoby ze społeczności LGBT+.

Rzecznik wskazał również na potrzebę skorelowania krajowej strategii równości (płci) z działaniami i strategiami w obszarze zapobiegania i zwalczania

wszelkich form przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, do czego na gruncie art. 4 Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, zdecydowanie zachęca Polskę GREVIO w raporcie z wykonania przez RP tej umowy międzynarodowej²¹.

W odpowiedzi²² Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania wskazała, iż Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 113 w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 w dniu 24 maja 2022 r. Wyjaśniła także, że długość prac nad Programem wynikała z przekrojowego charakteru dokumentu oraz zgłaszania licznych – często rozbieżnych – uwag przez kolejne podmioty uczestniczące w uzgodnieniach i konsultacjach projektu. Pełnomocnik wyraził również podziękowanie za uwagi przekazane przez Rzecznika. Potwierdziły one m.in. celowość wyodrębnienia w programie nowych priorytetów, tj. budowania świadomości, gromadzenia danych i badań oraz koordynacji, nieobecnych w pierwszej edycji Programu na lata 2013–2016.

2. Traktowanie osób urodzonych ze zróżnicowanymi cechami płciowymi

Do Biura RPO wpływają wnioski dotyczące problemów osób interplciowych, czyli osób urodzonych ze zróżnicowanymi cechami płciowymi. Ze skarg wynika, że wiele osób interplciowych, przede wszystkim w okresie niemowlęcym i dziecięcym, narażonych jest na naruszenia ich integralności cielesnej polegającej na interwencjach medycznych dokonywanych bez ich osobistej, uprzedniej i świadomej zgody. Dotyczy to przede wszystkim poddawania dzieci inwazyjnym operacjom chirurgicznym, mimo że w większości przypadków nie jest to bezwzględnie konieczne z medycznego punktu widzenia. Głównym celem tych operacji jest doprowadzenie cielesnych cech pacjenta do zgodności z medycznym ujęciem płci męskiej lub żeńskiej. Z oczywistych powodów najczęściej przeprowadzane są one bez świadomej zgody osób, których dotyczą, a które w późniejszym życiu ponoszą ich zdrowotne konsekwencje – m.in. w postaci nawracających infekcji, zaburzeń gospodarki hormonalnej, zaburzeń seksualności i płodności, czy też w zakresie zdrowia psychicznego.

²¹ XI.070.8.2020 z 17 maja 2022 r.

²² Pismo z 5 sierpnia 2022 r.

Wobec powyższego Rzecznik skierował wystąpienia do Ministra Zdrowia oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczące skali operacji przeprowadzanych na dzieciach interpłciowych²³.

W odpowiedzi²⁴ Minister Zdrowia poinformował, w jaki sposób – powołując się na wytyczne *European Association of Urology* dotyczące urologii dziecięcej – powinna być zorganizowana opieka zdrowotna dla dzieci ze zróżnicowanymi cechami płciowymi. Jednocześnie podkreślił, że każdy pacjent ze zróżnicowanymi cechami płciowymi wymaga indywidualnego podejścia, stąd trudne jest przyjęcie jednej podstawy i schematu diagnostyczno-terapeutycznego.

Rzecznik zwrócił się również do Rzecznika Praw Pacjenta²⁵ z zapytaniem o liczbę skarg pacjentów, którzy zostali poddani zabiegom chirurgicznym przeprowadzonym bez ich świadomej zgody, nie wynikających z konieczności medycznej, a jedynie w celu doprowadzenia ciała do zgodności z normą przewidzianą dla płci męskiej lub żeńskiej.

Z odpowiedzi²⁶ wynika, że w ostatnich latach otrzymano tylko jeden wniosek dotyczący naruszenia praw pacjenta osoby interpłciowej, która po otrzymaniu dokumentacji medycznej z leczenia szpitalnego zauważyła, że personel medyczny zamieścił w niej wpisy naruszające jej godność osobistą poprzez użycie określeń, takich jak „osobnik męski” czy „transwestyta”. Rzecznik Praw Pacjenta wystąpił do podmiotu leczniczego w tej sprawie, a dokumentacja medyczna pacjentki została odpowiednio skorygowana i ponownie jej udostępniona.

3. Ustawa o dokumentach paszportowych

Omówienie: Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego.

²³ XI.573.1.2021 z 1 lutego 2022 r.

²⁴ Pismo z 16 marca 2022 r.

²⁵ Pismo z 7 listopada 2022 r.

²⁶ Pismo z 7 grudnia 2022 r.

Art. 32 ust. 2 – Zakaz dyskryminacji

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

1. Górna granica wieku dla kandydatów na aplikację

Rzecznik skierował²⁷ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z Konstytucją i wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury²⁸ z konstytucyjną zasadą równości, proporcjonalności i dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Do Biura RPO wpływały skargi kandydatów na aplikację sędziowską i prokuratorską oraz uzupełniającą aplikację sędziowską i prokuratorską prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako: KSSiP). Kandydaci na aplikację zwracający się do Rzecznika wskazali, że wprowadzenie górnej granicy wieku dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację stanowi dyskryminację ze względu na wiek, a także narusza zasadę równości wobec prawa. Zarzuty formułowane przez kandydatów na aplikację w KSSiP w stosunku do przepisów ustawowych wskazujących górną granicę wieku, do której można ubiegać się o przyjęcie na aplikację w KSSiP, Rzecznik uznał za zasadne. Zdaniem Rzecznika to weryfikacja umiejętności kandydatów w konkursach stanowi właściwy sposób dla zapewnienia celu, jakim jest ocena ich przydatności do zawodu sędziego lub prokuratora. To nie wiek, lecz kwalifikacje zawodowe, predyspozycje moralne oraz doświadczenie zawodowe powinny decydować o dostępie do zawodu sędziego lub prokuratora. W interesie wymiaru sprawiedliwości jest bowiem to, aby stanowiska te obejmowali najlepsi kandydaci.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się do argumentacji RPO i stwierdził²⁹, że art. 24 ust. 1 pkt 1a oraz art. 37b ust. 1 pkt 1 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury są niezgodne z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

²⁷ VII.561.7.2019 z 2 marca 2022 r., sygn. akt K 3/22.

²⁸ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1366).

²⁹ Wyrok TK z 13 grudnia 2022 r., sygn. akt K 3/22.

2. Ograniczenie wiekowe przy ubieganiu się o funkcję ławnika

Do Rzecznika wpływały skargi ławników, którzy podnosili, że obowiązujący przepis art. 158 § 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych³⁰ (dalej jako: p.u.s.p.), stanowiący, że ławnikiem może być wybrany ten, kto nie przekroczył 70 lat, może stanowić naruszenie zasady równego traktowania i niedyskryminacji.

Górna granica wieku została zmieniona art. 1 pkt 40 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw³¹ i podwyższona z 65 na 70 lat. W projekcie ustawy zabrakło jednak uzasadnienia dla tej zmiany. Polska, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, zobowiązana jest do stosowania stanowionego przez nią prawa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: Trybunał albo TS) zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek należy uważać za ogólną zasadę prawa Unii, jako szczegółowe zastosowanie ogólnej zasady równości traktowania. Jej konkretyzację stanowi Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (dalej jako: dyrektywa). Także, będąca prawem pierwotnym Unii, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 21 ust. 1 stanowi, iż zakazana jest wszelka dyskryminacja, w szczególności ze względu na wiek. Z postanowień ustawy o równym traktowaniu, dyrektywy oraz orzecznictwa TS wynika, że odwołanie się do wyjątku od zasady równego traktowania we wskazanym zakresie zależy od łącznego spełnienia następujących warunków: ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania dana cecha związana z kryterium wieku stanowi istotny i determinujący wymóg zawodowy, a cel takiego odmiennego traktowania jest zgodny z prawem, zaś sam wymóg proporcjonalny. Art. 158 § 1 pkt 5 p.u.s.p. przewiduje, że przesłanka wieku stanowi samodzielną podstawę do zamknięcia kandydatom na ławnika sądu powszechnego drogi do tej funkcji. Na gruncie orzecznictwa TS trudno uznać za właściwe automatyczne przyjmowanie oceny, że osoba po osiągnięciu określonego wieku nie jest w stanie prawidłowo wykonywać powierzonych jej czynności. Nie można bowiem uznać, że ograniczenia natury psychofizycznej związane z wiekiem prowadzą również do ograniczeń sprawności intelektualnej, która jest szczególnie

³⁰ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2020, poz. 2072).

³¹ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 228, poz. 2256).

wymagana w trakcie wykonywania obowiązków ławnika. Wydaje się wręcz, że im osoba jest bardziej dojrzała, tym bardziej posiadane przez nią doświadczenie życiowe może zostać wykorzystane na gruncie rozpatrywanych spraw. Wprowadzając ograniczenie wiekowe, jako jeden z warunków ubiegania się o funkcję ławnika sądu powszechnego, ustawodawca dopuszcza się zróżnicowania podmiotów podobnych (kandydatów do pełnienia funkcji ławnika), bez wskazania na uzasadnione powody takiej decyzji. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się³² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister wskazał³³, że w świetle uregulowań prawa krajowego, funkcja ławnika pełniona jest społecznie (w przypadku ławników nie mamy do czynienia z jakąkolwiek formą zatrudnienia), a zatem rozważanie kwestii związanych z ewentualną dyskryminacją w zakresie zatrudnienia ze względu na wiek wydaje się bezprzedmiotowe. Tym samym można również wyprowadzić tezę, że dyrektywa Rady 2000/78/WE, na którą powołuje się RPO w wystąpieniu, nie ma bezpośredniego przełożenia na funkcjonowanie ławników w sądach powszechnych. Ponadto sytuacja prawna osób kandydujących do objęcia funkcji ławnika, w zakresie ograniczeń wiekowych warunkujących możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości, została przez ustawodawcę ukształtowana w sposób mniej rygorystyczny niż w przypadku sędziów. Z tego powodu brak jest jakichkolwiek podstaw do uznania, że w analizowanym przypadku ławnicy są dyskryminowani ze względu na wiek. W tym kontekście sformułowany w konkluzji wystąpienia Rzecznika wniosek o podjęcie przez Ministerstwo Sprawiedliwości inicjatywy ustawodawczej w zakresie ograniczeń wiekowych dla kandydatów na ławników w sądach powszechnych w opinii Ministra nie zasługuje na uwzględnienie.

3. Konieczność przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek

Uchwalenie Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 zwiększa nadzieję na implementację założeń mających na celu zwalczanie ageizmu, w tym dyskryminacji ze względu na wiek. Wśród nich brakuje jednak zadania polegającego na dokonaniu przeglądu istniejących lub tworzonych polityk społecznych pod kątem wyrównywania szans osób starszych. Z

³² VII.801.1.2019 z 23 marca 2022 r.

³³ Pismo z 3 maja 2022 r.

dotychczasowych analiz wynika bowiem, że nadal w poszczególnych politykach działania dotyczące osób starszych stanowią znikomy procent lub są pomijane. Ponadto mają co do zasady charakter działań socjalnych, nie zaś opartych o uznanie praw osób starszych do uczestnictwa w życiu społecznym na równi z innymi.

Większość programów opisanych w dotychczasowej korespondencji przez resort polityki społecznej ma charakter projektowy, a nie systemowy. Powoduje to, że osoby starsze, mieszkające w gminach, które nie wystąpią o środki z wymienionych programów, są pozbawione różnego rodzaju usług. Z kolei osoby starsze mieszkające w gminach startujących w konkursach nie mają zapewnionej ciągłości otrzymywanych usług. Rzecznik zaapelował zatem o przygotowanie kompleksowych rozwiązań, które obejmowałyby finansowanie polityki senioralnej w szerokim tego słowa znaczeniu w każdej gminie, a także o systematyczny przegląd polityk publicznych pod kątem eliminowania systemowej dyskryminacji ze względu na wiek. Ponadto wskazał, że debata na temat podejścia do praw osób starszych miała kolejną odsłonę podczas 12. Sesji Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (*Open-ended Working Group on Ageing*, dalej jako: OEWGA), w której uczestniczyła przedstawicielka Biura RPO. Podczas tej Sesji zaobserwowano postęp w pracach OEWGA w postaci przedstawionej przez Argentynę propozycji obejmującej powstanie międzyregionalnej grupy państw o zbliżonych poglądach. Uczestnictwo w tej grupie przedstawicieli rządu polskiego Rzecznik postrzega jako pożądaną szansę posiadania pozytywnego wpływu na zwiększenie ochrony praw osób starszych zarówno na świecie, jak i w Polsce. Rzecznik zwrócił się³⁴ zatem do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie, czy rząd planuje włączyć się w prace na forum międzynarodowym, podejmowane w celu wzmocnienia ochrony praw osób starszych w ramach agendy praw człowieka.

Minister poinformował³⁵, że w przyjętym Krajowym Programie Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 zaplanowano m.in. przeprowadzenie debaty z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i innych instytucji zrzeszających i zajmujących się osobami starszymi oraz reprezentantów pracodawców zainteresowanych możliwościami współpracy z osobami w starszym wieku. Wydarzenie ma służyć wymianie opinii na temat możliwości wykorzystania przewidywanego wzrostu aktywności zawodowej w UE

³⁴ XI.503.2.2016 z 30 czerwca 2022 r.

³⁵ Pismo z 22 lipca 2022 r.

i w Polsce oraz nawiązaniu kontaktów między przedstawicielami osób starszych i pracodawcami. Dokumentem wyznaczającym kierunki polityki społecznej wobec osób starszych w Polsce jest Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ. W ramach polityki społecznej wobec osób starszych rząd podejmuje działania m.in. związane z sytuacją materialną i mieszkaniową seniorów, zapewnieniem im dostępu do opieki zdrowotnej, jak również z aktywnością zawodową, społeczną, edukacyjną, kulturalną czy sportową osób starszych. Natomiast w nawiązaniu do działalności Otwartej Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się Minister wskazał, że przedstawiciele resortu polityki społecznej monitorują przebieg jej prac.

4. Uchwały przeciwko „ideologii LGBT”

Rzecznik kontynuował działania w celu wyeliminowania z systemu prawnego samorządowych uchwał odnoszących się do przeciwdziałania lub powstrzymania „ideologii” LGBT przyjętych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie z dziewięciu zaskarżonych uchwał zostały uznane przez wojewódzkie sądy administracyjne za podjęte bez podstawy prawnej i nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa, zaś Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne złożone od czterech wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. 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 naruszały normy prawa powszechnie obowiązującego.

W związku z ukształtowaną linią orzecniczą w tym zakresie RPO zwrócił się z apelem do wszystkich jednostek samorządowych, w których nadal obowiązują dyskryminujące uchwały o podjęcie działań mających na celu ich uchylenie, podkreślając, że organy władzy publicznej powinny w swojej działalności uwzględnić dokonaną przez sądy administracyjne ocenę prawną uchwał. Niektóre gminy i powiaty uchyliły dyskryminujące uchwały (np. Świdnik, Moszczenica, powiat zamojski). Jednakże większość organów jednostek samorządu nie podzieliła argumentacji potwierdzonej w orzecznictwie, a tym samym odmówiła wyeliminowania uchwał z obrotu prawnego.

W sprawie uchwał przeciwko „ideologii” LGBT Rzecznik wystąpił³⁶ również do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, informując o aktualnym stanie postępowań sądowych w tych sprawach.

5. Obowiązek składania deklaracji rozliczeniowej wyłącznie elektronicznie

Na tle spraw badanych w Biurze RPO ujawnił się problem dotyczący obowiązku składania miesięcznej deklaracji rozliczeniowej wyłącznie elektronicznie. Problem ten w bezpośredni sposób wiąże się z obowiązkiem państwa polegającym na zagwarantowaniu realizacji zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, w tym przypadku ze względu na wykluczenie cyfrowe. Ma on szerszy wymiar – bowiem, aby zapobiegać wykluczeniu cyfrowemu seniorów, niezbędna jest edukacja osób w starszych, czego brakuje.

Dotychczas obowiązek posiadania profilu PUE ZUS dotyczył wyłącznie płatników rozliczających składki za więcej niż 5 osób. Wprowadzenie tego obowiązku dla wszystkich rozliczających się z ZUS sprawia, że z dniem 1 stycznia 2023 roku właściciele małych firm (zatrudniających do 5 pracowników), a także osoby samozatrudnione płacące składki za siebie muszą korzystać z profilu PUE ZUS. W efekcie wiek oraz brak umiejętności cyfrowych wyłączają możliwość prawidłowego rozliczenia, bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z obsługą przez osobę profesjonalnie zajmującą się takimi rozliczeniami, a w perspektywie wręcz rezygnację z wykonywania działalności. W ocenie Rzecznika przepisy nakładające taki obowiązek winny być skonstruowane w taki sposób, aby mógł być także dopuszczony dotychczasowy sposób rozliczenia z ZUS. ONZ, w swoim raporcie dotyczącym ageizmu i dyskryminacji ze względu na wiek, wskazała, że zarówno ageizm, jak i dyskryminacja ze względu na wiek stanowią naruszenie praw człowieka oraz przyczyniają się do innych naruszeń praw człowieka. Rozpowszechnienie tego zjawiska w skali światowej sprawia, że dyskryminacja, marginalizacja i wykluczenie osób starszych są postrzegane jako norma społeczna, czemu należy przeciwdziałać. Stąd też Rzecznik zwrócił się³⁷ do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie wprowadzonych zmian.

³⁶ XI.505.8.2022 z 10 października 2022 r.

³⁷ VII.801.2.2022 z 27 grudnia 2022 r.

Prezes ZUS wyjaśniła³⁸, że od 1 stycznia 2023 r. każdy płatnik składek ma ustawowy obowiązek posiadania profilu na Platformie Usług Elektronicznych (PUE) ZUS. Cały czas do dyspozycji klientów pozostają doradcy, z którymi można kontaktować się osobiście lub zdalnie (poprzez e-wizytę). Podejmowany jest też bezpośredni kontakt z płatnikami w celu aktywowania dostępu do kont. Od 1 stycznia 2023 r. nie zmieniają się natomiast przepisy w zakresie sposobu składania dokumentów ubezpieczeniowych przez płatników składek. Płatnik składek, zgłaszający do ubezpieczeń do 5 ubezpieczanych, nadal ma możliwość przekazywania dokumentów ubezpieczeniowych (w tym deklaracji rozliczeniowych) w formie papierowej. Prezes podkreśliła, 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.

6. Konieczność określenia wysokości wynagrodzeń dla pełnomocników z urzędu w sposób nieodbiegający dla stawek przeznaczonych dla pełnomocników z wyboru

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

7. Ograniczenie liczby godzin i środków na edukację mniejszości niemieckiej

Omówienie: Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych.

³⁸ Pismo z 11 stycznia 2023 r.

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. Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w sferze zatrudnienia

W piśmie do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej Rzecznik wskazał³⁹ na konieczność podejmowania działań legislacyjnych, które pozwolą na osiągnięcie rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn w sferze zatrudnienia. Jedną z głównych przeszkód w tym zakresie stanowi podwójne obciążenie kobiet: pracą zawodową i obowiązkami domowymi. Zaproponowane w projekcie ustawy nowelizującej Kodeks pracy oraz niektóre inne ustawy (UC118) rozwiązanie – promując bardziej zrównoważony model opieki na dzieckiem – ułatwi tym samym, w ocenie Rzecznika, powrót matek na rynek pracy po przerwach związanych z korzystaniem z urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego. Wprawdzie projekt ustala wysokość zasiłku macierzyńskiego za cały okres urlopu rodzicielskiego na poziomie 70% podstawy wymiaru zasiłku dla uprawnionego rodzica, to jednak przewiduje, że w razie złożenia przez pracownicę wniosku nie później niż 21 dni po porodzie, miesięczny zasiłek macierzyński za okres urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego wyniesie 81,5% podstawy wymiaru zasiłku. Podobne rozwiązanie nie znajduje *expressis verbis* zastosowania w przypadku pracownika – ojca: pracownikowi – ojcu dziecka przysługuje zasiłek w wysokości 70% podstawy wymiaru zasiłku. Takie rozwiązanie wprowadza różnicowanie ze względu na płeć pracownika – rodzica w wysokości przysługującego zasiłku macierzyńskiego. Różnicowane traktowanie pracownic i pracowników może zaś powodować utrzymanie się trendu eliminowania kobiet z rynku pracy w przypadku realizacji obowiązków rodzicielskich. Obawy o skuteczność realizacji celu projektowanych przepisów rodzi także skrócenie okresu, w którym będzie możliwe skorzystanie przez pracownika – ojca z urlopu ojcowskiego z 24 do 12 miesięcy od dnia urodzenia dziecka.

³⁹ XI.022.1.2022 z 7 marca 2022 r.

Rzecznik zwrócił również uwagę na projektowaną ochronę przed retorsjami ze strony pracodawcy w przypadku skorzystania przez pracownika z uprawnień przysługujących na podstawie przepisów Kodeksu pracy. Rozszerzenie zakresu zabronionego negatywnego traktowania w porównaniu do brzmienia dyrektywy 2011/1158 odbiega od ugruntowanego modelu ochrony przed dyskryminacją jako kwalifikowaną formą nierównego traktowania, zaistniałą ze względu na cechę prawnie chronioną, którymi na gruncie dyrektywy jest skorzystanie z uprawnień z rodzicielskich nią przewidzianych. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby wymienienie skorzystania z uprawnień rodzicielskich w przykładowym katalogu cech prawnie chronionych.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił⁴⁰ uwagę na konieczność implementacji dyrektywy 2019/1158. Państwa członkowskie miały obowiązek przyjęcia przepisów niezbędnych do jej wykonania do 2 sierpnia 2022 r. Niedopełnienie tego obowiązku przez Polskę pozbawia pracowników będących rodzicami lub opiekunami możliwości powołania się na przewidziane dyrektywą uprawnienia.

Zakres ochrony przed retorsjami na gruncie dyrektywy 2019/1158 obejmuje jakiegokolwiek negatywne traktowanie przez pracodawcę lub negatywne konsekwencje wynikające ze skorzystania lub ubiegania się o możliwość skorzystania z uprawnień rodzicielskich/opiekuńczych. Dyrektywa 2019/1158 nie zmienia charakteru dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania (bazującej na jednej z cech prawnie chronionych) ani mechanizmu ochronnego z nią związanego, rozszerzając jedynie zakres jego zastosowania na nowe przesłanki w postaci uprawnień rodzicielskich/opiekuńczych ze względu na ich nierozzerwalny związek z zasadą równości płci.

⁴⁰ XI.022.1.2022 z 19 września 2022 r.

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. Ustawa o dokumentach paszportowych

Rzecznik przedstawił Marszałkowi Senatu stanowisko⁴¹ w kwestii niektórych regulacji obejmujących nowelizację ustawy o dokumentach paszportowych. Zwrócił uwagę na systemowy problem, z jakim mierzą się polscy obywatele urodzeni poza granicami RP, w których aktach urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci. Wiele z tych osób nie uzyskuje niezbędnych dokumentów tożsamości, pozwalających korzystać z praw wynikających z obywatelstwa, w tym obywatelstwa unijnego. Powoduje to naruszenie dobra dziecka, a także wypełnia znamiona dyskryminacji dziecka.

Wątpliwości budził przepis uchwalonej przez Sejm ustawy stanowiący, że wniosek o wydanie dokumentu paszportowego zawiera numer PESEL osoby, której ma być wydany. Tymczasem polscy obywatele urodzeni za granicą, w których aktach urodzenia widnieją rodzice tej samej płci, bardzo często spotykają się z odmową nadania numeru PESEL.

Kolejny przepis praktycznie uniemożliwia uzyskanie paszportu tymczasowego przez dzieci – polskich obywateli, które zgodnie z zagranicznym aktem urodzenia posiadają rodziców tej samej płci, jak również przez dzieci, których jedno z rodziców jest nieznane. Wprowadza on bowiem wymóg, aby we wniosku o wydanie paszportu tymczasowego osobie nieposiadającej numeru PESEL wskazać „imiona i nazwiska matki i ojca osoby, której ma być wydany paszport tymczasowy”, „nazwiska rodowe matki i ojca osoby, której ma być wydany paszport tymczasowy” oraz „numery PESEL matki i ojca osoby, której ma być wydany paszport tymczasowy, o ile zostały nadane”. Pożądaną zmianą byłoby zaś odejście od wymogu wskazywania danych „matki i ojca” przy ubieganiu się o paszport tymczasowy, który to wymóg nie obowiązuje na gruncie obecnych rozwiązań ustawowych.

⁴¹ XI.534.4.2016 z 20 stycznia 2022 r.

Kolejny przepis określa wymaganą zgodę „matki i ojca” na wydanie paszportu osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, która nie ukończyła 18 roku życia, co powoduje brak możliwości uzyskania zgody rodziców w przypadku dzieci, których rodzicami, zgodnie z zagranicznymi aktami urodzenia, są osoby tej samej płci. Senat uwzględnił uwagi Rzecznika⁴², wniesione w tym zakresie przez Senat poprawki do ustawy o dokumentach paszportowych nie uzyskały natomiast aprobaty Sejmu.

⁴² Uchwała Senatu z 20 stycznia 2022 r.

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 rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

1. Ograniczenie liczby godzin i środków na edukację mniejszości niemieckiej

Rzecznik krytycznie ocenia zmiany w finansowaniu i realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka i nauki w tym języku. W wyniku uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2022⁴³ ograniczono środki pierwotnie przewidziane w budżecie, w części dotyczącej subwencji oświatowej, na nauczanie języka mniejszości narodowych i etnicznych. Następnie na podstawie rozporządzenia⁴⁴ od 1 września 2022 r. nauka języka wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych odbywa się w dotychczasowym wymiarze trzech godzin tygodniowo – z wyjątkiem mniejszości niemieckiej, dla której przewidziano naukę w zmniejszonym wymiarze jednej godziny tygodniowo. Ponadto innym rozporządzeniem⁴⁵ zmieniono zasady naliczania subwencji dla uczniów lub słuchaczy należących do mniejszości niemieckiej, dla których nauka języka mniejszości realizowana jest w formie dodatkowej nauki tego języka.

Reagując na wpływające skargi, Rzecznik skierował wystąpienia do Marszałka Senatu RP oraz Prezesa Rady Ministrów⁴⁶.

W odpowiedzi, którą Rzecznik otrzymał od Ministra Edukacji i Nauki⁴⁷, zapowiedziane zostały zmiany prawa, będące konsekwencją uchwalonej ustawy budżetowej – co zostało następnie zrealizowane. Jednocześnie Rzecznik został poinformowany, że „wprowadzone w Sejmie RP zmiany przywracają polsko-

⁴³ Ustawa budżetowa na rok 2022 (Dz.U. z 2022 r., poz. 270).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 4 lutego 2022 r. zmieniające 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 (Dz.U. z 2022 r., poz. 267).

⁴⁵ Rozporządzenie z dnia 10 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. z 2022 r., poz. 352).

⁴⁶ Pisma z 5 stycznia 2022 r.

⁴⁷ Pismo z 26 stycznia 2022 r.

niemiecką symetrię we wzajemnych relacjach, w sposobie traktowania mniejszości niemieckiej w Polsce i polskiej w Niemczech”. Zdaniem Rzecznika nie można jednak łączyć nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości w Polsce z nauczaniem języka polskiego w poszczególnych landach w Republice Federalnej Niemiec⁴⁸.

W związku z tym Rzecznik ponownie wystąpił⁴⁹ do Prezesa Rady Ministrów, podkreślając, że wprowadzone w tym zakresie zmiany mają charakter dyskryminujący i pozostają w kolizji z normami konstytucyjnymi i wiążącym Polskę prawem międzynarodowym. Ponadto nowelizacje obu rozporządzeń, których skutkiem jest znaczne pogorszenie sytuacji prawnej grupy obywateli polskich wyłącznie ze względu na ich niemieckie pochodzenie, wykraczają poza granice upoważnień ustawowych zawartych odpowiednio w art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵⁰ i art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵¹. Rzecznik zwrócił się więc do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o zastosowanie uprawnienia określonego w art. 149 ust. 2 zd. drugie Konstytucji, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów może skierować do Rady Ministrów wnioski o uchylenie rozporządzenia ministra.

Z odpowiedzi⁵² Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że w Konstytucji RP nie zostały wskazane przesłanki, którymi powinien się kierować Prezes Rady Ministrów, korzystając z uprawnienia określonego w art. 149 ust. 2 zd. drugie Konstytucji. Dodatkowo w opinii Prezesa Rady Ministrów inicjowanie procedury uregulowanej w art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji w przedstawionym stanie faktycznym i prawnym byłoby działaniem przedwczesnym, a ponadto, na co wskazuje wykładnia językowa ww. regulacji, kompetencja ta ma charakter fakultatywny. Prezes Rady Ministrów nie odniósł się w swoim piśmie jednak do podniesionych przez RPO merytorycznych argumentów dotyczących dyskryminacyjnego charakteru zmian wprowadzonych na mocy ww. rozporządzeń MEiN. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się⁵³ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie stanowiska w zakresie analizy spornych

⁴⁸ RPO podjął oddzielne postępowanie wyjaśniające w sprawie nauczania języka polskiego w Niemczech; nr sprawy: VII.7037.90.2022.

⁴⁹ Pismo z 1 marca 2022 r.

⁵⁰ Dz.U. z 2022 r., poz. 2230.

⁵¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2267.

⁵² Pismo z 20 czerwca 2022 r.

⁵³ Pismo z 16 grudnia 2022 r.

regulacji i wątpliwości co do ich zgodności z normami prawa krajowego i międzynarodowego, które RPO przedstawił we wcześniejszych wystąpieniach. Rzecznik zwrócił się także z prośbą o dokonanie przez Prezesa Rady Ministrów ponownej oceny zasadności skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji przez pryzmat argumentów podniesionych przez Rzecznika.

Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej

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

W 2022 r. Rzecznik wielokrotnie występował z prośbą o wyjaśnienie do polskich konsulatów w sprawach zainicjowanych wnioskami obywateli RP przebywających poza granicami kraju. Najistotniejsze sprawy dotyczyły postępowań toczących się przed organami innych państw, m.in. w sprawach karnych czy też związanych ze sprawowaniem opieki nad dziećmi. Rzecznik wystąpił także do Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w związku z uwięzieniem polskiego dziennikarza Andrzeja Poczobuta o wsparcie polskich władz w staraniach o jego uwolnienie oraz o poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela na Białorusi.

Najwięcej spraw wpływających od obywateli przebywających za granicą dotyczyło braku możliwości umówienia się na wizytę w konsulacie w celu wyrobienia nowego paszportu w związku z nieprawidłowym funkcjonowaniem systemu rejestracji elektronicznej e-konsulat. W związku z licznymi sprawami, które dotyczyły utrudnionej możliwości umówienia się na wizytę do konsulatów RP, Rzecznik występował zarówno do poszczególnych konsułów, jak i do Ministerstwa Spraw Zagranicznych z prośbą o przedstawienie wyjaśnień. Pomimo zapewnienia w połowie 2022 r. ze strony Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych o intensywnych pracach w celu rozwiązania przedstawionego problemu i skutecznej eliminacji nieprawidłowości, Rzecznik nadal otrzymuje wnioski obywateli, którzy – z uwagi na nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu rejestracji elektronicznej e-konsulat – miesiącami nie mogą zapewnić sobie terminu wizyty w konsulacie RP w celu odnowienia paszportu.

Wiele spraw w 2022 r. dotyczyło także problemów związanych z wydaniem paszportu w Polsce (długotrwałe oczekiwanie na wydanie paszportu), w następstwie czego Rzecznik wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o zajęcie stanowiska, a także występował – w związku z konkretnymi wnioskami – do wydziałów spraw obywatelskich poszczególnych urzędów wojewódzkich, z prośbą o stosowne wyjaśnienia.

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.*

W związku z agresją rosyjską na Ukrainę do Polski napłynęła fala uchodźców poszukujących schronienia przed zagrożeniami wynikającymi z działań wojennych. Uchodźcy ci znaleźli się pod jurysdykcją państwa polskiego, zaś ich prawa zostały w sposób szczegółowy uregulowane w specjalnej ustawie⁵⁴. Ustawa ta określiła szczególne zasady legalizacji pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi. Określiła także szczególne zasady udzielania pomocy socjalnej tym cudzoziemcom, powierzania im pracy, prowadzenia działalności gospodarczej oraz kształcenia dzieci. W wielu sferach życia uchodźcy wojenni z Ukrainy otrzymali na mocy tej ustawy tożsame prawa z tymi, które przysługują obywatelom polskim.

⁵⁴ Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 103 ze zm.).

2. Wolności i prawa osobiste

Art. 38 – Prawo do życia

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

1. Konieczność uregulowania kwestii budowy schronów i zapewnienia ochrony obywatelom

Omówienie: Art. 5 – Bezpieczeństwo obywateli.

Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych

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

1. Wykonywanie eksperymentów leczniczych z wykorzystaniem komórek macierzystych, które oferowane są odpłatnie pacjentom

Rzecznik monitoruje problematykę przeprowadzania eksperymentów medycznych z wykorzystaniem komórek macierzystych. W przeszłości zwracał uwagę na kwestię zgodności z kryteriami ustawowymi niektórych eksperymentów prowadzonych na ludziach z wykorzystaniem komórek macierzystych, w szczególności jako budzących wątpliwości co do zgodności z aktualnym stanem wiedzy i zasadami etyki lekarskiej, a także podnosił problem pobierania opłat od pacjentów za udział w takich eksperymentach.

Aktualnie do Rzecznika dotarły informacje medialne o jednej z klinik, w której prowadzony był eksperyment medyczny z wykorzystaniem komórek macierzystych, a w wyniku którego część pacjentów miała doznać uszczerbku na zdrowiu. Sprawa ta stała się przyczynkiem do dyskusji nad bezpieczeństwem tego rodzaju badań, sposobem ich reklamowania i oferowania pacjentom oraz etycznością pobierania opłat z tytułu udziału w eksperymentach.

W marcu 2022 r. głos w sprawie komercyjnego oferowania zabiegów z wykorzystaniem komórek określanych jako macierzyste, w tym przeprowadzanych w ramach medycznych eksperymentów leczniczych, zabrał Zespół ekspertów do spraw terapii komórkowych i komórek macierzystych Naczelnej Rady Lekarskiej. Zespół zwracał uwagę na skutki uboczne stosowania niepotwierdzonych rzetelnymi badaniami przedklinicznymi i klinicznymi zabiegów, określanych często jako „terapię z wykorzystaniem komórek macierzystych”. Podkreślił także, że udział pacjentów w tego rodzaju terapiach, które prezentowane są jako panaceum na wiele chorób, naraża pacjentów na konieczność poniesienia olbrzymich kosztów. Prowadzenie tego rodzaju terapii może także podważać zaufanie społeczne do medycyny i nauki, w tym do innowacyjnych metod leczniczych. W ocenie Zespołu odpowiedzią na zdiagnozowany problem może być wdrożenie proponowanych rekomendacji. Część z nich wymaga podjęcia działań legislacyjnych, zaś dla realizacji innych wystarczające jest sumienne egzekwowanie obowiązujących już

przepisów. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁵⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

⁵⁵ VII.5002.4.2022 z 12 października 2022 r.

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. Brak odrębnego przestępstwa tortur w Kodeksie karnym

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości⁵⁶ w sprawie wprowadzenia do Kodeksu karnego odrębnego przestępstwa polegającego na stosowaniu tortur, Rzecznik nie podziela stanowiska Ministra w zakresie braku potrzeby wprowadzenia do Kodeksu karnego odrębnego przestępstwa tortur. Brak ten jest nie tylko niezgodny z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w zakresie kryminalizacji tortur, ale również sprzyja unikaniu przez sprawców odpowiedzialności lub poniesieniu jej w stopniu nieadekwatnym do popełnionego czynu. Potwierdza to praktyka. Wyroki sądowe w sprawach o czyny z art. 246 k.k. pokazują, że sądy wymierzają sprawcom kary w dolnej granicy ustawowego zagrożenia, zaś sądy i prokuratorzy nie definiują zachowań funkcjonariuszy jako „tortury”. Ma to wpływ na kształtowanie świadomości prawnej funkcjonariuszy i innych osób odpowiedzialnych za zwalczanie tortur oraz ogółu społeczeństwa. Ponadto stosowanie przez organy ścigania różnych przepisów Kodeksu karnego za czyny wypełniające znamiona tortur (art. 246, 247 i 231 k.k.) może prowadzić do rozbieżności w praktyce organów ścigania oraz utrudnia monitorowanie zjawiska tortur i reakcji na pojawiające się sygnały ze strony odpowiednich instytucji.

Na potrzebę odpowiedniej kryminalizacji tortur i pełnego wdrożenia Konwencji ONZ w polskim ustawodawstwie zwracają uwagę liczne instytucje międzynarodowe – Komitet Przeciwko Torturom (CAT), Podkomitet ds. Prewencji Tortur (SPT), Komitet Praw Człowieka ONZ (*Human Rights Committee*) i Biuro ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR).

2. Implementacja Zasad Mendeza

Praktyczne wdrożenie tzw. Zasad Mendeza (międzynarodowych wytycznych dotyczących przesłuchań i gromadzenia informacji pt. *„Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering”*), w połączeniu z

⁵⁶ Sprawa KMP.570.3.2017.

zapewnieniem funkcjonariuszom specjalistycznych szkoleń z nowoczesnych metod przesłuchań i profesjonalnych warunków do ich realizacji (w postaci specjalnych pokoi przesłuchań wyposażonych w sprzęt do rejestracji audio-wideo tych czynności) znacząco zmniejszy ryzyko tortur, poprawi skuteczność postępowań przygotowawczych i pozwoli funkcjonariuszom w pełni wykorzystać ich potencjał zawodowy.

O Zasadach Mendeza pozytywnie wypowiedział się niedawno Komitet Przeciwko Torturom (CAT), Podkomitet ds. Prewencji Tortur (SPT) i Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), uznając je za cenne narzędzie uzyskania dokładnych i wiarygodnych informacji przy pełnym poszanowaniu praw człowieka i zabezpieczeń proceduralnych osoby przesłuchiwanej. Kwestia ich praktycznego wdrożenia w poszczególnych państwach będzie więc przedmiotem analiz ze strony instytucji międzynarodowych. Dlatego też Rzecznik z uznaniem przyjął informacje o planie ich wdrożenia w postaci m.in.: upowszechnienia ich elektronicznej wersji wśród funkcjonariuszy i pracowników cywilnych dla celów szkoleniowych, systematycznego wyposażania jednostek w sprzęt umożliwiający rejestrację obrazu i dźwięku z przesłuchań oraz planach inwestycyjnych dotyczących instalowania monitoringu wizyjnego w miejscach prawnej izolacji. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika poinformował, że Zasady te mają zostać poddane szczegółowej analizie w celu ewentualnego uzupełnienia programów szkoleń funkcjonariuszy Policji. Po analizie otrzymanych informacji Rzecznik dostrzegł potrzebę uzupełnienia przedmiotowych programów szkoleń. Implementacja Zasad Mendeza jest bowiem przedsięwzięciem wieloaspektowym, które wymaga skoordynowanych działań, w tym zapewnienia funkcjonariuszom odpowiednich szkoleń i sprzętu, rewizji materiałów edukacyjnych i obowiązujących procedur oraz systematycznego przeglądu metod pracy. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się⁵⁷ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o informacje dotyczące postępów w zakresie implementacji Zasad Mendeza.

W ocenie⁵⁸ Komendanta postulaty zawarte w Regułach Mendeza są już co do zasady implementowane w polskim systemie prawnym, w szczególności w

⁵⁷ KMP.570.9.2021 z 16 lutego 2022 r.

⁵⁸ Pismo z 24 marca 2022 r.

Konstytucji, ustawie o Policji, Kodeksie postępowania karnego, jak również w wydanych w oparciu o powyższe akty prawne, rozporządzeniach i wytycznych szczegółowo regulujących sposób postępowania funkcjonariuszy Policji z osobami zatrzymanymi, podejrzanymi oraz innymi uczestnikami procesu karnego. Te z kolei są bazą do opracowywania materiałów dydaktycznych wykorzystywanych w procesie kształcenia słuchaczy kierowanych na szkolenia i kursy realizowane przez jednostki szkoleniowe Policji. Tym samym ogólne założenia Reguł Mendeza są co do zasady przedmiotem kształcenia policjantów, choć funkcjonującymi pod inną nazwą. Ponadto Zastępca Komendanta poinformował, że kontynuowane jest wyposażanie jednostek Policji w sprzęt umożliwiający rejestrowanie przesłuchań w formie audiowizualnej. W ramach Planu Działalności Komendy Głównej Policji na lata 2021–2023 realizowane jest zadanie pn. „Upowszechnienie monitoringu wizyjnego w jednostkach Policji, m.in. poprzez wyposażenie miejsc prawnej izolacji w nowoczesne systemy monitoringu wizyjnego(...)”.

3. Prewencja tortur

W Polsce brakuje efektywnych systemowych mechanizmów służących minimalizowaniu ryzyka występowania tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania.

O tym, jak wiele pozostało do zrobienia w zakresie prewencji tortur, najlepiej świadczą zalecenia organów międzynarodowych: Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT) i Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT). Przedstawiciele obu tych instytucji wizytowali miejsca pozbawienia wolności w Polsce w latach 2018–2019. KMPT w opublikowanym w styczniu 2022 r. raporcie tematycznym ocenił, że większość przedstawionych przez te organy międzynarodowe rekomendacji – w tym dotyczących pracy Policji – nie została wdrożona. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę na szereg zagadnień i obszarów społecznych wynikających z wadliwego działania prawa, które stanowiłyby przyczynek do podjęcia prac legislacyjnych w senackiej Komisji praw człowieka, praworządności i petycji. Dotychczas kwestie te nie zostały rozwiązane. RPO wskazał m.in. na potrzebę implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci

będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym (dalej jako: dyrektywa 2016/800), w takim zakresie, jak: pomoc adwokata, prawo do informacji, nagrywanie przesłuchań prowadzonych przez policję lub prokuratora, pobyt dziecka w areszcie czy policyjnej izbie zatrzymań, udział rodzica oraz dziecka na rozprawie, a także specjalne kwalifikacje sędziów i prokuratorów oraz pracowników organów ścigania i ośrodków detencyjnych. Ponadto konieczne jest wzmocnienie tajemnic chroniących informacje powierzone przedstawicielom zawodów zaufania publicznego tak, aby nie było możliwe ich instrumentalne obejście przez organy ścigania.

Uwagi powyższe Rzecznik przedstawił w wystąpieniu⁵⁹ do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu z prośbą o podjęcie nad nimi prac.

4. Stosowanie wobec mieszkańców placówek opiekuńczych niestandardowych form zabezpieczeń mechanicznych

Wśród placówek wizytowanych przez przedstawicieli RPO znajdują się m.in. domy pomocy społecznej, placówki całodobowej opieki oraz zakłady opiekuńczo-lecznicze.

Wizytując te miejsca pozbawienia wolności, KMPT zaobserwował praktykę stosowania wobec pensjonariuszy nieuregulowanych w przepisach prawa niestandardowych form opieki polegających na: zakładaniu pasów na ręce czy też skarpetek na dłonie mieszkańca w celu uniknięcia dotykania miejsc chorobowo zmienionych, przywiązywaniu mieszkańców za rękę paskiem do łóżka w celu zapobieżenia wypadnięciu lub wyrwaniu przezskórnej endoskopowej gastrostomii (tzw. PEG-a), zabezpieczaniu przed upadkiem oraz osunięciem się osób mających trudności z utrzymaniem pozycji siedzącej za pomocą ręczników, prześcieradeł, pasów biodrowych lub rajstop przymocowywanych do foteli, krzeseł i wózków inwalidzkich, na których siedzą takie osoby. W przekonaniu Rzecznika ujawnione przypadki świadczą o istnieniu systemowego problemu stosowania przez personel placówek opiekuńczych metod, które formalnie nie są przymusem bezpośrednim oraz jako takie nie zostały uregulowane w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, ale ograniczają faktycznie wolność osób poddanych ich działaniu, stwarzając tym

⁵⁹ KMP.071.4.2021 z 14 września 2022 r.

samym ryzyko zbytnej i niekontrolowanej ingerencji w wolność jednostki. Na gruncie obowiązujących przepisów brakuje regulacji i wytycznych, które określałyby przesłanki uzasadniające zastosowanie niestandardowych form zabezpieczania mieszkańców, procedurę stosowania zabezpieczeń oraz sprzęt stosowany do takich działań. Jak wynika z wizytacji, w trakcie stosowania niestandardowych form zabezpieczeń personel wykorzystuje przedmioty użytku codziennego, a tego typu sytuacje wymagają w ocenie Rzecznika posługiwania się produktami specjalistycznymi posiadającymi odpowiednie atesty, dającymi gwarancję ich bezpiecznego stosowania wobec osób w podeszłym wieku i z niepełnosprawnościami. Ponadto bardzo rzadko fakt stosowania takich niestandardowych form zabezpieczeń jest odnotowywany w dokumentacji medycznej mieszkańca ze względu na brak wymogów w tym zakresie. W większości przypadków, z którymi spotkali się przedstawiciele KMPT, do stosowania niestandardowych środków zabezpieczających ze względu na brak regulacji w tym przedmiocie, nie były angażowane osoby dysponujące fachową wiedzą – lekarz, lekarz psychiatra, rehabilitant. Doprecyzowanie na gruncie ustawy opisanych powyżej elementów pozwoli na ujednolicenie praktyki w placówkach opiekuńczych i uniknięcie ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych dotyczących stosowania prawa, w szczególności oceny, czy dana metoda stanowi przymus bezpośredni, czy też nie. Celem nowej regulacji powinno być także stworzenie gwarancji, że czynności te będą wykonywane w sposób profesjonalny i bezpieczny dla mieszkańców oraz z wykorzystaniem odpowiedniego sprzętu.

Ze względu na rozbieżność stosowania opisanej wyżej praktyki w różnych instytucjach opiekuńczych i konieczność ochrony życia i zdrowia osób tam umieszczanych, a także kierując się potrzebą minimalizacji ryzyka zaistnienia tortur lub niehumanitarnego albo poniżającego traktowania, Rzecznik zwrócił się⁶⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz rozważenie podjęcia działań zmierzających do uregulowania przedstawionego zagadnienia na poziomie ustawowym.

Minister zauważył⁶¹, że z opisu oddziaływań wobec pacjentów, jakie zostały przedstawione w wystąpieniu Rzecznika, można wnioskować, że większość z nich nie jest uwarunkowana względami zdrowia psychicznego, w związku z czym

⁶⁰ KMP.573.9.2022 z 13 czerwca 2022 r.

⁶¹ Pismo z 13 lipca 2022 r.

uregulowanie tych kwestii na gruncie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie jest możliwe ani merytorycznie uzasadnione. Odnosząc się do sygnalizowanego problemu, Minister poinformował, iż był on przedmiotem pisma skierowanego do Rzecznika Praw Pacjenta. Podjęcie jednak ewentualnych działań w tym kierunku wymaga przeprowadzenia pogłębionej analizy odnośnie poprawy ochrony praw wszystkich grup pacjentów. Po przeprowadzonej analizie możliwe będzie rozważenie, czy odpowiednim miejscem na ewentualne regulacje w tym zakresie, niewynikające bezpośrednio z zaburzeń psychicznych, jak ma to miejsce w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, mogłaby stać się ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta czy inna ustawa, w której możliwe będzie uregulowanie omawianej kwestii w sposób kompleksowy i w ujęciu systemowym.

5. Stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób umieszczonych w zamkniętych zakładach psychiatrycznych

Rzecznik badał stosowanie nieuregulowanych w przepisach prawa, niestandardowych form opieki nad pensjonariuszami domów pomocy społecznej, placówek całodobowej opieki oraz zakładów opieki zdrowotnej. Stosowane wobec pensjonariuszy tych placówek środki nie są przymusem bezpośrednim i jako takie nie zostały uregulowane w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. Faktycznie ograniczają jednak wolność osób poddanych ich działaniu.

Analogiczny problem dotyczy stosowania takich praktyk wobec osób umieszczonych, na podstawie orzeczenia sądu o zastosowaniu środka zabezpieczającego, w zamkniętych zakładach psychiatrycznych. Podjęte działania doprowadziły do ustalenia, że w pięciu oddziałach psychiatrii sądowej o wzmocnionym zabezpieczeniu, w celu zapobieżenia ucieczce pacjenta, stosowane są środki, których nie przewiduje ustawa. Mianowicie podczas przemieszczania się pacjentów tych oddziałów, w celu udzielenia im świadczeń medycznych poza oddziałem detencyjnym, lecz w ramach kompleksu szpitalnego, stosuje się m.in.: kaftan bezpieczeństwa, pas okołobiodrowy, pasy ochronne zakładane na ręce pacjentów oraz pas z zamkiem magnetycznym, przy pomocy którego ręce pacjenta salowi przypinają do swoich nadgarstków. Środków tych nie można identyfikować jako przymus bezpośredni, bowiem nie zachodzą okoliczności i nie są spełnione kryteria, które dają prawo do działań, o jakich mowa w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i

praw mogą być natomiast 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. Rzecznik podkreślił, że stosowanie przedstawionych powyżej, nieuregulowanych w przepisach prawa środków, prowadzi do naruszenia wolności oraz nietykalności cielesnej pacjentów. Po to, aby te działania nie przerodziły się w przemoc, konieczne jest ścisłe stosowanie norm prawnych regulujących te kwestie na poziomie ustawy. Rzecznik zwrócił się⁶² do Ministra Zdrowia z prośbą o informację o stanowisku w tym zakresie.

Minister poinformował⁶³, że zgodnie z art. 46 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego kontrolę legalności przyjęcia i przebywania w szpitalu osób z zaburzeniami psychicznymi, przestrzegania ich praw oraz kontroli warunków, w jakich one tam przebywają, sprawuje sąd. Kontrola ta obejmuje również badanie prawidłowości prowadzenia dokumentacji medycznej dotyczącej zastosowania przymusu bezpośredniego lub rejestru przypadków zastosowania przymusu bezpośredniego, z uwzględnieniem danych utrwalonych za pomocą urządzeń monitorujących. W związku z powyższym wydaje się, że obowiązujące regulacje w stopniu odpowiednim przyczyniają się do wyeliminowania ewentualnych nadużyć związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi.

6. Konieczność zmiany prawa dopuszczającego zakładanie kajdanek osobom z zaburzeniami psychicznymi

Omówienie: Art. 30 – Godność człowieka

⁶² IX.517.36.2020 z 11 października 2022 r.

⁶³ Pismo z 14 listopada 2022 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 bezpośredniego w podmiotach leczniczych

W dniu 29 czerwca 2022 r. w Biurze RPO odbyło się spotkanie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Poświęcone zostało kwestii stosowania środków przymusu bezpośredniego w podmiotach leczniczych.

Stosowanie przymusu bezpośredniego jest daleko idącą ingerencją w wolność jednostki, naruszającą jej nietykalność osobistą, a tym samym winno być stosowane tylko wyjątkowo i z zachowaniem rygoryzmu, tak aby w sposób najpełniejszy zabezpieczyć prawa pacjentów.

Obowiązujące przepisy nie zobowiązują podmiotów medycznych do wyodrębnienia jednoosobowej sali, w której ten środek mógłby być stosowany. W konsekwencji unieruchomienie jest przeważnie wykonywane w salach wieloosobowych, a intymność pacjenta mają zagwarantować parawany oddzielające go od reszty pacjentów. Tymczasem ta forma odseparowania pacjenta nie zapewnia intymności i poszanowania jego godności. Rzecznik podziela zdanie Ekspertów, że unieruchomienie co do zasady powinno być wykonywane w jednoosobowych salach, a tylko wyjątkowo na salach wieloosobowych. Ponadto w ocenie członków Komisji, oprócz monitoringu wizyjnego, rozważenia wymaga zobowiązanie podmiotów medycznych do instalacji systemów alarmowo-przyzywowych, i to zarówno w salach izolacyjnych, jak i w miejscach stosowania unieruchomienia. Systemy te pozwalają bowiem na przeprowadzenie szybkiej interwencji w przypadku wystąpienia zagrożenia zdrowia bądź życia pacjentów, wobec których stosowane są środki przymusu bezpośredniego. Rzecznik zwrócił się⁶⁴ do Ministra Zdrowia z wnioskiem o zainteresowanie się przedmiotową sprawą i rozważenie możliwości podjęcia działań w celu zmiany przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w zasygnalizowanym zakresie.

Minister poinformował⁶⁵, że w resorcie zdrowia prowadzone są prace legislacyjne mające na celu nowelizację ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

⁶⁴ V.7016.50.2022 z 29 lipca 2022 r.

⁶⁵ Pismo z 26 sierpnia 2022 r.

W projekcie ustawy zaproponowano rozwiązania dotyczące kwestii związanych ze stosowaniem przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi, m.in. dotyczące przedłużania stosowania przymusu bezpośredniego oraz monitoringu pomieszczeń przeznaczonych do obserwacji osoby, wobec której zastosowano przymus bezpośredni w postaci unieruchomienia.

2. Ratyfikacja Konwencji w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem

W 2013 r. Rzeczpospolita Polska podpisała Konwencję Narodów Zjednoczonych z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem. Zgodnie z jej art. 2, „Dla celów niniejszej Konwencji, za »wymuszone zaginięcie« uważa się zatrzymanie, aresztowanie, uprowadzenie lub jakąkolwiek inną formę pozbawienia osoby wolności, dokonane przez przedstawicieli Państwa albo przez osoby lub grupy osób działające z upoważnieniem, pomocą lub milczącą zgodą Państwa, po którym następuje odmowa przyznania faktu pozbawienia wolności lub ukrywanie losów bądź miejsca pobytu takiej osoby, co powoduje, że znajduje się ona poza ochroną prawa”.

Mimo upływu 9 lat od podpisania Konwencji przez Polskę, Konwencja nadal nie została poddana ratyfikacji, a w związku z tym nie wiąże Polski. Komitet do Spraw Wymuszonych Zaginięć NZ, z powodu braku ratyfikacji przez Polskę Konwencji, nie może otrzymywać ani rozpatrywać skarg indywidualnych od osób fizycznych z Polski lub skarg na Polskę (od osób twierdzących, że są ofiarami naruszeń przez państwo – stronę przepisów Konwencji). Polska również nie przedstawia Komitetowi żadnych sprawozdań ani raportów. Tymczasem Międzynarodowa Konwencja NZ w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem to ważny akt prawa międzynarodowego publicznego, rozszerzający zakres ochrony praw człowieka. Właśnie ze względu na potrzebę szerszej ochrony praw człowieka jest wskazane, aby doszło do jak najszybszej ratyfikacji tej Konwencji przez Polskę. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁶ do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o odpowiedź na następujące pytania: z jakich powodów przedmiotowa Konwencja do tej pory nie została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską oraz czy w Ministerstwie Spraw

⁶⁶ VII.501.102.2022 z 6 września 2022 r.

Zagranicznych trwają prace zmierzające do rozpoczęcia procesu ratyfikacji ww. Konwencji?

Wystąpienie powyższe zostało przekazane do Ministra Sprawiedliwości, który poinformował⁶⁷, że ratyfikacja Konwencji nie jest konieczna, ponieważ polskie prawo jest zasadniczo zgodne z Konwencją i surowo penalizuje akty wymuszanych zaginięć oraz podżeganie lub pomocnictwo do nich, zarówno wtedy, gdy akta te są zbrodnią przeciwko ludzkości, jak i wtedy, gdy nie można przyjąć tej kwalifikacji prawnej. Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadzi obecnie prac nad ratyfikacją Konwencji.

Rzecznik kontynuuje niniejszą sprawę. W kolejnym wystąpieniu zwrócił się⁶⁸ do Ministerstwa Sprawiedliwości o przedstawienie szczegółowej analizy prawnej dotyczącej regulacji Międzynarodowej Konwencji Narodów Zjednoczonych z 2006 r. w sprawie ochrony wszelkich osób przed wymuszonym zaginięciem i jej relacji z przepisami prawa polskiego.

3. Praktyka stosowania oraz przedłużania tymczasowego aresztowania

W sferze zainteresowania Rzecznika od lat znajduje się praktyka stosowania oraz przedłużania przez sądy najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie. Przewlekłość stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce stała się problemem systemowym. Wzrasta także długość tymczasowych aresztowań. Oskarżeni muszą czekać w areszcie śledczym na prawomocny wyrok średnio 9 miesięcy. Tymczasem w większości krajów UE średnia nie przekracza 6 miesięcy.

Wskazując na nieprawidłowości związane z ustawowym unormowaniem kryteriów stosowania oraz przedłużania tymczasowego aresztowania i określenia maksymalnego czasu jego trwania, RPO złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 258 § 2 i art. 263 § 7 Kodeksu postępowania karnego, postępowanie w tej sprawie zakończyło się wydaniem wyroku z dnia 10 lipca 2019 r. Natomiast już w 2012 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł⁶⁹, że art. 263 § 7 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego

⁶⁷ Pismo z 10 października 2022 r.

⁶⁸ Pismo z 16 grudnia 2022 r.

⁶⁹ Wyrok TK z 20 listopada 2012 r., sygn. akt SK 3/12.

aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, jest niezgodny z Konstytucją. TK w uzasadnieniu wskazał, że orzeczenie nakłada na ustawodawcę obowiązek dokonania zmian, które uwzględnią zarówno złożone przyczyny przedłużającego się postępowania karnego, jak i realną potrzebę zapewnienia ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pomimo że od opublikowania wyroku upłynęło ponad 10 lat, treść kwestionowanego przepisu nie uległa żadnej zmianie. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście uchwalonej przez Sejm w dniu 7 lipca 2022 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁷⁰. Przepis art. 263 § 7 k.p.k. nie został znowelizowany i nie określa jednoznacznych przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania pozwalających przewidzieć maksymalne granice czasowe stosowania tego środka zapobiegawczego po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji. Rzecznik odwołał się do stanowiska Komitetu ONZ Przeciwno Torturom (CAT) z dnia 9 sierpnia 2019 r., w którym wskazano, że Komitet niepokoi zakres stosowania i trwania tymczasowego aresztowania oraz to, że k.p.k. nie przewiduje maksymalnego terminu stosowania tymczasowego aresztowania. Zastrzeżenia CAT budzi fakt, że tymczasowe aresztowanie może być przedłużane bez uzasadnienia, że sądy mają problemy z uzasadnieniem przedłużania, a także fakt, że k.p.k. pozwala na 6-miesięczne przedłużenia aresztu po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji. Niepokój budzi również niska skuteczność zażalenia na zastosowanie oraz przedłużenie tymczasowego aresztowania w Polsce. RPO zwrócił się⁷¹ więc do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zainicjowanie działań mających na celu wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także zaleceń wyrażonych w uwagach końcowych Komitetu ONZ Przeciwno Torturom.

W ocenie⁷² Ministra Sprawiedliwości brak jest potrzeby modyfikacji przepisów dot. stosowania tymczasowego aresztowania, gdyż sądy posiadają odpowiednią świadomość uwarunkowań dotyczących stosowania oraz przedłużania najbardziej dolegliwego środka zapobiegawczego, jakim jest tymczasowe aresztowanie. Z aktualnym brzmieniem art. 258 § 2 k.p.k. koresponduje stanowisko judykatury wskazujące, że zabezpieczenie dowodów nie stanowi jedynego celu

⁷⁰ Ustawa z 7 lipca 2022 r.

⁷¹ II.510.1292.2015 z 6 grudnia 2022 r.

⁷² Pismo z 5 stycznia 2023 r.

stosowania środków zapobiegawczych. Postępowanie karne może być utrudniane na rozmaite sposoby, w każdym jego stadium, nie tylko przez wpływanie na materiał dowodowy, ale również przez działania noszące znamiona niedozwolonej obstrukcji procesowej. Zgodnie z art. 263 § 7 k.p.k., jeżeli zachodzi potrzeba stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, każdorazowe jego przedłużenie może następować na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Ponadto wyrok TK, o którym wspomina Rzecznik w swoim wystąpieniu, został w istocie implementowany, chociaż bez nowelizacji przepisów k.p.k., a poprzez modyfikację ich wykładni na potrzeby orzecznictwa.

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. Zapewnienie osobom zatrzymanym dostępu do obrońcy

RPO nie podziela również argumentacji Ministra Sprawiedliwości w zakresie dostępu osoby zatrzymanej do obrońcy od początku zatrzymania. Wiele przykładów świadczy o tym, że ochrona zagwarantowana w tym zakresie w obecnie obowiązujących przepisach ma charakter iluzoryczny. Osoby zatrzymane są *de facto* pozbawione pomocy prawnej w czasie czynności procesowych i rozpytań, co w połączeniu z brakiem innych zabezpieczeń proceduralnych (np. brakiem rejestracji audio-wideo czynności) stwarza ryzyko nieludzkiego traktowania. Dostęp do obrońcy we wczesnych etapach zatrzymania mógłby zadziałać hamująco na funkcjonariuszy rozważających użycie przemocy wobec osoby przesłuchiwanej lub rozpytywanej, zaś w przypadkach, gdy takie sytuacje miały miejsce, umożliwić szybką reakcję i zebranie dowodów przestępstwa. Realny dostęp osoby zatrzymanej do obrońcy stanowi więc podstawową gwarancję zapobiegawczą, wskazywaną przez liczne organy międzynarodowe. Udział obrońcy w czasie przesłuchania może również przyczynić się do poprawy standardów pracy funkcjonariuszy (a tym samym budowy odpowiedniej kultury instytucjonalnej) i ochrony samych funkcjonariuszy przed próbą pomówień ze strony przesłuchiowanych osób, czy innych zarzutów dotyczących standardów ich pracy i respektowania praw osób zatrzymanych. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się⁷³ ponownie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o analizę sygnalizowanych kwestii i poinformowanie o stanowisku przyjętym w tej sprawie oraz o podjętych działaniach.

⁷³ KMP.570.3.2017 z 25 stycznia 2022 r.

Minister, odnosząc się⁷⁴ do propozycji Rzecznika dotyczącej podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która zagwarantuje każdej osobie zatrzymanej przez Policję lub inne służby uprawnione do zatrzymania kontakt z obrońcą od samego początku zatrzymania, w celu stworzenia mechanizmu zabezpieczającego przed niehumanitarnym traktowaniem osoby zatrzymanej, poinformował, że resort podtrzymuje stanowisko odnośnie do powyższego postulatu przedstawione Rzecznikowi oraz zawartą w nim argumentację. Podkreślił, że obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania karnego w sposób wystarczający regulują skutki i sposób procedowania w przypadku zastosowania instytucji określonej w przepisie art. 245 § 1 k.p.k., a także we właściwy sposób gwarantują prawa osób zatrzymanych.

⁷⁴ Pismo z 28 lutego 2022 r.

Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania

Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

1. Problemy z uzyskaniem przepustek systemowych i zezwoleń na widzenia z bliskimi poza zakładami karnymi w czasie pandemii

Przedłużający się okres pandemii koronawirusa sprawił, że do Biura RPO wpłynęło bardzo dużo skarg osób pozbawionych wolności i ich rodzin, dotyczących wprowadzonych przez Służbę Więzienną obostrzeń wynikających z zagrożenia epidemicznego. Wnioskodawcy wskazywali na ograniczoną możliwość utrzymywania bezpośrednich relacji ze światem zewnętrznym, przede wszystkim wobec braku możliwości realizowania przepustek systemowych oraz zezwoleń na opuszczenie zakładu karnego bez dozoru i zezwoleń na widzenie poza obrębem zakładu karnego.

W czasie zagrożenia epidemicznego Służba Więzienna stoi przed koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego osadzonym, osobom odwiedzającym, funkcjonariuszom oraz pracownikom Służby Więziennej. W oparciu o obserwację bieżącej sytuacji w kraju podejmowane są decyzje w przedmiocie wprowadzenia dodatkowych obostrzeń w zakresie kontaktów społecznych osadzonych, bądź łagodzenia już istniejących, w przypadku stabilizacji liczby zachorowań na COVID-19. Dlatego też zmieniały się zasady udzielania widzeń osadzonym z rodziną – od całkowitego zakazu widzeń do ich wznowienia, a także zwiększenia liczby osób, w tym dzieci, mogących wziąć udział w widzeniu. Decyzje – proporcjonalne do zagrożenia – podejmowane były również w odniesieniu do zewnętrznego zatrudnienia skazanych. Należy zatem oczekiwać, aby decyzje, adekwatne do zagrożenia, zapadały także w przedmiocie realizacji przepustek.

Należy też poddać pod rozwagę kwestię przedłużającego się ograniczenia w zakresie korzystania przez skazanych z nagrody w postaci zezwolenia na widzenie w oddzielnym pomieszczeniu, bez osoby dozoru. Z informacji docierających do Biura Rzecznika wynika, że osadzonym są przyznawane tego typu nagrody, jednakże z uwagi na panującą pandemię nie są one realizowane.

Biorąc pod uwagę korzyści, jakie niesie ze sobą korzystanie przez skazanych z systemu przepustkowego, należałoby też oczekiwać, że Służba Więzienna stworzy

procedury, które nie wykluczałyby realizacji przepustek systemowych oraz zezwoleń na widzenie poza zakładem karnym, a jednocześnie zapewniały bezpieczeństwo zdrowotne wszystkim osobom przebywającym na terenie jednostek penitencjarnych. Kompromisem między koniecznością ograniczenia transmisji wirusa a realizacją celów kary pozbawienia wolności, w tym przede wszystkim jak najlepszą reintegracją skazanych ze społeczeństwem, może być wprowadzenie zasady testowania osadzonych – przed wyjściem i po powrocie z przepustki bądź też stosowania kwarantanny dla osadzonych powracających do jednostki. Zmianie mogłyby również ulec zasady udzielania i realizacji przepustek – dyrektor danej jednostki, mając na uwadze aktualną sytuację w zakładzie karnym albo areszcie śledczym, mógłby określić częstotliwość korzystania z tego rodzaju wyjść. Rzecznik zwrócił się⁷⁵ do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku w tych sprawach.

Dyrektor poinformował⁷⁶, że z uwagi na wprowadzenie na terenie całego kraju stanu epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, we wszystkich jednostkach penitencjarnych zostały wprowadzone ograniczenia na podstawie art. 247 § 1 k.k.w. Działania te w naturalny sposób ograniczały prowadzenie oddziaływań penitencjarnych wobec osób pozbawionych wolności. W zamian podejmowano dodatkowe inicjatywy organizacyjne, profilaktyczne, monitorujące oraz kontrolne służące zapewnieniu bezpieczeństwa społecznego i epidemicznego w zakładach karnych i aresztach śledczych. Wdrożone przez Służbę Więzienną procedury sanitarne, wprowadzenie działań i obostrzeń adekwatnych do zagrożenia epidemicznego na danym terenie oraz stały nadzór nad ich przestrzeganiem prowadzony w zakładach karnych i aresztach śledczych, miejscach pracy osadzonych czy podczas transportowania poza jednostkę penitencjarną pozwoliły w znaczny sposób ograniczyć rozprzestrzenianie się koronawirusa i nie odnotowano na tym tle poważnych zagrożeń epidemicznych. Jednocześnie Dyrektor zapewnił, że w przypadku znacznego spadku i ustabilizowania się przez dłuższy czas sytuacji epidemicznej w kraju we wszystkich jednostkach penitencjarnych podejmowane były i będą decyzje o planowym i systematycznym przywracaniu funkcjonowania zakładów karnych i aresztów śledczych do stanu sprzed pandemii.

⁷⁵ IX.517.2347.2021 z 5 stycznia 2022 r.

⁷⁶ Pismo z 19 stycznia 2022 r.

2. Ochrona osób pozbawionych wolności przed dymem tytoniowym

Ochrona praw osób niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego jest elementem polityki zdrowotnej, ekonomicznej i społecznej, zmierzającej szerzej do ochrony dobra osobistego, jakim jest zdrowie. Konieczność podejmowania przez państwo działań mających na celu redukcję negatywnego wpływu dymu tytoniowego zawarto w ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Ochronie tej podlegają wszyscy obywatele, także ci pozbawieni wolności.

Rzecznik od kilku lat zajmuje się sprawą osadzonych w jednym z zakładów karnych, którzy podnoszą w skargach, że miejsca do używania wyrobów tytoniowych zostały wyznaczone w sposób, który nie chroni osadzonych nieużywających wyrobów tytoniowych, ani niepalącej części personelu, przed szkodliwym działaniem substancji zawartych w dymie tytoniowym. Rzecznik kilkakrotnie zwracał się do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej, apelując o podjęcie stosownych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości. Wobec ich bezskuteczności Rzecznik uznał, że konieczna jest interwencja Dyrektora Generalnego SW i doprowadzenie do przyjęcia rozwiązań pozostających w zgodzie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych warunków używania wyrobów tytoniowych, w tym nowatorskich wyrobów tytoniowych lub papierosów elektronicznych na terenie obiektów jednostek organizacyjnych lub organów podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości i urzędu obsługującego Ministra Sprawiedliwości, a także w środkach przewozu osób używanych przez te podmioty⁷⁷. Rzecznik zwrócił się⁷⁸ do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o podjęcie działań, które skutecznie doprowadzą do osiągnięcia tego celu.

W odpowiedzi Dyrektor poinformował⁷⁹, że na podstawie propozycji złożonej przez jednostkę i oględzin miejsc wyznaczonych do palenia w trakcie inspekcji zakładu karnego ustalono, że wskazanie dla osadzonych miejsc do palenia wyrobów tytoniowych w taki sposób, aby respektowane były prawa osób nieużywających wyrobów tytoniowych, będzie możliwe po przesunięciu w oddziałach drzwi umieszczonych na końcu korytarzy mieszkalnych. Pozwoli to na montaż na

⁷⁷ Rozporządzenie z 1 września 2017 r.

⁷⁸ IX.517.2397.2018 z 26 stycznia 2022 r.

⁷⁹ Pismo z 28 lutego 2022 r.

korytarzach trwałej przegrody wraz z drzwiami. W efekcie powstaną zabudowane miejsca, w których osadzeni będą mogli palić wyroby tytoniowe. Warto także zauważyć, że miejsca wyznaczone do palenia znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie okien, w których zamontowano wyciągi mechaniczne. W sytuacji, gdy część korytarza zostanie trwale zabudowana i powstanie odrębne pomieszczenie, wyciągi mechaniczne będą spełniały normy mocy wyciągowej. Jednostka rozpoczęła już czynności zmierzające do realizacji ustalonego planu.

3. Brak w ofertach kantyn więziennych produktów spożywczych dla osób ze specjalnymi wymaganiami żywieniowymi

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur w trakcie wizytacji jednego z zakładów karnych zidentyfikował problem, który może wywierać istotny wpływ na warunki odbywania kary pozbawienia wolności, jak również prowadzić do naruszenia zakazu niehumanitarnego i poniżającego traktowania.

W wizytowanej jednostce oferta kantyny była uboga, a niektóre produkty spożywcze odpowiednie dla osób ze specjalnymi potrzebami żywieniowymi m.in. z określonymi nietolerancjami pokarmowymi (np. laktoza, gluten), były niedostępne. W związku z wprowadzeniem tzw. e-paczek żywieniowych, osadzeni oraz ich najbliżsi mogą składać zamówienia jedynie na produkty dostępne w ofercie podmiotu prowadzącego więzienną kantynę. Nie ma zatem możliwości otrzymania produktów żywieniowych spoza zakładu karnego, które respektowałyby specjalne potrzeby żywieniowe niektórych osadzonych. Biorąc pod uwagę zarówno ofertę kantyny, jak i obowiązujące przepisy Kodeksu karnego wykonawczego, osoby korzystające z konkretnych diet oraz cierpiące na nietolerancje pokarmowe „uzależnione” są jedynie od posiłków otrzymywanych w jednostce penitencjarnej. Z oczywistych względów, takich jak np.: wykonywanie pracy fizycznej, występowanie chorób, wiek, przyzwyczajenia żywieniowe czy odmienne zapotrzebowanie energetyczne – w indywidualnych przypadkach wyżywienie więzienne, może okazać się niewystarczające. Możliwość otrzymywania przez osadzonych paczek żywieniowych zakupionych jedynie za pośrednictwem zakładu karnego (kantyny) wprowadzona została nowelizacją Kodeksu karnego wykonawczego, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r. Przyjęte rozwiązanie wzbudziło wątpliwości Rzecznika m.in. w zakresie dotyczącym możliwości przekazywania paczek jedynie przez osoby najbliższe. Zawężanie tego grona

jedynie do osób najbliższych nosi znamiona dyskryminacji, szczególnie w stosunku do osadzonych, którzy nie posiadają bliskich lub nie utrzymują z nimi kontaktów. Wpływają skargi od więźniów dotyczące realizacji prawa do otrzymywania e-paczek, w szczególności wskazujące na terminowość ich dostarczania, jak i możliwość zamawiania świeżych owoców i warzyw. Każdej osobie pozbawionej wolności powinno się zagwarantować równy dostęp do możliwości dokonywania zakupów za pośrednictwem zakładu karnego, jak również otrzymywania paczek żywniowych zakupionych przez najbliższych. Obecnie ze względu na ograniczoną ofertę spożywczą podmiotów prowadzących obrót e-paczkami uprawnienie to jest niemożliwe do zrealizowania w przypadku osadzonych z nietolerancjami pokarmowymi lub korzystających z innych diet. Tym samym naruszane jest prawo do humanitarnego sposobu odbywania kary pozbawienia wolności. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁸⁰ do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o zajęcie stanowiska oraz o poinformowanie o podjętych w tej sprawie działaniach.

W odpowiedzi Dyrektor zapewnił⁸¹, że kwestia dotycząca zagwarantowania osobom pozbawionym wolności humanitarnych warunków odbywania kary, w tym właściwego wyżywienia, jest jednym z priorytetów kierownictwa Służby Więziennej. Przedstawione jednostkowe przypadki nie pozwalają na uznanie, iż występuje systemowy brak możliwości realizacji uprawnień, o których mowa w art. 113a Kodeksu karnego wykonawczego, przez poszczególne grupy osób pozbawionych wolności. Służba Więzienna podejmuje działania w celu zapewnienia wszystkim osobom pozbawionym wolności odpowiedniego do stanu zdrowia wyżywienia, co w szczególności realizowane jest poprzez zagwarantowanie wyżywienia wedle wskazań lekarza w przypadku zaistnienia takiej potrzeby. Dyrektor zapewnił, że kwestia asortymentu dostępnego w kantynach poruszona zostanie w trakcie cyklicznych odpraw z dyrektorami okręgowymi Służby Więziennej.

⁸⁰ KMP.071.1.2022 z 9 lutego 2022 r.

⁸¹ Pismo z 23 lutego 2022 r.

4. Stosowanie wobec osadzonych procedur ochronnych niemających podstaw prawnych

W 2020 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nieuprawnionego stosowania przez Służbę Więzienną wobec osób pozbawionych wolności przebywających w jednostkach penitencjarnych procedur ochronnych.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie. Tymczasem w 2022 r. więźniowie w dalszym ciągu zwracali się do RPO ze skargami na stosowanie przez Służbę Więzienną zakwestionowanych przez Rzecznika środków oddziaływania. Zgłoszone problemy nadal pozostawały nierozwiązane i wymagały adekwatnej reakcji ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości. Natomiast w ramach nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego sankcjonuje się jedno ze stosowanych zaleceń penitencjarno-ochronnych, tzw. obserwację bezpośrednią zachowania osadzonego, zakwestionowaną przez Rzecznika. Krytyczną ocenę tej propozycji RPO przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości w opinii dotyczącej projektowanej nowelizacji. Zaproponowane rozwiązanie jest środkiem nadmiernym, zbyt daleko ingerującym w codzienne funkcjonowanie osadzonego i stanowiącym nieuzasadnioną dolegliwość. Narusza naczelną zasadę wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w sposób humanitarny, wyrażoną w art. 4 § 1 k.k.w. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁸² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań, które doprowadzą do skutecznego wyeliminowania przypadków nieuprawnionego stosowania wobec osadzonych procedur ochronnych, które nie mają podstaw prawnych bądź też ingerują w ich prawa w sposób nadmierny.

5. Przywrócenie możliwości odbywania widzeń w jednostkach penitencjarnych

W korespondencji z Dyrekcją Służby Więziennej Rzecznik wskazywał, że rozumie wyzwania stojące przed Służbą Więzienną związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego osadzonym, osobom odwiedzającym, funkcjonariuszom oraz pracownikom SW w związku z epidemią.

Jednak spadek liczby osób zarażonych wirusem SARS-CoV-2 oraz zmniejszona liczba hospitalizacji skłoniły rząd do rezygnacji ze znacznej części obowiązujących dotychczas obostrzeń sanitarnych. Wobec powyższego Rzecznik

⁸² IX.517.632.2019 z 7 marca 2022 r.

zwrócił się⁸³ do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o poinformowanie, czy prowadzony monitoring sytuacji epidemicznej pozwala, w ocenie Służby Więziennej, na dalsze normalizowanie zasad odbywania widzeń i w jakiej perspektywie czasowej planowane jest przywrócenie ich częstotliwości sprzed wybuchu pandemii, a także dopuszczenie większej liczby małoletnich do odbywania widzeń z rodzicami pozbawionymi wolności.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁴ Rzecznika, że powołany przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zespół do koordynowania działań podejmowanych w związku z zagrożeniem epidemicznym w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej podjął decyzję o zmianie zasad organizacji widzeń i wypracował rekomendacje w tym zakresie, np.: łączna liczba osób odwiedzających nie może przekroczyć trzech (tj. maksymalnie 1 osoba dorosła i dwoje dzieci lub dwie osoby dorosłe i jedno dziecko); w trakcie widzenia zezwolono na spożywanie artykułów żywnościowych i napojów zakupionych przez odwiedzających na terenie zakładu karnego; zgłoszenia rodzin oraz osób bliskich na widzenie odbywają się za pomocą systemu rejestracji mailowej lub telefonicznej. Zastępca Dyrektora Generalnego SW zapewnił, że Służba Więzienna stale monitoruje sytuację epidemiczną w kraju i podejmuje działania zmierzające do normalizacji zasad odbywania widzeń. Kolejne decyzje dotyczące tej problematyki będą podejmowane na bazie publikowanych danych dotyczących liczby zachorowań w kraju.

6. Niezapewnienie intymności podczas korzystania z urządzeń sanitarnych w celach wieloosobowych

Rzecznik sprawdzał stan realizacji pełnej zabudowy kąpoków sanitarnych w celach wieloosobowych, modernizacji łaźni więziennych oraz likwidacji cel większych niż 10-osobowe. W skargach od więźniów pojawił się ponadto problem usytuowania umywalki w wieloosobowej celi mieszkalnej poza zabudowanym kąpokiem sanitarnym wówczas, gdy jest to jedyne urządzenie sanitarne tego rodzaju. Skargi w tym zakresie Rzecznik uznaje za uzasadnione, bowiem osadzeni, zakwaterowani w takich celach, nie mają zapewnionych warunków intymności podczas wykonywania czynności związanych z utrzymaniem higieny osobistej. Od wielu lat Rzecznik przedstawia opinię, że takie usytuowanie umywalki w celi

⁸³ IX.517.1642.2020 z 22 marca 2022 r.

⁸⁴ Pismo z 31 marca 2022 r.

mieszkalnej wieloosobowej narusza § 29 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz § 34 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania. Przepisy te stanowią, że niezbędne urządzenia sanitarne sytuuje się w sposób zapewniający ich niekrępujące użytkowanie. Powszechnie uznaje się, że do niezbędnych urządzeń sanitarnych należy również umywalka, zatem i ona powinna być w taki sposób usytuowana. Stanowisko to było prezentowane Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej w wystąpieniach z 2015 i 2016 roku, jednak nie spotkało się ono z akceptacją. Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się⁸⁵ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o zbadanie sprawy i podjęcie działań zmierzających do umieszczenia umywarek w kąciakach sanitarnych w sposób, który zapewni osadzonemu warunki intymności podczas wykonywania czynności związanych z utrzymaniem higieny osobistej.

W odpowiedzi poinformowano⁸⁶ Rzecznika, że Służba Więzienna, podobnie jak w latach poprzednich, realizuje przedsięwzięcia zmierzające do pełnej zabudowy kąciaków sanitarnych w celach mieszkalnych wieloosobowych. W latach 2011–2021 wykonano przedmiotową zabudowę w 6652 celach mieszkalnych. W roku 2021 przedsięwzięcie to zrealizowano w 53 celach. Według informacji pozyskanych z okręgowych inspektoratów Służby Więziennej pozostało jedynie 170 kąciaków sanitarnych, które nie posiadają pełnej zabudowy. W zakresie likwidacji cel o pojemności powyżej dziesięciu miejsc zakwaterowania, jednostki penitencjarne, zgodnie ze złożoną deklaracją, również w 2021 r. podjęły stosowne działania. W ubiegłym roku zmniejszono pojemność 3 takich cel mieszkalnych w jednostkach penitencjarnych typu zamkniętego. W 2022 r. planowane jest zmniejszenie pojemności w 4 takich celach. Trudności organizacyjne w sytuacji trwającej pandemii COVID-19 utrudniają szerszy zakres prac. W zakresie dotyczącym usytuowania umywalki w wieloosobowej celi mieszkalnej poza zabudowanym kąciem sanitarnym Dyrektor wskazał, że zidentyfikowano 4496 takich cel mieszkalnych, w oddziałach mieszkalnych, które nie podlegały

⁸⁵ IX.517.1494.2015 z 14 kwietnia 2022 r.

⁸⁶ Pismo z 16 maja 2022 r.

gruntownej przebudowie w ostatnich latach. Natomiast wszystkie nowo projektowane pawilony postulowany wymóg spełniają.

7. Zasady realizacji widzeń w jednostkach penitencjarnych

W Biurze RPO dokonano przeglądu informacji dotyczących zasad realizacji widzeń zawartych na stronach trzydziestu wybranych jednostek penitencjarnych. Analiza ta wykazała, że w części jednostek penitencjarnych zdecydowano o utrzymaniu niektórych praktyk podejmowanych w związku z zagrożeniem epidemicznym, mimo notowanego spadku zachorowań i hospitalizacji, a także rosnącej populacji osób zaszczepionych przeciwko COVID-19. Niektóre z nich pozostają w sprzeczności z przekazanymi przez Rzecznika rekomendacjami. Należą do nich: realizacja widzeń przy stolikach przedzielonych zasłoną z pleksi uniemożliwiającą bezpośredni kontakt, pozbawienie prawa do widzeń osadzonych przebywających w celach przejściowych oraz osadzonych nowo przyjętych, w okresie 10 dni od przyjęcia, brak możliwości realizacji dodatkowego widzenia z dzieckiem zgodnie z prawem osadzonych rodziców wynikającym z art. 105a § 3 k.k.w., zawężenie kręgu osób uprawnionych do widzenia ze skazanym poprzez udzielanie widzeń wyłącznie najbliższym członkom rodziny, niekiedy enumeratywnie wymienionym w sposób węższy niż przewiduje to definicja osoby najbliższej zawarta w art. 115 § 11 k.k. oraz ograniczenie częstotliwości odbywania widzeń do trzech w miesiącu w zakładzie karnym typu otwartego. Ponadto RPO zwrócił uwagę na prezentowane na stronach internetowych jednostek penitencjarnych informacje, że: zamknięte pozostają kąciaki do zabaw z dziećmi w salach widzeń, obowiązują zakazy łączenia widzeń oraz realizacji widzeń w formie przyznanej nagrody bądź ulgi, zabrania się osadzonym przekazania upominku osobom odwiedzającym, uczestnicy widzenia zobowiązani są do noszenia maseczki oraz rękawiczek, w czasie widzenia osadzeni występują wyłącznie w odzieży skarbowej. Poprawa sytuacji epidemiologicznej obserwowana w pierwszym kwartale 2022 r. skłoniła Rzecznika do ponownego wnioskowania o przyjęcie takich procedur funkcjonowania jednostek, które sprzyjałyby podtrzymywaniu kontaktu osadzonych ze światem zewnętrznym, także poprzez realizowanie przepustek i zezwoleń na pobyt skazanego poza terenem zakładu karnego oraz wykorzystaniu nagród, które od tak długiego czasu nie były wykonywane. Podkreślenia wymaga,

że realizacja przyznanej nagrody stanowi uprawnienie osadzonego, a słabnące zagrożenie epidemiczne nie stanowi już tak istotnej przeszkody jak dotychczas. Rzecznik zwrócił się⁸⁷ więc do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o wskazanie, czy informacje prezentowane na stronach internetowych jednostek penitencjarnych są aktualne oraz o uzasadnienie konieczności ich utrzymywania.

Dyrektor poinformował⁸⁸, że z uwagi na sytuację epidemiczną, w tym odnotowywany spadek liczby zakażeń koronawirusem, zmniejszenie zachorowalności wśród osób pozbawionych wolności i prowadzone szczepienia ochronne wśród osadzonych oraz uwzględniając opublikowane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, powołany w dniu 2 marca 2020 r. przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej zespół do koordynowania działań podejmowanych w związku z zagrożeniem epidemiologicznym w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej wypracował m.in. rekomendacje: 1) uwzględniając wytyczne wynikające z ww. rozporządzenia w podmiotach prowadzących działalność leczniczą dla osób pozbawionych wolności należy nadal zakrywać nos i usta za pomocą maseczki; 2) od dnia 19 kwietnia 2022 r. odstąpić od pozostałych wprowadzonych ograniczeń związanych z postępowaniem epidemicznym i przywrócić funkcjonowanie jednostek penitencjarnych do stanu sprzed pandemii; 3) uwzględniając fakt, że przyjęty na czas pandemii system rejestracji widzeń rodzin i osób bliskich spełnił założenia i znacznie usprawnił ten proces, rekomenduje się pozostawienie tego rozwiązania.

8. Warunki odbywania kary pozbawienia wolności przez osoby z niepełnosprawnością fizyczną

Rzecznik wielokrotnie podejmował kwestie dotyczące odbywania kary pozbawienia wolności przez osoby z niepełnosprawnością fizyczną, wskazując na szczególne potrzeby tej grupy osadzonych.

Pewne problemy pozostają w dalszym ciągu nierozwiązane. Szczególną trudność stanowi zapewnienie w warunkach więziennych odpowiedniej pomocy osobom, które nie radzą sobie samodzielnie z wykonywaniem podstawowych

⁸⁷ IX.517.1642.2020 z 15 kwietnia 2022 r.

⁸⁸ Pismo z 9 maja 2022 r.

czynności dnia codziennego, w tym także z zakresu samoobsługi. W Biurze RPO badano sprawę osadzonego, który cierpi na porażenie czterokończynowe i z uwagi na poważnie ograniczoną możliwość samodzielnej egzystencji, wymaga stałej opieki i pomocy innej osoby w czynnościach dnia codziennego, w tym związanych z ubieraniem, utrzymaniem higieny, spożywaniem posiłków, załatwianiem potrzeb fizjologicznych. Z informacji przekazanych przez Centralny Zarząd Służby Więziennej wynika, że podczas pobytu w czterech kolejnych jednostkach penitencjarnych osadzony był umieszczany w celach mieszkalnych przystosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością, z odpowiednio dobranymi osobami, które udzielały mu bieżącej pomocy. Ze względu na stopień niepełnosprawności osadzonego oznacza to, że był on w praktyce całkowicie zdany na pomoc współwięźniów, do zakresu której należało również udzielanie wsparcia przy wykonywaniu intymnych czynności higienicznych i załatwianiu potrzeb fizjologicznych. Centralny Zarząd Służby Więziennej nie dostrzegł w tym nieprawidłowości, w pełni akceptując sposób działania administracji poszczególnych jednostek, w których osadzony w takich warunkach był umieszczony. Zdaniem Rzecznika stanowisko Centralnego Zarządu Służby Więziennej budzi wątpliwości. O ile bowiem za naturalne uznać można korzystanie w warunkach izolacji penitencjarnej przez osoby z niepełnosprawnością z pomocy współwięźniów w drobnych sprawach codziennych, o tyle przeniesienie na współosadzonych obowiązku udzielania wszelkiej pomocy i sprawowania pełnej, całodobowej opieki nad taką osobą, musi zostać uznane za niedopuszczalne. Zdając sobie sprawę, że zapewnienie więźniom z niepełnosprawnością stałej pomocy wykwalifikowanego personelu Służby Więziennej nie jest w obecnych realiach możliwe, skierowanie do wykonywania tych zadań odpowiednio przeszkolonych więźniów, którzy będą świadczyć pomoc w ramach zatrudnienia jest na ten moment właściwym rozwiązaniem. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁸⁹ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Dyrektor wskazał⁹⁰, że sytuacja osób z niepełnosprawnościami przebywających w warunkach izolacji penitencjarnej podlega stałemu monitorowaniu. W ramach posiadanych kompetencji i powierzonych obowiązków grupy funkcjonariuszy różnych pionów służb (w tym przede wszystkim

⁸⁹ IX.517.562.2022 z 30 sierpnia 2022 r.

⁹⁰ Pismo z 19 września 2022 r.

funkcjonariusze i pracownicy służby zdrowia, wychowawcy i psycholodzy) dokładają wszelkich starań, aby osobom wymagającym wsparcia również przy czynnościach życia codziennego zapewniona była właściwa i adekwatna do ich potrzeb pomoc. W celu właściwego postępowania z osobami niepełnosprawnymi, funkcjonariusze i pracownicy (w szczególności pełniący służbę w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi) stale poszerzają swoją wiedzę w trakcie różnorodnych szkoleń. Służba Więzienna dokłada starań o charakterze organizacyjnym, jak i inwestycyjnym, aby osoby z niepełnosprawnościami otoczone były właściwą opieką i wsparciem. Skazanym i tymczasowo aresztowanym niepełnosprawnym fizycznie lub z niepełnosprawnościami sensorycznymi, których stan zdrowia lekarz ocenił jako uniemożliwiający samodzielne funkcjonowanie oraz wymagającym opieki i pomocy innych osób, zapewnia się pomoc innych osadzonych posiadających odpowiednie kwalifikacje, zatrudnionych jako opiekunowie osób niepełnosprawnych. Powyższe pozwala na uznanie, że dotychczasowe działania prowadzone w tym zakresie przez organy Służby Więziennej wpisują się zarówno w gwarancje o charakterze konstytucyjnym, jak i standardy międzynarodowe.

9. Stan sanitarny w jednostkach penitencjarnych

Do Rzecznika wpływają liczne wnioski od osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych, zawierające zarzuty dotyczące stanu sanitarnego jednostek penitencjarnych. W ostatnim czasie szczególnie nasilił się wpływ wniosków, których autorzy skarżą się na obecność pluskiew w celach mieszkalnych.

Ustalenia czynione w toku badania tych skarg pokazały, że w reakcji na zgłoszenia osadzonych administracja więzienna podejmuje działania w celu zwalczania insektów, niemniej jednak nie są one skuteczne i nie prowadzą do likwidacji problemu. W trakcie czynności prowadzonych na miejscu w jednostkach penitencjarnych przedstawiciele Rzecznika zaobserwowali u osadzonych ślady na ciele po ugryzieniach. Brak zadowalających efektów w radzeniu sobie z tym nawracającym problemem potwierdzili również przedstawiciele administracji jednostek.

Osoby przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych mają prawo do warunków bytowych odpowiednich ze względu na zachowanie zdrowia, co rodzi obowiązek po stronie administracji jednostek penitencjarnych zapewnienia im

takich warunków. Przechowywanie osadzonych w celach mieszkalnych, w których są narażeni na pogryzienie przez pluskwy, trudno zakwalifikować jako spełnienie tego obowiązku.

Rzecznik zwrócił się⁹¹ więc do Głównego Inspektora Sanitarnego o zbadanie stanu sanitarnego zakładów karnych i aresztów śledczych pod kątem obecności insektów w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi oraz zbadanie prawidłowości działań podejmowanych przez administrację więzienną w celu likwidacji problemu i skuteczności tych działań poprzez zlecenie podległym inspektoratom.

W otrzymanej odpowiedzi⁹² wskazano, że Główny Inspektor Sanitarny dokonał analizy zakomunikowanego problemu i wskazał, że sprawę należy przedłożyć państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu, właściwemu ze względu na położenie danego zakładu karnego lub aresztu śledczego. Wobec powyższego Rzecznik skierował⁹³ do wszystkich państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych pismo z wnioskiem o podjęcie działań w celu spowodowania przeprowadzenia przez właściwych powiatowych inspektorów sanitarnych kontroli stanu sanitarnego jednostek penitencjarnych znajdujących się na obszarze objętym ich właściwością. Powyższe działania Rzecznika doprowadziły do przeprowadzenia w bardzo wielu jednostkach penitencjarnych kontroli w przedmiotowym zakresie. Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że skontrolowano opracowane i wdrażane procedury postępowania w przypadku pojawienia się insektów oraz realizację zgodnie z harmonogramem zabiegów z zakresu dezynfekcji, dezynsekcji i deratyzacji. W ocenie państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych w skontrolowanych jednostkach administracja więzienna podejmowała właściwe działania zapobiegawcze. W każdym przypadku, gdy wyniki kontroli potwierdziły zasadność zgłoszeń dotyczących obecności pluskiew w celach mieszkalnych, wydano zalecenia przeprowadzenia kolejnych zabiegów dezynsekcji zgodnie z obowiązującymi procedurami.

⁹¹ IX.517.593.2022 z 15 kwietnia 2022 r.

⁹² Pismo z 16 maja 2022 r.

⁹³ IX.517.593.2022 z 12 czerwca 2022 r.

10. Wysokość stawek żywieniowych dla osadzonych

Więźniowie skarżyli się na spadek jakości wydawanych im posiłków, twierdząc, iż obowiązująca wysokość stawki dziennej dla wyżywienia normy podstawowej w kwocie 4,80 zł jest niewystarczająca wobec znacznego wzrostu cen żywności. Rzecznik podzielił tę ocenę i skierował⁹⁴ w tej sprawie wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, wskazując, że rozwiązania legislacyjne pozwalają na podwyższenie przez jednostki penitencjarne średnich dziennych kosztów wyżywienia osadzonych w normie podstawowej.

Dyrektor Generalny Służby Więziennej wskazał⁹⁵, że przy określaniu budżetu na wyżywienie osadzonych na 2022 r. zastosowano stawki na posiłki podstawowe wyższe o 20% od stawki określonej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2016 roku w sprawie wyżywienia osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Budżet na wydatki na wyżywienie osadzonych na 2022 r. zaplanowano w kwocie 133 711 628 zł i zwiększono je w stosunku do 2021 r. o 6 152 687 zł. W projekcie planu finansowego na 2023 r. w zakresie wydatków na żywienie osadzonych wskazano potrzebę zwiększenia limitu środków.

11. Ograniczenie tymczasowo aresztowanym możliwości utrzymywania kontaktu z najbliższymi

Do Biura RPO wpływało wiele wniosków osób tymczasowo aresztowanych i ich rodzin w sprawie braku bądź ograniczenia możliwości utrzymywania kontaktu z najbliższymi, w szczególności z małoletnimi dziećmi. Wyniki prowadzonych postępowań wyjaśniających w indywidualnych sprawach ujawniły przypadki, w których poprzez niewłaściwe decyzje organów dysponujących dochodziło do nieuzasadnionego ograniczenia bezpośredniego kontaktu małoletnim dzieciom z tymczasowo aresztowanym rodzicem.

Prawo do życia rodzinnego chronione jest przez Konstytucję, która w art. 47 stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Prawo to nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, jednakże ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie gwarantowanego prawa mogą być ustanawiane tylko w ustawie i muszą pozostawać w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Prawo do poszanowania życia rodzinnego wynika także z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

⁹⁴ IX.517.2016.2021 z 13 września 2022 r.

⁹⁵ Pismo z 6 października 2022 r.

Z uwagi na przebywanie w izolacji więziennej, na mocy Kodeksu karnego wykonawczego (dalej: k.k.w.), kontakty tymczasowo aresztowanych z członkami rodziny mogą podlegać restrykcjom, jednakże każde ograniczenie w korzystaniu z praw i wolności musi być usprawiedliwione jako konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Tymczasowo aresztowany rodzic, obok prawa do kontaktu ze swoim dzieckiem, posiada również obowiązek utrzymywania z nim kontaktu, wynikający z art. 113 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Ustawodawca, dostrzegając skomplikowaną sytuację osób tymczasowo aresztowanych i ich rodzin, uznał, że kontakty pomiędzy nimi mogą być ograniczone jedynie w sytuacjach wskazanych w art. 217 § 1b k.k.w. Przepis ten stanowi, że odmowa wyrażenia zgody na widzenie może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że widzenie zostanie wykorzystane w celu bezprawnego utrudnienia postępowania karnego lub do popełnienia przestępstwa, w szczególności podżegania do przestępstwa. Jeżeli nie zachodzą te przesłanki, zgodnie z art. 217 § 1 k.k.w., tymczasowo aresztowany może uzyskać widzenie po wydaniu zarządzenia o zgodzie na widzenie przez organ, do którego dyspozycji pozostaje. Ustalenia w sprawach indywidualnych badanych w Biurze RPO pokazują, że organy dysponujące, mimo braku przesłanek wskazanych w art. 217 § 1b k.k.w., nie wyrażały zgody na widzenie tymczasowo aresztowanego rodzica z dzieckiem, uznając, że pobyt dziecka w środowisku więziennym stoi w sprzeczności z szeroko rozumianym dobrem małoletniego. Dotyczy to również sytuacji, w której matka albo ojciec dziecka ma zezwolenie na widzenie z osobą pozbawioną wolności i może sprawować opiekę nad małoletnim w czasie widzenia.

Kolejnym zagadnieniem, pojawiającym się w badanych przez Rzecznika sprawach, były przypadki, w których dziecko nie ma możliwości spotkania z uwięzionym rodzicem, gdyż pozostający na wolności prawny opiekun dziecka, który miałby towarzyszyć dziecku w trakcie widzenia, nie posiada zgody organu dysponującego na widzenie z tymczasowo aresztowanym. Organy dysponujące, pomimo tego, że wobec dziecka nie zachodzą przesłanki określone w art. 217 § 1b k.k.w., rozpoznając wniosek przedstawiciela ustawowego małoletniego w przedmiocie udzielenia widzenia z tymczasowo aresztowanym, nie wydają przedmiotowej zgody, uznając, że dziecko jest zbyt małe, aby skorzystać z widzenia realizowanego pod opieką funkcjonariusza Służby Więziennej. W związku z

powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o upowszechnienie tej problematyki wśród prokuratorów, sędziów oraz słuchaczy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, celem zapobieżenia przypadkom naruszenia prawa osób tymczasowo aresztowanych i ich dzieci do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Z nadesłanej odpowiedzi wynika, że wystąpienie zostało skierowane według właściwości do rozpoznania przez Prokuraturę Krajową. Stąd też RPO zwrócił się⁹⁷ do Prokuratora Krajowego z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku i podjętych działaniach w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano⁹⁸, że pismo Rzecznika zostało rozesłane do Prokuratorów Regionalnych. Przedstawiając swoje stanowisko w powyższej kwestii, RPO zwrócił się bowiem o upowszechnienie tego stanowiska wśród prokuratorów.

⁹⁶ IX.517.1206.2021 z 14 lutego 2022 r.

⁹⁷ Pismo z 6 września 2022 r.

⁹⁸ Pismo z 13 września 2022 r.

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

Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

W 2022 r. nie ujawniły się problemy o charakterze generalnym dotyczące prawa do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności. Natomiast w licznych sprawach indywidualnych prowadzonych przez Rzecznika, dotyczących zatrzymań dokonywanych przez funkcjonariuszy Policji (m.in. w związku z realizacją prawa do zgromadzeń spontanicznych), sądy stwierdzały ich niezasadność i niecelowość, a niekiedy ich niezgodność z prawem. W efekcie osoby zatrzymywane występowały następnie do sądów o zasądzenie zadośćuczynień.

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.

W 2022 r. Rzecznik kierował do Sądu Najwyższego kasacje m.in. od prawomocnych wyroków sądowych wymierzających kary za wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu w stanie epidemii ograniczeń, obowiązków, nakazów i zakazów wprowadzanych przepisami rozporządzeń. Prezentowane w tych kasacjach stanowisko, że przepisy rangi rozporządzenia nie mogły w sposób skuteczny wprowadzić owych ograniczeń, obowiązków, nakazów i zakazów, zostało podzielone w licznych wyrokach Sądu Najwyższego⁹⁹. Sąd Najwyższy, kierując się zasadą podległości sędziego tylko Konstytucji i ustawom, uznał, że przepisy rozporządzeń (często wydawane też poza granicami upoważnienia ustawowego) nie mogą stanowić podstawy do poniesienia odpowiedzialności karnej za ich nieprzestrzeganie.

⁹⁹ Np. wyrok z: 15 lutego 2022 r., sygn. akt V KK 28/22; 23 lutego 2022 r., sygn. akt V KK 34/22; 24 lutego 2022 r., sygn. akt V KK 65/22.

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. Rozszerzenie dostępu do adwokata zgodnie z prawem Unii Europejskiej

Rzecznik przedstawił uwagi¹⁰⁰ do senackiego projektu¹⁰¹ nowelizacji Kodeksu postępowania karnego.

Projekt ten ma realizować wymogi wypływające z dyrektyw Unii Europejskiej dotyczących dostępu do adwokata (dyrektywa 2013/48) oraz dostępu do obrońcy z urzędu (dyrektywa 2016/1919). Projekt stanowi krok w stronę pełniejszej realizacji praw przysługujących podejrzanym i oskarżonym. Poza jego zakresem pozostaje jednak szereg kwestii istotnych, a wciąż nieuregulowanych.

RPO pozytywnie ocenia przyjęcie zasady, że kontakt z adwokatem powinien nastąpić jeszcze przed pierwszym przesłuchaniem osoby podejrzananej. Aktualizuje się ona także, gdy osoba podejrzana nie ma adwokata z wyboru i żąda wyznaczenia adwokata z urzędu. Umożliwienie kontaktu osoby podejrzananej z adwokatem, w tym zagwarantowanie odpowiedniego czasu na przygotowanie obrony właśnie przed pierwszym przesłuchaniem, stanowi rdzeń zasad wprowadzonych dyrektywami. To minimalny standard realizacji prawa do obrony w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Zaproponowane rozwiązania wymagają jednak rozwinięcia i uzupełnienia tak, aby kompleksowo realizowały wymogi dyrektyw 2013/48 oraz 2016/1919. Implementacja dyrektyw do krajowego porządku prawnego stanowi prawny obowiązek prawodawcy – tymczasem termin tego upłynął już kilka lat temu.

Projektowane przepisy przewidują m.in. możliwość odstąpienia od zapewnienia prawa do kontaktu z adwokatem lub obrońcą przed przesłuchaniem oraz do obecności obrońcy podczas przesłuchania „w wypadku zagrożenia zdrowia, życia, wolności lub nietykalności zatrzymanego lub innej osoby albo w przypadku poważnego zagrożenia dobra postępowania karnego”.

¹⁰⁰ II.5150.2.2022 z 13 grudnia 2022 r.

¹⁰¹ Druk senacki nr 875.

Wprowadzenie w takich sytuacjach czasowych odstępstw od prawa dostępu do adwokata i prawa do obrony przewidują obie dyrektywy. Zgodnie jednak z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2013/48, zastosowanie czasowego odstępstwa nastąpić może jedynie na podstawie indywidualnej, sformalizowanej, uzasadnionej i zaprotokołowanej decyzji procesowej. Decyzja taka może zostać wydana przez sąd, a jeśli jest wydawana przez inny organ – musi istnieć droga jej sądowej kontroli.

Projekt w tym zakresie nie realizuje standardów prawa UE. Nie przewiduje żadnej specjalnej formy decyzji o zastosowaniu odstępstwa, nie wymaga uzasadnienia, odnotowania jej w protokole, określenia okresu obowiązywania czy możliwości jej zaskarżenia. Zgodnie z projektem, odstępstwo stanowiłoby działanie faktyczne organu prowadzącego przesłuchanie, stosowane na całkowicie uznaniowych podstawach, bez ram czasowych i bez drogi odwoławczej.

Kolejną kwestią, która wymaga ustawowego uregulowania w związku z implementacją dyrektyw, jest poufność kontaktów osoby podejrzanej i podejrzanego z adwokatem. Dyrektywy są w tym zakresie jednoznaczne – poufność takich kontaktów, jako podstawa prawa do obrony, powinna być bezwzględnie przestrzegana. Na organach państwa ciąży nie tylko zakaz ingerowania w treść korespondencji czy rozmowy lub zapoznawania się z nią, lecz także pozytywny obowiązek zapewnienia, by poufność takiej korespondencji lub rozmowy była chroniona, w tym przed ingerencją osób trzecich.

Obecnie przepisy nie tylko nie realizują tych wymogów, lecz wprost dają podstawę organom ścigania do naruszania takiej poufności. Organ prowadzący postępowanie może bowiem otwierać i kontrolować korespondencję podejrzanego z obrońcą, a nawet zastrzec swoją obecność podczas ich bezpośredniej rozmowy.

Szczegółnej uwagi wymagają rozwiązania wprowadzone przez dyrektywy 2013/48 i 2016/1919 w zakresie postępowania dotyczącego Europejskiego Nakazu Aresztowania. Dyrektywy wprowadzają zasadę tzw. „podwójnej obrony”, tj. przewidują, że osoba poszukiwana może korzystać z pomocy adwokata zarówno w państwie wykonującym, jak i wydającym ENA.

Ponadto istnieje ważny problem systemowy w obecnych przepisach. Nawet bowiem wobec przy pełnej i poprawnej implementacji obu dyrektyw, prawa i gwarancje z nich wynikające będą w istocie iluzoryczne, dopóki obowiązuje art. 168a k.p.k. Zgodnie z tym przepisem dokonanie czynności procesowej z naruszeniem przepisów prawa, a więc i tych dotyczących prawa do adwokata i

prawa do obrony, nie przesądza o niedopuszczalności uzyskanego w ten sposób dowodu. Organy ścigania mogą więc prowadzić postępowania z naruszeniem gwarancji prawa do obrony, a później na podstawie tak zdobytego materiału dowodowego prowadzić oskarżenie. Aby można było zatem mówić o właściwym wdrożeniu dyrektyw, konieczne jest uchylene art. 168a k.p.k.

2. Możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego

Rzecznik zgłosił¹⁰² udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego sądu i wniósł o stwierdzenie, że art. 101 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim wyłącza możliwość uchylenia prawomocnego mandatu karnego w sytuacji, gdy sprawca wykroczenia ma zniesione lub znacznie ograniczone zdolności do rozpoznania znaczenia swojego postępowania i rozumienia udzielanego mu przez funkcjonariusza Policji pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu i konsekwencjach prawnych przyjęcia mandatu karnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 78 oraz z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika brak jest podstaw do zróżnicowania prawa do obrony po stronie sprawców wykroczeń oraz sprawców przestępstw, w tym w prawie do obrony obligatoryjnej w rozumieniu art. 21 § 1 k.p.s.w. oraz w rozumieniu art. art. 79 § 1 pkt 4 k.p.k. Wskazany osobom powinno przysługiwać takie samo prawo do obrony we wszystkich postępowaniach represyjnych niezależnie od ich stadium. Regulacja zawarta w art. 79 § 1 pkt 4 k.p.k. nie została przeniesiona do art. 21 § 1 k.p.s.w. oraz konsekwentnie nie stanowi bezwzględnej przyczyny odwoławczej na gruncie art. 104 § 1 pkt 6 k.p.s.w. oraz podstawy do złożenia wniosku w trybie będącego podstawą pytania prawnego art. 101 § 1 k.p.s.w. Jedynie art. 21 § 2 k.p.s.w. stanowi, że w postępowaniu w sprawach o wykroczenia sąd nie zwolni obrońcy obwinionego, jeżeli stan psychiczny obwinionego nie pozwala na udział w postępowaniu i prowadzenie obrony w sposób samodzielny i rozsądny. Tymczasem przewidziane w k.p.s.w. postępowanie mandatowe stanowi postępowanie, w którym sprawcy wykroczenia przysługuje konstytucyjne prawo do obrony w rozumieniu art. 42 ust. 2 Konstytucji. W przeciwieństwie jednak do pozostałych regulacji k.p.s.w., w postępowaniu tym na gruncie obowiązujących przepisów nie zachodzi obowiązek

¹⁰² II.510.642.2022 z 26 lipca 2022 r.

obrony obligatoryjnej (art. 21 § 1 i 2 k.p.s.w.), a zatem mandat karny nałożony na osobę, której możliwość rozeznania sytuacji, w której się znalazła oraz zdolność rozumienia udzielanego jej przez funkcjonariusza organu mandatowego pouczenia o możliwości odmowy przyjęcia mandatu oraz o konsekwencjach jego przyjęcia, gdy możliwości te były zniesione lub istotnie ograniczone, nie może zostać uchylony w trybie art. 101 § 1 k.p.s.w. Stanowi to naruszenie konstytucyjnego prawa do obrony z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Zwrot kosztów obrony oskarżonemu z tytułu wynagrodzenia obrońcy za postępowanie odwoławcze

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek¹⁰³ Rzecznika w sprawie zwrotu kosztów obrony oskarżonemu z tytułu wynagrodzenia obrońcy za postępowanie odwoławcze.

Trybunał zdecydował się¹⁰⁴ umorzyć postępowanie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uzasadnienie wniosku nie spełniało wynikających z orzecznictwa przesłanek kontroli. Rzecznik nie wykazał, że zachodzi jakościowa tożsamość ani nawet podobieństwo materii unormowanych w zaskarżonych przepisach (art. 635 i art. 632 pkt 2 k.p.k.) i tych pozostawionych poza jego zakresem. Kwestia zwrotu kosztów oskarżonemu z tytułu wynagrodzenia obrońcy za postępowanie odwoławcze w sprawach z oskarżenia publicznego, w przypadku uwzględnienia apelacji oskarżonego wniesionej wyłącznie od wymiaru kary, nie jest tożsama z rozliczeniem kosztów procesu w sytuacji uwzględnienia środka odwoławczego wniesionego na niekorzyść oskarżonego, o czym traktuje art. 635 k.p.k., ani z wynikającą z art. 632 pkt 2 k.p.k. zasadą podziału kosztów procesu w przypadku uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania. Przedmiotem wniosku było zatem zaniechanie prawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Badanie pominięcia prawodawczego nie może prowadzić do „uzupełniania” przez Trybunał obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania prawne, które są pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ale nie wynikają z treści poddanej kontroli normy prawnej. Naruszałoby to bowiem zasadę podziału i równowagi władzy, a w konsekwencji orzekanie w sprawie zaniechania

¹⁰³ Informacja RPO za 2018 r., s. 108.

¹⁰⁴ Postanowienie z 15 marca 2022 r., sygn. akt K 9/18.

ustawodawczego oznaczałoby wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza jego konstytucyjną rolę.

4. Zapewnienie osobom zatrzymanym dostępu do obrońcy

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

Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności

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

1. Niewystarczająca ochrona praw nauczycieli w postępowaniach dyscyplinarnych

Rzecznik zgłosił udział¹⁰⁵ w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej¹⁰⁶ i wniósł o stwierdzenie, że art. 85t ust. 6 i 10 ustawy – Karta Nauczyciela w zakresie, w jakim „dozwala na rozpatrzenie odwołania, a w dalszej kolejności zażalenia od zawieszenia nauczyciela w czynnościach przez Komisje Dyscyplinarne działające odpowiednio przy właściwym wojewodzie oraz Ministrze Edukacji Narodowej na posiedzeniu niejawnym bez udziału obwinionego lub jego obrońcy”, są niezgodne z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy nie zapewniają odpowiedniego poziomu ochrony prawa do obrony w znaczeniu materialnym, nie pozwalają one bowiem nauczycielowi na osobistą obronę poprzez złożenie wyjaśnień bezpośrednio przed stosownym organem, zarówno w trakcie podejmowania decyzji o jego zawieszeniu, jak też w trakcie postępowania odwoławczego od tej decyzji. Postępowanie odwoławcze w sprawie zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków na każdym jego procesowym etapie toczy się z wyłączeniem jawności, a więc bez możliwości czynnego udziału w tym postępowaniu osoby bezpośrednio zainteresowanej jego wynikiem. Ustawodawca w tym przypadku zredukował prawo do obrony wyłącznie do możliwości kwestionowania na drodze prawnej rozstrzygnięć wydawanych w sprawie zawieszenia nauczyciela w pełnieniu obowiązków, pozbawiając nauczyciela możliwości czynnego w nim udziału, składania wyjaśnień bezpośrednio przez komisję dyscyplinarną czy też uczestniczenia w postępowaniu dowodowym przed tą komisją. W związku z tym przepisy w zakresie objętym skargą konstytucyjną w sposób bardzo daleko idący ograniczają prawo do obrony nauczyciela w postępowaniu dotyczącym jego zawieszenia, redukując je jedynie do prawa do wniesienia odwołania od decyzji o zawieszeniu, a następnie do możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie

¹⁰⁵ III.7040.90.2022 z 5 października 2022 r.

¹⁰⁶ Sygn. akt SK 62/22.

komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji. Rozwiązanie takie nie może zostać uznane za spełniające konstytucyjny warunek zapewnienia prawa „do obrony we wszystkich stadiach postępowania” (art. 42 ust. 2 Konstytucji).

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie polegające na rozpoznawaniu sprawy zawieszenia nauczyciela przez komisje dyscyplinarne obu instancji na posiedzeniach niejawnych służy realizacji założonego celu w postaci jak najszybszego odsunięcia od wykonywania obowiązków nauczyciela, któremu postawiono zarzut uchybienia godności zawodu lub obowiązkowi nauczyciela. Jednak – w ocenie RPO – cel ten można osiągnąć bez uszczerbku dla realizacji konstytucyjnego prawa do obrony. Czynny udział nauczyciela w posiedzeniu komisji dyscyplinarnej nie jest bowiem równoznaczny z przedłużeniem postępowania dyscyplinarnego w sprawie zawieszenia. Ustawa określa terminy, w których powinny zostać rozpoznane środki zaskarżenia wniesione przez nauczyciela albo nauczyciela pełniącego obowiązki dyrektora szkoły. Nie ma żadnych przeszkód, aby środki te zostały rozpoznane przy czynnym i bezpośrednim udziale obwinionego po to, aby organ podejmujący decyzję istotną z punktu widzenia dalszej realizacji przez jednostkę jej konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu miał bezpośredni kontakt z osobą, którą czasowo pozbawia owej wolności i mógł wysłuchać także jej zdania. Dlatego też z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności przyjęcie przez ustawodawcę, że sprawa zawieszenia nauczyciela (nauczyciela pełniącego funkcję dyrektora szkoły) w pełnieniu obowiązków następuje w postępowaniu, które na każdym jego etapie jest niejawne, nie było konieczne dla osiągnięcia założonego celu w postaci szybkiego rozpoznania sprawy zawieszenia.

Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Art. 43 – Zakaz przedawnienia

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

W 2022 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały skargi dotyczące problematyki przedawnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości.

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.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały w 2022 r. skargi dotyczące problematyki związanej ze stosowaniem art. 44 Konstytucji.

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. Niezależność sądownictwa

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

W piśmie do Marszałka Senatu¹⁰⁷ Rzecznik wskazał, że opiniowana ustawa jedynie częściowo wykonuje wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej i A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu oraz wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, uznające, że orzekanie przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów stanowi naruszenie prawa do niezależnego sądu „ustanowionego ustawą”, zagwarantowanego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Ustawa likwiduje Izbę Dyscyplinarną jako autonomiczną i uprzywilejowaną jednostkę organizacyjną wewnątrz Sądu Najwyższego, a w jej miejsce tworzy Izbę Odpowiedzialności Zawodowej, mającą tym razem równą pozycję względem pozostałych Izb SN.

Zmiany proponowane w ustawie ograniczają się do statusu Izby Dyscyplinarnej i zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Ustawa nie wykonuje wyroku TSUE w sprawie Żurek, jak również trzech wyroków ETPC w sprawach Grzęda, Dolińska-Ficek i *Advance Pharma* – w których wskazywano na generalną wadliwość procedury powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Kwestia statusu około 2000 sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, asesorów i sędziów Sądu Najwyższego

¹⁰⁷ VII.510.49.2022 z 1 czerwca 2022 r.

powołanych po 6 marca 2018 r. z inicjatywy nowej KRS, która w świetle orzecznictwa europejskiego nie daje wystarczających gwarancji niezawisłości od władzy wykonawczej i ustawodawczej, pozostaje nierozstrzygnięta. Dla pełnego wykonania wyroków ETPC i TSUE konieczna jest interwencja ustawodawcy polegająca na zmianie zasad wyłaniania członków KRS. Wadliwość ukształtowania składu KRS jest zasadniczym problemem polskiego sądownictwa i podstawowym źródłem zarzutów formułowanych przez europejskie trybunały względem składów orzekających, obejmujących sędziów powołanych od 2018 r. Rzecznik pozytywnie ocenił likwidację Izby Dyscyplinarnej jako autonomicznej i uprzywilejowanej jednostki organizacyjnej wewnątrz Sądu Najwyższego – wyłączonej spod nadzoru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, posiadającej odrębną administrację sądową (biuro kadr, biuro finansowe, biuro informatyki itd.), własny budżet oraz wyższe wynagrodzenia. Utworzona w jej miejsce Izba Odpowiedzialności Zawodowej zachowuje natomiast równą pozycję względem pozostałych Izb, bez nieuzasadnionych przywilejów. Szczegółowe rozwiązania budzą jednak pewne wątpliwości, bo ustawa nie zawiera wystarczających gwarancji niezależności Izby Odpowiedzialności Zawodowej od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Rzecznik wskazał także, że opiniowana ustawa ustanawia nowe reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, nie modyfikując reguł aktualnie obowiązujących, a tym samym poważnie komplikując stan prawny, który będzie wywoływał wątpliwości interpretacyjne i pogłębiał niepewność. Po wejściu w życie opiniowanej ustawy będą istniały cztery odrębne podstawy prawne do pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wydawane orzeczenia sądowe. To oznacza, że w tym zakresie niewykonany pozostaje wyrok Wielkiej Izby TSUE z 2021 r. uznający, że możliwość kwalifikowania treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego stanowi naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że – poza wyjątkowymi i rażącymi przypadkami – możliwość pociągnięcia sędziego do osobistej, w tym dyscyplinarnej, odpowiedzialności za treść wydanego orzeczenia jest nie do pogodzenia z istotą niezależności sędziowskiej. Opiniowana ustawa ryzyka takiego nie usuwa.

Ustawa wprowadza tzw. test bezstronności sędziego, czyli szczególną procedurę wyłączenia sędziego z rozpatrzenia konkretnej sprawy z powodu niespełniania przez niego „wymogów niezawisłości i bezstronności z

uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu”. W ocenie Rzecznika test ten skonstruowano bez należytych gwarancji dla stron postępowania oraz w sposób budzący zastrzeżenia legislacyjne, powodujący zamęt pojęciowy i rodzący kolizje z innymi przepisami.

Ustawa wprowadza także dwie istotne modyfikacje co do określania właściwości miejscowej sądów dyscyplinarnych. Przewiduje bowiem, że do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej sędziego właściwy będzie sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia. Jeżeli jednak sprawa dotyczy sędziego sądu apelacyjnego albo okręgowego, właściwy będzie inny sąd dyscyplinarny wyznaczony, na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej spośród sądów dyscyplinarnych właściwych dla obszarów apelacji sąsiadujących z obszarem apelacji, w którym znajduje się sąd, w którym pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. To rozwiązanie budzi wątpliwości, bo z niejasnych przyczyn różnicuje właściwość w zależności od statusu sędziego – w przypadku sędziów rejonowych właściwość miejscowo jasno określa ustawa, a w przypadku sędziów apelacyjnych i okręgowych decydować będzie Izba Odpowiedzialności Zawodowej, i to nie samodzielnie, ale na wniosek rzecznika dyscyplinarnego. Rodzi to zagrożenie dla sprawności postępowania, a także dla niezależności sądu wyznaczonego w takiej procedurze, ponieważ swoboda Izby będzie poważnie ograniczona stanowiskiem rzecznika dyscyplinarnego powołanego przez Ministra Sprawiedliwości.

b) Ustawa „amnestyjna” dotycząca wyborów kopertowych

Rzecznik przedstawił Senatowi RP uwagi¹⁰⁸ do przyjętej przez Sejm ustawy o zaniechaniu ścigania za niektóre czyny związane z organizacją wyborów Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Analiza ustawy prowadzi do wniosku, że nie ma ona charakteru amnestyjno-abolicyjnego. Wynika to z preambuły do niej, odczytywanej w związku z jej uzasadnieniem. Już bowiem w pierwszych zdaniach uzasadnienia projektu wyjaśniono: „potrzeba i cel przyjęcia projektowanych rozwiązań wynika z kształtowania się linii orzeczniczych, które opierają się na redukcyjnej i formalistycznej wykładni dokonywanej przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz niektóre sądy powszechne. Sądy te, bez wyraźnych podstaw

¹⁰⁸ II.519.1146.2022 z 7 grudnia 2022 r.

prawnych ku temu, orzekały o przekroczeniu uprawnień przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy przekazywali spis wyborców w danej gminie, zawierający dane osobowe tych wyborców, operatorowi wyznaczonemu do wykonania czynności technicznych w związku z organizacją wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r.”

W dalszej części uzasadnienia pojawiają się kolejne stwierdzenia jednoznacznie kwestionujące orzecznictwo sądowe, np.:

„Sądy orzekające [...] pomijają fakt, iż Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych stwierdził, że pozyskanie danych osobowych przez operatora wyznaczonego miało oparcie w art. 6 ust. 1 lit. c RODO”;

„działanie nakierowane na realizację konstytucyjnych obowiązków nigdy nie może być interpretowane jako niezgodne z prawem”;

„organy gminy, które przekazały spis wyborców, nie mogły zwlekać – w szczególności analizować skomplikowane stany prawne, co nawet przy przyjęciu formalistycznej i błędnej wykładni reprezentowanej w niektórych liniach orzeczniczych, powinno wyłączać ich winę w związku z błędem co do prawa”;

„procesy w tej sprawie były niedopuszczalne, a postępowania winny być umorzone przed rozpoczęciem przewodu sądowego”.

Prowadzi to do wniosku, że rzeczywistym celem ustawodawcy nie jest – charakterystyczne dla amnestii – darowanie przestępstw i kar za ich popełnienie. Uzasadnienie projektu ustawy sprowadza się do polemiki z wyrokami sądowymi. Projektodawca w ten sposób deklaruje, że jego intencją jest zakwestionowanie pewnej grupy wyroków sądowych.

Ustawa opiera się na założeniu, że osoby – którym w indywidualnych postępowaniach postawiono zarzuty związane z przekroczeniem uprawnień – działały w ramach obowiązków, co wyłącza bezprawność czynu (tzw. kontratyp). Uzasadnienie sugeruje, że – nawet zakładając, iż nie mieliśmy do czynienia z kontratypem – osoby, o których mowa, nie ponosiły winy i nie popełniły w związku z tym przestępstwa z uwagi na tzw. błąd co do prawa, wynikający z usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności czynu. Takie stwierdzenia stanowią prawną kwalifikację określonych stanów faktycznych z punktu widzenia prawa karnego, co jest istotą rozstrzygnięcia sprawy karnej.

Wiążące ustalenie, czy osoby, które przekazały operatorowi pocztowemu spis wyborców w związku z zarządzonymi na 10 maja 2020 r. wyborami, działały w

ramach uprawnień i obowiązków i czy popełniły przestępstwo, jest rozstrzygnięciem sprawy karnej, a więc czynnością należącą do sfery wymierzania sprawiedliwości. Jest to bowiem ocena wymagająca interpretacji prawa na tle indywidualnie ustalonego stanu faktycznego. To samo trzeba powiedzieć o ustaleniu, że dany czyn nie stanowił przestępstwa, gdyż sprawca dopuścił się go w usprawiedliwionej nieświadomości bezprawności.

Dokonywanie wiążących ocen w tym zakresie powinno należeć do władzy sądowniczej, następować w warunkach niezależności i niezawisłości na podstawie stanu faktycznego konkretnej sprawy, ustalonego w postępowaniu dowodowym. Rzeczywistym celem ustawy, ujawnionym w uzasadnieniu jej projektu, jest zatem weryfikacja orzeczeń sądowych i ich podważenie, a nie tylko – charakterystyczne dla ustaw amnestyjnych i abolicyjnych – darowanie pewnych przestępstw i wymierzonych kar.

Z tych powodów należy uznać, że ustawa nie jest aktem amnestyjno-abolicyjnym. W związku z tym, że wkracza ona w sposób bezpośredni w sferę wymierzania sprawiedliwości należy ją uznać za naruszającą art. 10, art. 173 i art. 175 ust. 1 Konstytucji (zasady podziału władzy oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej, a także zasada wyłączności sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości).

Analiza ustawy powinna również uwzględniać zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Wynika to z faktu, że – przyjmując założenie, iż ustawa wejdzie w życie – nie można wykluczyć, iż w przyszłości może ona zostać uchylona z uwagi na jej niekonstytucyjność (na skutek decyzji parlamentu lub wyroku Trybunału Konstytucyjnego). Jest to istotne, gdyż uchylenie skutków amnestii, polegające na przywróceniu możliwości prowadzenia postępowań karnych wobec czynów objętych amnestią, nie musi stanowić naruszenia Konstytucji (w szczególności zasady ochrony praw słusznie nabytych), jeśli sam akt amnestii był niekonstytucyjny (por. wyrok TK z 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99). Dlatego też należy uznać, że uchwalenie ustawy może spowodować dodatkowo powstanie istotnej niepewności prawnej po stronie jej potencjalnych beneficjentów.

Pomimo tych krytycznych uwag, ustawa ta została uchwalona, podpisana przez Prezydenta RP i weszła w życie.

2. Niezbędne reformy wymiaru sprawiedliwości

a) Niezgodność z Konstytucją przepisu regulaminu urzędowania sądów powszechnych

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem braku możliwości uzyskania uzasadnienia orzeczenia w przypadku wystąpienia niemożliwej do usunięcia przeszkody, co pozostaje w związku z obowiązywaniem § 119 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹⁰⁹ (dalej jako: Regulamin).

Brak pisemnego uzasadnienia orzeczenia, zwłaszcza na gruncie postępowania karnego, rodzi niekorzystne skutki dla osoby chcącej wnieść środek odwoławczy. Sytuacja taka wpływa na gwarancje konstytucyjne osoby chcącej skorzystać ze środka zaskarżenia, tj. na jej prawo do sądu oraz prawo do obrony. W praktyce mogą więc wystąpić sytuacje, w których sporządzenie uzasadnienia wyroku w terminie wynikającym z przepisu Regulaminu jest niemożliwe (np. śmierć sędziego) lub czas sporządzenia uzasadnienia może ulec znacznemu wydłużeniu (np. korzystanie przez sędziego sprawozdawcę z długotrwałego zwolnienia lekarskiego).

W ocenie Rzecznika obecny przepis § 119 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych jest niezgodny z art. 41 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Materia sporządzenia (bądź niesporządzenia) uzasadnienia orzeczenia nie mieści się w zakresie działalności administracyjnej sądów, lecz związana jest ściśle z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych przez sędziów i ławników, o czym świadczy uregulowanie jej w procedurze cywilnej i karnej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej oraz o poinformowanie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

b) Potrzeba uchwalenia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych

Na przestrzeni ostatnich kilku lat Rzecznik wielokrotnie kierował do Ministra Sprawiedliwości postulat dotyczący pilnej potrzeby uchwalenia przez prawodawcę

¹⁰⁹ Rozporządzenie z 18 czerwca 2019 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2046 ze zm.).

¹¹⁰ VII.511.41.2020 z 13 stycznia 2022 r.

kompleksowej ustawy o biegłych sądowych. Postulat ten związany jest z koniecznością zapewnienia obywatelom właściwej gwarancji prawa do sądu.

Z korespondencji prowadzonej w tej sprawie wynika, że resort sprawiedliwości – dostrzegając problemy związane z funkcjonowaniem biegłych sądowych w obecnym otoczeniu prawnym – podjął decyzję o rozpoczęciu prac nad projektem ustawy o biegłych sądowych. Ustawa ta ma zmierzać do uregulowania zagadnień prawnych dotyczących biegłych w jednym akcie normatywnym, uwzględniając kwestie powoływania i weryfikacji kwalifikacji biegłych sądowych, w celu zapewnienia obywatelom, których sprawy są rozstrzygane przez sądy powszechne (często w oparciu o opinie biegłych), dostępu do ekspertów o najwyższych kwalifikacjach merytorycznych i etycznych. W 2016 r. Rzecznik został poinformowany o wstępnym etapie prac nad projektem ustawy o biegłych sądowych. Wskazano, że nie było możliwe określenie daty zakończenia rządowych prac nad projektem ustawy dotyczącej biegłych sądowych, ponieważ projekt ten nie został zgłoszony do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów z zakreślonym terminem realizacji zadania. Od tego czasu upłynęło jednak już ponad siedem lat. Mimo rozpoczęcia nowej kadencji parlamentu, Ministerstwo Sprawiedliwości w dalszym ciągu nie przedstawiło opinii publicznej informacji na temat etapu prac lub postępu w pracach nad rządowym projektem ustawy, która w sposób kompleksowy uregulowałaby problematykę dotyczącą biegłych sądowych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się¹¹¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad ustawą o biegłych sądowych wraz z apelem o ich przyspieszenie.

Minister przyznał¹¹², że resort sprawiedliwości podjął w latach ubiegłych decyzję o rozpoczęciu prac nad projektem ustawy o biegłych sądowych. Ustawa zmierzała do uregulowania zagadnień prawnych dotyczących biegłych w jednym akcie normatywnym, uwzględniając kwestie powoływania i weryfikacji kwalifikacji biegłych sądowych, w celu zapewnienia obywatelom, których sprawy są rozstrzygane przez sądy powszechne często w oparciu o opinie biegłych, dostępu do ekspertów o najwyższych kwalifikacjach merytorycznych i etycznych. Zdiagnozowano jednak niedoskonałości opracowanego projektu i podjęto prace zmierzające przede wszystkim do wzmocnienia mechanizmów weryfikacji

¹¹¹ VII.510.20.2015 z 20 stycznia 2022 r. i 9 listopada 2022 r.

¹¹² Pismo z 25 lutego 2022 r.

kwalifikacji biegłych, uregulowania statusu instytucji specjalistycznych oraz stworzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania centralnego rejestru biegłych. Są one w toku. W resorcie prowadzone są prace nad zamieszczeniem list biegłych sądowych ze wszystkich sądów okręgowych w jednym systemie teleinformatycznym stworzonym w ramach projektu pn. „Wymiana danych pomiędzy sądami powszechnymi a samorządami zawodowymi”, tj. w Rejestrze Osób Biorących Udział w Postępowaniu Sądowym („ROBUS”).

W kolejnym piśmie do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na konieczność podjęcia prac na ustawą o biegłych sądowych oraz poprosił o wskazanie, czy utworzenie podmiotów, takich jak Instytut Ekspertyz Medycznych oraz Instytut Ekspertyz Ekonomicznych i Finansowych w Łodzi oraz stworzenie systemu teleinformatycznego „ROBUS”, przyczyniło się do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i skutecznej realizacji prawa do sądu.

c) Kolegialny skład sądu

Rzecznik zgłosił¹¹³ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawie zagadnienia prawnego dotyczącego kolegialnego składu orzekającego sądu i przedstawił stanowisko, że art. 15zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu ustalonym art. 4 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹¹⁴ zmieniający skład sądu rozpoznającego sprawę ze składu trzech sędziów na skład jednego sędziego oraz upoważniający prezesa sądu do zarządzenia rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie, nie ma zastosowania do spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy, w których wyznaczony już został skład trzech sędziów.

Wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmiany budzą zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zgodności ze standardem konstytucyjnym oraz standardem wynikającym z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego mającego pierwszeństwo przed ustawą (art. 91 ust. 2 Konstytucji) i nie były one konieczne dla ochrony zdrowia w stanie epidemii. Powołując się m.in. na orzecznictwo Sądu Najwyższego, Rzecznik stwierdził, że zmiana dotycząca kolegialnego

¹¹³ VII.510.131.2021 z 1 lutego 2022 r., sygn. akt III CZP 77/22.

¹¹⁴ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1090).

rozpoznawania spraw nie znajduje uzasadnienia. Została ona bowiem wprowadzona dopiero po wielu miesiącach trwania epidemii koronawirusa, a ustawodawca nie przedstawił żadnych argumentów na poparcie tezy o zagrożeniu epidemicznym, jakie stwarzają trzy osoby zasiadające wspólnie w składzie sądu. Nie rozważył również konsekwencji, jakie rodzi dla stron postępowania zmiana składu kolegiального rozpoznającego sprawę na skład jednoosobowy, tym samym odstąpił od ustrojowej zasady niezmienności składu i wreszcie, podważył zasady konstytucyjne, wynikające m.in. z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji. Wobec wciąż obowiązującej ustrojowej zasady niezmienności składów orzekających (art. 47b § 1 u.s.p.) przyjęcie, że ustawa zmieniająca skład sądu rozpoznającego sprawę z trzech sędziów na skład jednego sędziego oraz upoważniająca prezesa sądu do zarządzenia rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie, będzie miała zastosowanie również do spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy, w których wyznaczony już został skład trzech sędziów, prowadziłoby do kolizji z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Sąd Najwyższy odmówił¹¹⁵ podjęcia uchwały. W orzecznictwie SN wyjaśniono już wielokrotnie, iż w sprawie wykładni prawa unijnego, niezbędnej do oceny kolizji prawa krajowego z prawem unijnym, wyłącznie właściwy jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jeżeli zatem Sądowi Najwyższemu przedstawiono do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczące kolizji ustawy z prawem unijnym, wymagające dokonania wykładni tego prawa, Sąd odmawia podjęcia uchwały. Wprawdzie w orzecznictwie Sądu Najwyższego uznaje się zarazem, że ze względu na pierwszeństwo prawa unijnego przed ustawami (art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji), sąd może sam – jeżeli nie ma wątpliwości – odmówić zastosowania prawa polskiego, jednakże w sprawie tej nie chodzi o taki przypadek.

d) Problemy z doręczaniem przesylek sądowych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące doręczania przesylek sądowych przez Poczta Polska S.A. Skarżący wskazywali, że mimo iż informują doręczycieli, próbujących doręczyć pismo z sądu, że adresat nie mieszka i nigdy nie mieszkał pod wskazanym adresem, to listonosze nie przyjmują tej wiadomości i nie czynią

¹¹⁵ Postanowienie z 29 kwietnia 2022 r., sygn. akt III CZP 77/22.

stosownej adnotacji na przesyłce, lecz pozostawiają awizo. Rodzi to problemy nie tylko dla osób, którym przesyłka sądowa ma zostać doręczona, oraz sądu, lecz powoduje także dyskomfort dla osób zamieszkujących pod adresem, na który następuje próba doręczenia przesyłki sądowej.

Doręczyciel przy pierwszej próbie doręczenia jest powiadamiany, że adresat przesyłki nie mieszka i nigdy nie mieszkał pod wskazanym adresem, stąd w celu ułatwienia dalszego postępowania, powinien sporządzić stosowną adnotację na przesyłce, zamiast pozostawiać awizo, którego niezrealizowanie rodzi negatywne skutki procesowe. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹¹⁶ do Prezesa Zarządu Poczty Polskiej S.A. z prośbą o rozważenie wydania komunikatu w zakresie postępowania z przesyłkami sądowymi oraz powiadomienie doręczycieli w tym przedmiocie. RPO poprosił także o poinformowanie o podjętych w niniejszej sprawie działaniach.

W odpowiedzi poinformowano¹¹⁷ Rzecznika, że Spółka realizuje usługi zgodnie z przepisami prawa oraz z wolą kontrahentów. Pracownicy Poczty Polskiej S.A. nie posiadają instrumentów umożliwiających im sprawdzenie, czy pod wskazanym adresem mieszka/przebywa adresat oraz do weryfikowania informacji podawanych przez osoby trzecie. Nadawca, wskazując adres odbiorcy, zapewne opiera się na dokumentach, oświadczeniach woli, informacjach, które nie podlegają analizie operatora pocztowego. Dodatkowo w zakresie doręczeń dokonywanych w postępowaniu cywilnym, zgodnie z art. 136 k.p.c., na stronie i jej przedstawicielach ciąży obowiązek zawiadamiania sądu o każdej zmianie swego zamieszkania.

Kontynuując działania, w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zauważył, że zarówno rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism organów procesowych w postępowaniu karnym¹¹⁸, jak i rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym¹¹⁹, zawierają wzór formularza pokwitowania odbioru, który wśród adnotacji, które wypełnia doręczający bądź wydający przesyłkę, przewiduje – w przypadku gdy przesyłki nie doręczono – możliwość podania, z jakich przyczyn nie nastąpiło doręczenie. Uzyskanie przez doręczającego/wydającego pismo informacji,

¹¹⁶ VII.501.36.2022 z 20 kwietnia 2022 r.

¹¹⁷ Pismo z 17 maja 2022 r.

¹¹⁸ Rozporządzenie z 10 stycznia 2017 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 553 ze zm.).

¹¹⁹ Rozporządzenie z 6 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 819).

że adresat wyprowadził się bądź nie zamieszkuje lub nie przebywa pod wskazanym adresem, jest okolicznością, która powinna być odnotowana na formularzu pokwitowania odbioru. Brak jest zatem podstaw do uznania, że doręczyciele pomimo informowania ich, że adresat nie mieszka i nigdy nie mieszkał pod wskazanym adresem, bądź z innej przyczyny nie może odebrać przesyłki, nie dysponują instrumentami umożliwiającymi im podjęcie stosownych działań, tj. uczynienia odpowiedniej adnotacji na przesyłce. Rzecznik zwrócił się¹²⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wyjaśnienie powyższej sprawy w celu poszanowania praw obywateli.

W odpowiedzi Minister wskazał¹²¹, że obowiązujące przepisy, dotyczące zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym i postępowaniu karnym nie określają formy oświadczenia. Nie ma wymogu, by doręczyciel odbierał oświadczenie w szczególnej formie, jak również, aby sprawdzał tożsamość osoby udzielającej informacji i odnotowywał dane tej osoby na potwierdzeniu odbioru. Tożsamość osoby udzielającej informacji może być jednak pomocna w przypadku podjęcia przez sąd stosownych czynności w sytuacji dokonania adnotacji o niedoręczeniu przesyłki z innych przyczyn. Ocena, czy pismo nieodebrane przez adresata może zostać uznane za skutecznie doręczone w rozumieniu przepisów k.p.c. lub k.p.k., należy bowiem do organu procesowego. Mając powyższe na uwadze, każda uzyskana informacja dotycząca przyczyny, dla której nie doręczono korespondencji, niezależnie od sposobu jej pozyskania przez osobę doręczającą, powinna przez nią zostać zawarta w formularzu potwierdzenia/pokwitowania odbioru.

e) Umożliwienie wykorzystywania platformy ePUAP w komunikacji z sądami i prokuraturami

Rzecznik otrzymywał wnioski od obywateli, w których podnoszone było zagadnienie cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości. Znacząca liczba spraw dotyczyła nieuwzględnienia przez prokuratury i sądy stanowisk procesowych i środków zaskarżenia złożonych przez strony w postępowaniu karnym i wykroczeniowym za pośrednictwem platformy usług publicznych ePUAP.

¹²⁰ VII.501.36.2022 z 6 lipca 2022 r.

¹²¹ Pismo z 2 sierpnia 2022 r.

Skarżący podnosili, że w okresie pandemii COVID-19 większość istotnych spraw urzędowych załatwiali zdalnie. Jako naturalne traktowali także kontaktowanie się z organami wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem oficjalnej, państwowej platformy, na której udostępniany jest także podpis profilem zaufanym, pozwalający na bezsprzeczną identyfikację nadawcy oświadczenia. W ocenie Rzecznika rozważenia wymaga zagadnienie ewentualnego wykorzystania platformy ePUAP do komunikacji procesowej obywatela z organami prowadzącymi postępowanie karne, a zatem z sądami i prokuraturami. Wymagałoby to, aby w przepisach proceduralnych regulujących postępowanie karne i wykroczeniowe zostały wprowadzone przepisy o dokumencie elektronicznym, podpisie elektronicznym czy o platformie usług elektronicznych ePUAP. Zagadnienie cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości było już w 2020 r. przedmiotem wystąpienia RPO do resortu sprawiedliwości. W odpowiedzi wskazano wówczas, m.in., że: „[z]a priorytet uznaje się konieczność dalszego systematycznego informatyzowania wymiaru sprawiedliwości, w tym wprowadzenia możliwości wnoszenia i doręczenia w postępowaniu sądowym pism drogą elektroniczną”. Dlatego też Rzecznik poprosił o wskazanie, czy w Ministerstwie Sprawiedliwości rozważane jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nowelizacji Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w ten sposób, aby ustawy te umożliwiały zastosowanie platformy ePUAP do komunikacji stron postępowania karnego z sądem lub prokuraturą właściwymi dla rozpoznania sprawy, w tym wniesienie za pośrednictwem tej platformy pisma procesowego lub środka zaskarżenia w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego podpisem elektronicznym, bądź dopuszczalności podjęcia ww. czynności także za pomocą poczty elektronicznej Rzecznik zwrócił się¹²² do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska oraz rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy legislacyjnej.

Minister zauważył¹²³, że upowszechnienie doręczeń elektronicznych w zakresie postulowanym w piśmie Rzecznika oczekuje na wejście w życie. Odpowiednie zasady doręczania korespondencji, zgodnie z ustawą o doręczeniach elektronicznych z dniem 1 października 2029 r. zostaną zmienione. Przed wejściem w życie tych regulacji, Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia określi strukturę systemu teleinformatycznego, jego minimalną funkcjonalność, warunki

¹²² II.511.260.2022 z 2 lipca 2022 r.

¹²³ Pismo z 15 lipca 2022 r.

organizacyjno-techniczne gromadzenia i pobierania danych oraz sposób opatrywania kopii unikalnym oznaczeniem identyfikującym, a ponadto może określić podmiot, któremu powierzy realizację zadań związanych z prowadzeniem tego systemu, oraz zakres zadań powierzonych do realizacji, uwzględniając konieczność zapewnienia powszechnej dostępności zgromadzonych danych, zapewnienia sprawności wprowadzania danych do systemu, zapewnienia kompletności i prawidłowości danych przetwarzanych w systemie oraz potrzebę zabezpieczenia danych przed nieuprawnionym dostępem do nich. Nie wydaje się zatem konieczna dodatkowa inicjatywa ustawodawcza, gdyż odpowiednie regulacje zostały przyjęte i oczekują na wejście w życie.

f) Wynagrodzenia dla tłumaczy przysięgłych

Do Rzecznika zwrócił się Związek Zawodowy Tłumaczy Przysięgłych w Polsce, wskazując na problemy, z jakimi mierzą się tłumacze przysięgli, w szczególności brak ustalenia terminu wypłaty wynagrodzenia za dokonane tłumaczenie oraz brak waloryzacji przyznawanych za tłumaczenie stawek. Problemy te zasługują na analizie, gdyż praca, jaką wykonują tłumacze przysięgli, ma wpływ na prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym sprawność i szybkość postępowań sądowych.

Tłumacz przysięgły wykonuje tłumaczenie na podstawie postanowienia sądu o jego powołaniu do danej sprawy. Po wykonaniu pracy wystawia rachunek/fakturę za wykonane tłumaczenie i od tego momentu zaczynają biec dla tłumacza terminy opłacenia zaliczki na podatek dochodowy oraz składki zdrowotnej. Obowiązujące przepisy nie przewidują jednak terminu, w którym sąd winien – na podstawie wystawionego rachunku – przyznać tłumaczowi przysięgiemu wynagrodzenie. Jak wskazuje Związek Zawodowy Tłumaczy Przysięgłych w Polsce, często występują wielomiesięczne opóźnienia w wydawaniu przez sądy postanowień w przedmiocie przyznania wynagrodzenia. Należy też wziąć pod uwagę takie czynniki, jak możliwość zaskarżenia postanowienia przez strony, czas przeznaczony na doręczenie postanowienia uczestnikom postępowania i w rezultacie kolejne długotrwałe oczekiwanie na uprawomocnienie się orzeczenia. Dopiero po tych czynnościach następuje przekazanie faktury do księgowości, celem wypłaty wynagrodzenia. Związek Zawodowy Tłumaczy Przysięgłych w Polsce zwraca przy tym uwagę, że należy poddać pod rozważenie możliwość wprowadzenia regulacji

określających terminy wypłaty wynagrodzenia tłumaczom przysięgłym za zlecenia wykonane na rzecz organów wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej w ramach prowadzonych postępowań. Kolejnym problemem jest waloryzacja wysokości stawek wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego. Stawki te zostały zaktualizowane w roku 2019, jednakże postulat zawarcia w rozporządzeniu postanowienia o waloryzacji stawek nie został uwzględniony. Tłumacz przysięgły pełni ważną rolę w postępowaniu sądowym. Od jego wiedzy i umiejętności często zależą dalsze czynności podejmowane przez sąd, co ma wpływ na realizację konstytucyjnego prawa do sądu w rozsądnym terminie. Dlatego podniesione przez tłumaczy przysięgłych problemy zasługują na rozważenie. Stąd Rzecznik zwrócił się¹²⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do tych uwag oraz o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister wyjaśnił¹²⁵, że podstawą prawną ustalania należności tłumacza przez sąd, który zlecił wykonanie tłumaczenia w postępowaniu, do którego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, stanowi art. 89d ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej jako: u.k.s.c). Wynagrodzenie przyznaje i ustala sąd lub referendarz sądowy, przy uwzględnieniu stopnia trudności i zakresu tłumaczenia, a także konieczności pokrycia wydatków niezbędnych do wykonania zleconej pracy. Przyznaną należność należy wypłacić niezwłocznie, a w przypadku niemożności niezwłocznej wypłaty należność przekazuje się przekazem pocztowym lub przelewem bankowym. Jakkolwiek nie wynika to wprost z treści przywołanego przepisu, ani z ogólnych regulacji dotyczących wykonalności postanowień, to w praktyce sądowej oraz w doktrynie przeważa stanowisko, że nie chodzi tu o wypłatę niezwłocznie po wydaniu postanowienia, tylko niezwłocznie po jego uprawomocnieniu się. W celu poprawy terminowości podejmowanych w przedmiotowym zakresie czynności przez sąd, w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są analizy przyznawania i wypłaty wynagrodzeń w sądach powszechnych, zaś do prezesów sądów apelacyjnych kierowane są pisma nadzorcze wskazujące na potrzebę wzmożenia działań nadzorczych mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie terminowości rozpoznawania wniosków o przyznanie wynagrodzenia oraz kierowania z opóźnieniem rachunków do oddziału finansowego, po wydaniu postanowienia o przyznaniu wynagrodzenia.

¹²⁴ VII.510.76.2022 z 24 listopada 2022 r.

¹²⁵ Pismo z 23 grudnia 2022 r.

g) Problemy związane z rozprawą zdalną, jeśli strona mieszka za granicą

Do Rzecznika wpłynęły skargi wskazujące na problem związany z rozprawą zdalną w sytuacji, gdy strona postępowania mieszka poza granicami Polski. Według interpretacji przepisów prawa dokonanej przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w Ministerstwie Sprawiedliwości, która została przekazana Prezesom Sądów Apelacyjnych, przeprowadzenie rozprawy zdalnej z udziałem osoby przebywającej na terytorium innego państwa wchodzi w zakres suwerenności tego innego państwa i wymaga każdorazowo zgody albo braku sprzeciwu właściwego sądu albo organu w tym państwie, a tym samym również powoduje konieczność przetłumaczenia na język tego państwa wniosku kierowanego do sądu zagranicznego miejsca jej pobytu.

Rzecznik wskazał, że w wyniku pandemii prowadzenie rozpraw w formie zdalnej stało się powszechną praktyką i jest wykorzystywane również przez organy sądowe innych państw. Jakkolwiek kwestia ta nie doczekała się na razie wspólnych regulacji, choćby w ramach Unii Europejskiej, to różne kraje wypracowały swoje metody prowadzenia takich spraw. W przepisach wprowadzonych w Polsce nie przewidziano jednak sytuacji prowadzenia rozpraw w formie zdalnej, gdy strona przebywa na terytorium innego państwa. Polskie przepisy mówią jedynie o sytuacji przeprowadzenia dowodu znajdującego się za granicą przy pomocy środka porozumiewania się na odległość, co nie jest tożsame z sytuacją, w której strona postępowania przebywa na terytorium innego państwa. Sprawa ta ma znaczenie z perspektywy zapewnienia obywatelom prawa do sądu zagwarantowanego na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej, gwarantowanego przez art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zagadnienie to wymaga podjęcia działań w celu ułatwienia stronom przebywającym za granicą efektywnego udziału w rozprawie zdalnej, szczególnie jeśli strony te przebywają w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹²⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie przedstawionych kwestii.

¹²⁶ VII.510.69.2022 z 28 listopada 2022 r.

h) Procedury przeprowadzania badań przez opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów

Rzecznik powrócił do sprawy, która była już przedmiotem korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości w 2018 r., tj. kwestii procedur przeprowadzania badań przez opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów, w szczególności podnoszonej w skargach do rzecznika sprawy braku dostępu stron i uczestników postępowań sądowych do materiałów pochodzących z badań oraz zakazu rejestracji przebiegu badania. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości¹²⁷ Rzecznik wskazał, że wpływają do niego skargi od rodziców podlegających w sprawach rodzinnym badaniom w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów, podnoszące, iż przewidziane w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 2016 r.¹²⁸ uregulowanie może wywoływać wątpliwości co do tego, czy treść opinii faktycznie odpowiada przebiegowi badania oraz zgadza się z materiałami z niego pochodzącymi, bowiem „materiały pochodzące z badania, stanowiące podstawę wydania opinii, nie mogą być udostępniane osobom badanym”.

Osoby badane nie mają możliwości przedstawienia swojej wersji przebiegu badania, skoro „drugi etap procesu diagnostycznego obejmuje: (...) poinformowanie osób badanych o braku zgody na rejestrację badania oraz możliwości przerwania lub odstąpienia od badania w sytuacji nieprzestrzegania przez osoby badane zakazu rejestracji”. W wyniku braku wglądu do materiałów pochodzących z badania oraz zakazu rejestracji, osoby badane mają ograniczone szanse na skuteczne ustosunkowanie się do treści opinii oraz na weryfikację tego, czy specjaliści OZSS stosują właściwe i aktualne metody, narzędzia i techniki badawcze. Ponieważ w korespondencji z 2018 r. Ministerstwo zapowiadało analizę problemu i ocenę potrzeby zmian regulacji we wskazanym zakresie, Rzecznik zwrócił się o udzielenie informacji o prowadzonych pracach w tym zakresie. W odpowiedzi¹²⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało szereg argumentów przemawiających za utrzymaniem obowiązujących regulacji. M.in. wyjaśniono, że specyfika czynności podejmowanych przez specjalistów zatrudnionych w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów w trakcie procesu diagnostycznego – badań lekarskich, psychologicznych oraz pedagogicznych, których przebieg objęty jest tajemnicą

¹²⁷ IV.502.5.2014 z dnia 9 listopada 2022 r.

¹²⁸ Zarządzenie z 1 lutego 2016 r., (Dz.Urz. MS z 2016 r., poz. 76).

¹²⁹ Pismo z 20 grudnia 2022 r.

zawodową, przemawia przeciwko dopuszczalności nagrywania przez uczestników lub strony przebiegu tego procesu w zespołach. Podczas przeprowadzania badania psychologicznego pozyskiwane są istotne dane na temat stanu rozwoju poznawczego, emocjonalnego oraz psychospołecznego osób badanych. Rozpowszechnianie tych informacji może naruszać dobra osobiste osób, których one dotyczą lub innych osób. Osoby trzecie nie mają zaś odpowiedniej wiedzy psychologicznej, aby interpretować zastosowane narzędzia badawcze. Sąd, powołując biegłego do wykonania określonej opinii, odwołuje się do posiadanych przez psychologa umiejętności specjalnych i jego kompetencji. Jedynym zatem rodzajem materiałów z badań psychologicznych, które mogą być udostępnione nieprofesjonaliście, jest opinia psychologiczna. Osoba opiniowana ma prawo kwestionować opinię, zwracając się o jej uzupełnienie – wyjaśnienie ewentualnych zapisów lub sporządzenie nowej opinii przez innego specjalistę.

i) Konieczność uregulowania przepisów dotyczących uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, obecnych przy kontaktach rodziców z dzieckiem

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

3. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

a) Konieczność podjęcia działań zapewniających obywatelom dostęp do sądów w okresie epidemii oraz po jego zniesieniu

W dniu 13 maja 2022 r. w Dzienniku Ustaw opublikowano rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Rozporządzeniem tym zmieniono panujący w kraju „stan epidemii” na „stan zagrożenia epidemicznego”. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 16 maja 2022 r. Natomiast rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego zniesiono większość obostrzeń sanitarnych, w tym konieczność zakrywania ust i nosa w przestrzeni publicznej. Pomimo zmian, przepisy dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych i administracyjnych wprowadzone na czas epidemii COVID-19 nie zostały uchylone.

Obowiązujące art. 15zsz¹ oraz art. 15zsz⁴ ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹³⁰ nadal przewidują liczne ograniczenia dla stron postępowań sądowych. Przepisy te ograniczają jawność postępowań, przyznają także przewodniczącym możliwość zarządzenia przeprowadzania postępowania niejawnego, gdy nie można przeprowadzić posiedzenia zdalnego, a przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego nie jest konieczne. Dodatkowo w sądach powszechnych pozostawiono możliwość rozpoznawania spraw w pierwszej i drugiej instancji w składzie jednego sędziego. Od obywateli do Rzecznika wpływały skargi, kwestionujące ten stan rzeczy i wskazujące, że niezasadne jest pozostawienie ograniczeń związanych z funkcjonowaniem sądów. Ponadto utrzymywanie tych ograniczeń przez rok od zniesienia obostrzeń pandemicznych budzi wątpliwości w świetle art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dlatego Rzecznik zwrócił się¹³¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie tych uwag i podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister poinformował¹³², że resort jest przeciwny pośpiesznemu uchylaniu nadzwyczajnych środków wprowadzonych w związku z epidemią, nie wyklucza jednak potrzeby ich stopniowej zmiany. Stąd prowadzone są prace analityczne nad potrzebą przywrócenia udziału ławników w orzekaniu i poszerzeniem kontroli stron na decyzję sądu o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne.

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

a) Przynależność do izby adwokackiej lub izby radców prawnych na podstawie kryterium miejsca położenia siedziby zawodowej lub miejsca zamieszkania

Rzecznik zgłosił¹³³ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów dotyczącego zgodności z Konstytucją regulacji dotyczących przynależności do izby adwokackiej lub izby radców prawnych na podstawie kryterium miejsca położenia siedziby zawodowej lub miejsca zamieszkania i wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność

¹³⁰ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.).

¹³¹ VII.510.13.2022 z 30 maja 2022 r.

¹³² Pismo z 8 lipca 2022 r.

¹³³ VII.561.6.2022 z 24 maja 2022 r., sygn. akt K 6/22.

wydania wyroku. Problematyka poruszona we wniosku pozostaje w związku z prawem do skutecznej pomocy prawnej ze strony niezależnego prawnika w postępowaniach sądowych i pozasądowych, a zatem wiąże się z prawem do sądu oraz prawem do obrony. Rolą samorządów zawodów zaufania publicznego, takich jak radcowie prawni i adwokaci, jest zapewnienie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez przedstawicieli tych profesji, zagwarantowanie wysokiego poziomu usług prawnych, świadczonych przez osoby odpowiednio przygotowane do wykonywania zawodu, a także cechujących się nienaganną postawą moralną. Uwzględnienie wniosku prowadziłoby zaś do osłabienia systemu pomocy prawnej.

b) Projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw

Rzecznik zgłosił uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw. Wątpliwości dotyczyły przepisu, który ma zostać dodany do art. 46 ustawy o kosztach komorniczych¹³⁴ (dalej jako: u.k.k.). Zastrzeżenia do projektowanej zmiany przedstawił Rzecznikowi także Prezes Krajowej Rady Komorniczej, podkreślając, że komornicy sądowi nie otrzymują ze środków publicznych jakichkolwiek funduszy na utrzymanie prowadzonych przez siebie kancelarii w przeciwieństwie do sądów, których działalność jest finansowana z budżetu państwa, w związku z tym trudno uznać za przekonujący argument, że tymczasowe wyłożenie przez prezesa właściwego sądu rejonowego sumy na pokrycie opłaty egzekucyjnej może znacznie obciążyć budżet tego sądu. Choć środowisko komorników podziela stanowisko ustawodawcy, że komornik jako funkcjonariusz publiczny winien współpracować z organami ścigania i z organami ochrony prawnej, to jednak stanowczy sprzeciw tego środowiska budzi regulacja zaproponowana w projekcie, zgodnie z którą osoba wykonująca obowiązki komornika sądowego ma świadczyć pracę nie tylko bez jakiegokolwiek wynagrodzenia, ale i bez pokrycia poniesionych w tym zakresie kosztów (koszty ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, koszty osobowe, rzeczowe). Rzecznik podzielił zastrzeżenia Prezesa Krajowej Rady Komorniczej w zakresie niekorzystnych skutków finansowych, jakie projektowany przepis może wywołać zarówno w sferze finansowania działalności egzekucyjnej komornika, jak

¹³⁴ Ustawa z 28 lutego 2018 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 210).

też dla sytuacji materialnej komornika jako osoby fizycznej, prowadzącej działalność na własny rachunek. RPO miał wątpliwości, czy uprzywilejowanie Skarbu Państwa oraz pozostałych podmiotów poprzez zwolnienie właściwego sądu rejonowego z obowiązku wyłożenia sumy na tymczasowe pokrycie opłaty w postępowaniach, jest konieczne z punktu widzenia ochrony interesu Państwa. Projektowana regulacja, przerzucając finansowy ciężar postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego na majątek komornika, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo komornika do wynagrodzenia. Warto wskazać, że w przypadku kosztów sądowych to Skarb Państwa jest zobowiązany do tymczasowego wykładania kosztów sądowych za stronę w całości zwolnioną od tych kosztów z mocy ustawy. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się¹³⁵ do Ministra Sprawiedliwości o wzięcie pod uwagę przedstawionego stanowiska podczas dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw. Projektowana regulacja jest wciąż przedmiotem prac legislacyjnych.

c) Wynagrodzenia dla pełnomocników z urzędu

Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię braku należytego zadośćuczynienia wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym konieczności wyeliminowania z porządku prawnego przepisów, które w sposób dyskryminujący regulują wynagrodzenie pełnomocników ustanowionych z urzędu, względem analogicznego wynagrodzenia przysługującego pełnomocnikom z wyboru. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem¹³⁶ zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości konieczność usunięcia uchybień w § 4 ust. 2 *in principio* rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu¹³⁷ oraz w § 4 ust. 2 *in principio* rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu¹³⁸ – polegających na bezpodstawnym zróżnicowaniu zasad podwyższania wynagrodzenia pełnomocnikom ustanowionym z urzędu w porównaniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru. TK podkreślił,

¹³⁵ IV.512.218.2021 z 17 stycznia 2022 r.

¹³⁶ Sygn. akt S 1/20 z 29 kwietnia 2020 r.

¹³⁷ Rozporządzenie z 3 października 2016 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 18).

¹³⁸ Rozporządzenie z 3 października 2016 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 68).

że regulacja różnicująca wysokość wynagrodzeń pełnomocników z urzędu względem analogicznych wynagrodzeń pełnomocników świadczących pomoc prawną na podstawie umowy z klientem nie służy żadnym wartościom konstytucyjnym. Brak jest racjonalnych argumentów, które usprawiedliwiałyby dyskryminujące traktowanie pełnomocników w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu. Wobec braku stosownej podstawy w ustawie, samo zróżnicowanie w akcie podstawowym wysokości stawek wynagrodzenia w zależności od tego, czy adwokat świadczył pomoc prawną jako pełnomocnik z wyboru czy z urzędu, może być traktowane jako samowola legislacyjna, w sposób nieproporcjonalny ingerująca w uprawnienia pełnomocników z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę. W konsekwencji TK zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości konieczność wyeliminowania z porządku prawnego regulacji, które w sposób dyskryminujący dla pełnomocników ustanowionych z urzędu regulują kwestię ich podwyższonego wynagrodzenia. Rzecznik zwrócił się¹³⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do przedmiotowych zagadnień oraz przedstawienie przyczyn, które stanęły na przeszkodzie w zadośćuczynieniu tak jednoznacznie sformułowanym wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi Minister podkreślił¹⁴⁰, że obowiązujące zasady ustalania wynagrodzeń za czynności adwokatów i radców prawnych uwzględniają zarówno interes osób wykonujących zawody adwokata oraz radcy prawnego, jak i interes obywateli. Rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu systemu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów i radców prawnych tylko jednego z tych aspektów mogłoby spowodować ograniczenie możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Podniesiona przez Rzecznika problematyka jest przedmiotem prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac analityczno-koncepcyjnych zmierzających do stworzenia regulacji kompleksowego uregulowania kwestii opłat i stawek za czynności adwokackie oraz radcowskie zarówno w aktach wykonawczych dotyczących kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z

¹³⁹ IV.510.15.2022 z 26 maja 2022 r.

¹⁴⁰ Pismo z 12 lipca 2022 r.

urzędu, jak i dotyczących opłat, poprzez ich odpowiednie zsynchronizowanie i ustalenie ich wysokości w sposób sygnalizowany przez Trybunał, a jednocześnie racjonalny z punktu widzenia wydatków budżetowych.

5. Prawa ofiar przestępstw

a) Zasady udzielania wsparcia ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

W związku z wpływającymi do Biura RPO wnioskami odnoszącymi się m.in. do kryteriów udzielania wsparcia ze środków Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, wskazano na problem kryterium temporalnego warunkującego udzielenie pomocy z Funduszu. Kryterium to określone jest w przepisie § 12 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r., w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Treść tego przepisu: „Ogłoszenie o konkursie ofert może zawierać dodatkowo: informację o okresie, w którym zostało popełnione przestępstwo lub wystąpił jego skutek, które mogą być podstawą do udzielenia pomocy z Funduszu Sprawiedliwości” – budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady równości. Wprowadzenie temporalnego kryterium różnicującego sytuację podmiotów podobnych powinno mieć miejsce w regulacji rangi ustawowej, bowiem Fundusz Sprawiedliwości został utworzony ustawą i przyznaje jednostkom konkretne uprawnienia. Rzecznik zwrócił się¹⁴¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wprowadzenia stosownej podstawy ustawowej regulującej tę materię.

b) Konieczność zmiany przepisów w zakresie postępowania ze sprawcami przemocy domowej

Od wielu lat Rzecznik postuluje obligatoryjne kierowanie przez sąd do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych wszystkich sprawców przemocy w rodzinie, zarówno tych, wobec których zastosowano środki probacyjne, jak i tych, którzy zostali skazani na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Rzecznik wielokrotnie zwracał się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie

¹⁴¹ II.511.297.2021 z 5 stycznia 2022 r.

stanowiska w sprawie. Rzecznik otrzymał informację, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad nowelizacją Kodeksu karnego, które mają także na celu skuteczną walkę z przemocą wobec kobiet oraz ograniczenie zjawiska przemocy w rodzinie, jednak na ówczesnym etapie nie było możliwe wskazanie, jakie ostatecznie rozwiązania zostaną przyjęte. Zmiany w zakresie postulowanym przez Rzecznika jednak nie następowały, więc skierowano¹⁴² kolejną prośbę o powiadomienie, czy prace legislacyjne są w dalszym ciągu prowadzone, a jeśli tak, to jaki jest stan ich zaawansowania.

W otrzymanej odpowiedzi wskazano¹⁴³, że analiza zasygnalizowanego problemu doprowadziła resort sprawiedliwości do wniosku, iż brak jest podstaw do wprowadzenia postulowanych przez Rzecznika rozwiązań legislacyjnych, pozwalających na rozszerzenie stosowania obowiązku uczestnictwa wszystkich sprawców przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych.

6. Prawo do rzetelnego procesu

a) Potrzeba ujednolicenia katalogu środków wychowawczych oraz podstaw odmowy wszczęcia i umorzenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie

Okoliczność, że ustawodawca nie określił jasno przesłanek stosowania środków oddziaływania wychowawczego, sprawia, iż kryteria ich zastosowania są uznaniowe i opierają się na subiektywnej ocenie organów je stosujących. Powoduje to, że zastosowanie środka niepenalnego wobec sprawców wykroczeń jest uznaniowe i zależy od rodzaju (rangi) popełnionego wykroczenia, miejsca i sposobu jego popełnienia, jak i innych okoliczności towarzyszących, w tym nastawienia funkcjonariusza ujawniającego wykroczenie, jego wiedzy i doświadczenia. Sytuacja prawna, pod względem procesowym i stosowanych dolegliwości prawnych, podmiotów, wobec których zastosowanie znajdzie art. 41 k.w., została zróżnicowana w zależności tylko od tego, jaki środek oddziaływania wychowawczego został zastosowany. Budzi to uzasadnione wątpliwości co do zgodności z zasadą równości. Omawiane normy cechuje również brak dostatecznych

¹⁴² IX.517.3085.2016 z 14 lutego 2022 r.

¹⁴³ Pismo z 11 maja 2022 r.

gwarancji, że zastosowanie skutecznego środka oddziaływania wychowawczego skutkować będzie odmową wszczęcia albo umorzeniem postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Niektóre środki oddziaływania wychowawczego mogą z perspektywy sprawcy mieć podobną dolegliwość jak jedna z kar za wykroczenie. Środek polegający na zwróceniu uwagi czy ostrzeżeniu dla ukaranego nie będzie różnił się od kary nagany. Środek oddziaływania wychowawczego może mieć też charakter pieniężny, co zbliżać go będzie z kolei do kary grzywny. Choć dolegliwość dla sprawcy będzie w zasadzie analogiczna, jedynie od formalnej podstawy prawnej jej nałożenia (jako środka oddziaływania wychowawczego albo kary) będą zależeć daleko idące konsekwencje dla obywatela, w szczególności możliwość „ponownego” ścigania za to samo wykroczenie (co będzie możliwe w przypadku środka oddziaływania wychowawczego, lecz już nie kary). Rzecznik zwrócił się¹⁴⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych, które zmierzałyby do nowelizacji mającej na celu ujednolicenie katalogu środków wychowawczych i podstaw odmowy wszczęcia i umorzenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. W opinii Rzecznika rozważenia wymaga również przesądzenie, że zastosowanie przez organ środków oddziaływania wychowawczego, do których obywatel się w sposób prawidłowy zastosował albo które zostały wobec niego wykonane zgodnie z treścią polecenia organu, stanowi obligatoryjną podstawę odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie.

Minister wskazał¹⁴⁵, iż ukształtowanie przepisów w tym zakresie nie narusza standardów ochrony praw człowieka. Aktualne unormowania Kodeksu wykroczeń oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w pełni te prawa gwarantują, zachowując równowagę pomiędzy sytuacją obwinionego i pokrzywdzonego i nie naruszają zasady równego traktowania. Ponadto nie zgodził się, że sytuacja dopuszczająca możliwość wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, mimo wcześniejszej rezygnacji z wymierzenia kary i zastosowania środków oddziaływania wychowawczego, stwarza możliwość kumulacji dolegliwości płynącej z zastosowania niejako podwójnej represji, w tym za pomocą środków o dolegliwym charakterze, w postaci środków dyscyplinarnych i porządkowych, a w konsekwencji faktycznie dwukrotne ukaranie za to samo wykroczenie. Stosowanie

¹⁴⁴ II.510.1078.2021 z 4 lutego 2022 r.

¹⁴⁵ Pismo z 1 czerwca 2022 r.

środków wychowawczych nie wiąże się z ukaraniem sprawcy. Pouczenie, upomnienie, ostrzeżenie itp. są jedynie środkami wychowawczymi, prewencyjnymi, a nie środkami represji.

b) Nagrywanie rozpraw oraz przesłuchań

RPO wskazywał na potrzebę rozszerzenia zakresu obowiązku nagrywania toku czynności protokolowanych w postępowaniu karnym (w tym rozpraw i posiedzeń) oraz na fakt, że wprowadzenie obligatoryjności nagrywania dźwięku podczas czynności protokolowanych doprowadziłoby do możliwości pełnego odtworzenia wypowiedzi świadków i toku przeprowadzenia innych dowodów na dalszym etapie postępowania karnego, gdyby zaistniała taka potrzeba. Nagrywanie dźwięku podczas przesłuchania prowadzonego w toku postępowania przygotowawczego pozwoliłoby w szczególności na ograniczenie ryzyka naruszania praw procesowych osób przesłuchiowanych (zwłaszcza tych występujących bez obrońcy lub pełnomocnika), w tym poprzez znaczne ograniczenie możliwości wywierania niedozwolonego wpływu na ich treść. Stanowiłoby także wyższy poziom ochrony funkcjonariuszy publicznych, w szczególności policjantów i prokuratorów, przed pomówieniami o nadużycie uprawnień lub niedochowanie obowiązków. Z kolei nagrywanie toku rozpraw apelacyjnych i kasacyjnych, w toku których co do zasady nie prowadzi się postępowania dowodowego, pozwoliłoby na wierne odtworzenie treści wypowiedzi, stanowisk i wniosków stron postępowania. Intencją proponowanych zmian nie jest zastąpienie w postępowaniu karnym protokołu „tradycyjnego” protokołem elektronicznym na wzór postępowania cywilnego czy też wykroczeniowego. Nagranie dźwięku stanowiłoby jedynie załącznik do protokołu pozwalający na rozwianie ewentualnych wątpliwości co do jego zgodności z faktycznym tokiem czynności procesowej. Wnioski wpływające do Biura RPO wskazują, że opisywany problem pozostaje aktualny. Przeprowadzone w ostatnich latach zmiany Kodeksu postępowania karnego całkowicie pomijały tę problematykę. Dlatego Rzecznik zwrócił się¹⁴⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do postulatów przedstawionych w poprzednich wystąpieniach w tej sprawie oraz o rozważanie poszerzenia obowiązku nagrywania toku czynności protokolowanych w postępowaniu karnym.

¹⁴⁶ II.519.1039.2017 z 7 czerwca 2022 r.

W odpowiedzi Minister wskazał¹⁴⁷, że w obowiązującym stanie prawnym, gwarancje dla osób biorących udział w protokolowanych czynnościach procesowych, w zakresie kontrolowania jego treści, pozostają na stosunkowo wysokim poziomie. Nie zachodzi zatem potrzeba, aby każda czynność procesowa, bez względu na jej znaczenie dla prowadzonego postępowania karnego, musiała być rejestrowana za pośrednictwem obrazu lub dźwięku. Prokuratorzy niejednokrotnie korzystają z tego uprawnienia w najpoważniejszych postępowaniach prowadzonych we wszystkich jednostkach organizacyjnych prokuratury i utrwalają przebieg czynności protokolowanych za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk lub obraz i dźwięk jednocześnie. Postulaty dotyczące objęcia obowiązkiem wszystkich czynności protokolowanych w postępowaniu przygotowawczym nie uwzględniają nie tylko specyfiki, ale także ogromnej liczby czynności przeprowadzanych każdego dnia przez prokuratorów i Policję. Wprowadzenie obligatoryjnego nagrywania każdego przesłuchania, przy założeniu, że na rozprawie zapis obrazu i dźwięku przesłuchania będzie odtwarzany, prowadziłoby do przedłużania postępowań. Z uwagi na to nie są planowane prace we wskazanym zakresie.

c) Delegowanie sędziów

Rzecznik zgłosił¹⁴⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności przepisu Prawa o ustroju sądów powszechnych z Konstytucją. RPO wskazał, że art. 77 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych¹⁴⁹ (dalej: p.u.s.p.) jest niezgodny z art. 10 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Z perspektywy podmiotów, dla których ustanowiona została gwarancja prawa do rozpatrzenia ich sprawy przez niezależny i niezawisły sąd – wątpliwości co do jej realizacji wywołuje sytuacja, w której organ władzy wykonawczej może w sposób dowolny wpływać na skład sądu poprzez korzystanie z instytucji delegowania sędziego. Rzecznik wskazał, że obecna, podwójna rola Ministra Sprawiedliwości, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym, w związku z

¹⁴⁷ Pismo z 7 lipca 2022 r.

¹⁴⁸ VII.510.55.2022 z 6 lipca 2022 r., sygn. akt SK 42/22.

¹⁴⁹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 52 ze zm.).

powierzonymi Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczonymi, nieprzejrzystymi i niepodlegającymi żadnej kontroli kompetencjami do delegowania sędziów, narusza konstytucyjną zasadę podziału władz. Swobodne, nieograniczone korzystanie z mechanizmu delegowania sędziów narusza konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP do powoływania sędziów, co przekłada się z kolei na naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd posiadający przymioty niezależności, niezawisłości i bezstronności.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest w toku.

d) Komisja do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022

Rzecznik przedstawił uwagi¹⁵⁰ do projektu ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022 (druk sejmowy nr 2838).

Projekt ustawy przewiduje powołanie Komisji jako organu administracji publicznej stojącego na straży interesu publicznego w zakresie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP. Komisja ma prowadzić postępowania w celu wyjaśnienia przypadków funkcjonariuszy publicznych lub członków kadry kierowniczej wyższego szczebla, którzy w latach 2007–2022 pod wpływem rosyjskim, działając na szkodę interesów RP, dokonywali czynności wymienionych szczegółowo w ustawie. Postępowania mogą dotyczyć także innych osób niebędących funkcjonariuszami publicznymi ani członkami kadry kierowniczej. Zakres podmiotowy ustawy jest więc w istocie nieograniczony. Postępowanie wyjaśniające może dotyczyć każdej osoby, wobec której pojawi się supozycja działania pod wpływem rosyjskim na szkodę RP.

Zasadniczych wątpliwości nie budzi możliwość wkraczania Komisji w trwałość wydanych w latach 2007–2022 decyzji administracyjnych. Nie powinno natomiast budzić wątpliwości, że wydanie przez Komisję decyzji administracyjnej stwierdzającej działanie danej osoby pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów RP wykracza poza funkcje realizowane przez administrację publiczną. Jest to bowiem równoznaczne z pozbawieniem tej osoby czci i dobrego imienia. W swojej istocie odpowiada treści środka karnego w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości. Z kolei zastosowanie środka zaradczego w postaci zakazu pełnienia

¹⁵⁰ II.510.1126.2022 z 28 grudnia 2022 r.

funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres do 10 lat odpowiada środkowi karnemu w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska przewidzianemu przez art. 39 pkt 2 Kodeksu karnego, ewentualnie środkowi karnemu przewidującemu zakaz zajmowania stanowiska w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego (art. 39 pkt 2aa k.k.).

Rzeczywistym celem prowadzonego w tym zakresie przez organ administracji publicznej postępowania w trybie projektowanej ustawy (oraz stosowanego posiłkowo Kodeksu postępowania administracyjnego) nie jest więc załatwienie sprawy administracyjnej, lecz wymierzenie kary za działania danej osoby pod wpływem rosyjskim na szkodę RP. Tak ukształtowane środki z punktu widzenia standardów konstytucyjnych nie mieszczą się w zakresie zadań administracji publicznej. Administracja nie sprawuje bowiem wymiaru sprawiedliwości, który jest wyłączną domeną sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji).

Prowadzi to do wniosku, że sama istota rozwiązania projektu, polegająca na napiętnowaniu w ramach postępowania administracyjnego osób podejmujących działania pod wpływem rosyjskim na szkodę interesów Państwa Polskiego oraz wymierzenia im za te działania stosownych sankcji, narusza art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z Konstytucją, to sądy bowiem, a nie administracja publiczna, wymierzają sprawiedliwość i tylko one w świetle Konstytucji mogą uchylić prawomocnym orzeczeniem zasadę domniemania niewinności. Zaproponowane rozwiązanie pozostaje też w kolizji z konstytucyjną zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji). Projektowana ustawa powierza bowiem wykonywanie funkcji stanowiących istotę władzy sądowniczej organowi administracji publicznej – będącemu z definicji elementem władzy wykonawczej.

Projekt w szerokim zakresie przewiduje nadto karanie osób, których czyny z lat 2007–2022 nie podlegały jakiejkolwiek formie ukarania czy też nawet nie nosiły znamion bezprawności. W konsekwencji projekt przewiduje wymierzenie dolegliwości osobom, które nie dopuściły się czynów zabronionych pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie ich popełnienia. Z tego powodu jest on jako normatywna całość niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zastrzeżenia dotyczą także przepisu, że przewodniczący oraz członkowie Komisji nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania funkcji w Komisji. Narusza to zasadę legalizmu,

zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

7. Zmiana zasad dostępu do urzędu sędziego

Omówienie: Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej.

Art. 46 – Przepadek rzeczy

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

W 2022 r. Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie były sygnalizowane problemy dotyczące orzekania o przepadku rzeczy.

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. Praktyki związków sportowych wobec zawodników niezaszczepionych przeciwko COVID-19

Do Rzecznika wpływały liczne skargi na praktykę stosowaną przez związki sportowe. Jak wynikało z tych skarg, związki sportowe uzależniały dopuszczenie zawodników do udziału w rozgrywkach sportowych i akcjach szkoleniowych od posiadania zaświadczenia o nieobowiązkowym szczepieniu lub negatywnego wyniku testu na COVID-19 wykonanego na własny rachunek. Dotyczyło to także kadry szkoleniowej, medycznej i personelu pomocniczego. Obowiązek ten został wprowadzony m.in. przez Polski Związek Piłki Nożnej, Polski Związek Strzelectwa Sportowego, Polski Związek Narciarstwa, Polski Związek Kendo, Polski Związek Brydża Sportowego.

Skarżący uważali, że takie działania związków naruszają chronione konstytucyjnie prawo do prywatności, prawo do ochrony informacji o jednostce, a także prawo do ochrony zdrowia. Wskazywali również, że związki nie refundują kosztów wymaganych testów na COVID-19 dla osób nieposiadających zaświadczenia o poddaniu się nieobowiązkowemu szczepieniu przeciwko COVID-19, co ich zdaniem narusza chroniony konstytucyjnie zakaz niedyskryminacji. Udział w zawodach organizowanych przez związki, a także praca na rzecz związków nie jest co do zasady w zgłaszanych przypadkach zawężona jedynie do osób zaszczepionych. Jednak – jak wynikało z kierowanych do RPO skarg – zdarzały się sytuacje, w których kluby sportowe nie honorowały negatywnych testów, żądając certyfikatów szczepień. Niektóre kluby sportowe upatrują prawo do wprowadzania rygorów sanitarnych w delegacji wskazanej w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o sporcie, uprawniającej związki do ustanawiania i realizacji m.in. reguł organizacyjnych w organizowanym przez związki współzawodnictwie sportowym oraz w postanowieniach statutów związków w zakresie, w jakim nakładają one obowiązek ustanawiania przepisów bezpieczeństwa w sporcie i podejmowania działań, zapewniających bezpieczne warunki uprawiania wszystkich dyscyplin sportu. RPO wskazał, że przyznane polskim związkom sportowym wyłączne prawo do

ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek nie budzi wątpliwości. Na te reguły organizacyjne mają wpływ również międzynarodowe federacje sportowe. Ponadto obowiązek ustanawiania przepisów bezpieczeństwa w danym sporcie i podejmowania działań, zapewniających bezpieczne warunki uprawiania wszystkich dyscyplin sportu, należy do związku. Wprowadzane przez związki reguły organizacyjne powinny pozostawać jednak w zgodzie z prawem powszechnie obowiązującym, w szczególności z Konstytucją. Działania podejmowane przez związki, chociaż merytorycznie uzasadnione potrzebą ochrony zdrowia, nie znajdują wystarczającego umocowania w prawie sportowym. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się¹⁵¹ do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedstawionej sprawie.

2. Możliwość uzyskiwania danych nauczycieli akademickich, studentów oraz doktorantów uczelni wraz z informacją o byciu zaszczepionym

Wątpliwości Rzecznika wzbudził komunikat zamieszczony na stronie Ministerstwa Edukacji i Nauki, z którego wynikało, że istnieje możliwość uzyskania przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki danych dotyczących nauczycieli akademickich, studentów oraz doktorantów uczelni wraz z informacją o ich zaszczepieniu mającą charakter danych wrażliwych.

W związku z treścią tego komunikatu RPO przypomniał o szczególnej pozycji prawa do prywatności. Wskazał, że minister nie ma ustawowo określonego zadania, w ramach którego mógłby mieć uzasadniony i konieczny dostęp do danych o charakterze zdrowotnym. Ustawa o systemie informacji w ochronie zdrowia również nie przewiduje takiej możliwości. Kształtowanie zaś polityki naukowej państwa trudno uznać za przesłankę uzasadniającą do dostępu do danych wrażliwych (o stanie zdrowia). W świetle opisanego stanu prawnego i treści komunikatu MEN mogło zatem dojść do naruszenia zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się¹⁵² do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

¹⁵¹ VII.715.87.2021 z 19 stycznia 2022 r.

¹⁵² VII.501.12.2022 z 26 stycznia 2022 r.

Minister podkreślił¹⁵³, że podległy mu resort na żadnym etapie realizacji procesu weryfikacji poziomu zaszczepienia członków wspólnot uczelni nie miał dostępu do szczegółowych danych o charakterze wrażliwym, pozwalających zidentyfikować poszczególne osoby. Wyjaśnił też, że z uwagi na dynamiczny rozwój sytuacji epidemicznej pod koniec ubiegłego roku, niezbędne było podjęcie działań, które zapewnią ciągłość funkcjonowania uczelni oraz zagwarantują bezpieczeństwo członkom wspólnot akademickich, przy jednoczesnym realizowaniu podstawowych zadań uczelni. Uzyskanie informacji statystycznych dotyczących poziomu zaszczepienia pracowników uczelni, studentów oraz osób ubiegających się o stopień doktora było niezbędne do ustalenia przez MEiN, czy wskazane jest podjęcie decyzji o wprowadzeniu ewentualnych ograniczeń w funkcjonowaniu uczelni, jak również w celu umożliwienia podjęcia przez rektorów decyzji o sposobie organizacji uczelni po przerwie świąteczno-noworocznej, ażeby zminimalizować potencjalne zagrożenie życia i zdrowia, jakie niesie ze sobą zarażenie wirusem SARS-CoV-2, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości nauczania. MEiN nie posiada wiedzy, który konkretnie nauczyciel akademicki, student czy doktorant jest zaszczepiony; dysponuje wyłącznie zbiorczymi danymi statystycznymi dotyczącymi poszczególnych uczelni i poziomu zaszczepienia w poszczególnych grupach w tych uczelniach.

W związku z podjęciem sprawy z urzędu przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO), Rzecznik zwrócił się¹⁵⁴ do Prezesa UODO o poinformowanie go o wyniku postępowania. Z ostatniej korespondencji z Prezesem UODO wynika, że postępowanie wyjaśniające w tej sprawie nie zostało zakończone.

3. Uzależnienie możliwości kontynuowania kształcenia na kierunkach medycznych od poddania się szczepieniu przeciw COVID-19

Omówienie: Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska

¹⁵³ Pismo z 10 lutego 2022 r.

¹⁵⁴ Pismo z 16 lutego 2022 r.

4. Jawny rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych

W związku ze skargami 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 ustaw¹⁵⁵ (dalej jako: ustawa zmieniająca) zmieniającego ustawę o finansach publicznych¹⁵⁶ poprzez dodanie przepisu art. 34a do tej ustawy.

Skarżący wyrażali obawę, że publikacja w powszechnym rejestrze informacji o każdej umowie, czyli również umowie o pracę (w tym o wynagrodzeniu za pracę), jest zbyt daleko idącą ingerencją w sferę prywatności tych osób. Rzecznik zwrócił uwagę, że choć nowe przepisy dotyczące rejestru umów stanowią realizację prawa dostępu do informacji publicznej, prawo to powinno być realizowane z jednoczesnym poszanowaniem prawa do prywatności poszczególnych osób fizycznych, również pracowników instytucji publicznych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje taką ochronę, wyłączając z niej osoby pełniące funkcje publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego. W opinii Rzecznika przepisy przewidujące szeroki zakres udostępnianych w rejestrze umów informacji, w tym umów wszystkich pracowników, imienia i nazwiska oraz wartość wynagrodzenia – budzą uzasadnione obawy co do możliwości naruszenia prawa do prywatności pracowników jednostek sektora finansów publicznych. Udostępnienie informacji publicznej o wysokości wynagrodzenia na określonym stanowisku może wprost wskazywać na konkretną osobę fizyczną. Dochodzi wtedy do kolizji dwóch konstytucyjnych praw, tj. prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej. Dodatkowe zaniepokojenie budzi brak ustawowej podstawy do uregulowania wzoru jawnego rejestru umów. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się¹⁵⁷ do Ministra Finansów z prośbą o przedstawienie wyjaśnień.

¹⁵⁵ Ustawa z 14 października 2021 r. (Dz.U. poz. 2054).

¹⁵⁶ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 305).

¹⁵⁷ VII.520.14.2021 z 11 marca 2022 r.

Podczas prac legislacyjnych nad przepisami odnoszącymi się do funkcjonowania rejestru umów, w wystąpieniu do Marszałka Senatu Rzecznik zwrócił uwagę, że ta regulacja – przewidująca szeroki zakres udostępnianych w rejestrze informacji, zarówno w aspekcie podmiotowym (umowy wszystkich pracowników), jak i przedmiotowym (imię i nazwisko, wartość wynagrodzenia), mimo przyczyniania się do realizacji uzasadnionego interesu publicznego w postaci transparentności wydatków publicznych oraz zapewnienia dostępu do informacji publicznej – budzi uzasadnione obawy co do możliwości naruszenia prawa do prywatności pracowników jednostek sektora finansów publicznych. Brak jest też ustawowej podstawy do uregulowania wzoru rejestru umów w drodze rozporządzenia, pomimo tego, że w uzasadnieniu ustawy zapowiadano wydanie rozporządzenia określającego wzór rejestru umów. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁵⁸ do Marszałka z prośbą o rozważenie uwzględnienia uwag RPO w toku toczących się prac legislacyjnych nad regulacjami związanymi z funkcjonowaniem centralnego rejestru umów.

Z uwagi na brak odpowiedzi na wcześniejsze pismo Rzecznik skierował też ponowne wystąpienie do Ministra Finansów¹⁵⁹.

Minister poinformował¹⁶⁰, że resort planuje zapewnić kierownikom jednostek sektora finansów publicznych możliwość niezamieszczania w rejestrze umów danych, do których kierownicy jednostek sektora finansów publicznych będą stosowali ograniczenie jawności wynikające z art. 5 ust. 1, 2 i 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy jednoczesnym zachowaniu obowiązku zamieszczania podstawy ograniczenia jawności tych informacji. Jednocześnie wyjaśnił, że opóźnienie w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika wynikało ze zmian legislacyjnych, które były procedowane od marca 2022 r., aż do zmiany wprowadzonej w art. 12 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzone powyższą ustawą przesunięcie na dzień 1 stycznia 2024 r. terminu wejścia w życie przepisów dotyczących rejestru umów pozwoli również na doprecyzowanie kwestii związanych z zawartością rejestru oraz innymi wątpliwościami, które zostały zawarte w piśmie Rzecznika.

¹⁵⁸ VII.520.14.2021 z 19 maja 2022 r.

¹⁵⁹ Pismo z 27 kwietnia 2022 r.

¹⁶⁰ Pismo z 9 sierpnia 2022 r.

5. Prawo podatkowe a ochrona prywatności

Do Rzecznika zwracali się z prośbami o interwencję obywatele zaniepokojeni wprowadzanymi zmianami w prawie podatkowym.

W art. 20 ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw¹⁶¹ zawarte zostały zmiany w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁶² (dalej jako: ustawa o KAS). Zgodnie z nowymi przepisami, na sporządzone na piśmie żądanie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, naczelnika urzędu celno-skarbowego lub naczelnika urzędu skarbowego wydane w związku ze wszczętym postępowaniem przygotowawczym lub czynnościami wyjaśniającymi odpowiednio w sprawie o przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, bank jest obowiązany do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących osoby fizycznej lub osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej lub danych pełnomocników wskazanego w żądaniu rachunku bankowego w przypadku, gdy postępowanie przygotowawcze lub czynności wyjaśniające są prowadzone w związku z czynami popełnionymi w zakresie działalności osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. W brzmieniu przepisów obowiązujących do dnia 30 czerwca 2022 roku obowiązek banku do sporządzenia i przekazania informacji dotyczącej rachunku bankowego dotyczy osoby podejrzanej, od dnia 1 lipca 2022 roku zaś osoby fizycznej, co znacząco poszerza zakres nie tylko kompetencji organu, ale przede wszystkim zakres ingerencji w strefę prywatności. Ponadto z dniem 1 lipca 2022 roku rozszerzony zostanie także katalog podmiotów, które będą mogły żądać ujawnienia przez bank takich informacji. Rzecznik zauważył, że w uzasadnieniu projektowanej regulacji, na etapie przekazania projektu do uzgodnień powyższe zmiany nie zostały omówione, nie wskazano dla nich uzasadnienia. Rzecznik zwrócił się¹⁶³ do Premiera z prośbą o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, w szczególności przedstawienie wyczerpującego uzasadnienia dla wprowadzonej zmiany w ustawie o KAS.

¹⁶¹ Ustawa z 29 października 2021 r. (Dz.U. poz. 2105).

¹⁶² Ustawa z 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 422 ze zm.).

¹⁶³ VII.501.41.2022 z 14 marca 2022 r.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej zapewnił¹⁶⁴, że zmieniony przepis nie może być stosowany bez uzasadnionej przyczyny i bez powiązania z popełnionymi czynami stanowiącymi przedmiot postępowania przygotowawczego prowadzonego w sprawie osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa. Podatnicy nie muszą się zatem obawiać nadużywania wprowadzonej zmiany. Dane przekazywane przez banki są chronione tajemnicą skarbową regulowaną Ordynacją podatkową.

W związku z tym Rzecznik wystąpił do Ministra Finansów¹⁶⁵, sygnalizując, że w przestrzeni publicznej pojawiają się informacje o zintensyfikowaniu kontroli kont bankowych po wejściu w życie znowelizowanych przepisów. Poprosił w tej sprawie o wyjaśnienia.

Minister Finansów w odpowiedzi wskazał¹⁶⁶, że w lipcu i sierpniu 2022 r. naczelnicy urzędów skarbowych prowadzili ponad 37 tys. postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych i karnych, a skierowali łącznie jedynie 33 wystąpienia do banków. W ocenie MF potwierdza to zatem, że jest to uprawnienie wykorzystywane przez naczelników urzędów skarbowych w wyjątkowych przypadkach.

Sprawa ta będzie przez Rzecznika Praw Obywatelskich monitorowana.

6. Konieczność uregulowania przepisów dotyczących uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych obecnych przy kontaktach rodziców z dzieckiem

W wystąpieniach z 2019 i 2020 r. skierowanych do resortu sprawiedliwości, Rzecznik zwracał uwagę na niedoskonałość przepisów w zakresie braku szczegółowego uregulowania postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, przede wszystkim praw i obowiązków kuratorów sądowych realizujących orzeczenia sądów, regulujące kontakty rodziców z dzieckiem w obecności kuratora.

Rzecznik podkreślał, że jedynymi przepisami regulującymi uprawnienia i obowiązki kuratorów sądowych obecnych, na mocy orzeczenia sądu, przy kontaktach zwykle jednego z rodziców z dzieckiem, są przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w

¹⁶⁴ Pismo z 25 kwietnia 2022 r.

¹⁶⁵ Pismo z 5 października 2022 r.

¹⁶⁶ Pismo z 18 listopada 2022 r.

sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych¹⁶⁷.

Zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia całkowicie wyczerpują zakres prawnego unormowania obecności kuratora sądowego przy kontaktach. Jednakże, jak wskazują również sami kuratorzy oraz liczne skargi wpływające do Biura Rzecznika, takie rozwiązanie nie jest wystarczające i wymaga istotnego uzupełnienia. W ostatniej odpowiedzi z Ministerstwa Sprawiedliwości poinformowano, że prace nad projektem ustawy o kuratorskiej służbie sądowej uległy dyskontynuacji z powodu nieukończenia ich w poprzedniej kadencji parlamentu. Jednocześnie Ministerstwo powiadomiło Rzecznika, że „z uwagi na doniosłość zagadnienia dotyczącego postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, a przede wszystkim praw i obowiązków kuratorów sądowych realizujących orzeczenia sądów w tej kategorii spraw, w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad projektem”. Na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji widnieje projekt ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, którego projektodawcą jest właśnie Ministerstwo Sprawiedliwości. Niestety, wbrew wcześniejszym, wyżej przytoczonym deklaracjom resortu, projekt ten nie ujmuje wielokrotnie wskazywanych przez Rzecznika w poprzednich wystąpieniach zagadnień w przedmiocie praw i obowiązków kuratorów sądowych, obecnych przy kontaktach z dzieckiem. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik ponownie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska w zasygnalizowanych kwestiach¹⁶⁸.

W odpowiedzi¹⁶⁹ poinformowano Rzecznika, że resort sprawiedliwości podjął próbę uregulowania wskazanego zagadnienia już w roku 2018 w opracowanym projekcie zamian Kodeksu postępowania cywilnego. Projekt trafił pod obrady Sejmu, jednak z uwagi na zakończenie jego kadencji uległ dyskontynuacji. Prace legislacyjne w powyższym obszarze nie zostały zaniechane. Procedowany jest projekt o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości¹⁷⁰, który przewiduje dodanie w Kodeksie postępowania cywilnego rozdziału 4 w części pierwszej w księdze drugiej w tytule II w dziale II pt. „Postępowanie wykonawcze w sprawach

¹⁶⁷ Rozporządzenie z 12 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 989).

¹⁶⁸ IV.7021.28.2019 z 1 marca 2022 r.

¹⁶⁹ Pismo z 28 marca 2022 r.

¹⁷⁰ Projekt UD 261.

rodzinnych i opiekuńczych oraz z zakresu kurateli”. W rozdziale tym znalazły się prawa i obowiązki zarówno kuratorów, jak i uczestników postępowania wykonawczego. Projekt znajduje się w końcowej fazie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. Kwestie podnoszone w wystąpieniach Rzecznika w dalszym ciągu nie zostały uregulowane w projekcie.

7. Reforma instytucji ubezwłasnowolnienia

Omówienie: Art. 30 – Godność osobista

8. Wyciek danych osobowych żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej

Rzecznik podjął z urzędu sprawę wycieku danych osobowych żołnierzy WOT. Z informacji prasowych wynikało, że doszło do nieuprawnionego udostępnienia informacji z rozkazu dziennego w związku z wykonywaniem przez żołnierzy WOT obowiązków służbowych podczas jednej z operacji. Informacje te dotyczyły 58 żołnierzy, a ich zakres obejmował m.in. stopień wojskowy, imiona i nazwiska żołnierzy, imię ojca oraz PESEL.

RPO zwrócił uwagę, że przetwarzanie danych osobowych żołnierzy, gromadzonych w ramach ewidencji wojskowej należy zaliczyć do sfery bezpieczeństwa narodowego, a zatem nie ma zasadniczo zastosowania w tym obszarze rozporządzenie 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. Nie oznacza to jednak, że osoby, których te dane dotyczą, są pozbawione ochrony. Zasady udostępnienia danych osobowych gromadzonych w ewidencji wojskowej, okres ich przechowywania, a także warunki przetwarzania danych osobowych przez organy wojskowe określa ustawa o obronie Ojczyzny. Art. 10 ust. 2 tej ustawy wskazuje np. na konieczność posiadania zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych zapewniających poufność, integralność, dostępność i autentyczność zgromadzonych danych, w przypadku, o którym mowa w tym przepisie, tj. udostępniania danych w drodze teletransmisji. Wątpliwości Rzecznika budzi przetwarzanie danych osobowych przez organy wojskowe w sposób zapewniający bezpieczeństwo tych danych, tj. zgodnie z

zasadami integralności i poufności. Rzecznik zwrócił się¹⁷¹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o udzielenie informacji, w jakich okolicznościach doszło do udostępnienia danych osobowych żołnierzy, jakie zostały podjęte działania w związku z nieuprawnionym udostępnieniem danych osobowych, czy sprawa została zgłoszona do UODO oraz czy zostało zapewnione bezpieczeństwo żołnierzom i ich rodzinom.

Z uwagi na brak odpowiedzi Rzecznik skierował ponowne wystąpienie do Ministra Obrony Narodowej w tej sprawie¹⁷².

9. Ograniczenie tymczasowo aresztowanym możliwości utrzymywania kontaktu z najbliższymi

Omówienie: Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania.

10. Status prawny zagranicznych aktów stanu cywilnego

Omówienie: Art. 72 – Prawa dziecka.

11. Ochrona ludności cywilnej

Omówienie: Art. 5 – Bezpieczeństwo obywateli.

12. Ograniczenie tymczasowo aresztowanym możliwości utrzymywania kontaktu z najbliższymi

Omówienie: Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania.

13. Prawo osoby najbliższej do kontaktu telefonicznego z tymczasowo aresztowanym

Omówienie: Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności.

¹⁷¹ VII.501.142.2022 z 14 października 2022 r.

¹⁷² Pismo z 23 stycznia 2023 r.

Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami

1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. 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.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nie wpływały od rodziców skargi wskazujące na naruszenie ich prawa 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 oprogramowania szpiegowskiego Pegasus

Działalność operacyjna, zarówno Policji, jak też innych służb, realizowana w warunkach niejawności, pozostaje w naturalnym i nieusuwalnym konflikcie z niektórymi prawami jednostki. Dotyczy to przede wszystkim prawa do prywatności, wolności komunikowania się i związanej z tym ochrony tajemnicy komunikowania się oraz ochrony autonomii informacyjnej, a także gwarancji sądowej ochrony praw jednostki.

Rzecznik nie kwestionuje, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, potrzeby prowadzenia takich działań w sytuacjach, które są uzasadnione oraz przy założeniu, że są podejmowane zgodnie z zasadą proporcjonalności. Ustawa o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw¹⁷³ znacząco poszerzyła jednak możliwości ingerencji Policji i służb specjalnych w sferę prywatności obywateli. Dane, do których te służby uzyskały dostęp, to: dane telekomunikacyjne, dane pocztowe oraz dane internetowe. Dostęp do metadanych pochodzących z łączności elektronicznej nie jest poprzedzony jakąkolwiek formą kontroli wstępnej. Kontrola następcza ma charakter ogólny i jest przeprowadzana raz na sześć miesięcy. Jest zatem iluzoryczna, bez możliwości dokonania rzetelnej oceny sytuacji. Zastrzeżenia budzi fakt, że służby uzyskały dostęp do danych internetowych za pomocą stałego łącza. Pobieranie danych obecnie nie musi się zatem wiązać z żadnym toczącym się postępowaniem. Służby nie muszą już – tak jak przedtem – składać pisemnych wniosków do dostawców usług internetowych i wykazywać, na potrzeby jakiego postępowania dane są im potrzebne. Oznacza to, że dane te mogą być zbierane nie tylko wówczas, gdy jest to rzeczywiście konieczne do wykrywania lub zapobiegania najpoważniejszym przestępstwom, którym inaczej nie da się przeciwdziałać, ale także wtedy, gdy jest to dla służb wygodne. Może to prowadzić do nadużyć. Służby mogą m.in. precyzyjnie odtwarzać różne aspekty życia prywatnego jednostki, zbierać dane o trybie życia, poglądach, upodobaniach czy skłonnościach. Może to również

¹⁷³ Ustawa z 15 stycznia 2016 r. (Dz.U. poz. 147).

prować do budowania profilu osobowego osób uczestniczących w procesie komunikacji. Nie ma też realnej kontroli pobierania danych. Sąd okręgowy ma wprowadzić prawo do kontroli, ale jedynie na podstawie zbiorczych półrocznych sprawozdań służb. Sąd nie musi, ale tylko może weryfikować, czy dane te pobrano zasadnie. Tajne sprawozdania służb nie są udostępniane jako informacja publiczna. Przepisy ustawy z 2016 r. – zwiększające uprawnienia inwigilacyjne służb, przy braku działań naprawczych dotyczących obowiązków nałożonych na operatorów telekomunikacyjnych – nie wypełniają standardów orzecznictwa TSUE i ETPC. Należy przypomnieć raport grupy ekspertów, który opracowany został w 2019 r., na zaproszenie Rzecznika Praw Obywatelskich. W raporcie tym przedstawione zostały postulaty najważniejszych zmian ustrojowych oraz legislacyjnych, które mogłyby doprowadzić do respektowania zasad konstytucyjnych w kontekście działalności służb specjalnych. Raport oparto na założeniu, że nadzór nad służbami to element sprawnie funkcjonującego państwa, w którym aktywność służb jest również niezbędna. Celem zatem przygotowanego dokumentu nie było ograniczanie skuteczności działania służb, lecz znalezienie optymalnej równowagi między ochroną praw i wolności obywatelskich a przeciwdziałaniem zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego, w szczególności związanych z działalnością terrorystyczną, działalnością obcych służb oraz działalnością przestępczą. Wobec powyższego oraz mając na uwadze dotychczasowe zaangażowanie Rzecznika w sygnalizowanie problemów wynikających z utrzymywania w mocy przepisów inwigilacyjnych budzących szereg omówionych w niniejszym piśmie wątpliwości, Rzecznik zwrócił się¹⁷⁴ do Premiera o podjęcie działań mających na celu dostosowanie obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego do standardów konstytucyjnych oraz europejskich.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował¹⁷⁵, że w opinii resortu nie zachodzi potrzeba wprowadzania w projekcie PKE postulatów podniesionych przez Rzecznika. Zasady działania służb nie ulegną zmianie i będzie obowiązywał podobny model postępowania przy uzyskiwaniu danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych. Natomiast wejście w życie art. 47 i art. 49 projektu PKE pozwoli na skuteczniejszą reakcję na przestępczość związaną z funkcjonowaniem sieci Internet. W kwestii poruszonego przez RPO

¹⁷⁴ VII.501.306.2021 z 13 stycznia 2022 r.

¹⁷⁵ Pismo z 1 sierpnia 2022 r.

wyroku TSUE z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie C-140/20, należy podkreślić, że wykorzystanie danych telekomunikacyjnych stanowi dla organów ścigania jedno z podstawowych narzędzi utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Dane te są również częstokroć jedynym sposobem uzyskiwania dowodów w przypadku uciążliwych i szkodliwych społecznie przestępstw, takich jak na przykład uporczywe nękanie (stalking), oszustwa internetowe, rozpowszechnianie pornografii dziecięcej czy innych przestępstw popełnianych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Tego rodzaju środek pozwala również na szybką reakcję służb w wypadkach wielu innych dolegliwych przestępstw, jak chociażby kradzieże telefonów. Ze względu na dominujący model analizy kryminalnej oparty na analizie danych *ex post*, w zdecydowanej większości przypadków podstawową przyczyną sięgania przez uprawnione podmioty po dane telekomunikacyjne jest zaistnienie zdarzenia kryminalnego lub aktu terroru. Co istotne, służby nie posiadają uprawnień do pozyskiwania tzw. metadanych w sprawach o wykroczenia. Zmiany w ustawach pragmatycznych Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa w analizowanym obszarze, wynikające z projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej, będą miały wyłącznie dostosowawczy charakter.

Rzecznik nie podziela tego stanowiska i skierował¹⁷⁶ w tej sprawie kolejne wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁷⁶ Pismo z 6 stycznia 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 2022 r. Rzecznik nie odnotował w napływających skargach istotnych problemów związanych z naruszeniami gwarancji nienaruszalności mieszkania.

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. Projekt rozporządzenia w sprawie wykazu rejestrów publicznych i systemów teleinformatycznych

Rzecznik wielokrotnie wypowiadał się w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, podkreślając, że nie można nie brać pod uwagę ewentualnych negatywnych skutków ich wykorzystywania dla niektórych praw człowieka i obywatela, w tym zwłaszcza prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Podkreślał, że kompilowanie danych osobowych i innych danych stanowiących informację publiczną, pochodzących z różnych źródeł, umożliwi tworzenie profili osobowych osób fizycznych, co może skutkować negatywnymi konsekwencjami w przypadku niewłaściwego sposobu wykorzystania takiej możliwości.

Zastrzeżenia budzi sposób regulacji tej materii. Zakres danych i wykaz rejestrów publicznych, zbiorów danych oraz systemów teleinformatycznych, z których udostępniane są dane, określony jest w akcie wykonawczym. Tymczasem materia ta zarezerwowana jest dla przepisów rangi ustawowej, co wynika z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już potwierdził konieczność ustawowej regulacji w tym zakresie. Wskazał¹⁷⁷ m.in., że zakwestionowane przepisy w części, w jakiej upoważniają właściwego ministra do określania w rozporządzeniu zakresu danych, nie odpowiadają konstytucyjnemu wymaganiu normowania ograniczeń autonomii informacyjnej w ustawie. W opinii Rzecznika nie można znaleźć uzasadnienia dla zamiaru uregulowania tej materii

¹⁷⁷ Sygn. akt K 33/13.

przez Radę Ministrów w akcie wykonawczym. Nie są to bowiem szczegółowe i techniczne sprawy związane z przetwarzaniem danych osobowych, lecz fundamentalne zagadnienia, które wymagają regulacji ustawowej, a co za tym idzie przejścia całego procesu legislacyjnego zarówno w Sejmie, jak też w Senacie oraz uzyskania podpisu Prezydenta RP. Ponadto należy rozważyć, czy przedmiotowa regulacja oraz sposób tworzenia zintegrowanej platformy analitycznej są konieczne, uzasadnione i niezbędne.

Kolejnym aspektem projektowanej regulacji jest konieczność zapewnienia jej zgodności z prawem Unii Europejskiej. Chociaż w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia zawarto informację o tym, że przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej, to wskazać należy, iż rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE¹⁷⁸ (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) jest aktem obowiązującym bezpośrednio w krajowym porządku prawnym, zaś pominięcie podstawowych przepisów przywołanego rozporządzenia w projektowanej regulacji uznać należy za poważne uchybienie legislacyjne.

Ponadto w projekcie rozporządzenia brakuje szczegółowych i technicznych regulacji związanych z przetwarzaniem danych osobowych, które to regulacje zarezerwowane są dla tej rangi aktu normatywnego. Pozostawienie zaś spraw ważnych dla ochrony praw i wolności obywateli do uregulowania w porozumieniach obejmujących polityki bezpieczeństwa, przetwarzania danych osobowych oraz możliwości techniczno-organizacyjnych stron tych porozumień, w ocenie RPO, stanowi naruszenie gwarancji ochrony autonomii informacyjnej. Mając na uwadze te wątpliwości, Rzecznik zwrócił się¹⁷⁹ do Ministra Cyfryzacji z prośbą o przyjęcie przedmiotowej opinii, a także o podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności polskiego prawa z Konstytucją, ugruntowaną linią orzeczniczą TK, standardami międzynarodowymi i europejskimi.

¹⁷⁸ Rozporządzenie 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r.

¹⁷⁹ VII.501.51.2022 z 7 kwietnia 2022 r.

2. Ustawa o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Rzecznik wskazał, że ustawa ta¹⁸⁰ przewiduje przygotowanie systemu teleinformatycznego (usługi online oraz mobilnej aplikacji) dla bezrobotnych obywateli Ukrainy, do którego dostęp mieliby pracodawcy. Idea stworzenia systemu, który ma służyć pomocą obywatelom Ukrainy w znalezieniu pracy, zasługuje na aprobatę i uznanie, jednak istotne jest, aby prace nad tym systemem odbywały się z uwzględnieniem konstytucyjnego standardu ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki, a także były zgodne z wymogami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych¹⁸¹.

Rzecznik zauważył, że przy wprowadzaniu nowych technologii informatycznych istotna jest rola państwa w tworzeniu skutecznych mechanizmów ochrony danych osobowych. W uzasadnieniu ustawy brakuje informacji o przeprowadzonej ocenie skutków dla ochrony danych osobowych, do czego zobowiązuje art. 35 ust. 3 RODO w odniesieniu do zautomatyzowanego przetwarzania, w tym profilowania, z którym mamy do czynienia w uchwalonej ustawie. Ścisła współpraca Urzędu Ochrony Danych Osobowych m.in. z Ministerstwem Cyfryzacji, w zakresie przeprowadzania oceny skutków dla ochrony danych, jest kluczowa. Koniecznym jest dołożenie starań, by prawa i obowiązki związane z korzystaniem z aplikacji były przystępnie wyjaśnione i żeby stosowne komunikaty dotarły do wszystkich zainteresowanych. W ustawie oraz w uzasadnieniu ustawy wskazuje się, że system ma na celu stworzenie profilu pracownika, poprzez udostępnienie jego danych osobowych (wieku, płci, wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i przebiegu zatrudnienia, a także po wyrażeniu dodatkowej zgody, imienia, nazwiska, daty urodzenia, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu) pracodawcom przedstawiającym oferty pracy. Wątpliwości budzi zakres żądanych danych, trudno bowiem ustalić, jakie konkretne dane będą przez użytkowników udostępniane, chociażby w celu wykazania kwalifikacji zawodowych (np. znajomość języka obcego). W praktyce może więc

¹⁸⁰ Ustawa z 12 maja 2022 r. (Dz.U. poz. 1087).

¹⁸¹ Rozporządzenie z 27 kwietnia 2016 r. (UE) 2016/679.

okazać się, że bezrobotny uzyska informacje o zakresie oczekiwanych od niego informacji dopiero w trakcie przeprowadzania wobec użytkownika czynności profilowania, a źródłem tych informacji nie będą wówczas akty powszechnie obowiązującego prawa. Rzecznik wyraził wątpliwości, czy analizowane regulacje dotyczą automatycznego przetwarzania danych, o którym mowa w art. 22 ust. 1 RODO. Wówczas na administratorze danych osobowych, w tym na prawodawcy, ciążyłby dodatkowe obowiązki związane z wdrożeniem właściwych środków ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą, czy też zagwarantowanie prawa do uzyskania interwencji ludzkiej ze strony administratora, do wyrażenia własnego stanowiska i do zakwestionowania decyzji (art. 22 ust. 2 i 3 RODO). System przyznaje dostęp do danych szerokiemu kręgowi podmiotów – tj. pracodawcom, podmiotom świadczącym usługi związane z udostępnieniem ofert pracy, a także podmiotom świadczącym usługi pośrednictwa między pracodawcami a osobami poszukującymi pracy (art. 22f ustawy). Rodzi to dodatkowe zagrożenie dla prywatności związane z wyciekiem danych, a także dalszym przetwarzaniem/udostępnianiem danych w innym celu niż pierwotny.

W świetle art. 47 Konstytucji ustawodawca ma obowiązek zapewnić jednostce odpowiednią ochronę sfery prywatności nie tylko przed ingerencją ze strony podmiotów publicznych, ale również przed ingerencją ze strony innych jednostek i podmiotów prywatnych. Na podstawie art. 47 i 51 Konstytucji można zrekonstruować po stronie jednostki publiczne prawo podmiotowe, do którego najważniejszych aspektów należy zaliczyć uzasadnione oczekiwanie co do zgodnej z konstytucyjnym standardem regulacji przetwarzania informacji dotyczących jednostki przez państwo, pozwalającej jej na domaganie się ochrony w razie naruszenia jej sfery prywatnej, jak i bezpośredniej realizacji przez organy władzy publicznej prawa dostępu i korekty zgromadzonych przez nie danych. Istotna jest również okoliczność, że brak jest w ustawie regulacji dotyczących gwarancji zabezpieczenia gromadzonych danych osobowych (np. gwarancji, że dostęp do danych mają wyłącznie osoby zajmujące się kwestiami kadrowymi czy rekrutacyjnymi), co rodzi niepokój Rzecznika z punktu widzenia poszanowania zasady integralności i poufności danych osobowych.

Aby móc skorzystać z usługi/aplikacji, niezbędne jest posiadanie numeru PESEL, który jest potrzebny do logowania i identyfikacji użytkownika. Tymczasem zgodnie z art. 22 ust. 3 pkt 2f ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z

konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, przy rejestracji w Urzędzie Pracy, numer PESEL podaje bezrobotny obywatel Ukrainy, o ile go posiada. Rzecznik zwrócił uwagę, że przyjęte rozwiązanie może stanowić ograniczenia dla innych bezrobotnych obywateli Ukrainy, nieposiadających numeru PESEL, w sytuacji gdy ustawa jest dedykowana właśnie obywatelom Ukrainy przebywającym na terytorium Polski w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium ich kraju. Powstaje przy tym obawa, czy system, który ma służyć rekrutacji pracowników (także przez organy państwowe, w tym przez Urząd Pracy), nie doprowadzi do wykluczenia (pozbawienia szans na znalezienie pracy) czy dyskryminacji pewnej grupy użytkowników. Rzecznik zwrócił się¹⁸² do Pełnomocnika Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa o przedstawienie wyjaśnień w niniejszej sprawie i odniesienie się do przedstawionych uwag.

Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował¹⁸³, że w dniu 24 maja 2022 r. weszła w życie zmiana ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, na podstawie której zgodnie z Komunikatem Ministra Cyfryzacji z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie określenia terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego oraz udostępnienia funkcjonalności, termin uruchomienia systemu teleinformatycznego oraz udostępnienie funkcjonalności wyznaczono na dzień 1 czerwca 2022 r. i w tym czasie równolegle prowadzono prace w zakresie oceny skutków dla ochrony danych. Odnosząc się do kwestii konieczności dołożenia starań, aby prawa i obowiązki związane z korzystaniem z aplikacji były przystępnie wyjaśnione i żeby stosowane komunikaty dotarły do wszystkich zainteresowanych, Podsekretarz Stanu wskazał, że regulamin aplikacji oraz polityka prywatności wraz z klauzulą informacyjną zostały przetłumaczone na język ukraiński.

3. Projekt ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej

Rzecznik z zadowoleniem odbierał informacje przekazywane opinii publicznej przez projektodawcę, zgodnie z którymi zakres danych gromadzonych w Centralnej Informacji Emerytalnej (dalej jako: CIE) zostanie ponownie poddany analizie, a także docelowo zmniejszony. Tworzenie bowiem baz czy rejestrów, w których gromadzone są nadmiarowe dane osobowe, jest niezgodne z zasadą minimalizacji

¹⁸² VII.501.78.2022 z 22 czerwca 2022 r.

¹⁸³ Pismo z 27 lipca 2022 r.

danych, o której mowa w art. 5 ust. 1 lit. c 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 (dalej jako: rozporządzenie 2016/679).

Rzecznik podkreślał wielokrotnie, że kompilowanie danych osobowych i innych danych, pochodzących z różnych źródeł, umożliwia tworzenie profili osobowych osób fizycznych, co może powodować negatywne konsekwencje w przypadku niewłaściwego sposobu wykorzystania takiej funkcjonalności. Projektowany art. 4 ust. 3 ustawy zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw informatyzacji do wydania aktu wykonawczego, w którym określone zostaną warunki, sposób i tryb przekazywania niezbędnych danych i informacji. Jednak zakres spraw przekazanych do uregulowania w akcie podustawowym wymaga ponownej analizy i weryfikacji. Dane gromadzone w CIE muszą być – zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. f rozporządzenia 2016/679 – przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych (zasada integralności i poufności). W zakresie konieczności wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń Rzecznik zasygnalizował¹⁸⁴ Pełnomocnikowi Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa potrzebę ponownej szczególnie wnikliwej analizy projektodawcy w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano¹⁸⁵ Rzecznika, że w celu zapewnienia ograniczenia przepływu danych od podmiotów obowiązanych (czyli takich instytucji, jak fundusze emerytalne) – dane dotyczące zgromadzonych oszczędności emerytalnych będą przekazywane do systemu CIE wyłącznie za zgodą samego zainteresowanego. Proces przekazywania tych danych będzie uruchamiany po założeniu przez daną osobę tzw. profilu w systemie CIE. To oznacza, że prawo do prywatności, w szczególności prawo do decydowania o przekazywaniu danych informacji (autonomia informacyjna) będzie w pełni poszanowane. Projektowana ustawa przewidywać będzie rozbudowane przepisy o obowiązku zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w toku obsługi systemu CIE. Z kolei

¹⁸⁴ VII.501.93.2022 z 13 lipca 2022 r.

¹⁸⁵ Pismo z 5 sierpnia 2022 r.

udostępnianie informacji z systemu CIE organom władzy publicznej odbywać się będzie w węższym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, niż to wynika z innych obowiązujących przepisów, np. ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi lub ustawy – Prawo bankowe. Projektowana ustawa nie będzie również przewidywała profilowania posiadaczy produktów emerytalnych w rozumieniu rozporządzenia 2016/679. Zapewniono ponadto, że projekt ustawy kładzie silny nacisk na ochronę bezpieczeństwa danych osobowych. System CIE będzie złożonym systemem teleinformatycznym. W związku z tym szczegółowe warunki techniczne nie będą regulowane w ustawie, ale w akcie wykonawczym. Natomiast wszystkie istotne aspekty funkcjonowania systemu CIE, zwłaszcza dotyczące praw konstytucyjnych, będą uregulowane w ustawie. W związku z ewolucją projektu ustawy uzupełnione i uaktualnione zostaną wszystkie dokumenty towarzyszące.

4. Wykorzystanie i zabezpieczenie informacji niejawnych w postępowaniu

Brak jest wyraźnych przepisów prawa procesowego, które pozwalałyby na wprowadzenie do procesu cywilnego dowodów zawierających informacje niejawne, jak również zakazów, które wykluczałyby możliwość ich wykorzystania w postępowaniu, zwłaszcza gdy dowód tego rodzaju ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Problem ten jest szerszy i obejmuje nie tylko przepisy procesu cywilnego, ale także np. wgląd w akta, przepisy postępowania sądowo-administracyjnego. Do spraw takich należą sprawy związane z cofnięciem poświadczenia bezpieczeństwa funkcjonariuszowi/żołnierzowi oraz prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. W 2018 r. podjęta została inicjatywa ustawodawcza w celu uregulowania tej materii, jednak prace nad projektem zostały ostatecznie wstrzymane. Rzecznik zwrócił się¹⁸⁶ do Szefa ABW z prośbą o odniesienie się do tego problemu.

Szef ABW przyznał¹⁸⁷, że zasadne byłoby wprowadzenie uregulowań, które na grunt postępowania cywilnego oraz sądowo-administracyjnego przenosiłyby rozwiązania, np. stosowane w procesie karnym, w którym zagadnienie ochrony informacji niejawnych wykorzystywanych przed sądem normuje – wydane na podstawie art. 181 § 2 Kodeks postępowania karnego – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 września 2017 r. w sprawie sposobu postępowania z

¹⁸⁶ WZF.511.1.2022 z 25 lipca 2022 r.

¹⁸⁷ Pismo z 19 sierpnia 2022 r.

protokołami przesłuchań i innymi dokumentami lub przedmiotami, na które rozciąga się obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych albo zachowania tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby zawarcia w Kodeksie postępowania cywilnego oraz Kodeksie postępowania administracyjnego odpowiednich upoważnień ustawowych. Na zasadność takiej nowelizacji Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wskazywał w wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości.

5. Dopuszczalność wykorzystywania oprogramowania szpiegowskiego Pegasus

Omówienie: Art. 49 – Wolność komunikowania się.

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 wydrżyć 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.*

W 2022 r. Sąd Najwyższy rozpoznawał kasacje Rzecznika Praw Obywatelskich wnoszone w sprawach o wykroczenia polegające na nieprzestrzeganiu wprowadzonego w przepisach epidemicznych rangi rozporządzenia zakazu poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z ukształtowanego w tym zakresie orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika¹⁸⁸, że akty prawne niższej rangi niż ustawa nie mogą limitować wolności przemieszczania się.

Istotne znaczenie z punktu widzenia wolności poruszania się ma też wyrok Sądu Najwyższego¹⁸⁹ wydany po rozpoznaniu kasacji Rzecznika. W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego¹⁹⁰ w zakresie, w jakim wprowadza nieograniczony co do obszaru i czasu zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, jak również nie przewiduje możliwości przebywania na tym obszarze dziennikarzy w związku z wykonywaniem zawodu, w sposób oczywisty przekracza zakres delegacji ustawowej oraz nie spełnia testu proporcjonalności.

¹⁸⁸ M.in. wyrok z 3 marca 2022 r., sygn. akt II KK 552/21.

¹⁸⁹ Wyrok z 18 stycznia 2022 r., sygn. akt I KK 171/21.

¹⁹⁰ Rozporządzenie z 2 września 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 613).

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 przekonaniem. 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. Wolność wyznania w kontekście stosunku pracy

Do Rzecznika wpłynął wniosek dotyczący art. 42 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania¹⁹¹. Zgodnie z treścią tego przepisu osoby należące do kościołów i innych 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 uzyskania zwolnienia od wykonywania pracy nie są objęte zatem osoby należące do kościołów i związków wyznaniowych, w przypadku których święta religijne wypadają w dni określone w art. 1 ustawy o dniach wolnych od pracy, tj. 1 i 6 stycznia, pierwszy oraz drugi dzień świąt Wielkiej Nocy, 1 i 3 maja, pierwszy dzień święta Zielonych Świątek, dzień święta Bożego Ciała, 15 sierpnia, 1 i 11 listopada oraz 25 i 26 grudnia, a także w niedziele. Przepis art. 42 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania w

¹⁹¹ Ustawa z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1153 ze zm.).

obecnym kształcie może więc prowadzić do nierównego traktowania osób należących do kościołów i związków wyznaniowych pod względem gwarancji wolności wyznania. Zdaniem RPO prawo żądania zwolnienia określone w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stanowi istotną gwarancję wolności wyznania. Jest ono powiązane z obowiązkiem pracodawcy udzielenia takiego zwolnienia przy zachowaniu wymogów określonych w przepisach rozporządzenia Ministrów Pracy i Polityki Socjalnej oraz Edukacji Narodowej 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 pracy¹⁹². Osoby należące do kościołów i związków wyznaniowych, w przypadku których święta religijne wypadają w dni ustawowo wolne od pracy, chociaż mogą skorzystać z szeregu świadczeń rekompensujących pracę w te dni, nie mają uprawnienia do formułowania podobnego żądania w sposób wiążący, które pozwoliłoby im na udział w święcie religijnym, co jest pierwotnym celem gwarancji wolności wyznania. W praktyce problem jest istotny z uwagi na bardzo szeroko określone wyłączenia dotyczące dopuszczalności pracy w niedziele i święta określone w art. 151¹⁰ pkt 1-11 Kodeksu pracy. Szczególne wątpliwości mogą budzić przypadki, w których pracownik zobowiązany jest wykonywać pracę w dzień ustawowo wolny, nie z uwagi na charakter wykonywanej działalności, ale przez względy czysto organizacyjne po stronie pracodawcy, m.in. w przypadku wyłączenia dotyczącego pracy zmianowej. Biorąc pod uwagę powyższe, przepis art. 42 ustawy o gwarancjach wolności wyznania może prowadzić do sytuacji nierównego traktowania ze względu na wyznanie poprzez ograniczenie jego stosowania jedynie do osób należących do kościołów i związków wyznaniowych, w przypadku których święta religijne nie wypadają w dni wolne od pracy. Jednocześnie należy zauważyć, że przepisy prawa pracy dotyczące dni wolnych od pracy mają zastosowanie powszechne i przewidują określone w nich uprawnienia dla wszystkich osób niezależnie od wyznawanej religii lub światopoglądu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się¹⁹³ do Pełnomocnika rządu ds. równego traktowania z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie zagadnień i wątpliwości poruszonych w wystąpieniu.

¹⁹² Rozporządzenie z 11 marca 1999 r. (Dz.U. Nr 26, poz. 235).

¹⁹³ VII.5601.2.2022 z 18 maja 2022 r.

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. Zmiana standardu nadawania naziemnego stacji TVP

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej przychylił się do wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę rezerwacji częstotliwości dokonanych na rzecz Telewizji Polskiej S.A., przeznaczonych do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów telewizyjnych w sposób cyfrowy drogą rozsiwczą naziemną w MUX-3, tak aby sygnał tego multipleksu mógł być nieprzerwanie transmitowany w standardzie DVB-T lub standardzie DVB-T2 według wyboru dysponenta rezerwacji częstotliwości, także po dniu 29 czerwca 2022 r. aż do dnia 31 grudnia 2023 r., po której to dacie nadawanie na tym multipleksie będzie realizowane w standardzie DVB-T2.

Według stanowiska UKE decyzja ta „ma związek ze zbrojną napaścią Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy oraz eskalacją działań dezinformacyjnych o zasięgu międzynarodowym, niosących zagrożenia dla obronności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zaznaczył, że według dostępnych danych, skutki decyzji Prezesa UKE dotknęły około 2,5 mln osób, które zostały pozbawione wolności pozyskiwania informacji za pośrednictwem telewizji innej niż telewizja publiczna. Skutek ten nastąpił, mimo możliwości uzyskania dofinansowania zakupu dekodera lub telewizora obsługującego nowy standard telewizji. Zapewne wiąże się to z faktem, że dofinansowanie ma charakter częściowy, a więc odzyskanie dotychczasowej możliwości odbioru stacji komercyjnych wymaga poniesienia dodatkowych kosztów własnych. Decyzja Prezesa UKE doprowadziła do zróżnicowania obywateli w zakresie możliwości swobodnego korzystania z przysługującej im wolności konstytucyjnej. W ocenie Rzecznika nasuwa ona szereg wątpliwości, w tym w kontekście wyborczym. Należy zaznaczyć, że nie tylko wolne wybory, ale także wolność wypowiedzi, a w szczególności wolność debaty politycznej, stanowią wspólnie fundament systemu demokratycznego. Są ze sobą

związane i wzajemnie się wzmacniają, a co zatem idzie, możliwość śledzenia debaty politycznej za pomocą różnych źródeł uznać trzeba za niezbędny element demokracji oraz jej gwaranta. Rzetelność wyborów oznacza, że proces wyborczy musi – w swym całokształcie – być poddany politycznie neutralnym regulacjom. W kontekście badanej sprawy należy zwrócić uwagę, że osoby, które w wyniku zmian częstotliwości nie będą miały do dostępu do innych źródeł informacji, pozostaną jedynie w zasięgu nadawania telewizji publicznej i będą pozbawione możliwości śledzenia przebiegu kampanii wyborczej w innych mediach. Stawia to takie osoby w zdecydowanie gorszej pozycji – z punktu widzenia wolności pozyskiwania informacji – od osób, które będą miały dostęp również do stacji komercyjnych. Sytuacja, w której w czasie kampanii wyborczej część obywateli nie będzie miała – z przyczyn od nich niezależnych – swobodnego dostępu do głównych komercyjnych stacji telewizyjnych, może w przyszłości być źródłem wątpliwości co do tego, czy władza publiczna zapewniła „nieskrępowany (prawnie i faktycznie) pluralizm mediów”. Pojawia się pytanie, dlaczego w tak newralgicznym dla demokracji okresie z preferencji wynikających z decyzji Prezesa UKE nie mogą skorzystać inne stacje telewizyjne, które dotychczas były powszechnie dostępne. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się¹⁹⁴ do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z prośbą o wyjaśnienia.

W odpowiedzi Prezes wskazał¹⁹⁵, że z informacji przedstawionych przez MSWiA wprost wynikało, że stan przygotowania do zmiany standardu z DVB-T na DVB-T2 był niezadowalający. Około 4–5 milionów obywateli nie posiadało nowych odbiorników lub dekoderek umożliwiających odbiór naziemnej telewizji cyfrowej w nowej technologii. Oznaczało to, że w przypadku dokonania zmiany standardu zgodnie z harmonogramem, liczne gospodarstwa domowe pozbawione zostałyby dostępu do telewizji naziemnej, czego skutkiem byłoby istotne ograniczenie dostępu do informacji oraz Regionalnego Systemu Ostrzegania (RSO) wykorzystującego NTC jako kanał powszechnej dystrybucji informacji, co było nie do zaakceptowania w sytuacji wystąpienia okoliczności prowadzących do zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prezes UKE zauważył jednocześnie, że osoby, które w chwili obecnej mają dostęp wyłącznie do treści transmitowanych w multipleksie trzecim, mogą w każdej chwili nabyć nowy

¹⁹⁴ VII.564.23.2022 z 16 lipca 2022 r.

¹⁹⁵ Pismo z 26 sierpnia 2022 r.

odbiornik cyfrowy DVB-T2/HEVC (dekoder lub telewizor), umożliwiającym im odbiór naziemnej telewizji cyfrowej również w nowym standardzie (nowe urządzenia są wstecznie kompatybilne, zatem pozwalają na odbiór w obydwu standardach). Na mocy ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej osoby pełnoletnie mają możliwość skorzystania z dofinansowania zakupu odbiornika cyfrowego DVB-T2/HEVC (dekodera lub telewizora).

2. Pluralizm mediów

Konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych w celu zapewnienia w postępowaniach antymonopolowych odpowiedniego poziomu ochrony wolności środków społecznego przekazu oraz wolności wyrażania swoich poglądów, a także pozyskiwania i rozpowszechniania informacji chronionych na mocy art. 14 i 54 Konstytucji.

Uwagi Rzecznika dotyczące tej materii oparte zostały na ustaleniach poczynionych w trakcie postępowania wyjaśniającego, prowadzonego w Biurze RPO od 2020 roku, w sprawie koncentracji spółki PKN Orlen S.A., należącej do Skarbu Państwa, i spółki Polska Press Sp. z o.o., posiadającej duże udziały na rynku lokalnych tytułów prasowych prasy drukowanej i internetowej. Rzecznik uznał, że obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na kontrolę koncentracji z punktu widzenia przytoczonych wyżej wartości konstytucyjnych, a jedynie na ocenę koncentracji pod kątem zachowania warunków konkurencji na podstawie kryteriów i parametrów o charakterze ekonomicznym. Rzecznik wniósł do Sądu Okręgowego odwołanie od decyzji, w której Prezes UOKiK wyraził zgodę na przejęcie Polska Press przez PKN Orlen. Sąd oddalił odwołanie Rzecznika, wskazując, że na gruncie prawa o ochronie konsumentów nie można brać pod uwagę kryteriów pozaekonomicznych i – chociaż pluralizm mediów jest wartością konstytucyjną – sąd nie ma możliwości jej uwzględnienia przy ocenie prawidłowości decyzji Prezesa UOKiK i samej koncentracji. RPO stoi jednak na stanowisku, że istotnym problemem wynikającym z kształtu obowiązujących przepisów prawa ochrony konkurencji jest brak możliwości uwzględnienia kwestii pluralizmu środków społecznego przekazu przy kontroli koncentracji na rynku mediów. Brak ustawowej podstawy prawnej do uwzględnienia kwestii ochrony wolności i pluralizmu mediów

należy uznać za istotną lukę w porządku prawnym. Usunięcie tej luki nie jest przy tym możliwe w drodze bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sąd czy Prezesa UOKiK. Niezbędna jest więc nowelizacja prawa, co potwierdza zarówno ww. orzeczenie Sądu w sprawie Polska Press, jak też działania podejmowane na poziomie Unii Europejskiej. Do polskiego porządku prawnego należy wprowadzić odpowiednie przepisy, które stanowiłyby dla organów stosujących prawo ochrony konkurencji wyraźną i niekwestionowaną podstawę prawną oraz obowiązek uwzględnienia w ramach oceny dokonywanej na potrzeby postępowania w sprawie kontroli koncentracji w sektorze mediów kryteriów związanych z koniecznością ochrony wolności i pluralizmu środków społecznego przekazu. Należy też uregulować kwestię ochrony danych osobowych w sytuacjach, gdy w transakcji bierze udział podmiot zależny od Skarbu Państwa. W takich przypadkach organy władzy państwowej mogą bowiem pozyskiwać duże bazy danych o obywatelach z pominięciem prawnopublicznych i konstytucyjnych procedur ograniczania prawa do prywatności. Konieczna jest również zmiana sposobu definiowania rynku właściwego w przypadku koncentracji na rynku mediów. Obecne standardy wykładni tego pojęcia kładą nacisk na jak najwęższe zdefiniowanie rynku właściwego. W przypadku kontroli koncentracji na rynku mediów wykładnia ta prowadzi do nadmiernego zawężenia dokonywanej oceny, która pomija względną substytucyjność pomiędzy różnego rodzaju środkami społecznego przekazu (m.in. prasy drukowanej i internetowej). Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się¹⁹⁶ do Premiera z prośbą o poinformowanie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przekazał¹⁹⁷ wystąpienie RPO do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z prośbą o analizę przedstawionej sprawy oraz udzielenie odpowiedzi Rzecznikowi, ewentualnie w porozumieniu z innymi właściwymi organami, z kopią do wiadomości Prezesa Rady Ministrów.

3. Wydawanie prasy lokalnej przez jednostki samorządu terytorialnego

Wydawanie prasy przez jednostki samorządu terytorialnego niesie ze sobą ryzyko zaburzenia funkcji mediów w społeczeństwie demokratycznym, jaką jest sprawowanie społecznej kontroli nad działaniem władz zarówno na szczeblu

¹⁹⁶ VII.716.26.2020 z 9 listopada 2022 r.

¹⁹⁷ Pismo z 17 listopada 2022 r.

centralnym, jak i lokalnym. Wiąże się to ze strukturalnym problemem zaburzenia konkurencji na lokalnych rynkach mediów i informacji, który polega na znaczącym utrudnieniu sprawnego funkcjonowania mediów niepublicznych, a w związku z tym ograniczeniu w korzystaniu z wolności prasy i innych środków społecznego przekazu. Praktyka ta może budzić wątpliwości także z punktu widzenia zgodności z innymi normami konstytucyjnymi, do których zaliczyć należy m.in. wolność działalności gospodarczej czy dostęp do informacji publicznej. Samorządy mogą wydawać swoje tytuły prasowe w oderwaniu od zasad rynkowych, z pomocą środków publicznych oraz przy wsparciu zatrudnionych urzędników, którzy redagują treści w ramach obowiązków służbowych. Wydawana przez jednostki samorządu terytorialnego prasa jest często rozprowadzana bezpłatnie, a zatem jest pozbawiona ważnego – standardowego dla prasy prywatnej – źródła finansowania. Niepokojący – z punktu widzenia zasady społecznej gospodarki rynkowej – jest także udział prasy samorządowej w rynku reklamowym. Rzecznik wielokrotnie sygnalizował potrzebę wprowadzenia do systemu prawa przepisów regulujących prasową działalność wydawniczą jednostek samorządu terytorialnego. Ich brak pogłębia problemy w zakresie wolności prasy i pluralizmu mediów na rynkach lokalnych. Dlatego Rzecznik zwrócił się¹⁹⁸ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister przyznał¹⁹⁹, że resort dostrzega problem przedstawiony w piśmie RPO oraz występujące, również w Polsce, niepokojące zjawisko monopolizowania lokalnego rynku medialnego przez prasę samorządową. Jednak wprowadzenie zakazu wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Rząd polski dostrzega konieczność wsparcia wydawców prasy lokalnej. W tym kontekście należy wskazać na działania podejmowane przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, który w ramach rządowych programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego udziela dotacji organizacjom obywatelskim m.in. na działania związane z prowadzeniem mediów lokalnych.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik wskazał, jak istotne dla omawianego problemu jest określenie statusu jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów korzystających z wolności działania środków społecznego przekazu,

¹⁹⁸ VII.564.28.2022 z 6 sierpnia 2022 r.

¹⁹⁹ Pismo z 20 września 2022 r.

powiązanej ściśle z konstytucyjnym prawem wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Jednostki samorządu terytorialnego nie są podmiotami konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. W szczególności nie są beneficjentami wolności prasy i innych środków społecznego przekazu. O ile więc należy przyznać, że z jednej strony Konstytucja nie wprowadziła zakazu wydawania prasy przez jednostki samorządu terytorialnego, pozostawiając decyzję w tym przedmiocie ustawodawcy zwykłemu, to jednocześnie z drugiej strony, jeśli ustawodawca zdecydował się na dopuszczenie wydawania czy finansowania prasy lokalnej przez jednostki samorządu terytorialnego, konieczne jest szczegółowe uregulowanie ustawowe tego rodzaju działalności, podobnie jak ma to miejsce w przypadku mediów publicznych na poziomie ogólnopolskim. W tym zakresie szczególne znaczenie miałyby gwarancje politycznej neutralności takich tytułów prasowych. Mogłyby one polegać w szczególności na wyraźnym zakazie kontroli redakcyjnej i treściowej przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz wprowadzeniu środków proceduralnych pozwalających na egzekwowanie tych zakazów. Ponadto adresat prasy lokalnej powinien mieć pełną informację, czy i w jakim zakresie dany tytuł jest finansowany ze środków bezpośrednio lub pośrednio pochodzących od jednostki samorządu terytorialnego. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się²⁰⁰ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z prośbą o ponowne rozważenie rekomendacji podjęcia prac nad uregulowaniem prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego działalności na rynku lokalnych tytułów prasowych. Dotychczas Minister nie udzielił odpowiedzi na to wystąpienie Rzecznika.

4. Podstawy prawne działania funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa oraz zapewnienie dziennikarzom ochrony ich praw

Omówienie: Art. 61 – Prawo dostępu do informacji publicznej.

5. Blokowanie stron internetowych

Omówienie: Art. 2 – Zasada demokratycznego państwa prawnego.

²⁰⁰ Pismo z 7 listopada 2022 r.

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 2022 r. nie ujawniły się problemy związane z ekstradycją obywateli polskich. Rzecznik kierował natomiast w indywidualnych sprawach kasacje do Sądu Najwyższego dotyczące m.in. ekstradycji na Białoruś, zwracając uwagę, że wydanie do tego kraju może prowadzić do naruszenia praw i wolności człowieka (szerzej omówienie do art. 56).

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. Przygotowania Polski do przyjęcia migrantów wobec agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę

Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę zmusiła wielu ludzi, przede wszystkim obywateli Ukrainy, do ucieczki do Polski. Jeszcze przed samą agresją Rzecznik, odpowiedzialny za stan przestrzegania praw i wolności cudzoziemców przebywających na terytorium Polski, wyraził nadzieję, że Polska jest i będzie przygotowana do tego, aby wszystkim potrzebującym, którzy pojawiają się na polskiej granicy, udzielić wszelkiej niezbędnej pomocy – humanitarnej, socjalnej, medycznej czy prawnej. Dlatego też z uznaniem przyjął podawaną przez media informację o działaniach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zmierzających do poszerzenia bazy obiektów i miejsc zakwaterowania dla cudzoziemców poszukujących w Polsce ochrony. Podobne działania powinny być podejmowane także w innych obszarach, które w obliczu konfliktu na Ukrainie mogą okazać się newralgiczne, jak choćby w zakresie zwiększenia przepustowości istniejących przejść granicznych na polsko-ukraińskim odcinku granicy, ewentualnego utworzenia nowych przejść (zwłaszcza pieszych), logistycznego przygotowania jednostek Straży Granicznej do obsługi wzmożonego ruchu granicznego, w tym właściwego rejestrowania ewentualnych deklaracji cudzoziemców o zamiarze ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, przyjmowania samych wniosków o taką ochronę czy upowszechnienia wśród funkcjonariuszy SG wiedzy o istniejących algorytmach identyfikowania ofiar tortur i niehumanitarnego traktowania. Równie istotne może okazać się stworzenie systemu doraźnej pomocy medycznej i psychologicznej bezpośrednio na granicy, a także przygotowanie zakładów opieki zdrowotnej do świadczenia usług medycznych tym osobom, które już znajdują się na terytorium RP. Obawa o życie i bezpieczeństwo może też skłaniać osoby uciekające przed wojną do prób przekraczania granicy z Polską w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Stać się tak może wówczas, jeśli

konflikt obejmie całą Ukrainę, gdy ukraińskie służby graniczne nie będą w stanie wykonywać swoich zadań lub polskie przejścia graniczne okażą się nieprzygotowane do obsługi zwiększonego ruchu granicznego.

Rzecznik zwrócił się²⁰¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przekazanie informacji o aktualnym stanie przygotowań Polski na wypadek pojawienia się na polsko-ukraińskiej granicy osób uciekających przed konfliktem zbrojnym na Ukrainie, poszukujących ochrony międzynarodowej lub innych dostępnych form pomocy na terytorium Polski.

W odpowiedzi poinformowano²⁰² Rzecznika, że procedury postępowania w przypadku sytuacji kryzysowych, w tym na okoliczność masowego napływu migrantów, zostały ujęte w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (KPZK). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który odpowiada m.in. za zapewnienie koordynacji działań ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony granicy państwa, został wskazany jako wykonawca procedury ujętej w KPZK dotyczącej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Jednocześnie został powołany Zespół do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy oraz Zespół do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy. Do ich zadań należy przygotowanie Polski do przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy. Resort spraw wewnętrznych prowadzi także stały monitoring sytuacji związanej z agresją rosyjską i wojną na terytorium Ukrainy oraz na bieżąco i ściśle współpracuje z wojewodami, Urzędem do spraw Cudzoziemców, a także ze Strażą Graniczną w ramach realizacji procedur zarządzania kryzysowego w związku z napływem osób z terytorium Ukrainy.

2. Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

Inwazja wojsk Federacji Rosyjskiej na Ukrainę wywołała największy w dziejach współczesnej Europy kryzys humanitarny. Od dnia 24 lutego 2022 r. miliony osób – w szczególności obywateli Ukrainy – przekroczyło granicę polsko-

²⁰¹ XI.543.54.2022 z 18 lutego 2022 r.

²⁰² Pismo z 5 kwietnia 2022 r.

ukraińską. Opiniowana przez Rzecznika ustawa²⁰³ jest inicjatywą potrzebną i uzasadnioną. Jednocześnie błyskawiczne tempo, w jakim powstała, siłą rzeczy oznaczało pojawienie się w niej rozwiązań budzących wątpliwości i dyskusje.

W dniu 4 marca 2022 r. Rada (UE) wydała decyzję wykonawczą 2022/382 stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony. Wskutek tej decyzji szeroki katalog osób uciekających z Ukrainy został objęty czasową ochroną bez konieczności dodatkowych procedur. Ochrona ta gwarantuje im m.in. prawo poruszania się po UE i zakwaterowania oraz dostęp do rynku pracy i opieki zdrowotnej.

RPO z aprobatą przyjął, że zakres pomocy oferowany w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy jest zdecydowanie szerszy niż pomoc gwarantowana w przepisach ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Jednak ograniczenie oddziaływania ustawy do obywateli Ukrainy oraz ich małżonków, którzy przybyli do Polski legalnie po 24 lutego 2022 r. bezpośrednio z terytorium Ukrainy pozostawia poza systemem pomocowym znaczną grupę osób w podobnej sytuacji. Ochrona i prawa przyznawane przez ustawę nie będą miały zastosowania do obywateli Ukrainy, którzy np. dotarli do Polski za pośrednictwem innego państwa, a także innych niż małżonkowie członków rodziny nieposiadających ukraińskiego obywatelstwa. W związku z tym RPO zaapelował o rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy oferowanej w ustawie o bezpieczeństwa i cudzoziemców o innym niż ukraińskie obywatelstwo, którzy są członkami rodzin obywateli Ukrainy innymi niż ich małżonkowie.

Rzecznik wniósł ponadto o wprowadzenie rozwiązań chroniących uciekających z Ukrainy cudzoziemców niebędących jej obywatelami. Ustawa ogranicza świadczenie pomocy w punktach recepcyjnych jedynie do obywateli Ukrainy i ich małżonków, którzy przybyli do Polski bezpośrednio z terytorium Ukrainy po 24 lutego 2022 r. Rzecznik zwrócił się z postulatem objęcia tym przepisem wszystkich cudzoziemców, którzy przekroczyli granicę polsko-ukraińską.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziły natomiast przepisy ustawy regulujące dostęp osób uciekających z Ukrainy do edukacji na terenie RP. Ustawa zawiera

²⁰³ XI.543.104.2022 z 10 marca 2022 r.

ogólne upoważnienie Ministra Edukacji i Nauki do określenia w drodze rozporządzenia organizacji wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy. Takie rozwiązanie może powodować nadanie ministrowi zbyt szerokiej swobody regulacyjnej.

3. Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o tym projekcie, ponieważ ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nie gwarantuje pomocy wszystkim obywatelom Ukrainy, m.in. w zakresie dostępu do świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych w przypadku zagrożenia zdrowia i życia.

Obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed 24 lutego 2022 r., nie mają zapewnionego dostępu do świadczeń zdrowotnych w analogicznym zakresie, jak osoby, które przybyły do Polski po tej dacie. Rzecznik pozytywnie ocenił rozpatrywaną propozycję rezygnacji z kryterium „bezpośredniego przybycia” z terytorium Ukrainy.

Zastrzeżenia budzi jednak nieuwzględnienie w kręgu beneficjentów ustawy bezpaństwowców i obywateli państw trzecich – członków rodziny obywateli Ukrainy innych niż małżonkowie, którzy przybyli na terytorium RP w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy. Poza zakresem podmiotowym ustawy wciąż pozostają także cudzoziemcy – obywatele państw trzecich, którzy zamieszkiwali w Ukrainie na podstawie zezwoleń na pobyt stały, osoby, które korzystały w tym kraju z ochrony międzynarodowej, ewentualnie podobnej formy ochrony wynikającej z prawa krajowego, a także członkowie ich rodzin. W opinii Rzecznika również te grupy cudzoziemców, którzy tak jak obywatele Ukrainy uciekli przed wojną i mimo braku obywatelstwa ukraińskiego pozostają w trwałej relacji z tym państwem, powinny zostać uwzględnione w katalogu beneficjentów i móc skorzystać z uproszczonego trybu legalizacji pobytu w Polsce, a także dostępu do podstawowych świadczeń pomocy socjalnej, opieki medycznej, rynku pracy czy edukacji. Rzecznik przedstawił²⁰⁴ Marszałkowi Sejmu te uwagi z prośbą o uwzględnienie ich w toku procesu legislacyjnego.

²⁰⁴ V.7010.62.2022 z 22 marca 2022 r. oraz XI.543.104.2022 z 23 marca 2022 r.

W związku z przekazaniem do rozpatrzenia przez Senat uchwalonej przez Sejm w dniu 8 kwietnia 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, Rzecznik przedstawił Marszałkowi Senatu uwagi do tej ustawy.

Problemem jest wprowadzenie zawieszenia i nierozpoczynanie – w okresie do 31 grudnia 2022 r. – biegu terminów na załatwienie spraw dotyczących udzielenia, zmiany lub cofnięcia cudzoziemcom poszczególnych zezwoleń pobytowych. Pozbawia to cudzoziemców prawa do skutecznego skorzystania z ponaglenia na przewlekłość lub bezczynność organu. Ponadto nie odnosi się on tylko do spraw związanych z migracjami wojennymi z Ukrainy, lecz dotyczy wszystkich cudzoziemców. W ocenie RPO zasadna byłaby próba rozwiązania problemu przewlekłości poprzez wzmocnienie kadrowe i finansowe urzędów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań legalizacyjnych, a nie poprzez pozbawienie cudzoziemców możliwości zareagowania na taką sytuację.

Kwestią, do której odniósł się Rzecznik, była również możliwość tymczasowego powierzenia przez sąd opiekuńczy pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka wobec dziecka z Ukrainy niespokrewnionemu obywatelowi polskiemu, który nie ukończył wymaganych szkoleń. W ocenie RPO jest to zmiana niekorzystna i potencjalnie niebezpieczna z punktu widzenia ochrony praw dziecka. Nawet zawodowe rodziny zastępcze mogą mieć problem z właściwym wykonywaniem swych funkcji wobec dziecka, które mogło przeżyć traumę wojenną, stracić rodziców bądź być rozdzielonym z rodzicami, doświadczać stresu pourazowego, a dodatkowo jest oddzielone od opiekunów-obywateli RP barierą językową.

Rzecznik zwrócił także uwagę na zakres przetwarzanych danych w rejestrze prowadzonym przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, który ma zostać poszerzony o unikalny numer ewidencyjny nadany przez organ ukraiński, o ile występuje oraz o numer PESEL, o ile został nadany. Ustawa rozszerza katalog podmiotów, którym minister ds. informatyzacji udostępnia dane z rejestru obywateli Ukrainy, którym nadano numer PESEL. Taka regulacja rodzi ryzyko, że dane udostępnione szerokiemu katalogowi podmiotów mogą być przetwarzane w celach

innych niż pierwotnie założono. Rzecznik zwrócił się²⁰⁵ do Marszałka Senatu z prośbą o rozważenie, w toku rozpatrywania przez Senat ustawy, tych uwag.

4. Ochrona praw grup szczególnie wrażliwych przybywających do Polski w związku z wojną w Ukrainie

Rzecznik zwrócił uwagę, że kobiety i dziewczęta stanowią zdecydowaną większość osób szukających w Polsce schronienia przed działaniami zbrojnymi w Ukrainie. Aktualizuje to obowiązek organów państwa zapewnienia ochrony ich praw przed wszelkimi naruszeniami, w szczególności w postaci przemocy ze względu na płeć, włącznie z przemocą seksualną, na którą są narażone także w przestrzeni publicznej, a w przypadku takiego naruszenia zaś zapewnienia, że kobiety uzyskają odpowiednie wsparcie: prawne, psychologiczne i medyczne. Masowy napływ kobiet i dziewcząt będących w sytuacji kryzysowej wymaga ponadto szczególnego zwrócenia uwagi na skuteczne przeciwdziałanie przestępstwom handlu ludźmi. Niezbędne wydaje się przygotowanie w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiednich wytycznych i informacji dla funkcjonariuszy. Warto także rozważyć podjęcie współpracy z organizacjami wyspecjalizowanymi w przeciwdziałaniu zjawisku handlu ludźmi i udzielaniu wsparcia jego ofiarom. W obliczu wojny w Ukrainie wsparcia opartego na zrozumieniu ich szczególnej sytuacji wymagają także osoby starsze. Seniorom, którym uda się dotrzeć na terytorium Polski, należy dostarczyć w sposób efektywny informacji o przysługujących im prawach i dostępnych formach pomocy. W opracowywaniu sposobów komunikowania należy uwzględnić nie tylko tłumaczenie na język ukraiński, ale także ewentualne dodatkowe potrzeby związane ze słabszym słuchem, wzrokiem lub chorobami otępiennymi. Naczelną zasadą udzielanej pomocy powinna być zasada poszanowania autonomii i niezależności każdej osoby starszej, bez względu na poziom sprawności fizycznej i mentalnej, co oznacza m.in. zapewnienie odpowiedniej asystencji osobistej w przypadkach osób, które będą tego potrzebowały.

Rzecznik zwrócił także uwagę na szczególne potrzeby osób z niepełnosprawnościami, które przekraczają granicę ukraińsko-polską. Potrzeby osób z niepełnosprawnościami były identyfikowane jak najwcześniej po to, aby

²⁰⁵ XI.543.104.2022 z 12 kwietnia 2022 r.

zapropomowane wsparcie było adekwatne do zgłaszanych potrzeb. Powinno ono obejmować także środki transportu z przejść granicznych do punktów recepcyjnych, dostosowane do indywidualnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych. Niezbędne jest również zapewnienie leków, sprzętu medycznego oraz ułatwiającego poruszanie się, w tym wózków dla osób z niepełnosprawnością narządu ruchu lub w słabszej kondycji fizycznej.

Rzecznik wskazał również na sytuację społeczności romskiej, której członkowie przybywają do Polski. Bez wątpienia społeczność romska, która w Ukrainie według szacunków liczyć może nawet kilkaset tysięcy osób, jest szczególnie narażona na przemoc w warunkach każdego konfliktu zbrojnego. Potwierdzają to rozmowy prowadzone przez pracowników Biura RPO z Romami, którzy korzystają już z miejsc noclegowych w punktach recepcyjnych. Doceniając reakcję społeczeństwa oraz władzy publicznej na powodowany wojną kryzys w Ukrainie, Rzecznik zaapelował²⁰⁶ do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy, aby system wsparcia osób opuszczających terytorium Ukrainy w związku z aktualnym zagrożeniem dla życia i zdrowia był wrażliwy na potrzeby grup w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

W odpowiedzi Pełnomocnik zapewnił²⁰⁷, że niezależnie od istniejących już przepisów w przedmiotowym zakresie, podejmowane są także próby wypracowania procedur, które w praktyce byłyby odpowiedzią na pilne potrzeby osób z grup szczególnie wrażliwych, w tym przede wszystkim kobiet z dziećmi czy osób starszych. Polska, w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi, wdrożyła szereg kompleksowych działań, których celem jest m.in. sprawne i wczesne diagnozowanie przypadków handlu ludźmi, stały monitoring tego zjawiska, zapewnienie wsparcia i ochrony ofiarom, przeprowadzanie szkoleń czy proponowanie zmian legislacyjnych. W odniesieniu do grup mniejszościowych przebywających na terenie RP, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika, a także sytuacji społeczności romskiej w każdej komendzie wojewódzkiej Policji zostali wyznaczeni koordynatorzy odpowiedzialni za planowanie i realizację przedsięwzięć profilaktycznych w obszarze zapobiegania mowie nienawiści, przestępstwom z nienawiści czy propagowaniu ustrojów totalitarnych. W zakresie pomocy udzielanej osobom z niepełnosprawnościami środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji

²⁰⁶ XI.518.9.2022 z 8 kwietnia 2022 r.

²⁰⁷ Pismo z 12 lipca 2022 r.

Osób Niepełnosprawnych mogą być przeznaczane na działania kierowane do obywateli Ukrainy, których pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny, na podstawie programów zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą PFRON. Środki są kierowane do obywateli Ukrainy z niepełnosprawnością według zasad określonych w tych programach.

5. Dokumenty pobytowe dla osób objętych specustawą

Do Rzecznika docierały sygnały o problemie wynikającym z niewystawiania przez polskie organy dokumentów pobytowych obywatelom Ukrainy i innym cudzoziemcom, którzy po 24 lutego 2022 r. przyjechali do Polski i korzystali z prawa pobytu i pomocy.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, osobom, których pobyt w Polsce stał się legalny na podstawie przepisów ustawy o pomocy i które równocześnie korzystają z ochrony czasowej, ustanowionej w decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r., stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującą wprowadzeniem tymczasowej ochrony (dalej: decyzja Rady), nie są wystawiane dokumenty poświadczające, po pierwsze, ich prawo do pobytu w Polsce, a po drugie objęcie ich ochroną. Takie dokumenty, w formie zaświadczeń, otrzymać mogą wyłącznie te osoby, których nie dotyczy ustawa o pomocy i które korzystają wyłącznie z ochrony czasowej. Brak dokumentów poświadczających legalny pobyt w Polsce i potwierdzających fakt spełniania przez posiadaczy określonych w decyzji Rady przesłanek objęcia ochroną czasową, w tym przekroczenia granicy w lub po dniu 24 lutego 2022 r., uniemożliwia osobom, które przebywają w Polsce na podstawie przepisów ustawy o pomocy, swobodne podróżowanie do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Bez wspomnianych dokumentów osoby decydujące się na wyjazd z Polski do innego kraju członkowskiego UE nie mogą wykazać, że rzeczywiście opuściły Ukrainę po ww. dacie i spełniają określone w decyzji Rady UE przesłanki, które czynią z nich beneficjentów ochrony czasowej. Jednocześnie ustawa o pomocy nie przewiduje żadnego trybu, w ramach którego objęte tą ustawą kategorie osób mogłyby wnioskować o wydanie dokumentu poświadczającego, że spełniają przesłanki do korzystania z takiej ochrony na terytorium państw członkowskich UE. Rzecznik

zwrócił się²⁰⁸ do Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano²⁰⁹ Rzecznika, że w celu uregulowania kwestii przemieszczania się obywateli Ukrainy w ramach strefy Schengen i przekraczania granicy zewnętrznej UE, 12 lipca 2022 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przekazało Komisji Europejskiej zgłoszenie tymczasowo wykorzystywanego dokumentu elektronicznego, który jest udostępniany obywatelom Ukrainy przez Ministra Cyfryzacji w publicznej aplikacji mobilnej, a zatem prezentowany i widoczny na ekranach ich telefonów komórkowych (tzw. Diia.pl), jako poświadczającego legalność pobytu w Polsce. Informacje na temat dokumentu zostały jednocześnie przesłane do państw członkowskich UE i państw stowarzyszonych strefy Schengen. Po oficjalnej notyfikacji, dokument elektroniczny Diia.pl, będący w posiadaniu obywatela Ukrainy lub innego cudzoziemca (którego pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny na podstawie ustawy o pomocy), spełnia rolę dokumentu pobytowego służącego, wraz z ważnym dokumentem podróży, do przekraczania granicy zewnętrznej UE. Pozwala on również na przemieszczanie się w ramach strefy Schengen przez 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu.

6. Problemy romskich uchodźców z Ukrainy na dworcu w Przemyślu

Do Rzecznika dotarła informacja dotycząca sytuacji osób narodowości romskiej, uchodźców wojennych z Ukrainy, przebywających na dworcu kolejowym w Przemyślu. W dniu 29 października 2022 r. na korytarzu w budynku dworca miało nocować ponad 70 osób narodowości romskiej, głównie rodzin z dziećmi. Spali na podłodze, nie mieli również dostępu do toalet, ponieważ bezpłatne, przenośne toalety miały nie nadawać się do użytku ze względu na swój stan. Na korzystanie z płatnych toalet grupie przebywającej na dworcu brakowało środków finansowych.

Rzecznik zwrócił się do Wojewody Podkarpackiego z prośbą o zbadanie tej sytuacji oraz ustalenie, czy wskazane osoby próbowały uzyskać pomoc w punktach recepcyjnych lub w innych centrach pomocy w Przemyślu, a jeśli tak, przekazanie,

²⁰⁸ XI.540.32.2022 z 6 lipca 2022 r.

²⁰⁹ Pismo z 19 sierpnia 2022 r.

dlaczego tej pomocy nie otrzymały. Rzecznik poprosił również o ustalenie obecnego miejsca pobytu grupy²¹⁰.

W odpowiedzi podkreślono²¹¹ m.in., że dworzec kolejowy w Przemyśle pełni kluczową rolę w działaniach logistycznych związanych z relokacją uchodźców wojennych przekraczających podkarpacki odcinek granicy polsko-ukraińskiej. Z tego powodu na dworcu funkcjonuje punkt recepcyjny, którego utworzenie i obowiązek prowadzenia został nałożony poleceniem Wojewody Podkarpackiego na Prezydenta Miasta Przemyśla i jest finansowany przez Podkarpacki Urząd Wojewódzki. Wojewoda przekazała, że istotą działania punktu recepcyjnego jest udzielenie niezbędnej pomocy i zaopatrzenia na krótki okres, przed wyjazdem do miejsc docelowych w Polsce lub za granicą, dlatego pomoc świadczona w punkcie recepcyjnym ma charakter doraźny. Z uwagi na krótkotrwały charakter pobytu i dostępną infrastrukturę na terenie dworca nie ma zorganizowanej szerokiej bazy noclegowej, a do dyspozycji jest jedynie kilkadziesiąt łóżek. Podkreślono, że osoby narodowości romskiej są traktowane tak, jak wszyscy inni uchodźcy przybywający z terenów bezpośrednio objętych działaniami wojennymi. Ponadto Wojewoda potwierdziła, że w dniu 29 października 2022 r. w punkcie recepcyjnym na dworcu znajdowała się grupa 60 osób pochodzenia romskiego, jednak pomoc została udzielona w niezbędnym zakresie. Podkreślono fakt oferowanych uchodźcom usług relokacji w inne miejsca na terenie kraju i niechęć społeczności romskiej do korzystania z nich.

W kolejnym wystąpieniu skierowanym do Wojewody Rzecznik podziękował za otrzymaną odpowiedź i odniósł się do niej, uwzględniając obserwacje przedstawicieli Biura RPO, którzy w dniach 30 listopada – 1 grudnia odwiedzili punkt recepcyjny na dworcu kolejowym w Przemyśle oraz potrzeby sygnalizowane przez wolontariuszy udzielających pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy²¹². Wskazano, że doraźna pomoc, którą można uzyskać w punkcie recepcyjnym, jest znacznie ograniczona. Do znajdującego się na dworcu pomieszczenia noclegowego wstęp mają bowiem jedynie osoby posiadające ważny bilet na pociąg, a najbliższe Centrum Pomocy Humanitarnej oferuje nocleg uchodźcom maksymalnie na 48 godzin, bez możliwości ponownego skorzystania. Istnieje więc liczna grupa

²¹⁰ Pismo z 7 listopada 2022 r.

²¹¹ Pismo z 24 listopada 2022 r.

²¹² Pismo z 14 grudnia 2022 r.

uchodźców wojennych, która nie może skorzystać z noclegu w punkcie recepcyjnym na dworcu kolejowym i dla której limitowany czas pobytu w Centrum Pomocy Humanitarnej jest zbyt krótki, aby znaleźć inne miejsce zakwaterowania lub podjąć decyzję co do dalszej podróży. Problem ten dotyczy przede wszystkim osób narodowości romskiej, które z wielu powodów, także ze względu na liczne negatywne stereotypy, nie mają zwykle szans na szybkie znalezienie noclegu, dlatego wiele osób pochodzenia romskiego, po nieudanej próbie relokacji do innego miejsca, wraca do Przemyśla. Te osoby zazwyczaj nie są uprawnione do skorzystania z pomieszczenia noclegowego w punkcie recepcyjnym, najczęściej więc nocują na korytarzach w budynku dworca. Z tego powodu Rzecznik zwrócił się z prośbą do Wojewody o rozważenie możliwości postawienia przed dworcem ogrzewanych namiotów lub kontenerów, co pozwoliłoby osobom niekwalifikującym się do noclegu w punkcie recepcyjnym lub w Centrum Pomocy Humanitarnej na odpoczynek w godnych warunkach. Jednocześnie poddał pod rozwagę możliwość otwarcia centrum recepcyjnego w Przemyśle dla przybyłych do Polski z Ukrainy, które zapewniałoby możliwość długoterminowego kwaterowania. Rzecznik zwrócił również uwagę m.in. na trudności z uzyskaniem pomocy przez osoby pochodzenia romskiego z uwagi na barierę językową, konieczność ustawienia dodatkowych, bezpłatnych sanitariów, potrzebę przywrócenia punktu medycznego, poprawę transportu pomiędzy dworcem a Centrum Pomocy Humanitarnej lub innymi miejscami, gdzie uchodźcy mogą otrzymać pomoc oraz na postawienie ogrzewanych namiotów z gorącą herbatą przed budynkiem odprawy paszportowej.

W odpowiedzi Wojewoda wskazała²¹³ m.in., że przed podjęciem działań pomocowych bierze się pod uwagę wiedzę przekazywaną przez przedstawicieli Wojewody, Urzędu Miasta Przemyśla oraz podległych Wojewodzie służb, a także organizacji świadczących pomoc na terenie punktu recepcyjnego. Z tego powodu Wojewoda podkreśliła, że wnioski RPO powinny być poprzedzone konsultacjami z właściwymi komórkami organizacyjnymi Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, ponieważ przekazane zalecenia mogą być sformułowane w oparciu o opinie osób posiadających wycinkową wiedzę.

²¹³ Pismo z 13 stycznia 2023 r.

7. Zasady wypłacania świadczenia pieniężnego z tytułu zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy

Ustawa o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²¹⁴ zmieniła art. 13 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²¹⁵, dotyczący świadczenia pieniężnego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy. W wyniku zmiany wydłużeniu uległ okres, za jaki może być przyznane świadczenie z 60 dni do 120 dni, a we wniosku o świadczenie pieniężne wprowadzono konieczność podania numeru PESEL osoby przyjętej do zakwaterowania. Osoby składające wniosek, a możliwe jest złożenie wniosku tylko za okres z dołu, zobowiązane są podać imię i nazwisko osoby przyjętej do zakwaterowania oraz jej numer PESEL. Do Rzecznika zgłaszali się zaś obywatele wskazujący, że taka regulacja pozbawia ich możliwości ubiegania się o świadczenie pieniężne, a tym samym zwrotu poniesionych kosztów. Osoby udzielające schronienia obywatelom Ukrainy, nieposiadające ich numerów PESEL, nie będą mogły bowiem ubiegać się o świadczenie pieniężne z tytułu ich zakwaterowania i wyżywienia. Problem z otrzymaniem pieniędzy mogą mieć zwłaszcza osoby, które gościły u siebie uchodźców w pierwszych tygodniach po wybuchu wojny (kiedy jeszcze uproszczona procedura nadawania numeru PESEL obywatelom Ukrainy nie obowiązywała) lub te, które nie spieszyły się ze składaniem wniosków. W ocenie Rzecznika zmiana dokonana w zakresie konieczności podania we wniosku o świadczenie pieniężne numeru PESEL obywatela Ukrainy, w odniesieniu do wniosków dotyczących okresu przed datą jej wejścia w życie, tj. przed 30 kwietnia 2022 r., i złożonych po tej dacie, może budzić wątpliwości co do zgodności tej regulacji z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²¹⁶ do Pełnomocnika Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy z prośbą o przekazanie stanowiska na temat możliwości rozwiązania przedstawionego problemu.

Ustawą dokonano zmiany przepisów²¹⁷, zgodnie z postulatami zawartymi w wystąpieniu RPO.

²¹⁴ Ustawa z 27 kwietnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 930).

²¹⁵ Ustawa z 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 583 ze zm.).

²¹⁶ III.7065.87.2022 z 13 maja 2022 r.

²¹⁷ Ustawa z 8 czerwca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1383).

8. Zagrożenie realizacji świadczeń dla obywateli Ukrainy z uwagi na długotrwałe oczekiwanie na nadanie numeru PESEL

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał²¹⁸, iż ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa umożliwia uzyskanie przez te osoby wsparcia socjalnego kierowanego do rodzin, tj. świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, świadczenia dobry start, rodzinnego kapitału opiekuńczego, dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna. Prawo do wskazanych świadczeń ustala się, počawszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, nie wcześniej niż od miesiąca, w którym obywatel Ukrainy został wpisany do rejestru, a w przypadku świadczeń przysługujących na dziecko – również dziecko zostało wpisane do tego rejestru. Wniosek o przyznanie świadczeń musi zawierać m.in. numer PESEL wnioskodawcy i numer PESEL dziecka.

Celem świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, dobry start, rodzinny kapitał opiekuńczy jest udzielenie rodzinom z dziećmi wsparcia w postaci częściowego pokrycia wydatków związanych z wychowaniem i utrzymaniem dzieci. W sytuacji szczególnej, w jakiej znaleźli się uchodźcy z Ukrainy, możliwość niezwłocznego otrzymania pomocy finansowej nabiera niebagatelного znaczenia. Tymczasem w przestrzeni publicznej pojawiają się informacje o długotrwałym, nawet kilkumiesięcznym, okresie oczekiwania na nadanie obywatelom Ukrainy numeru PESEL. W ocenie Rzecznika bezwzględny wymóg posiadania przez obywateli Ukrainy numeru PESEL przy ubieganiu się o świadczenia pomocowe nie pozostawia organom administracji żadnego luzu decyzyjnego, w ramach którego mogłyby, uwzględniając wyjątkowe okoliczności, ustalić prawo do świadczeń. Długie oczekiwanie na uzyskanie numeru PESEL stwarza realne zagrożenie dla realizacji świadczeń przysługujących rodzinom i dzieciom, które przybyły na terytorium Polski z Ukrainy. W przekonaniu RPO normy prawne regulujące dostęp do świadczeń socjalnych dla obywateli Ukrainy uciekających przez wojnę, wymagają uelastycznienia z uwagi na występujące opóźnienia w procedurze nadawania numeru PESEL. Zasadne wydaje się uwzględnienie tego aspektu w kontekście daty początkowej prawa do świadczeń dedykowanych rodzinom. W obecnym stanie prawnym może bowiem dochodzić do zróżnicowania obywateli Ukrainy korzystających z uprawnień przyznanych ustawą ze względu na

²¹⁸ III.7064.223.2022 z 5 kwietnia 2022 r.

okoliczności przypadkowe, całkowicie od nich niezależne. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań prawodawczych w tym zakresie.

Minister wyjaśnił²¹⁹, że posiadanie przez obywateli Ukrainy numeru PESEL jest niezbędne do weryfikacji przez instytucje przyznające i wypłacające świadczenie wychowawcze, świadczenia rodzinne, świadczenia dobry start, rodzinny kapitał opiekuńczy oraz dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku na rzecz rodzin (gminne organy właściwe oraz ZUS) podstawowej przesłanki ich przysługiwania na podstawie przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa - tj. okoliczności, iż pobyt danego obywatela Ukrainy został uznany za legalny na mocy tejże ustawy. Obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski po 23 lutego 2022 r. i którym nadano PESEL, mają w rejestrze PESEL nadany dodatkowy symbol UKR i właśnie posiadanie przez obywatela Ukrainy numeru PESEL z symbolem „UKR” stanowi dla gminnych organów właściwych oraz ZUS potwierdzenie ww. podstawowej przesłanki legalności pobytu i stanowi podstawę do uzyskania przez obywatela Ukrainy świadczeń. Ponadto konieczność posiadania przez obywateli Ukrainy numeru identyfikacyjnego nadanego w Polsce wyklucza możliwość ewentualnych nadużyć w zakresie pobierania świadczeń dotyczących, w tym wielokrotnego, bezprawnego pobierania tych samych świadczeń na to samo dziecko.

9. Monitoring deportacji

Rzecznik już w 2020 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w związku z koniecznością zmiany treści art. 333 ustawy o cudzoziemcach²²⁰, regulującego udział niezależnych obserwatorów podczas przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Rzecznik podniósł m.in., że nieuwzględnienie RPO w katalogu podmiotów uprawnionych do obserwowania przebiegu operacji deportacyjnych prowadzi w praktyce do ograniczenia jego mandatu. Zwrócił także uwagę, iż w świetle niewielkiej liczby operacji objętych obserwacją w ostatnich latach, krajowy system monitorowania deportacji nie czyni zadość wymogowi skuteczności określonemu w art. 8 ust. 6 tzw. dyrektywy powrotowej. Z odpowiedzi udzielonej przez resort

²¹⁹ Pismo z 29 kwietnia 2022 r.

²²⁰ Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 35).

wynikało, iż Minister podziela pogląd o potrzebie adekwatnej zmiany wskazanego wyżej artykułu. Następnie Rzecznik otrzymał do zaopiniowania projekt dotyczący nowelizacji ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw. Uwagi Rzecznika, przedstawione w opinii do projektu, zostały uwzględnione w toku dalszych prac nad nowelizacją ustawy o cudzoziemcach.

Proponowane zmiany ustawowe nie trafiły jednak pod obrady parlamentu, a zamiast tego do Marszałka Sejmu skierowano projekt nowelizacji ustawy, w którym pominięto kwestię monitorowania przez Rzecznika przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik podtrzymał stanowisko wyrażone w wystąpieniach z 2020 r., zwłaszcza w świetle obserwowanego od połowy 2021 r. dynamicznego wzrostu liczby cudzoziemców przekraczających polsko-białorską granicę w sposób nieuregulowany. Aktualna sytuacja migracyjna prowadzi do znacznego zwiększenia liczby przymusowych powrotów organizowanych przez Straż Graniczną. Stąd też szczególnie istotne jest zapewnienie, aby prowadzone działania zgodne były z międzynarodowymi standardami ochrony praw osób pozbawionych wolności i obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego. Rzecznik zwrócił się²²¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o udzielenie informacji na temat przyczyn, z powodu których projekt nowelizacji ustawy o cudzoziemcach i niektórych innych ustaw nie został skierowany do dalszych prac. Jednocześnie ponownie zaapelował o podjęcie działań legislacyjnych umożliwiających Rzecznikowi pełną realizację mandatu w zakresie monitorowania operacji deportacyjnych.

W odpowiedzi Minister wskazał²²², że projekt²²³ ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, ma na celu realizację postulatów określonych w decyzji wykonawczej Rady (UE) ustanawiającej zalecenie w sprawie wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej w 2019 r. oceny stosowania przez Polskę dorobku Schengen w dziedzinie powrotów oraz zalecenia Komisji (UE) 2017/432 z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów przy wdrażaniu dyrektywy Parlamentu

²²¹ KMP.572.5.2018 z 19 kwietnia 2022 r.

²²² Pismo z 1 lipca 2022 r.

²²³ Projekt nr UC87.

Europejskiego i Rady 2008/115/WE. Aktualnie projekt UC87 oczekuje na przyjęcie przez Radę Ministrów. Mając na uwadze dynamiczną sytuację migracyjną oraz liczne zmiany legislacyjne w obszarze dotyczącym cudzoziemców, nie jest możliwe określenie terminu jego przyjęcia ani docelowego zakresu przewidzianych nim zmian i ostatecznego brzmienia projektowanych przepisów prawa.

10. Praktyki zawracania migrantów do linii granicy państwowej

W dniu 7 kwietnia 2022 r. biuro Komisarza Praw Człowieka Rady Europy opublikowało raport pt. „Wypchnięci poza granice. Cztery obszary wymagające pilnych działań, aby położyć kres naruszeniom praw człowieka na granicach Europy” dotyczący zjawiska dokonywanych przez niektóre państwa członkowskie Rady Europy, w tym Polskę, tzw. *push-backów*, czyli zawracania migrantów do linii granicy państwowej.

Według rekomendacji zobowiązania prawne państw członkowskich powinny być przestrzegane m.in. poprzez powstrzymanie się od odsyłania osób przez granice bez zastosowania wobec nich zindywidualizowanej procedury, co jest konieczne, aby zapobiec naruszeniu zasady non-refoulement, zakazu wydaleń zbiorowych lub prawa do skutecznych środków odwoławczych. Należy zatem odstąpić od przyjmowania takich regulacji prawnych lub polityk, które umożliwiają odsyłanie osób bez zapewnienia im dostępu do indywidualnej procedury. Jednocześnie w raporcie zalecono prowadzenie skutecznych i niezależnych dochodzeń w sprawie wszystkich zarzutów dotyczących przemocy wobec uchodźców i migrantów, umożliwiających karanie winnych i wypłacanie ofiarom odszkodowań, a także wydanie jasnych i wiążących przepisów oraz zasad postępowania dla organów odpowiedzialnych za kontrolę graniczną, odnoszących się do sposobu postępowania z osobami przekraczającymi granicę w miejscach do tego nieprzeznaczonych, zapewniających poszanowanie praw człowieka i standardów ochrony praw uchodźców. Co więcej, wszystkim osobom, które chcą złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy zapewnić dostęp do sprawiedliwej i skutecznej procedury uchodźczej obwarowanej odpowiednimi gwarancjami (w tym dostępem do informacji, tłumaczy i pomocy prawnej). Ponadto przed podjęciem decyzji o wydaleniu lub zawróceniu należy rozważyć okoliczności, w jakich znajdują się osoby zawrócone przez granicę. W tym zakresie, zdaniem Komisarza, należy ustalić, czy

osoby te będą miały dostęp do żywności, wody i doraźnej opieki zdrowotnej. W przypadku zaś, gdy takie podstawowe potrzeby nie będą zaspokojone, należy powstrzymać się od wydalenia lub zawrócenia cudzoziemca. W raporcie zwrócono także uwagę, że stosując *push-back* państwa członkowskie narażają się na ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement*, która jest silnie zakorzeniona w międzynarodowych instrumentach prawnych, zwłaszcza w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, a która zabrania państwom – stronom Konwencji zawracania uchodźców (w tym osób ubiegających się o ochronę) do miejsca, w którym groziłoby im prześladowania.

W tym kontekście Rzecznik przypomniiał, że krytycznie ocenia wprowadzone do polskiego porządku prawnego w sierpniu i październiku 2021 r., nieznanej wcześniej prawu polskiemu, procedury zawracania cudzoziemców do linii granicy oraz wydawania przez komendantów placówek Straży Granicznej postanowień o opuszczeniu terytorium RP, których wykonanie również powoduje zawrócenie cudzoziemca na białoruską stronę granicy. Rzecznik podkreślił konieczność wdrożenia zaleceń przedstawionych w raporcie Komisarza Praw Człowieka RE w celu poszanowania praw osób poszukujących ochrony międzynarodowej.

Wśród zaleceń Komisarza Praw Człowieka RE znalazło się także podjęcie działań w celu zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności w odniesieniu do praktyk kontroli granicznej. Nacisk został położony nie tylko na wzmocnienie istniejących działań w zakresie monitoringu granic prowadzonych przez krajowe instytucje praw człowieka, takie jak instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich czy krajowe mechanizmy prewencji, ale również na uznaniu ważnej roli, jaką pełnią społeczeństwa obywatelskie, indywidualni obrońcy praw człowieka oraz dziennikarze pracujący w sferze ochrony praw migrantów i uchodźców. W tym zakresie rekomendowane jest, aby państwa członkowskie zaprzestały wszelkich działań sądowych, administracyjnych lub innych, prowadzonych wobec takich osób w związku z ich aktywnością na rzecz ochrony praw migrantów oraz szybko i zdecydowanie reagowały w przypadku powzięcia wiadomości o groźbach lub użyciu przemocy wobec nich. Komisarz Praw Człowieka RE opowiada się również za zniesieniem przeszkód prawnych, administracyjnych i praktycznych, które nadmiernie ograniczają lub utrudniają pracę krajowych instytucji praw człowieka, organów międzynarodowych, organizacji pozarządowych i mediów działających na terenach przygranicznych i zajmujących się kwestiami związanymi z kontrolą

graniczną. Tymczasem, na gruncie krajowym, jedynym podmiotem działającym na rzecz praw człowieka, dopuszczonym przez organy władzy publicznej do monitorowania działań podejmowanych przez Straż Graniczną w stosunku do cudzoziemców przekraczających granicę z Polską od strony białoruskiej pozostaje Rzecznik Praw Obywatelskich. W następstwie ogłoszenia w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. stanu wyjątkowego w gminach przy granicy z Białorusią, a w późniejszym czasie wprowadzenia na mocy nowelizacji ustawy o ochronie granicy państwowej, zakazu przebywania w strefie nadgranicznej, dostępu do obszaru dotkniętego kryzysem migracyjnym pozbawione zostały m.in. organizacje pozarządowe, odgrywające kluczową rolę w systemie rejestrowania i raportowania przypadków naruszania praw człowieka, czy przedstawiciele mediów. Wprowadzenie powyższych regulacji było również przedmiotem wystąpień RPO skierowanych do Premiera oraz do Senatu RP, w których Rzecznik negatywnie ocenił m.in. istotne ograniczenie prawa jednostki do swobodnego przemieszczania się, wyrażonego w art. 52 ust. 1 Konstytucji, czy niewymienienie wśród osób wyłączonych spod zakazu przebywania na tym terenie dziennikarzy, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się²²⁴ do Premiera z prośbą o szczegółową analizę raportu Komisarza Praw Człowieka RE, a także przedstawionego wyżej stanowiska.

W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił²²⁵, że Straż Graniczna (SG) w trakcie wykonywania obowiązków służbowych bezwzględnie przestrzega przepisów prawa stanowionego wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Polsce. Ponadto SG jest zobligowana do ochrony nienaruszalności granic zewnętrznych Unii Europejskiej na mocy prawa wspólnotowego poprzez stosowanie zapisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen). SG nie prowadzi postępowań w sprawie zbiorowych wydażeń, co więcej, nie stosuje również takiej praktyki. Zawrócenie do linii granicy państwowej jest zdarzeniem unormowanym w polskich przepisach prawa i podlega realizacji wyłącznie w przypadku spełnienia przesłanek ustawowych. Podsekretarz

²²⁴ XI.543.238.2022 z 20 czerwca 2022 r.

²²⁵ Pismo z 15 września 2022 r.

Stanu zauważył, iż spośród osób, które zdecydowały się złożyć wniosek o ochronę międzynarodową w Polsce, większość nie jest zainteresowana kontynuowaniem procedury uchodźczej. Nie czekając na zakończenie procedury w polskim urzędzie, osoby te uciekają do Europy Zachodniej, głównie do Niemiec. Zalecenie RPO dotyczące opracowania dodatkowych przepisów oraz zasad postępowania organów odpowiedzialnych za kontrolę graniczną, zapewniających poszanowanie praw człowieka i standardów ochrony praw uchodźców, w odniesieniu do sposobu postępowania z osobami przekraczającymi granicę w miejscach do tego nieprzeznaczonych jest zbędne. Takie gwarancje zostały bowiem ujęte w obowiązujących przepisach prawa i są stosowane.

11. Ekstradycja do Białorusi

Jednym z zagadnień mających dużą wagę w trudnej sytuacji geopolitycznej, związanej z wojną na Ukrainie oraz kryzysem w relacjach Polski i Białorusi, jest sprawa ekstradycji, w tym zwłaszcza w zakresie wydawania obywateli innych państw do Republiki Białoruś. Rzecznika zaniepokoiło szczególnie instrumentalne wykorzystywanie przez władze Białorusi „czerwonych not” Interpolu oraz współpracy międzynarodowej w sprawach karnych.

Napływ obywateli innych Państw, w tym zwłaszcza z Ukrainy, objętych ochroną międzynarodową uzasadniają zdaniem Rzecznika rozważenie, czy władze Polski nie powinny przygotować się na ewentualność wzmożonej ilości wniosków władz Białorusi o wydanie osób „poszukiwanych” czy nawet „skazanych”.

Rzecznik wskazał na dokonaną w 2022 r. nowelizację białoruskiego Kodeksu karnego i Kodeksu procedury karnej. Pierwsza z tych nowelizacji rozszerza stosowanie kary śmierci, druga wprowadza możliwość wszczęcia specjalnego postępowania (*in absentia*) w sprawach karnych w stosunku do oskarżonych, którzy przebywają poza granicami Białorusi i unikają stawiania się przed organem prowadzącym postępowanie karne.

Zmiany te uzasadniają obawę instrumentalnego wykorzystania mechanizmu procesu *in absentia* przeciwko obywatelom Republiki Białoruś i innych państw, którzy poszukiwali schronienia w Polsce w obawie przed represjami. Wydanie ich umożliwia, obowiązująca przynajmniej do 2025 roku (wtedy bowiem nastąpi możliwość jej wypowiedzenia), umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką

Białoruś o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i karnych (dalej jako: umowa bilateralna). W tym kontekście nie bez znaczenia jest też poparcie białoruskich władz państwowych – przejawiające się w różnych formach – dla agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, która w sposób najbardziej jaskrawy godzi w zasadę pokojowego współistnienia narodów.

W ocenie RPO zarówno obecnie, jak też w przypadku ewentualnych przyszłych wniosków ekstradycyjnych kierowanych przez odnośne władze Republiki Białoruś istotny może być argument wywodzony z brzmienia art. 19 umowy bilateralnej, że pomoc prawna poprzez wydanie „pozostawałoby w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa wezwanej Umawiającej się Strony” (w tym przypadku Rzeczypospolitej Polskiej). W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik poddał²²⁶ pod rozagę wydanie wytycznych dla prokuratorów w sprawie zasad prowadzenia postępowań o międzynarodową pomoc prawną realizowaną na podstawie umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i karnych.

12. Waloryzacja wysokości świadczenia pieniężnego dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik podkreślił znaczenie wsparcia udzielanego przez Polskę osobom, które z różnych względów zmuszone są do opuszczenia swojego kraju pochodzenia w celu poszukiwania bezpiecznych i godnych warunków życia.

Wysokość świadczenia pieniężnego przysługującego cudzoziemcom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium Polski określana jest w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej²²⁷. Rozporządzenie to ustala kwoty na takim samym poziomie jak rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu

²²⁶ II.516.1.2022 z 21 sierpnia 2022 r.

²²⁷ Rozporządzenie z 19 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 311).

uchodźcy²²⁸. Kwota przyznawana uchodźcom, obowiązująca od 2005 r., wynosi aktualnie 25 zł/dzień. Rzecznik wskazał, że przez ten okres koszty utrzymania wyraźnie wzrosły. Wnioskujący o udzielenie ochrony międzynarodowej nie mają możliwości pracy zarobkowej. Dopiero, gdy postępowanie o udzielenie ochrony międzynarodowej nie zostanie, bez winy wnioskodawcy, zakończone w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, mogą oni starać się o zaświadczenie uprawniające do wykonywania pracy na terytorium RP. Waloryzacja świadczenia pieniężnego bezsprzecznie byłaby pomocą dla osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, których pobyt w ośrodku dla cudzoziemców jest z różnych względów niewskazany, dając im możliwość przygotowania się do samodzielnego życia już po uzyskaniu ochrony międzynarodowej. Z powyższych względów Rzecznik zwrócił się²²⁹ z wnioskiem o podwyższenie wysokości pomocy pieniężnej.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował²³⁰, że w Dzienniku Ustaw z dnia 10 października 2022 r. ogłoszono rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Podwyższa ono z 9 do 11 zł wysokość stawki dziennej wyżywienia zbiorowego w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP oraz związaną z tą stawką wysokość ekwiwalentu pieniężnego w zamian za wyżywienie w ośrodku.

13. Brak wsparcia psychologicznego dla cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach

Do Biura RPO docierały sygnały dotyczące braku adekwatnego wsparcia psychologicznego dla osób przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców (dalej jako: SOC lub ośrodek).

Osoby przebywające w SOC narażone są na oddziaływanie silnych bodźców emocjonalnych. Nierzadko są ofiarami przemocy psychicznej i fizycznej, w tym tortur. Na trudne doświadczenia nakłada się stres związany z przebywaniem w

²²⁸ Rozporządzenie z 8 sierpnia 2005 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1322).

²²⁹ XI.543.282.2022 z 17 października 2022 r.

²³⁰ Pismo z 17 listopada 2022 r.

warunkach detencji oraz pobytem w kraju, którego języka i kultury cudzoziemcy nie rozumieją. Stąd dostęp do odpowiedniej pomocy nie tylko medycznej, ale również psychologicznej ma znaczenie dla stanu psychofizycznego osób poddanych detencji w SOC. Opublikowany w czerwcu 2022 r. raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur pt. „Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi” zdiagnozował podstawowe problemy dotyczące zapewnienia stosownej opieki psychologicznej cudzoziemcom przebywającym w SOC. Przede wszystkim liczba psychologów okazała się niewystarczająca w stosunku do liczby osób, które mają korzystać ze wsparcia. Istotne jest również, aby SOC umożliwiał dostęp do więcej niż jednego psychologa, dając tym samym cudzoziemcom możliwość wyboru i zwiększając szansę na uzyskanie wsparcia od osoby, którą obdarzą zaufaniem. Brak zaufania przekreśla bowiem skuteczność pomocy psychologicznej. W ocenie Rzecznika cudzoziemcom przebywającym w SOC należy zatem umożliwić kontakt z psychologami zewnętrznymi w stosunku do instytucji, w jurysdykcji której się znajdują. Jednym ze środków mogących poprawić obecną sytuację może być przyjęcie pomocy zewnętrznej, przede wszystkim ze strony organizacji pozarządowych posiadających niezbędne doświadczenie i warunki do efektywnego wsparcia Straży Granicznej. Jednak do Biura RPO docierały sygnały, że komendanci SG zarządzający ośrodkami z reguły odrzucali oferowaną przez organizacje pozarządowe pomoc. Stąd Rzecznik zwrócił się²³¹ do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o poinformowanie o podjętych decyzjach i działaniach w tym zakresie.

Komendant wskazał²³², że Straż Graniczna już w 2015 r. wdrożyła do swoich procedur tryb postępowania pozwalający na wczesną identyfikację osób należących do grupy szczególnego traktowania, stały monitoring tych osób oraz zapewnienie im odpowiedniej opieki medycznej i psychologicznej. We wszystkich obiektach detencji administracyjnej stworzone zostały odpowiednie warunki optymalizujące pobyt cudzoziemca poprzez stały nadzór i wsparcie w postaci specjalistów (opiekun socjalny, psycholog wewnętrzny) powołanych do wczesnej identyfikacji osób o szczególnych potrzebach. Komendant Główny SG zauważył, że wdrożony i funkcjonujący katalog rozwiązań ułatwiających identyfikację i dalszą opiekę dla tej

²³¹ XI.540.45.2022 z 17 października 2022 r.

²³² Pismo z 15 listopada 2022 r.

grupy cudzoziemców obejmuje również dodatkowe wsparcie w postaci konsultacji psychologicznych gwarantowanych przez psychologów zewnętrznych, niezwiązanych bezpośrednio ze Strażą Graniczną. W przypadku osób należących do grup szczególnie wrażliwych, wsparcie psychologiczne udzielane jest z uwzględnieniem specyfiki ich sytuacji. Dodatkowo gwarantowana jest również pomoc psychiatryczna i możliwość korzystania z terapii leczenia uzależnień.

14. Sytuacja cudzoziemców po zwolnieniu ich z ośrodków strzeżonych

Zgodnie z art. 89cb ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „ustawa o udzielaniu ochrony”), w przypadku gdy z ośrodka strzeżonego zwalniane są ubiegające się o ochronę międzynarodową osoby z niepełnosprawnością, osoby w podeszłym wieku, osoby samotnie wychowujące dziecko lub kobiety ciężarne, organ Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu tej osoby, zobowiązany jest zapewnić transport do ośrodka recepcyjnego oraz, w uzasadnionych przypadkach, wyżywienie podczas tego transportu. Obowiązek ten nie istnieje w przypadkach, gdy z ośrodka zwalniane są osoby nienależące do ww. kategorii, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji faktycznej się znajdują. Tymczasem cudzoziemcy opuszczający strzeżone ośrodki zazwyczaj nie znają języka polskiego i często też nie posiadają pieniędzy w polskiej walucie, co powoduje, że podróż do miejsca docelowego obarczona jest dodatkowymi trudnościami. Część ośrodków strzeżonych oddalona jest od prowadzonych przez Urząd ds. Cudzoziemców punktów recepcyjnych o kilkaset kilometrów, a z docierających do Biura RPO sygnałów wynika, że opuszczający ośrodki strzeżone wychodzą z nich także w późnych godzinach wieczornych lub nocnych, co powoduje, że szanse na znalezienie przez cudzoziemców transportu do miejsca wskazanego przez Straż Graniczną są niewielkie. Udzielanie takim osobom pomocy zależy od możliwości i woli Komendantów Placówek lub Oddziałów Straży Granicznej, którym podlega strzeżony ośrodek. W niektórych miejscach istnieje praktyka kupowania przez funkcjonariuszy SG osobom opuszczającym ośrodek biletów na przejazd do miejsca docelowego, w innych placówkach bilety finansowane są ze środków pochodzących z funduszy europejskich lub są kupowane dzięki pomocy organizacji pozarządowych. Zdarza się jednak, że cudzoziemcy pozostawiani są bez jakiejkolwiek pomocy. Pomoc osobom opuszczającym ośrodki

zamknięte, poza wyjątkiem określonym w art. 89cb ustawy o udzielaniu ochrony, nie jest obecnie uregulowana przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Dlatego Rzecznik zwrócił się²³³ do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o analizę opisanego problemu i ocenę, czy z perspektywy Straży Granicznej konieczne jest wprowadzenie zmian w tym zakresie, na przykład poprzez odpowiednie zmiany w aktach wewnętrznych dotyczących ośrodków strzeżonych lub na poziomie koordynacji działań funkcjonariuszy poszczególnych placówek i oddziałów SG, którym podlegają strzeżone ośrodki, czy też poprzez poczynienie odpowiednich zmian w ustawie.

15. Skarga w związku z zawróceniem grupy cudzoziemców na podstawie tzw. rozporządzenia granicznego

Rzecznik skierował trzy skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w związku z zawróceniem do linii granicznej siedmioosobowej rodziny z Iraku (w tym czworga dzieci) przez funkcjonariuszy Straży Granicznej na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (dalej: rozporządzenie). Cudzoziemcy mieli komunikować funkcjonariuszom zamiar złożenia wniosku o ochronę międzynarodową. Ich deklaracja nie została w żaden sposób odnotowana. Rzecznik wskazał na naruszenie standardów konstytucyjnych, prawa europejskiego i międzynarodowego, w tym m.in. art. 56 ust. 2 Konstytucji oraz Konwencji Genewskiej, która zabrania wydalania i zawracania uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo, a także wskazał na brak ustawowego upoważnienia Ministra do wprowadzenia do rozporządzenia procedury zawracania cudzoziemców.

WSA w Białymstoku uwzględnił skargi Rzecznika Praw Obywatelskich oraz pełnomocnika cudzoziemców. Uznał m.in., że wprowadzając procedurę zawracania cudzoziemców do linii granicy MSWiA przekroczył upoważnienie ustawowe, gdyż ustawa o ochronie granicy państwowej upoważniała Ministra jedynie do zarządzenia czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu na przejściach granicznych. Nie uprawniała ona natomiast organu do ustanawiania procedury dotyczącej zawracania

²³³ XI.543.201.2022 z 28 grudnia 2022 r.

czy wydalania cudzoziemców z terytorium RP. Sąd podzielił też stanowisko RPO, że stosowanie procedury zawracana cudzoziemców do granicy godzi w prawo cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową (status uchodźcy), a tym samym narusza art. 56 ust. 2 Konstytucji RP i art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Od wyroku WSA w Białymstoku została wniesiona skarga kasacyjna przez prokuratora. Nie została ona jeszcze rozpoznana przez Naczelny Sąd Administracyjny.

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. Ograniczenie wolności zgromadzeń w ustawie o Akademii Kopernikańskiej

W myśl art. 52 ust. 1 ustawy o Akademii Kopernikańskiej raz na 5 lat organizowany jest Światowy Kongres Kopernikański. Celem tego Kongresu jest wymiana informacji, doświadczeń oraz wyników najnowszych innowacyjnych badań naukowych z ostatnich 5 lat z zakresu astronomii, ekonomii oraz medycyny. Zgodnie natomiast z art. 76 tej ustawy, w okresie od 72 godzin przed rozpoczęciem pierwszego Kongresu do 48 godzin po zakończeniu pierwszego Kongresu na terenie miasta Torunia nie będzie możliwe korzystanie z wolności zgromadzeń w formie zgromadzeń spontanicznych.

W ocenie Rzecznika treść art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej nasuwa szereg wątpliwości konstytucyjnych. Przepis ten wyłącza bowiem możliwość korzystania z wolności zgromadzeń. Przy czym wyłączenie tej wolności zgromadzeń dotyczy tylko zgromadzeń spontanicznych i obejmuje ustalony okres związany z pierwszym Światowym Kongresem Kopernikańskim. Art. 76 ustawy o Akademii Kopernikańskiej wprowadza więc zróżnicowanie w zakresie traktowania zgromadzeń, dzieląc je na te, które mogą się odbyć w trakcie pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego oraz we wskazanym okresie przed Kongresem i po nim (zgromadzenia, o których organizator zawiadamia organ gminy), oraz te, które w tym czasie są zabronione (zgromadzenia spontaniczne).

Rzecznik zwrócił się²³⁴ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o podjęcie działań mających na celu doprowadzenie krytykowanego stanu prawnego do zgodności z konstytucyjnym standardem wolności zgromadzeń.

Wystąpienie powyższe zostało przekazane do Kancelarii Prezydenta, która przygotowała projekt ustawy, zaś Sekretarz Stanu w tej Kancelarii wyjaśnił²³⁵, że wprowadzenie kwestionowanych regulacji ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa

²³⁴ VII.613.2.2022 z 7 września 2022 r.

²³⁵ Pismo z 31 października 2022 r.

i porządku publicznego podczas pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego. Ze względu na to, że z organizacją Kongresu może wiązać się zagrożenie terrorystyczne, zwiększony jest udział służb państwowych w działaniach mających na celu ochronę bezpieczeństwa. Z uwagi na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego wprowadzono zakaz uczestnictwa w zgromadzeniach spontanicznych. Ponieważ istnieje możliwość realizacji wolności zgromadzeń w czasie trwania pierwszego Światowego Kongresu Kopernikańskiego w innych formach niż zgromadzenie spontaniczne, regulacja ta mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy.

2. Potrzeba zmiany zasad umundurowania funkcjonariuszy Policji

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów, rekomendując zmianę § 28 rozporządzenia z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów w celu zapewnienia, że wszyscy umundurowani funkcjonariusze Policji będą posiadali widoczne dla osób postronnych, indywidualne znaki identyfikacyjne, umożliwiające ustalenie tożsamości funkcjonariusza przez odpowiednie organy oraz ustalenie w przepisach odpowiedniego oznaczenia nieumundurowanych funkcjonariuszy, którzy decydują się na podjęcie interwencji.

Zmiany te są konieczne dla przejrzystości działań Policji, ułatwiają identyfikację funkcjonariuszy na wypadek wątpliwości dotyczących ich działań, zaś w przypadku nieumundurowanych funkcjonariuszy mają też znaczenie dla ich bezpieczeństwa. Brak należytej identyfikacji tej grupy policjantów podejmujących interwencje, w szczególności w czasie zgromadzeń publicznych, może stanowić dla nich samych zagrożenie. Manifestanci mogą być bowiem przekonani, że zostali nielegalnie zaatakowani i w związku z tym mogą próbować zastosować obronę konieczną. Taka sytuacja może również doprowadzić do eskalacji napięcia zamiast do jego złagodzenia. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Premiera z prośbą o rozważenie wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych.

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. Zwrot pomocy finansowej na realizację wydarzeń przez Koła Gospodyń Wiejskich

Koła gospodyń wiejskich uzyskały pomoc finansową na organizację wydarzeń zachęcających do szczepień. Wydarzenia w prostej formule, zakładającej przede wszystkim udostępnienie punktu szczepień oraz przeprowadzenie co najmniej 3 atrakcji kulturalnych, miały być odpowiedzią na niski odsetek osób zaszczepionych przeciwko koronawirusowi na obszarach wiejskich. Dwa koła gospodyń wiejskich złożyły wnioski o pomoc finansową samodzielnie. We wnioskach wskazały jednakowe miejsce i czas wydarzenia i uzyskały stosowną pomoc finansową. Środki przeznaczono m.in. umowę z przychodnią zapewniającą funkcjonowanie punktu szczepień oraz przygotowanie atrakcji kulturalnych. Każde z kół zawierało samodzielne umowy, tak aby wywiązać się ze swoich indywidualnych obowiązków wynikających z udzielonej pomocy. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR wydał decyzje zobowiązujące oba koła do zwrotu udzielonej pomocy. Wskazał, że organizowanie wspólnego wydarzenia w miejsce dwóch oddzielnych nie było efektywnym i racjonalnym sposobem realizacji celu, któremu miała służyć pomoc. Stanowisko to podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny. W skargach kasacyjnych RPO wskazał, że nie ma wątpliwości, iż odbyło się wydarzenie promujące akcję szczepień i umożliwiające mieszkańcom zaszczepienie. Pomimo przeprowadzenia wydarzenia i poniesienia istotnych kosztów, oba koła zostały zobowiązane do zwrotu całości środków. Doszło zatem do „irracjonalnej sytuacji, w której pomimo faktycznego zorganizowania wydarzeń promujących szczepienia i poniesienia przez oba KGW kosztów na ich organizację, zostały one zobowiązane do zwrotu całości środków”. W ocenie RPO zastosowana wykładnia przepisów budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, organ udzielający dofinansowania posiadał bowiem pełną wiedzę na temat

przedsięwzięć organizowanych przez oba koła gospodyń wiejskich. Skargi kasacyjne oczekują na rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

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. Obowiązek zawieszania członkostwa w związkach zawodowych przez kandydatów na rzeczników ds. etyki w ORLEN-ENERGA

Kolegium Związków Zawodowych ORLEN-ENERGA zwróciło się do RPO o interwencję w sprawie naruszenia praw reprezentowanych przez nie pracowników²³⁶. Władze spółki utworzyły nową funkcję – Rzecznika ds. Etyki, który ma stać na straży przestrzegania Kodeksu Etyki spółki.

W zasadach wyboru i funkcjonowania rzeczników jest wymóg, by wybrani kandydaci zawiesili członkostwo partyjne lub związkowe, składając jednocześnie oświadczenie o bezstronności. W ocenie Rzecznika budzi to wątpliwości z punktu widzenia gwarancji wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą wynikać z ustawy.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Aktywów Państwowych²³⁷ Rzecznik podkreślił, że wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i inne wolności związkowe nie spełniałyby swojego przeznaczenia, gdyby nie towarzyszyła im swoboda działalności. Samodzielność oznacza uniezależnienie związku zawodowego od pracodawców. Tym samym wszelkiego rodzaju ograniczenia działalności związkowej, które nie mają źródła ustawowego, naruszają prawo.

²³⁶ Pismo z 26 września 2022 r.

²³⁷ Pismo z dnia 21 grudnia 2022 r.

Dlatego odpowiednim i zgodnym z konstytucyjnymi standardami sposobem na zapewnienie bezstronności rzeczników ds. etyki byłoby poprzestanie na zobowiązaniu ich do złożenia oświadczenia o bezstronności.

Odpowiadając na pismo Rzecznika, Minister poinformował²³⁸, że zgodnie z przepisem art. 9b ustawy o działach administracji rządowej dział aktywa państwowe obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony jego interesów, co w konsekwencji oznacza, że Minister Aktywów Państwowych reprezentuje Skarb Państwa w wyżej określonym zakresie. Minister wskazał, że w kwietniu 2020 r. Skarb Państwa zbył w wezwaniu giełdowym wszystkie posiadane akcje spółki ENERGA S.A. na rzecz PKN ORLEN S.A. W związku z powyższym kontrolę nad ENERGA S.A. oraz jej Grupą Kapitałową sprawuje PKN ORLEN S.A. i ministerstwo nie ma uprawnień do zajęcia stanowiska w przedstawionej sprawie.

Rzecznik zwrócił się²³⁹ zatem do Minister Rodziny i Polityki Społecznej, powtarzając, że zasada nakładająca na wybranego kandydata na Rzecznika ds. Etyki wymóg zawieszenia członkostwa w związku zawodowym budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia wolność zrzeszania się w związkach zawodowych. Przewidziane w „Zasadach wyboru i funkcjonowania Rzeczników ds. Etyki” ograniczenia działalności związkowej nie mają też umocowania ustawowego.

Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i inne wolności związkowe nie spełniałyby swojego przeznaczenia, gdyby nie towarzyszyła im swoboda działalności – zewnątrz (samodzielność) i wewnątrz (samorządność) – już utworzonego związku. Z wolności tych wypływają bezpośrednio prawnie chronione zasady niezależności i samorządności związków zawodowych. Samodzielność oznacza uniezależnienie związku zawodowego od pracodawców. Tym samym wszelkiego rodzaju ograniczenia działalności związkowej, które nie mają źródła ustawowego, naruszają prawo.

²³⁸ Pismo z 10 stycznia 2023 r.

²³⁹ III.7044.61.2022 z 23 stycznia 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. Zmiana zasad dostępu do urzędu sędziego

Do Rzecznika wpływały skargi wskazujące na wątpliwości konstytucyjne wynikające z brzmienia art. 18 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy –Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw²⁴⁰. Zgodnie ze wskazanym przepisem osoba, która ukończyła aplikację ogólną i przez określoną liczbę lat była zatrudniona w sądzie na stanowisku asesora sądowego, referendarza sądowego lub asystenta sędziego, zachowuje prawo do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego przez 7 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy.

W ocenie skarżących ustawodawca, wprowadzając negatywną przesłankę w postaci upływu okresu, po jakim kandydat traci możliwość ubiegania się w konkursie o stanowisko sędziego sądu rejonowego, narusza postanowienia Konstytucji, stanowiące o równym traktowaniu podmiotów i zakazie dyskryminacji, art. 60 Konstytucji gwarantujący równy dostęp do służby publicznej oraz zasadę ochrony praw nabytych. Zastrzeżeniem związanym z przedstawionym projektem ustawy o ustroju sądów powszechnych podnoszonym w skargach jest także brak możliwości, aby referendarz sądowy został powołany na stanowisko sędziego. Możliwość taką posiadają osoby, które wykonywały zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza co najmniej przez sześć lat. Referendarz sądowy może natomiast zostać powołany na stanowisko asesora, jeżeli był zatrudniony na stanowisku referendarza sądowego co najmniej przez 5 lat i złożył egzamin sędziowski, i dopiero po co najmniej 3-letniej asesurze ubiegać się o stanowisko sędziego. W świetle kwalifikacji, jakie należy posiadać, aby zostać zatrudnionym na stanowisku referendarza sądowego, ograniczenie takie nie znajduje uzasadnienia. Referendarze w postępowaniu cywilnym wykonują wszystkie czynności w postępowaniu upominawczym (w tym również elektronicznym postępowaniu upominawczym) oraz w postępowaniu nakazowym, wydają europejskie nakazy zapłaty, zarządzenia w europejskim postępowaniu nakazowym oraz zarządzenia w

²⁴⁰ Ustawa z 11 maja 2017 r. (Dz.U. poz. 1139).

europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń, stwierdzają też wykonalność europejskiego nakazu zapłaty. Ponadto referendarze podejmują szereg istotnych czynności zastrzeżonych dla sądu w postępowaniu egzekucyjnym, w ramach tzw. czynności wstępnych (weryfikacja braków formalnych), rozpoznają wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu, prowadzą postępowanie wieczystoksięgowe, podejmując prawie wszystkie czynności w postępowaniach dotyczących rejestrów i ewidencji prowadzonych przez sądy (z wyjątkiem prowadzenia rozprawy) oraz w sprawach z zakresu prawa spadkowego (z wyjątkiem prowadzenia rozprawy, zabezpieczenia spadku oraz przesłuchania świadków testamentu ustnego). Stąd proponowana regulacja może skłaniać część referendarzy do rezygnacji z wykonywanego zawodu na rzecz powrotu odpowiednio do notariatu, adwokatury lub samorządu radcowskiego tylko po to, aby w przyszłości móc ubiegać się o stanowisko sędziowskie. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się²⁴¹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wzięcie pod rozwagę przedstawionych uwag.

Minister zapewnił²⁴², że osoby, które ukończyły aplikację ogólną oraz przez okres co najmniej pięciu lat były zatrudnione na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego, a w dniu wejścia w życie powołanej ustawy spełniały warunki do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego, zachowują to prawo przez siedem lat od dnia wejścia w życie tej ustawy. Celem ukształtowania modelu obejmowania stanowisk sędziowskich było, aby przyszłe kadry sędziowskie zostały rekrutowane – w pierwszej kolejności – spośród absolwentów aplikacji sędziowskiej prowadzonej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, uzupełniając zaś – spośród przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Uzasadnieniem powyższego rozwiązania było przekonanie, że osoby, które ukończyły aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, są w najpełniejszy sposób przygotowane do wykonywania zawodu sędziego. Odnosząc się do drugiego z sygnalizowanych postulatów, dotyczących uwzględnienia w projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych rozwiązania przewidującego możliwość ubiegania się o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego przez osoby zatrudnione na stanowisku referendarza sądowego, Minister poinformował, że wskazany projekt znajduje się na etapie uzgodnień

²⁴¹ VII.510.50.2022 z 2 lipca 2022 r.

²⁴² Pismo z 31 sierpnia 2022 r.

międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania, można więc zgłaszać do niego wszelkie uwagi.

2. Proces rekrutacji do Urzędu Prokuraturii Generalnej RP

Do Rzecznika wpłynęła skarga na zasady rekrutacji do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, które mogą naruszać konstytucyjne prawo równego dostępu do służby publicznej oraz zasadę równego traktowania.

Rzecznik zwrócił się²⁴³ do Prokuraturii Generalnej o zajęcie stanowiska, wskazując, że ustawa o Prokuraturii Generalnej nie reguluje sposobu przeprowadzenia naboru. Mówi jedynie, że powinien on być otwarty i konkurencyjny. Również w aktach wykonawczych brak jest określenia zasad rekrutacji. Brak określenia procedury w ustawie uniemożliwia kandydatom kontrolę, czy odbyła się ona zgodnie z prawem. Narusza to prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz zasadę legalizmu. Zgodnie z nią organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Po analizie nadesłanych wyjaśnień²⁴⁴ Rzecznik uznał, że rekrutacja na podstawie wewnętrznych regulacji i „utrwalonych dobrych praktyk” nie daje wystarczającej gwarancji, że nabór będzie otwarty i konkurencyjny. Zapewnienie właściwego funkcjonowania Prokuraturii Generalnej wymaga w szczególności, aby osoby w niej zatrudnione były rekrutowane w oparciu o kwalifikacje merytoryczne. Procedura powinna zaś być przejrzysta i skonstruowana w sposób eliminujący wszelką dyskryminację. Z tych powodów Rzecznik zwrócił się²⁴⁵ do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie uzupełnienia ustawy o Prokuraturii Generalnej. W nadesłanej odpowiedzi stwierdzono²⁴⁶, że przepisy ustawy o Prokuraturii Generalnej nie wymagają wprowadzenia zmian. W odpowiedzi KPRM przedstawiła argumenty przemawiające za pozostawieniem dotychczasowych przepisów i przyjęciu, że obowiązujące rozwiązania zapewniają realizację i ochronę konstytucyjnych praw osób zainteresowanych podjęciem pracy w Prokuraturii.

²⁴³ Pismo z 23 listopada 2021 r.

²⁴⁴ Pismo z 14 grudnia 2021 r.

²⁴⁵ III.603.2.2021 z 16 lutego 2022 r.

²⁴⁶ Pismo z 6 czerwca 2022 r.

3. Uniemożliwienie osobom zatrudnionym w Prokuraturze Generalnej RP ubiegania się o wpis na listę adwokatów

Omówienie: Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu.

Art. 61 – Prawo dostępu do informacji publicznej

- 1. 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.*
- 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych 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.*

1. Wniosek do TK dotyczący ustawy o dostępie do informacji publicznej

Przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisła pozostaje sprawa dotycząca ustawy o dostępie do informacji publicznej (sygn. akt K 1/21). W postępowaniu tym RPO stoi na stanowisku, że co do zasady powinno ono ulec umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania. TK nie jest bowiem organem powołanym do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w orzecznictwie sądowym, a kwestię kolizji prawa do prywatności z prawem dostępu do informacji publicznej TK rozstrzygnął już w wyroku z 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05). Potwierdził wtedy, że wyjątek od zasady ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest uzasadniony z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. Zdaniem Rzecznika przyjęte na gruncie orzecznictwa TK i sądów administracyjnych szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej, które umożliwia udostępnienie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, stanowi przejaw zasady jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej i nie prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do prywatności. W związku z rozszerzeniem zarzutów przez Wnioskodawcę RPO przedstawił²⁴⁷ dodatkowe uwagi w tym postępowaniu.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez TK.

²⁴⁷ VII.6060.15.2020 r. z 8 września 2022 r.

2. Podstawy prawne działania funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa oraz zapewnienie dziennikarzom ochrony ich praw

Do Rzecznika trafiały skargi od dziennikarzy wskazujących na problem odmowy wpuszczenia ich na teren urzędów państwowych oraz wydarzeń organizowanych przez instytucje publiczne z uwagi na figurujące w dostępnych funkcjonariuszom SOP bazach danych informacje wskazujące na status braku dostępu do tychże wydarzeń. Dziennikarze nie są jednak w takich sytuacjach informowani o konkretnych przyczynach odmowy oraz skąd pochodzą informacje o uznaniu ich za osoby niebezpieczne, a także jaka jest ich treść. Funkcjonariusze SOP nie informują przy tym dziennikarzy o dostępnych zainteresowanym środkach odwoławczych. Taka sytuacja – zdaniem Rzecznika – stanowi naruszenie konstytucyjnych praw i wolności tychże dziennikarzy poprzez to, że wpływa ono bezpośrednio na wykonywanie przez nich obowiązków służbowych, ograniczając ich możliwości zawodowe w istotnym stopniu. W szczególności istotne znaczenie w tego typu sprawach mają także konstytucyjne regulacje dotyczące prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych, zgodnie z którymi jednostki nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji w wyniku gromadzenia przez służby publiczne danych w sposób niepodlegający rzetelnej i pełnej kontroli ich prawdziwości z możliwością odwołania się do nich przez samą osobę zainteresowaną. Możliwe ograniczenia działalności dziennikarzy rozpatrywać należy w kontekście szczególnej funkcji, jaką pełnią media w społeczeństwie demokratycznym, realizując interes publiczny dotyczący zapewnienia szerokiego dostępu do informacji. W związku z tym wszelkiego rodzaju przypadki odmowy wpuszczenia dziennikarzy na wydarzenia istotne publicznie „powinny podlegać ścisłej kontroli”.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości ustawa ta znajduje zastosowanie do przetwarzania danych przez Służbę Ochrony Państwa. Zgodnie z jej przepisami osoba, której dane dotyczą, ma prawo uzyskania co najmniej informacji dotyczących: podstawy prawnej przetwarzania, okresu przechowywania danych osobowych oraz odbiorców lub kategorii odbiorców, którym dane osobowe zostały ujawnione, w szczególności odbiorcy w państwach trzecich lub organizacjach międzynarodowych. Na wniosek udostępnieniu podlega także informacja o celu przetwarzania, kategorii danych osobowych, które są

przetwarzane, możliwości złożenia wniosku do administratora o sprostowanie lub usunięcie danych lub ograniczenie ich przetwarzania, a także o prawie wniesienia do Prezesa Urzędu Ochrony Danych osobowych skargi oraz o źródle pochodzenia danych. W tym kontekście Rzecznik wskazał, że z wyjaśnień udzielanych przez dziennikarzy wynika, że w większości przypadków nie dokonywali oni w przeszłości żadnych czynów karalnych, co mogłoby stanowić podstawę do zastosowania wobec nich jakichkolwiek sankcji jako osób stanowiących zagrożenie. Dane przetwarzane przez Służbę Ochrony Państwa mogą być więc nieprawdziwe, co dziennikarz powinien móc skutecznie podważyć, biorąc pod uwagę, że jego negatywna weryfikacja na podstawie tych danych uniemożliwia mu wykonywanie obowiązków zawodowych i wpływa na jego interesy majątkowe.

RPO podkreślił zatem, że przepisy nie mogą pozwalać na całkowitą arbitralność decyzji funkcjonariuszy publicznych połączoną z brakiem informacji o powodach jej podjęcia. Sytuacja taka stanowi – także na gruncie prawa polskiego – naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którymi stanowienie i stosowanie prawa nie może stawać się „swoistą pułapką dla obywatela”, którego prawa mogą być ograniczane jedynie na podstawie jasnych i znanych wcześniej reguł, których skutki są w sposób wyraźny przewidywalne. Rzecznik zauważył także, że uprawnienia funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa wymienione w art. 21 ustawy o Służbie Ochrony Państwa powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte, oraz w zakresie niezbędnym w danych okolicznościach do zrealizowania celu dokonywanej czynności. Rzecznik zwrócił się²⁴⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zajęcie stanowiska w odniesieniu do wskazanych w wystąpieniu problemów.

Minister wyjaśnił²⁴⁹, iż kryterium brany pod uwagę przez SOP podczas procesu weryfikacji jest bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie oraz obiektów podlegających ochronie. Zawód, jaki wykonuje osoba, w stosunku do której funkcjonariusze formacji podejmują przewidziane przepisami prawa czynności, nie może wpływać na stopień ich zaangażowania w zapobieganie popełniania przestępstw przeciwko osobom i obiektom ochranianym przez SOP. Tym samym dziennikarze, tak jak inni obywatele, mogą spotkać się z odmową

²⁴⁸ VII.564.82.2021 z 20 czerwca 2022 r.

²⁴⁹ Pismo z 20 października 2022 r.

udzielenia informacji o zgromadzonych na ich temat danych, gdy zaistnieje choćby jedna z przesłanek wymienionych w art. 26 ustawy o ochronie danych. Minister stwierdził, że działania podejmowane przez Służbę Ochrony Państwa są legalne, zaś przepisy regulujące kwestię poruszaną w wystąpieniu nie wymagają zmiany.

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. Wniosek do TK dotyczący nowelizacji Kodeksu wyborczego

Rzecznik skierował²⁵⁰ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy²⁵¹ z Konstytucją.

Do Rzecznika wpływały skargi od osób, które w wyniku wejścia w życie znowelizowanych przepisów regulujących materię prawa wybieralności utraciły z mocy samego prawa zajmowane w dniu wejścia w życie tych przepisów stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W wyniku dokonanej nowelizacji art. 11 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego otrzymał nowe brzmienie. Według niego nie ma prawa wybieralności w wyborach osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, z tym że w przypadku wyborów, o których mowa w § 1 pkt 6 (a więc wyborów wójta, burmistrza, prezydenta miasta), skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Rzecznik zauważył, że w powyższym zakresie dotyczącym wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dokonana zmiana poszerzyła przesłankę utraty biernego prawa wyborczego. Utratę biernego prawa wyborczego powoduje nie tylko, tak jak dotychczas, skazanie na karę pozbawienia wolności, ale także każde prawomocne skazanie (np. na karę grzywny) za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Zgodnie z art. 492 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek utraty prawa wybieralności. W związku z tym, w stosunku do osób pełniących funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawodawca postanowił, że utracą one prawo wybieralności także wówczas, gdy czyn został popełniony przed datą wejścia w życie ustawy, lecz prawomocne skazanie na karę

²⁵⁰ II.561.1.2022 z 29 czerwca 2022 r., sygn. akt K 10/22.

²⁵¹ Ustawa z 31 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 273).

inną niż kara pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe nastąpiło po tej dacie. Rozwiązanie wiążące utratę prawa wybieralności z datą wydania prawomocnego wyroku skazującego, a więc z przesłanką, która jest zależna przede wszystkim od sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a nie z datą popełnienia czynu zabronionego, nasuwa istotne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Może ono prowadzić do sytuacji, w której bezpośrednim wynikiem naruszenia prawa strony postępowania do rozpatrzenia jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki będzie pozbawienie jej także prawa wybieralności. Pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy zróżnicowanie sytuacji prawnej osób zajmujących w dniu wejścia w życie nowelizacji Kodeksu wyborczego stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie prawa wybieralności poprzez odwołanie się do skazania prawomocnym wyrokiem przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r., nie narusza zasady równości wobec prawa. Osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy pełniły funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, zostaną potraktowane przez ustawodawcę odmiennie w zakresie prawa wybieralności, w zależności od tego, czy wyrok skazujący uprawomocnił się przed wejściem w życie nowelizacji czy też do jego uprawomocnienia się doszło w terminie późniejszym. W ocenie Rzecznika analiza treści art. 4 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy prowadzi do wniosku, że wspólną cechą istotną charakteryzującą się osoby, które pełnią funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i popełniły przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe przed dniem wejścia w życie tej ustawy i za to zostały skazane na inną karę niż kara pozbawienia wolności. Odmienne potraktowanie przez ustawodawcę osób należących do tej kategorii podmiotów prowadzi do naruszenia nakazu równego traktowania i zdaniem Rzecznika nie znajduje uzasadnienia. Wprowadzone art. 4 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Nie zasługuje bowiem na akceptację sytuacja, w której osoby popełniające w tym samym czasie przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe są odmiennie traktowane w zakresie prawa do dalszego zajmowania stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku osób, które w dacie wydania prawomocnego wyroku skazującego nie zajmowały stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

utrata prawa wybieralności pełni obok funkcji represyjnej funkcję prewencyjną, to w przypadku osób zajmujących te stanowiska we wskazanej dacie na pierwszy plan wysuwa się funkcja represyjna. Z chwilą wydania prawomocnego wyroku skazującego dochodzi bowiem do pozbawienia tych osób dotychczas zajmowanego stanowiska, a w konsekwencji także do pozbawienia ich dotychczasowego źródła utrzymania. Rzecznik stwierdził ponadto, że reguła intertemporalna zawarta w art. 4 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy prowadzi do przełamania gwarancji ochronnych wynikających z konstytucyjnej zasady *nulla poena sine lege*, ponieważ wprowadza karę nieprzewidzianą przez ustawę w czasie popełnienia przestępstwa w przypadku prawomocnego skazania na inną karę niż kara pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Zdaniem Rzecznika nie ma przy tym znaczenia, że w tym przypadku ów środek prawny nie jest orzekany przez sąd, lecz skutek prawny w postaci utraty stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) następuje z mocy samego prawa. Art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji jest bowiem przede wszystkim adresowany do ustawodawcy i zakazuje mu stanowienia prawa, które wprowadza odpowiedzialność karną pod groźbą kary nieprzewidzianej w czasie popełnienia czynu zabronionego.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Potrzeba nowelizacji prawa w zakresie dotyczącym zmian terminu wyborów samorządowych

Rzecznik już w grudniu 2021 r. zgłaszał wątpliwości co do prawidłowości stosowania art. 474 § 2 w związku z art. 372 Kodeksu wyborczego w zakresie, w jakim pozwala na przekładanie terminu wyborów samorządowych zarządzanych przez Prezesa Rady Ministrów bez wyznaczania nowych terminów na dokonanie czynności wyborczych, które już upłynęły zgodnie z pierwotnie ustalonym kalendarzem wyborczym.

Praktyka ta może ograniczać zasadę powszechności wyborów, a w konsekwencji uniemożliwić odtworzenie wiarygodnego obrazu opinii wyborczej i osłabić legitymację nowo wybranych organów, skoro nie wszyscy uprawnieni wyborcy mają możliwość wyrażenia swojego zdania w akcie wyborczym. Zdaniem Rzecznika jedynie materialne rozumienie przepisów określających terminy na dokonanie czynności wyborczych, oznaczające konieczność każdorazowego

dostosowania kalendarza wyborczego w jego integralnym kształcie do rzeczywistej daty planowanych wyborów, jest prawidłowe z punktu widzenia konstytucyjnych praw wyborców oraz zasad legalizmu i prawidłowej legislacji. Przenoszenie dat wyborów, bez zmiany kalendarza wyborczego, ogranicza prawa osób, które w międzyczasie nabyły ustawowe uprawnienie do głosowania w formie alternatywnej, choćby poprzez ukończenie 60. roku życia czy nabycie zaświadczenia o niepełnosprawności. Osoby takie pozbawiane są praktycznej możliwości oddania głosu. Ich czynne prawo wyborcze jest nieproporcjonalnie ograniczone, nie wynika bowiem z niedochowania terminu do dokonania właściwych czynności wyborczych, ale z faktu zbyt odległego w czasie wyznaczenia terminu na ich dokonanie. Zmiana daty wyborów powinna pociągnąć za sobą, przynajmniej w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, zmianę całości kalendarza wyborczego, dla którego, zgodnie z treścią Kodeksu wyborczego, punktem odniesienia jest data wyborów.

Dlatego Rzecznik zwrócił się²⁵² do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP oraz Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej i zmiany treści art. 474 § 2 Kodeksu wyborczego.

²⁵² VII.602.3.2021 z 5 października 2022 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.

1. Niejednolita praktyka załatwiania petycji

Do Rzecznika wpłynęła skarga sygnalizująca, że na stronach internetowych niektórych ministerstw nie są publikowane odpowiedzi na skierowane do nich petycje.

Analiza stron internetowych poszczególnych ministerstw przeprowadzona przez RPO prowadzi do wniosku, że w niektórych przypadkach – a konkretnie: Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – dyspozycja art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach nie jest wypełniana, ponieważ udzielone odpowiedzi na petycje nie są na tych stronach publikowane (publikowane są wyłącznie skany petycji, ale już nie skany odpowiedzi na petycje). Na stronach internetowych trzech wskazanych ministerstw publikowane są – obok skanów petycji – tylko lakoniczne komunikaty o tym, że udzielono na nie odpowiedzi w określonym dniu. Z kolei w przypadku strony internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamiast skanu odpowiedzi na petycje publikowane są bardzo krótkie streszczenia tych odpowiedzi. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się²⁵³ do Premiera z prośbą o wyjaśnienia: 1. Dlaczego w centralnej administracji rządowej nie jest stosowana jednolita praktyka w zakresie publikowania na stronach internetowych ministerstw skanów odpowiedzi na petycje (zawiadomień o sposobie załatwienia petycji)? 2. Czy Kancelaria Premiera planuje podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia wskazanej praktyki w takim kierunku, aby wszystkie ministerstwa na swoich stronach internetowych publikowały w całości także odpowiedzi na petycje (zawiadomienia o sposobie załatwienia petycji)?

Jednocześnie RPO zwrócił się z wnioskiem o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nadania ust. 2 w art. 8 ustawy o petycjach następującego brzmienia: „Informacja, o której mowa w ust. 1, jest niezwłocznie

²⁵³ VII.604.18.2022 z 21 grudnia 2022 r.

aktualizowana o dane dotyczące przebiegu postępowania, w szczególności dotyczące zasięgniętych opinii i przewidywanego terminu załatwienia petycji, oraz o informację zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) zawiadomienia o sposobie załatwienia petycji, o którym mowa w art. 13 ust. 1”. Nie można bowiem wykluczyć, że źródłem niejednolitej praktyki w zakresie publikowania danych o sposobie załatwienia petycji jest niejednoznaczność art. 8 ust. 2 ustawy o petycjach w aktualnym brzmieniu. Uchwalenie proponowanej powyżej nowej regulacji tego przepisu pozwoliłoby usunąć możliwe na tle aktualnego stanu prawnego wątpliwości.

Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przekazał²⁵⁴ wskazane powyżej pismo RPO Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o analizę sprawy i udzielenie odpowiedzi.

²⁵⁴ Pismo z 20 stycznia 2023 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. Charakter prawny umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy

Rzecznik skierował²⁵⁵ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy gospodarstwo rolne przekazane na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin następcy pozostającemu w ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, należy do majątku wspólnego małżonków, czy do majątku odrębnego następcy na zasadzie analogii do umowy darowizny w rozumieniu art. 33 pkt 2 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy?”

Na tle skarg wpływających do Rzecznika wyłonił się problem dostrzeżonej w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżnej wykładni przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin²⁵⁶ (dalej jako: ustawa z 1982 r.), dotyczących charakteru prawnego umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy. Wyjaśnienie zaistniałych rozbieżności jest szczególnie istotne dla tych następców, którzy w momencie zawierania umowy znajdowali się w ustroju wspólności majątkowej małżeńskiej, w celu ustalenia przynależności nabywanego przez nich gospodarstwa rolnego – albo do majątku wspólnego małżonków, albo do majątku odrębnego następcy. Rzecznik opowiedział się za stanowiskiem o jej odrębności od umowy darowizny oraz potrzebą przyjęcia, że gospodarstwo rolne przekazane następcy pozostającemu w ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków. W ocenie RPO rozbieżności co do oceny charakteru prawnego umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy, zawartej w trybie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, wynikają z

²⁵⁵ IV.511.372.2020 z 6 kwietnia 2022 r., sygn. akt III CZP 106/22.

²⁵⁶ Ustawa z 14 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 24, poz. 133 ze zm.).

uksztaltowanych, sprzecznych wobec siebie linii orzecznich. Wątpliwości interpretacyjne istniały też na tle poprzednio obowiązującej ustawy z 1977 r., niemniej jednak zostały usunięte uchwałą Sądu Najwyższego, podjętą również na wniosek Rzecznika²⁵⁷. Ponieważ zaś ustawa z 1982 r. umowę z następcą reguluje w nieco odmienny sposób, również i na jej tle powstały rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wynikają one bezpośrednio z odmiennej wykładni prawa, jednocześnie znajdując przełożenie na orzecznictwo sądów powszechnych. Wobec tego konieczne jest ich usunięcie przez poszerzony skład Sądu Najwyższego w drodze rozstrzygnięcia wskazanego zagadnienia prawnego, w kierunku analogicznym jak w uchwale podjętej na tle przepisów obowiązujących poprzednio.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

2. Zakaz eksmisji w czasie pandemii

W wystąpieniach z dnia 1 lipca 2021 r. i z dnia 3 października 2021 r. Rzecznik poruszył problem dotyczący dalszego obowiązywania moratorium na wykonywanie tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego.

Wspomniany zakaz wynika z art. 15zzu ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁵⁸. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie wykonuje się tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. Wyjątki od tego zakazu ustanowione zostały w art. 15zzu ust. 2 wspomnianej ustawy i dotyczą jedynie orzeczeń wydanych na podstawie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 15zzu ust. 2 pkt 1) oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji wydawanych na podstawie tzw. specustaw (art. 15zzu ust. 2 pkt 2).

Do Biura RPO wpływały liczne skargi od obywateli kwestionujących dalsze obowiązywanie tego zakazu – i to zarówno od właścicieli mieszkań zajmowanych bez tytułu prawnego przez inne osoby, jak również od lokatorów mieszkań zmuszonych do znoszenia uciążliwych sąsiadów. W ocenie Rzecznika dalsze – *de*

²⁵⁷ Uchwała Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 25 listopada 2005 r., sygn. III CZP 59/05 (OSNC 2006, nr 5, poz. 79); RPO-498770/05 z 10 maja 2005 r.

²⁵⁸ Ustawa z 2 marca 2022 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.).

facto bezterminowe – utrzymywanie przez państwo zakazu eksmisji z lokali mieszkalnych, ustanowionego w tak szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym, jest nieuzasadnione, a także prowadzi do przerzucenia obowiązków państwa w zakresie przeciwdziałania bezdomności na barki obywateli. Stan taki – w sytuacji, gdy ustawodawca nie zdecydował się na zapewnienie omawianej grupie właścicieli mieszkań stosownych rekompensat (o co Rzecznik apelował we wskazanych na wstępie wystąpieniach) – pozostaje w sprzeczności z wartościami konstytucyjnymi (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W związku z masowym napływem uchodźców z Ukrainy pojawił się kolejny negatywny aspekt dalszego utrzymywania wspomnianego zakazu. W sytuacji konieczności zapewnienia zakwaterowania uchodźcom wydaje się, że dalsze utrzymywanie omawianego zakazu nie tylko stanowi barierę dla zwiększenia podaży zasobów mieszkaniowych, ale także zniechęca właścicieli mieszkań do wynajmowania swoich wolnych lokali, na co zwrócono uwagę także w środkach masowego przekazu. Kwestionowany zakaz został bowiem zniesiony jedynie w przypadkach użyczenia obywatelom Ukrainy, objętym przepisami ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, budynku lub jego części w celu tymczasowego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (art. 68 tej ustawy). Należy także podkreślić, że w miarę upływu czasu kolejne obostrzenia związane ze stanem epidemii są systematycznie znoszone przez rząd z uwagi na malejącą liczbę zakażeń. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się²⁵⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o nadesłanie informacji o stanie zaawansowania prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie wspomnianego zakazu z obrotu prawnego.

Minister poinformował²⁶⁰, że przepis art. 15zzu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który wprowadził zakaz wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, został uchylony art. 20 ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy

²⁵⁹ IV.512.42.2022 z 16 marca 2022 r.

²⁶⁰ Pismo z 20 kwietnia 2022 r.

obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 15 kwietnia 2022 r.

3. Zasady ustalania odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby Centralnego Portu Komunikacyjnego

15 września 2022 r. Sejm RP uchwalił nowelizację ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, która w przestrzeni publicznej odczytywana jest jako regulująca kwestię odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK). Ustawa ma jednak charakter systemowy, obejmuje bowiem wszystkie przypadki wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny – także na zasadach ogólnych. Ponadto reguluje zasady ustalania odszkodowania w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Tym samym rozwiązania w niej zawarte znajdują zastosowanie do zasad ustalania wysokości odszkodowań wobec wszystkich obywateli.

W wystąpieniu do Marszałka Senatu RP Rzecznik zwrócił²⁶¹ uwagę, że uchwalona przez Sejm ustawa wprowadza nowe zasady ustalania odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Przy ustalaniu jego wysokości nie uwzględnia się przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny – jej wartość określa się według dotychczasowego przeznaczenia. Jednocześnie ustawa zakłada podwyższenie ustalonej wartości rynkowej nieruchomości o tzw. bonus pieniężny (podwyższenie wysokości odszkodowania o procentowo określoną część wartości nieruchomości). Ma on stanowić zryczałtowaną formę rekompensaty związanej z przymusowym charakterem nabycia nieruchomości przez podmiot publiczny. Zdaniem Rzecznika analiza nowych rozwiązań prowadzi do wniosku, że mogą one wprowadzać dla obywateli dotkniętych wywłaszczeniem nie tylko mniej korzystne zasady ustalania wysokości odszkodowania z tego tytułu, niż obecnie obowiązujące, ale przede wszystkim nierealizujące konstytucyjnego obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania. Co więcej, uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia, dlaczego zaproponowane w nim rozwiązania miałyby być korzystniejsze dla obywateli. Nie jest też oczywiste, czy nowe tzw. bonusy pieniężne zrekompensują w należyty sposób przymusową utratę własności, a należne odszkodowanie będzie odtąd ustalane w sposób bardziej sprawiedliwy. RPO wskazał, że projekt, od momentu

²⁶¹ IV.7003.4.2021 z 27 września 2022 r.

przedstawienia jego założeń, wzbudza gwałtowne protesty opinii publicznej, a przede wszystkim osób, których nieruchomości mają zostać przejęte pod budowę CPK. Sprzeciw wyrażają także przedstawiciele gmin, przez teren których ma przebiegać infrastruktura towarzysząca (tzw. „szprychy” tworzone na potrzeby rozbudowy sieci Kolei Dużych Prędkości). W skargach podnoszone jest, że zmiana zasad ustalania odszkodowania odbywa się za szybko i bez należytego wysłuchania argumentów, obaw czy zastrzeżeń społeczności lokalnej, w tym m.in. utworzonej Rady Społecznej ds. CPK.

Najistotniejszym problemem wciąż podnoszonym w stale wpływających do Rzecznika skargach pozostaje brak ustalenia ostatecznej lokalizacji lotniska. Nie zostały też przeprowadzone analizy środowiskowe dotyczące węzła CPK. Mimo to Spółka CPK rozpoczęła realizację Programu Dobrowolnych Nabyć gruntów pod budowę lotniska. Zdaniem Skarżących sytuacja ta w praktyce powoduje zatrzymanie ruchu na rynku nieruchomości i wpływa negatywnie na ich wartość.

RPO zwrócił również uwagę na brak uwzględnienia sytuacji osób starszych lub nieporadnych w kontekście odtworzenia tym osobom dotychczasowego standardu życia po wywłaszczeniu. Szczególnie dotyczy to osób zamieszkujących obszary, na których planowane są wywłaszczenia o charakterze masowym, zatem m.in. na obszarze projektowanego CPK. Niestety, nowa ustawa nie odpowiada na obawy zainteresowanych odnoszące się do tego, jak zostanie odtworzony majątek osób starszych, samotnych i nieporadnych.

Kolejnym niezmiernie istotnym problemem pozostaje brak choćby minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” w przypadkach, gdy na drodze egzekucji administracyjnej wykonywany jest obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, wynikający z decyzji administracyjnej. Rzecznik przypomniał, że w obecnym kształcie rozwiązanie to narusza Konstytucję i wymaga pilnych zmian legislacyjnych – o co RPO upomina się od lat²⁶², bez zadowalających rezultatów. Niestety, również omawiany projekt w żaden sposób nie poprawia sytuacji osób wywłaszczanych w kontekście ochrony przed eksmisją „na bruk”.

Tak radykalna zmiana zasad ustalania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, jaka ma miejsce na gruncie nowo uchwalonej ustawy, powinna

²⁶² Zob. sprawy: IV.7214.48.2019 oraz IV.7214.40.40.2022 opisane w Rozdziale art. 75 punkt 2.

zostać poprzedzona rozważeniem wszelkich skutków społecznych nowych regulacji. Tymczasem zarówno kierunek projektowanych zmian, jak i moment ich wprowadzenia, budzą wątpliwości Rzecznika. Obecna sytuacja gospodarcza kraju – wysoka inflacja, wzrost stóp procentowych (co ma bezpośrednie przełożenie na rzeczywisty koszt kredytów), znaczący wzrost kosztów życia, cen paliw, energii, nawozów czy choćby materiałów budowlanych – w istotny sposób zmieniają sytuację osób wyłącanych. Obniżone (względem regulacji dotychczasowych) odszkodowanie w żaden sposób nie zrekompensuje im ponoszonych strat, nie mówiąc nawet o choćby częściowym odtworzeniu ich dotychczasowej sytuacji życiowej. RPO zauważył, że można mieć uzasadnione obawy, czy planowane obniżone odszkodowanie wciąż jeszcze spełnia kryteria odszkodowania „słusznego”, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Proces legislacyjny w tej sprawie nie został jeszcze zakończony: po odrzuceniu uchwalonej ustawy przez Senat RP uchwałą z 6 października 2022 r. jest ona obecnie nadal przedmiotem prac sejmowych.

4. Zasiedzenie służebności gruntowej

Postanowieniem²⁶³ Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie SK 18/18²⁶⁴, dotyczącej przepisów umożliwiających zasiedzenie służebności przesyłu, zanim jeszcze służebność ta została wprowadzona do systemu prawnego. W sprawie tej przedmiotem kontroli uczyniono art. 292 w związku z art. 172 § 1 w związku z art. 285 § 1 i § 2 w związku z art. 352 § 1 Kodeksu cywilnego – w zakresie, w jakim umożliwia on nabycie przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej w swej treści służebności przesyłu w okresie przed dniem 3 sierpnia 2008 r., a także w zakresie, w jakim umożliwia on doliczenie do wymaganego okresu – posiadania przez Skarb Państwa lub przedsiębiorstwa państwowe przed dniem 1 lutego 1989 r. Norma, która umożliwia zasiedzenie przed 2008 r., została wyinterpretowana z powyższych przepisów w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Trybunał uznał jednak, że umorzenie było konieczne, bowiem podstawą normatywną wyroków zapadłych w sprawie skarżących nie była norma odtworzona

²⁶³ Postanowienie z 8 grudnia 2022 r.

²⁶⁴ Informacja RPO za 2018 r., s. 235–236; Informacja RPO za 2019 r., s. 255; Informacja RPO za 2021 r., s. 233.

z zakwestionowanych przez nich przepisów, a zarzuty w większości nie zostały uzasadnione w sposób wystarczający ani też odpowiednio powiązane z przepisami konstytucyjnymi chroniącymi prawa lub wolności jednostki.

Problem ten wciąż czeka na merytoryczne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. W toku pozostaje m.in. dotycząca go sprawa P 10/16²⁶⁵, sprawa SK 26/20²⁶⁶, a także sprawy z trzech kolejnych skarg konstytucyjnych: SK 77/19²⁶⁷, SK 86/19²⁶⁸ oraz SK 98/19, które najpierw zostały połączone do wspólnego rozpoznania ze sprawą SK 18/18, a obecnie – wyłączone do rozpoznania odrębnego.

5. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z powodu wszczęcia postępowania karnoskarbowego

Omówienie: Art. 217 – Zasady nakładania podatków.

²⁶⁵ IV.7000.153.2016 z 3 czerwca 2016 r., sygn. akt P 10/16; Informacja RPO za 2016 r., s. 306–330.

²⁶⁶ IV.7000.95.2020 z 10 kwietnia 2020 r.; Informacja RPO za 2020 r., s. 233.

²⁶⁷ IV.7000.299.2018 z 16 grudnia 2019 r.; Informacja RPO za 2019 r., s. 255.

²⁶⁸ IV.7000.299.2018 z 20 grudnia 2019 r.; Informacja RPO za 2019 r., s. 255.

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. Możliwość odbudowy rękojmi należytego wykonywania zawodu

Ze względu na potrzebę zapewnienia skutecznej ochrony konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu Rzecznik z własnej inicjatywy zbadał kwestię dotyczącą możliwości odbudowy rękojmi z uwagi na przeszłe czyny osoby, której ta przesłanka dotyczy.

Sama konieczność badania przez organy samorządu zawodowego rękojmi ubiegającego się o przyjęcie w poczet przedstawicieli zawodu zaufania publicznego nie budzi wątpliwości, gdyż zasadnym jest, aby zawody zaufania publicznego wykonywały osoby cechujące się nienaganną postawą moralną. Niejasności powstają jednak w zakresie granic czasowych badania przeszłości kandydata. Przy ocenie przesłanki rękojmi wykonywania zawodu brane są również pod uwagę czyny popełnione w odległej przeszłości, w tym takie, których ściganie jest niedopuszczalne z powodu przedawnienia, a nawet takie, co do których nastąpiło zatarcie skazania. Osoby wydalone z samorządów zawodowych nigdy – nawet po upływie wielu lat i całkowitym odstąpieniu od tych czynów, które spowodowały ich ukaranie, oraz naprawieniu ich skutków – nie mają szansy na rehabilitację i powrót do zawodu. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia godności tych osób, która w myśl art. 30 Konstytucji jest nienaruszalna i powinna być szanowana przez władze publiczne. Jak wykazały w swoich pismach samorządy zawodowe, taki sam dożywnotni skutek ma bowiem usunięcie z korporacji, zarówno z powodu niepłacenia składek, jak i popełnienia poważnego nadużycia zawodu kosztem zdrowia, życia, wolności lub majątku „klientów”. Jest oczywiste, że dostęp do zawodów zaufania publicznego musi podlegać ograniczeniom, bo w interesie publicznym leży to, żeby zawody te były należycie wykonywane. Odmowa przywrócenia prawa wykonywania zawodu powinna jednak wynikać z niespełnienia przez osoby zainteresowane warunków merytorycznych (na przykład co do wykształcenia czy cech osobistych), a nie sztucznych przeszkód formalnych (absolutnej niedopuszczalności składania wniosku o ponowne przyjęcie do samorządu zawodowego). Dodatkowo w doktrynie wskazuje się, że – poza wyjątkowymi

sytuacjami – negatywne zachowania z przeszłości nie mogą bezterminowo, ujemnie ważyć na życiu człowieka i dożywotnio pozbawiać go możliwości wykonywania zawodu lub sprawowania funkcji. Człowiek ma prawo do poprawy oraz do odzyskania dobrego imienia, społecznego zaufania i szacunku, czyli prawo do odbudowy rękojmi. Wynika to z jego niezbywalnej i przyrodzonej godności, chronionej konstytucyjnie i stanowiącej źródło wszystkich praw i wolności jednostki. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się²⁶⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie opinii w przedmiocie ewentualnej zmiany przepisów obowiązujących we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi Minister wskazał²⁷⁰, że obowiązujące przepisy nie zawierają i nigdy nie zawierały regulacji pozbawiającej prawa ubiegania się o ponowne powołanie na stanowisko notariusza w przypadku wymierzenia kary pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii. Stwierdził przy tym, że nie jest możliwe ściśle określenie ram czasowych, w jakich należy badać przeszłość kandydata; zależy to od okoliczności konkretnej sprawy. Obowiązujące przepisy i ich dotychczasowa wykładnia zaprezentowana w orzecznictwie sądowo-administracyjnym nie wyłączają możliwości badania w zakresie przesłanki rękojmi zachowań kandydatów do zawodów zaufania publicznego, które uległy zatarciu. Niemniej jednak nawet stwierdzenie tego rodzaju zachowania, na gruncie obowiązujących regulacji, nie wyklucza możliwości uznania, że kandydat spełnia przesłankę rękojmi. W ten sposób obecne uregulowania tej przesłanki tworzą swoistego rodzaju „luz decyzyjny” pozwalający w ramach uznania administracyjnego indywidualnie ocenić organom wpisowym samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych oraz Ministrowi Sprawiedliwości okoliczności każdego przypadku kandydata aspirującego do wykonywania zawodu zaufania publicznego. Decyzje podejmowane przez te organy i Ministra Sprawiedliwości podlegają kontroli sądowo-administracyjnej, co gwarantuje zgodność z prawem tych rozstrzygnięć. Wobec tego nie zachodzą przesłanki uzasadniające wszczęcie prac zmierzających do zmiany w tym zakresie ustawy – Prawo o advokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie.

²⁶⁹ VII.561.15.2021 z 18 maja 2022 r.

²⁷⁰ Pismo z 7 czerwca 2022 r.

2. Uniemożliwienie osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej RP ubiegania się o wpis na listę adwokatów

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której Rzecznik przystąpił²⁷¹ w 2019 r., opowiadając się za niekonstytucyjnością przepisu Prawa o adwokaturze, w zakresie, w jakim uniemożliwia osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy ubieganie się o wpis na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji i złożenia egzaminu zawodowego.

Wyrokiem²⁷² Trybunału Konstytucyjnego ww. przepis uznany został za niezgodny z Konstytucją. Trybunał zgodził się ze stanowiskiem, że czynności wykonywane w ramach zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej odpowiadają merytorycznie czynnościom wykonywanym w kancelarii radcy prawnego czy adwokata.

²⁷¹ VII.511.63.2019 z 22 listopada 2019 r.

²⁷² Wyrok TK z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 68/19.

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. Zasady ustalania wynagrodzeń referendarzy sądowych

Do Rzecznika wpłynął wniosek²⁷³ Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych LEX IUSTA w sprawie dotyczącej wsparcia działań Stowarzyszenia na rzecz ustalenia wynagrodzeń referendarzy sądowych w oparciu o przepis art. 151b § 1 i 2 w związku z art. 91 § 1c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: ustawa).

Stosownie do treści ww. przepisów, podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego i odpowiednio referendarzy sądowych w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W sytuacji, gdy przeciętne wynagrodzenie jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego – przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w dotychczasowej wysokości.

Tymczasem w projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 zaproponowano, aby w roku 2023 wysokość wynagrodzeń sędziów i referendarzy sądowych była ustalana w oparciu o kwotę znacząco niższą od kwoty ustalonej w oparciu o reguły wynikające z przepisów ustawy. Oznacza to, że rok 2023 będzie trzecim rokiem z rzędu, gdy orzecznicy będą mieli ustalone wynagrodzenie nie w oparciu o przepisy ustawy, „lecz w oparciu o wskaźnik dowolnie ustalony przez władzę wykonawczą”. Okoliczność, że po raz trzeci ma miejsce naruszenie zasad ustalania wysokości wynagrodzeń orzeczników, oznacza, iż odstępstwo od zasad wynikających z

²⁷³ Pismo z 15 września 2022 r.

dyspozycji przepisu art. 151b §1 i § w związku z art. 91 §1c ustawy, nie ma charakteru wyjątkowego, lecz stało się zasadą. Dotkliwość zastosowanego rozwiązania istotnie pogłębia również obecny poziom inflacji i szybkości jej wzrostu, oraz wynikający z tego zjawiska ekonomicznego znaczny wzrost kosztów utrzymania. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się²⁷⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister poinformował²⁷⁵, że w przedłożonym Ministrowi Finansów przez Ministra Sprawiedliwości projekcie budżetu sądownictwa powszechnego na 2023 r. wydatki na waloryzację wynagrodzeń sędziów wraz z wydatkami do nich relacjonowanymi zostały zaplanowane z zastosowaniem zasad wynikających z 91 § 1c Prawa o ustroju sądów powszechnych. Ostateczny kształt budżetu będzie znany po przyjęciu przez Sejm ustawy budżetowej wraz z ustawą o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

²⁷⁴ III.7040.116.2021 z 19 września 2022 r.

²⁷⁵ Pismo z 27 września 2022 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. Brak regulacji umożliwiającej pracodawcom przeprowadzanie samodzielnej kontroli pracowników na obecność alkoholu

Rzecznik śledził stan prac nad regulacją umożliwiającą pracodawcom przeprowadzenie prewencyjnego badania pracowników na obecność alkoholu lub podobnie działających środków. W związku z licznymi skargami dotyczącymi zasad przeprowadzania przez pracodawcę prewencyjnego sprawdzania pracowników na obecność w ich organizmach alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu Rzecznik zwrócił się²⁷⁶ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie informacji dotyczących aktualnego etapu procesu legislacyjnego ustawy i przewidywanym okresie jego zakończenia i skierowania projektu ustawy do Sejmu RP.

Minister wyjaśnił²⁷⁷, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw został połączony do wspólnego procedowania z projektem zmian tego Kodeksu dotyczącym pracy zdalnej. Połączenie to nastąpiło na skutek uwagi Rządowego Centrum Legislacji zgłoszonej na końcowym etapie uzgodnień międzyresortowych i wynikało z konieczności ograniczenia liczby nowelizacji Kodeksu pracy, nie prowadziło natomiast do merytorycznej zmiany projektowanych regulacji w zakresie pracy zdalnej oraz kontroli trzeźwości pracowników i kontroli na obecność w ich organizmach środków działających podobnie do alkoholu. Minister zapewnił, że resort traktuje projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw priorytetowo i podejmuje działania, celem jak najszybszego przyjęcia przez Radę Ministrów.

W dniu 1 grudnia 2022 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw m.in. regulującą kwestie dające pracodawcom możliwości przeprowadzania samodzielnej kontroli pracowników na obecność

²⁷⁶ III.7044.65.2020 z 8 lutego 2022 r.

²⁷⁷ Pismo z 24 lutego 2022 r.

alkoholu. Ustawa została podpisana przez Prezydenta i opublikowana w Dzienniku Ustaw.

2. Prawa osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych

Do Rzecznika wpłynął wniosek Związku Zawodowego Filmowców (ZZF) o podjęcie działań w zakresie uregulowania norm dotyczących minimalnego czasu wypoczynku osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

W skierowanym do Rzecznika wniosku ZZF wskazał na brak działań prawodawcy w zakresie wprowadzenia minimalnych okresów odpoczynku (zwłaszcza dobowego) dla osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, pomimo obserwowanej od lat powolnej ekspansji ustawowych norm prawa pracy na zatrudnienie niepracownicze. Od momentu wejścia w życie Kodeksu pracy obowiązuje art. 303 § 2 k.p., w myśl którego „Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób stale wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy lub umowa o pracę nakładczą, ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy”. Tymczasem rozporządzenia określającego systemowo „zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób stale wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy lub umowa o pracę nakładczą, ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy” Rada Ministrów nigdy nie wydała. ZZF wystąpił do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie włączenia do prac legislacyjnych problemu zapewnienia minimalnych okresów odpoczynku dla osób zatrudnionych w ramach niepracowniczych podstaw zatrudnienia – zwłaszcza odpoczynku dobowego. W odpowiedzi resort poinformował, że nie są obecnie planowane prace mające na celu wprowadzenie do przepisów Kodeksu pracy obligatoryjnego, minimalnego nieprzerwanego odpoczynku dobowego dla osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. W świetle powyższego, zdaniem ZZF, mamy do czynienia z niewykonaniem przez ustawodawcę obowiązków wynikających z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

W przekonaniu RPO ocena zgodności regulacji ustawowej z art. 66 ust. 2 Konstytucji powinna skoncentrować się na okolicznościach wskazujących na potrzebę interwencji państwa w zatrudnienie cywilnoprawne. Rzecznik przychyła

się zatem do stanowiska, że naruszeniem istoty konstytucyjnego prawa do odpoczynku w przypadku zatrudnienia na podstawie umowy cywilnoprawnej jest brak ochrony prawnej takiej jednostki, która nie ma realnej możliwości kształtowania treści zobowiązania do pracy, a jednocześnie dla której zatrudnienie cywilnoprawne stanowi jedyne dostępne źródło utrzymania. Okoliczności takie występują na przykład przy produkcji audiowizualnej. Rzecznik zwrócił się²⁷⁸ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej wyjaśnił²⁷⁹, że zakres upoważnienia zawarty w treści art. 303 § 2 Kodeksu pracy nie obejmuje zasadniczo prac związanych z produkcją audiowizualną. Ewentualne wprowadzenie minimalnego obligatoryjnego odpoczynku dobowego dla osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych może – na zasadzie analogii do rozwiązań przyjętych w przepisach Kodeksu pracy – spowodować konieczność realizacji przez „zatrudniających” na podstawie tych umów innych obowiązków oraz ponoszenia odpowiedzialności z powodu ich niewykonania. Na gruncie przepisów Kodeksu pracy udzielanie pracownikowi odpoczynku dobowego zostało bowiem powiązane z pojęciem doby pracowniczej. Powyższe wiąże się również z obowiązkiem prowadzenia przez pracodawcę ewidencji czasu pracy. Natomiast z powodu naruszania przepisów o czasie pracy pracodawca może ponosić odpowiedzialność wykroczeniową. Minister wskazał, że rozwiązaniem możliwym w kwestii ewentualnej regulacji 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, jest unormowanie jej w odrębnej ustawie. Ze względu jednak na specyfikę wykonywania zawodów związanych z produkcją audiowizualną, a zwłaszcza kwestię zawierania umów z zakresu prawa cywilnego jako sposobu współpracy przy tworzeniu utworu audiowizualnego, właściwym do ewentualnego opracowania przedmiotowej ustawy jest przede wszystkim Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

²⁷⁸ III.7041.9.2022 z 5 października 2022 r.

²⁷⁹ Pismo z 25 stycznia 2023 r.

Rzecznik podejmie dalsze działania w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych, które znajdują się w warunkach porównywalnych do pracowników.

3. Rekompensata za pracę w godzinach nadliczbowych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek²⁸⁰ Rzecznika o stwierdzenie niezgodności z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej przepisów Kodeksu pracy oraz innych pragmatyk pracowniczych, które nie przewidują prawa pracowników do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego poza normalnymi godzinami pracy.

Trybunał Konstytucyjny umorzył²⁸¹ postępowanie, stwierdzając, że Rzecznik zakwestionował zaniechanie ustawodawcze, niepodlegające kognicji Trybunału.

²⁸⁰ Informacja RPO za 2015 r., s. 103.

²⁸¹ Postanowienie z 28 kwietnia 2022 r., sygn. akt K 20/15.

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. Zasady wypłaty odsetek za nieterminową wypłatę świadczeń po zniesieniu stanu epidemii

Rozporządzeniem Rady Ministrów zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁸² zniesiony został „stan epidemii” i wprowadzony „stan zagrożenia epidemicznego”. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 16 maja 2022 r. Tymczasem w dalszym ciągu obowiązuje art. 31zd ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁸³, który zmodyfikował zasady wypłaty odsetek za nieterminową wypłatę świadczeń w czasie ogłoszonego i obowiązującego stanu epidemii.

Zgodnie z ww. przepisem, jeżeli termin wydania decyzji lub wypłaty świadczeń przez ZUS przypada w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii albo w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu, w razie przekroczenia tego terminu ZUS nie jest zobowiązany do wypłaty odsetek ustawowych za opóźnienie, określonych przepisami prawa cywilnego. Przepis ten został wprowadzony z uwagi na to, że w okresie pandemii COVID-19 zwiększył się wpływ wniosków o świadczenia realizowane przez ZUS. W związku z tym, że opóźnienia w wypłacie świadczeń były spowodowane przede wszystkim wywołanym pandemią spiętrzeniem się wniosków o zasiłki, ZUS został zwolniony z wypłacania odsetek z tytułu opóźnienia. Dnia 25 marca 2022 r. do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych trafił projekt ustawy 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. Rząd miał

²⁸² Rozporządzenie z 13 maja 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1025).

²⁸³ Ustawa z 2 marca 2020 r., (Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.).

go przyjąć w II kwartale 2022 r. Jedną z proponowanych zmian przewidywała skrócenie okresu, w którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wypłaca odsetek ustawowych za wypłacone po terminie świadczenia. Z treści uzasadnienia projektu ustawy wynika, że niezasadne jest utrzymanie obowiązywania art. 31zd ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w obecnym brzmieniu z uwagi na znaczną tendencję spadkową w zakresie opóźnień ZUS w wypłacie świadczeń. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁸⁴ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac legislacyjnych dotyczących tego projektu.

Minister wyjaśnił²⁸⁵, że nadal obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego, a przepis art. 31zd ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych nie został uchylony przez inną ustawę. W tej sytuacji zwolnienie ZUS z wypłaty odsetek za opóźnienia nadal obowiązuje. Obecnie podjęto prace nad nowym projektem²⁸⁶: tj. projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, który ma rozwiązać ten problem.

2. Waloryzacja świadczeń rolniczych KRUS

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące waloryzacji rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych w 2022 r., która w ocenie skarżących nie odzwierciedla wzrostu indywidualnego świadczenia o obowiązujący od 1 marca 2022 r. wskaźnik waloryzacji wynoszący 107%.

W systemie powszechnym na gruncie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁸⁷ waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych polega na pomnożeniu kwoty świadczenia emerytalno-rentowego i podstawy jej wymiaru o określony wskaźnik waloryzacji. W systemie ubezpieczenia rolniczego na gruncie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników²⁸⁸ waloryzacja emerytur i rent rolniczych odbywa się w sposób pośredni.

²⁸⁴ III.7060.438.2022 z 27 lipca 2022 r.

²⁸⁵ Pismo z 1 września 2022 r.

²⁸⁶ Nr UD368.

²⁸⁷ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 504).

²⁸⁸ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 933).

Zgodnie obowiązującym od dnia 1 marca 2017 r. art. 48a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników emerytura podstawowa oraz emerytury i renty z ubezpieczenia rolniczego podlegają corocznie waloryzacji w terminie wskazanym dla waloryzacji emerytur i rent przysługujących na podstawie przepisów ustawy emerytalnej. Waloryzacja emerytury podstawowej polega na pomnożeniu kwoty tej emerytury przez wskaźnik waloryzacji ustalony zgodnie z przepisami emerytalnymi. Waloryzacja emerytury oraz renty polega na pomnożeniu zwaloryzowanej kwoty emerytury podstawowej przez wskaźnik wymiaru świadczenia. Jeżeli zwaloryzowana kwota emerytury lub renty z ubezpieczenia jest niższa od kwoty najniższej emerytury określonej w przepisach emerytalnych, wysokość takiego świadczenia podwyższa się (z pewnymi wyjątkami) z urzędu do tej kwoty. Jednocześnie wraz z wejściem ww. regulacji nastąpiło zniesienie powiązania emerytury podstawowej z wysokością aktualnej najniższej emerytury w systemie powszechnym.

Bazując na ogólnych zasadach waloryzacji w zależności od sytuacji gospodarczej (kształtowania się wskaźników makroekonomicznych), w ostatnich latach przeprowadzana była waloryzacja procentowa, kwotowa (w 2012 r.), procentowo-kwotowa (w latach 2015, 2017, 2019, 2020, 2021) lub były przyznawane dodatki do świadczeń.

Waloryzacja emerytury podstawowej od 1 marca 2022 r. polega na jej pomnożeniu przez wskaźnik waloryzacji ustalony zgodnie z przepisami emerytalnymi, który wynosi 107%. W związku z tym Prezes KRUS komunikatem z dnia 17 lutego 2022 r. ogłosił, że kwota rolniczej emerytury podstawowej od dnia 1 marca 2022 r. wynosi 1084,58 zł (wzrost o 7%). Waloryzacja emerytur i rent rolniczych od 1 marca 2022 r. polega zatem na przemnożeniu kwoty emerytury podstawowej wynoszącej 1084,58 zł przez wskaźnik wymiaru ustalony indywidualnie dla każdego świadczenia. Jeżeli w wyniku podwyżki (waloryzacji) wysokość świadczenia była niższa od kwoty najniższej emerytury w systemie powszechnym (od 1 marca 2022 r. 1338,44 zł) – były one podwyższane z urzędu do kwoty 1338,44 zł. Tymczasem skarżący kwestionowali mechanizm waloryzacji rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych polegający na pomnożeniu zwaloryzowanej kwoty emerytury podstawowej przez wskaźnik wymiaru świadczenia. Skarżący na przykładzie waloryzacji w marcu 2022 r. wskazywali na brak podwyższenia emerytury w sposób odzwierciedlający obowiązujący w tym

roku wskaźnik waloryzacji 107%. Skarżący podnosili, że w istocie wzrost świadczenia rolniczego w wyniku waloryzacji od 1 marca 2022 r. nie rekompensuje rosnącej inflacji, gdyż nie zachowuje realnej wartości świadczenia wobec braku wzrostu świadczeń emerytalno-rentowych o ustalony wskaźnik waloryzacji wynoszący w 2022 r. 107%. Jedną z przyczyn tego zjawiska jest zniesienie powiązania wysokości między emeryturą najniższą z systemu powszechnego oraz emeryturą podstawową. Od 1 marca 2017 r. kwota emerytury podstawowej (podwyższana jedynie o wskaźnik waloryzacji, nie kwotowo) ustalana w kolejnych terminach waloryzacji jest niższa od obowiązującej w tych terminach najniższej emerytury z systemu powszechnego. RPO wskazał, że waloryzacja ma zapobiec obniżaniu poziomu materialnego życia emerytów i rencistów w warunkach inflacji. Społecznymi celami waloryzacji są natomiast: zapewnienie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, zapobieganie wykluczeniu społecznemu emerytów i rencistów oraz wzmacnianie solidarności społecznej. Waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych stanowi jeden z elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, co oznacza konieczność istnienia mechanizmu utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie ich wartości realnej. Określenie zakresu i formy zabezpieczenia społecznego Konstytucja powierza ustawodawcy, do którego należy wybór rozwiązań optymalnych z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów ekonomicznego rozwoju kraju. W związku powyższym, w opinii Rzecznika, wymaga rozważenia kwestia zmian legislacyjnych dotyczących zasad waloryzacji rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych, bądź takiego jej kalkulowania, na gruncie obowiązującego mechanizmu (pomnożenie zwaloryzowanej emerytury podstawowej przez wskaźnik wymiaru świadczenia), aby wzrost świadczenia odzwierciedlał obowiązujący w systemie powszechnym wskaźnik waloryzacji, np. przy dodatkowym wykorzystaniu obok waloryzacji procentowej waloryzacji kwotowej, jak w latach 2019–2020. Rzecznik zwrócił się²⁸⁹ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił²⁹⁰, że kwestia waloryzacji rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych jest złożonym zagadnieniem. Ewentualne zmiany zasad jej przeprowadzania wymagają przed rozpoczęciem procesu legislacyjnego

²⁸⁹ III.7060.260.2022 z 3 czerwca 2022 r.

²⁹⁰ Pismo z 27 czerwca 2022 r.

pogłębionych prac analitycznych, podczas których wzięte zostaną pod uwagę nie tylko mechanizmy ustalania wysokości świadczeń, ale przede wszystkim możliwości płatnicze i kondycja budżetu państwa. Należy pamiętać, że składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe tylko w niewielkim procencie pokrywają wydatki na świadczenia z ubezpieczenia, a samo rolnicze świadczenie emerytalno-rentowe w ponad 90% składa się z dotacji z budżetu państwa. Obecnie rozpoczęto prace w omawianym zakresie. Kwestia możliwości zmiany zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jest analizowana. Jednocześnie należy zauważyć, że oprócz corocznej waloryzacji świadczeń emeryci i renciści otrzymują w tym roku dodatkowe wsparcie finansowe w postaci: 13. oraz 14. emerytury, co również pozytywnie wpłynie na budżety domowe, szczególnie najuboższych świadczeniobiorców. Ponadto od 1 stycznia br. nie jest pobierany podatek od emerytów i rencistów otrzymujących świadczenia do 2500 zł. Ci zaś, którzy otrzymują świadczenia wyższe, zapłacą podatek tylko od kwoty przekraczającej 2500 zł.

W wyniku tych zapowiedzi w dniu 13 stycznia 2023 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przewidującą powiązanie wysokości emerytury podstawowej z kwotą w wysokości 90% najniższej emerytury określonej w przepisach emerytalnych.

3. Zasady umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne

W ramach współpracy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców przedstawił Rzecznikowi problem warunków umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, uregulowanych w szczególności w art. 28 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁹¹ (dalej jako: u.s.u.s.).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 i 2 u.s.u.s. należności z tytułu składek, pod którym to pojęciem należy rozumieć składki, odsetki za zwłokę, koszty egzekucyjne, koszty upomnienia i dodatkową opłatę (art. 24 ust. 2 u.s.u.s.), mogą być umarzane w całości lub w części przez ZUS tylko w przypadku ich całkowitej nieściągalności, która zachodzi w sytuacjach wyliczonych w ust. 3 pkt 1–6 tego przepisu.

²⁹¹ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.).

Jeżeli w świetle tych przesłanek nie istnieją możliwości wyegzekwowania zaległych składek, występuje stan ich całkowitej nieściągalności dający ZUS możliwość podjęcia decyzji uznaniowej w przedmiocie umorzenia w całości lub w części należności z tytułu składek.

Wyjątek od tej zasady jest przewidziany w art. 28 ust. 3a u.s.u.s. – należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia mogą być w uzasadnionych wypadkach umarzane, pomimo braku ich całkowitej nieściągalności.

Przesłanki umorzenia należności w oparciu o przepis art. 28 ust. 3a u.s.u.s. określone zostały w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne²⁹² (dalej jako: rozporządzenie). Zgodnie z § 3 rozporządzenia ZUS może umorzyć należności z tytułu składek, jeżeli zobowiązany wykaże, że ze względu na stan majątkowy i sytuację rodzinną nie jest w stanie opłacić tych należności, ponieważ pociągnęłoby to zbyt ciężkie skutki dla zobowiązanego i jego rodziny, w szczególności w przypadku: 1) gdy opłacenie należności z tytułu składek pozbawiłoby zobowiązanego i jego rodzinę możliwości zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych; 2) poniesienia strat materialnych w wyniku klęski żywiołowej lub innego nadzwyczajnego zdarzenia powodujących, że opłacenie należności z tytułu składek mogłoby pozbawić zobowiązanego możliwości dalszego prowadzenia działalności; 3) przewlekłej choroby zobowiązanego lub konieczności sprawowania opieki nad przewlekle chorym członkiem rodziny, pozbawiającej zobowiązanego możliwości uzyskiwania dochodu umożliwiającego opłacenie należności.

W ocenie RPO rozporządzenie nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca w treści upoważnienia ustawowego nie zawarł bowiem wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu, posługując się ogólnym i nieprecyzyjnym sformułowaniem wskazującym na to, że wydając rozporządzenie Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, przy określaniu szczegółowych zasad umarzania, powinien uwzględnić przesłanki uzasadniające umorzenie, biorąc pod

²⁹² Rozporządzenie z 31 lipca 2003 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.).

uwagę ważny interes osoby zobowiązanej do opłacenia należności z tytułu składek oraz stan finansów ubezpieczeń społecznych. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się²⁹³ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Minister wskazał²⁹⁴, że art. 28 ust. 3b u.s.u.s. zawiera wytyczne, które wyznaczają Ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego kierunek regulacji zawartych w rozporządzeniu. Rozporządzenie stanowiące wykonanie ww. upoważnienia ustawowego zawiera szczegółowe przepisy dotyczące zasad umarzania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami tych składek. W związku z powyższym resort polityki społecznej nie podziela poglądu o braku prawidłowych wytycznych. Jednocześnie Minister poinformował, że prowadzone są analizy w zakresie zmiany przepisów dotyczących umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Przy przygotowaniu projektu aktu prawnego regulującego warunki umarzania należności ubezpieczonych będących równocześnie płatnikami składek na te ubezpieczenia, Ministerstwo weźmie pod uwagę treść wystąpienia Rzecznika.

4. Kolizja uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego osób z niepełnosprawnością i w podeszłym wieku

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych²⁹⁵ (dalej jako: u.o.ś.r.) kwestię zbiegu uprawnień zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego uregulowano w ten sposób, że świadczenia te wykluczają się wzajemnie. Rozwiązanie powyższe ma zapobiec pobieraniu świadczenia o tym samym charakterze i spełniającym identyczną funkcję z dwóch źródeł. Ustawodawca nie tylko wykluczył możliwość otrzymywania obu świadczeń jednocześnie przez osobę uprawnioną, ale ponadto wyłączył swobodę decydowania przez osobę uprawnioną, które świadczenie chce otrzymywać i wprowadził regułę kolizyjną wyłączającą przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego.

²⁹³ III.7060.214.2022 z 9 listopada 2022 r.

²⁹⁴ Pismo z 6 grudnia 2022 r.

²⁹⁵ Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 615).

W art. 16 ust. 7 u.o.ś.r. określona została specjalna procedura zwrotu nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego, w przypadku, gdy organ rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny. Przepis ten stanowi, że osobie, której przyznano dodatek pielęgnacyjny za okres, za który wypłacono zasiłek pielęgnacyjny, ZUS lub inny organ emerytalny lub rentowy, który przyznał dodatek pielęgnacyjny, wypłaca emeryturę lub rentę pomniejszoną o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconego za ten okres zasiłku pielęgnacyjnego i przekazuje tę kwotę na rachunek bankowy organu właściwego. Zgodnie z art. 16 ust. 8 u.o.ś.r. przekazanie kwoty odpowiadającej wysokości zasiłku pielęgnacyjnego uznaje się za zwrot świadczeń nienależnie pobranych. Przepisy ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych wprowadzające obowiązek pomniejszania świadczeń emerytalno-rentowych o kwotę wypłaconego zasiłku pielęgnacyjnego za okres, w którym pobierany był jednocześnie dodatek pielęgnacyjny nie uregulowały jednak ani w u.o.ś.r. ani w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako: u.o.e.r. z FUS) sposobu przekazywania informacji między organami właściwymi w sprawach obu świadczeń. W konsekwencji z żadnych norm prawnych nie wynika obowiązek wzajemnego informowania przez organy właściwe w sprawach świadczeń rodzinnych i organy emerytalno-rentowe o fakcie przyznania zasiłku lub dodatku pielęgnacyjnego. Obowiązek poinformowania organu właściwego w sprawie zasiłku pielęgnacyjnego w zakresie zmian mających wpływ na prawo świadczeń rodzinnych (w tym zasiłku pielęgnacyjnego) spoczywa na osobie uprawnionej do świadczeń. Oznacza to w zasadzie całkowite przerzucenie ciężaru odpowiedzialności za powstanie uprawnienia do kolizyjnych świadczeń na osoby starsze i z niepełnosprawnością, które ze względu na wiek i sytuację psychofizyczną winny mieć pewność co do kierowanych względem nich rozwiązań i decyzji prawnych. Sytuacja taka, w ocenie Rzecznika, wymaga podjęcia działań naprawczych szczególnie w aspekcie współdziałania organów emerytalno-rentowych z jednostkami realizującymi świadczenia rodzinne i wymiany danych między tymi organami. Problem kolizyjnych uprawnień do dodatku i zasiłku pielęgnacyjnego był przedmiotem korespondencji RPO z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W oparciu o dokonaną przez ZUS analizę, Prezes wskazał potencjalne kierunki zmian, które mogłyby przyczynić się do rozwiązania

lub zniwelowania problemu zbiegu prawa do zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego. Rekomendowano m.in.: rozszerzenie działań informacyjnych ze strony ZUS, umożliwienie pozyskiwania drogą elektroniczną przez organy właściwe w sprawach zasiłku pielęgnacyjnego informacji dotyczących pobierania dodatku pielęgnacyjnego od organów emerytalno-rentowych, a także wprowadzenie zmian legislacyjnych umożliwiających organowi emerytalno-rentowemu dostęp do rejestru centralnego utworzonego przez ministra właściwego do spraw rodziny w zakresie danych dotyczących zasiłku pielęgnacyjnego w celu realizacji obowiązków określonych w art. 16 ust. 7 i 8 u.o.ś.r. Rzecznik zwrócił się²⁹⁶ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o ustosunkowanie się do rekomendowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozwiązań i poinformowanie o podjętych działaniach.

W odpowiedzi Minister wskazał²⁹⁷, że zgodnie z przepisem art. 16 ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych, zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego. W związku z tym zasiłek pielęgnacyjny pobrany za okres, w którym osoba niepełnosprawna pobierała jednocześnie dodatek pielęgnacyjny, jest świadczeniem nienależnie pobranym i podlega zwrotowi. Uchwalona 4 czerwca 2021 r. ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny wprowadziła podstawę prawną do uruchomienia usługi elektronicznej weryfikacji przez gminy, czy dana osoba ubiegająca się lub otrzymująca zasiłek pielęgnacyjny pobiera jednocześnie dodatek pielęgnacyjny. Trwają prace nad przygotowaniem i uruchomieniem tej usługi.

Uruchomienie w przyszłości jedynie usługi elektronicznej weryfikacji przez gminy, czy dana osoba ubiegająca się lub otrzymująca zasiłek pielęgnacyjny pobiera jednocześnie dodatek pielęgnacyjny, nie wyeliminuje ryzyka powstania kolizji prawa do tych świadczeń. RPO podzielił stanowisko Prezesa ZUS odnośnie potrzeby dokonania zmian legislacyjnych umożliwiających organowi emerytalno-rentowemu dostęp do rejestru centralnego utworzonego przez ministra właściwego do spraw rodziny w zakresie danych dotyczących zasiłku pielęgnacyjnego. Takie rozwiązanie pozwoliłoby wyeliminować konieczność występowania przez organ emerytalno-rentowy do organu właściwego drogą pisemną o dane niezbędne do

²⁹⁶ III.7064.186.2017 z 18 maja 2022 r.

²⁹⁷ Pismo z 26 maja 2022 r.

realizacji tych obowiązków. W związku z tym Rzecznik ponownie zwrócił się²⁹⁸ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanych problemów dotyczących kolizji zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego oraz rozważenie zasadności zainicjowania stosownych działań prawodawczych.

Minister poinformował²⁹⁹, że przedstawione przez Rzecznika propozycje rozwiązań, w zakresie nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego za okres, w którym osoba niepełnosprawna pobierała jednocześnie dodatek pielęgnacyjny, zostaną poddane analizie w przypadku ewentualnych zmian legislacyjnych ustawy o świadczeniach rodzinnych.

5. Emerytury „czerwcowe”

Rzecznik zgłosił³⁰⁰ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności z Konstytucją braku możliwości ustalenia wysokości emerytury na nowo, w oparciu o kwartalną formułę waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, w przypadku osób, które wniosek o emeryturę zgłosiły przed dniem 1 czerwca 2021 r. (sygn. akt P 7/22).

RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁰¹ w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw³⁰² (dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w którym przepisy te nie przyznają prawa do obliczenia emerytury z uwzględnieniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a ustawy emerytalnej tym osobom, którym emeryturę przyznano od dnia 1 czerwca do dnia 30 czerwca w latach 2009–2019 są niezgodne z art. 67 ust. 1 w związku z 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Ustawa zmieniająca wprowadziła inny sposób waloryzacji składek oraz kapitału początkowego dla osób, które wystąpią o emeryturę w czerwcu. Zgodnie z dodanym z dniem 18 września 2021 r., na mocy ustawy zmieniającej przepisem art. 25a ust. 2a ustawy emerytalnej, w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku waloryzacji składek dokonuje się w taki sam sposób, jak przy

²⁹⁸ III.7064.186.2017 z 20 czerwca 2022 r.

²⁹⁹ Pismo z 22 lipca 2022 r.

³⁰⁰ III.7060.417.2022 z 1 sierpnia 2022 r.

³⁰¹ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 504).

³⁰² Ustawa z 24 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1621).

ustalaniu wysokości emerytury w maju danego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. Przepis ust. 2a stosuje się również do ubezpieczonego, który wiek uprawniający do emerytury osiągnął po dniu 31 maja danego roku. W przepisach przejściowych przewidziano, że powyższa regulacja ma zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy emerytalnej osobom, które wiek emerytalny ukończyły po dniu 31 maja 2021 r., oraz do rent rodzinnych przyznanych po osobach zmarłych po dniu 31 maja 2021 r. Emerytura lub renta rodzinna podlega ponownemu przeliczeniu w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Począwszy od 2021 r. zasady ustalania wysokości emerytur przyznawanych w czerwcu, w tym waloryzacji kapitału początkowego i składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego, są takie same, jak przy ustalaniu emerytury w maju bieżącego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. W konsekwencji przejście na emeryturę w czerwcu, począwszy od 2021 r., nie będzie mniej korzystne niż w pozostałych miesiącach II kwartału danego roku.

W ocenie Rzecznika wprowadzony ustawą zmieniającą inny sposób waloryzacji składek oraz kapitału początkowego dla osób, którym emeryturę przyznano od dnia 1 do 30 czerwca, który obowiązuje począwszy od 2021 r., i który wobec tego nie znajduje zastosowania do emerytur przyznanych w latach 2009–2019, pozostaje w sprzeczności z gwarancjami konstytucyjnymi, dotyczącymi przestrzegania zasady równości w prawie do zabezpieczenia społecznego oraz zasadą sprawiedliwości społecznej.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

6. Obniżenie świadczeń emerytalnych w związku z wejściem w życie Polskiego Ładu

Omówienie: Art. 217 – Zasady nakładania podatków.

7. Niewystarczająca wysokość świadczeń dla najbardziej potrzebujących

Omówienie: Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin.

Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia

Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

1. Alarmująca liczba zgonów z powodu COVID-19

Na początku 2022 r. oficjalna liczba zmarłych z powodu COVID-19 przekroczyła 100 tysięcy. Z przekazanych Rzecznikowi informacji wynikało, że w Polsce jest kilka razy więcej zgonów niż w krajach zachodnich.

Problem zwiększonej umieralności na COVID-19 w porównaniu do innych krajów jest złożony oraz zakorzeniony w słabości i niewydolności systemu opieki zdrowotnej. Pandemia COVID-19 uwypukliła i pogłębiła wady, z którymi system ten zmagą się od lat. System ten, w obliczu wyzwań związanych z pandemią, musi mierzyć się z nierozwiązanymi dotychczas i nawarstwiającymi się problemami, m.in. kadrowymi, niedofinansowania, zaopatrzenia w sprzęt czy dostępności świadczeń. Rodzi to obawy, czy system opieki zdrowotnej jest w stanie sprostać istniejącej sytuacji, która obnażyła i jeszcze bardziej zaznaczyła obszary wymagające natychmiastowej naprawy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się³⁰³ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska, w szczególności o wskazanie, czy Ministerstwo Zdrowia prowadzi, bądź planuje prowadzić oficjalnie dostępny rejestr, który pokazywałyby efekty leczenia w odniesieniu do całej medycyny, w tym intensywnej terapii z wyszczególnieniem śmiertelności chorych z COVID-19 leczonych na intensywnej terapii.

Minister wyjaśnił³⁰⁴, że na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (dalej jako: ustawa SIOZ) wydał rozporządzenie w sprawie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19. Krajowy Rejestr Pacjentów z COVID-19 jest rejestrem publicznym w rozumieniu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ze względu na przetwarzanie wrażliwych danych osobowych w rejestrze, niemożliwe jest ich powszechne udostępnienie. Minister Zdrowia powołał także Zespół do spraw analizy sytuacji zdrowotnej ludności w czasie pandemii COVID-19 oraz jej konsekwencji zdrowotnych. Zgodnie z zarządzeniem Ministra, Zespół, nie później niż do dnia 31 marca 2023 r., przedstawi raport z analizy sytuacji zdrowotnej

³⁰³ V.7018.38.2022 z 17 stycznia 2022 r.

³⁰⁴ Pismo z 2 stycznia 2023 r.

ludności w czasie pandemii COVID-19 oraz jej konsekwencji zawierający: wyniki analizy sytuacji zdrowotnej ludności w czasie pandemii COVID-19, opis konsekwencji zdrowotnych powstałych w związku z pandemią COVID-19, wnioski oraz propozycje zmian systemowych mających na celu wyjście z długu zdrowotnego.

2. Wyzwania dla polskiego systemu ochrony zdrowia w obliczu kryzysu uchodźczego spowodowanego wojną w Ukrainie

Rzecznik przeanalizował problemy zgłaszane przez członków Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy RPO, a także w skargach kierowanych do Biura RPO, dotyczące wpływu sytuacji wojennej w Ukrainie na polski system ochrony zdrowia. Do problemów tych należą: dostęp do leczenia, tj. wydzielenie szpitali dla obywateli Ukrainy oraz standardy relokacji, sytuacja epidemiczna dotycząca chorób zakaźnych, kwestia finansowania usług tłumaczy, leczenie w POZ, leczenie pacjentów bez dokumentacji medycznej, a także trudności w dostępie do świadczeń zdrowotnych w przypadku braku numeru PESEL. Istotny jest również dostęp do leków, tj. refundacji w ramach programów lekowych oraz dostęp do leków w przypadku braku dokumentacji medycznej. Odrębne zagadnienie stanowią warunki podjęcia pracy w zawodach medycznych w Polsce przez przedstawicieli tych zawodów napływających z Ukrainy. Włączenie kolejnej grupy pacjentów do systemu spowoduje, że liczba lekarzy jest coraz bardziej niewystarczająca. Rzecznik zwrócił się³⁰⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii i poinformowanie o podjętych, planowanych i wdrożonych działaniach.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁰⁶, że nie przewiduje się tworzenia wyodrębnionych placówek medycznych przeznaczonych dla uchodźców z Ukrainy. Finansowanie dodatkowych kosztów leczenia pacjentów – uchodźców z Ukrainy zostało zapewnione w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Środki pochodzące ze specjalnej dotacji budżetowej trafiają do podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych osobom uprawnionym. Odnośnie do sytuacji epidemicznej, nie obserwuje się gwałtownych wzrostów występowania chorób zakaźnych na terenie Polski w

³⁰⁵ V.7010.74.2022 z 13 kwietnia 2022 r.

³⁰⁶ Pismo z 12 maja 2022 r.

związku z napływem obywateli Ukrainy. Notowane są typowe choroby występujące w Polsce endemicznie (np. ospa wietrzna) oraz pojedyncze ogniska zachorowań związane z przebywaniem w punktach zbiorowego zakwaterowania uchodźców z Ukrainy. Nie ma podstawy prawnej do tego, aby NFZ pokrywał koszty związane z udziałem tłumacza przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej cudzoziemcowi. W przypadku nieposiadania odpowiedniej dokumentacji medycznej bądź wątpliwości co do kompletności czy jakości takiej dokumentacji pochodzącej innego państwa, konieczne jest poddanie pacjenta/pacjentki odpowiednim badaniom diagnostycznym w celu ustalenia właściwej ścieżki postępowania terapeutycznego. Brak numeru PESEL nie stanowi przeszkody w dostępie do świadczeń zdrowotnych dla osób uprawnionych na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Jeśli zaś chodzi o refundację w ramach programów lekowych, wskazano, że obywatel Ukrainy, którego pobyt na terytorium RP jest uznany za legalny, jest uprawniony do opieki medycznej udzielanej na terytorium Polski na analogicznych zasadach i analogicznym zakresie jak osoba ubezpieczona w Polsce, z wyjątkiem leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej. W odniesieniu do wykonywania zawodu lekarza, pielęgniarki, położnej z Ukrainy na terenie Polski Minister poinformował, że ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty reguluje trzy tryby czasowego dopuszczenia do wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty, którzy uzyskali kwalifikacje poza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej (najczęściej na terytorium Ukrainy), w ramach tak zwanej procedury uproszczonej.

3. Przyszłość systemu ochrony zdrowia psychicznego w Polsce

Rzecznik zapoznał się z „Listem Otwartym” Polskiego Towarzystwa Psychiatrii Środowiskowej, skierowanym do Premiera i przekazanym do wiadomości RPO, dotyczącym kwestii przyszłości reformy systemu opieki psychiatrycznej w Polsce.

Środowiska psychiatryczne dostrzegają sygnały świadczące o odchodzeniu od reformy systemu opieki psychiatrycznej i powrocie do archaicznego systemu scentralizowanej ochrony zdrowia psychicznego w Polsce. Tymczasem organizacje społeczne oczekują dalszego, systematycznego rozwoju sieci centrów zdrowia

psychicznego w kraju, niezmienności sposobu ich finansowania oraz wzrostu finansowania systemu ochrony zdrowia psychicznego do wysokości 6%. Rzecznik poparł te oczekiwania i zwrócił się³⁰⁷ do Premiera z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie przyszłości systemu ochrony zdrowia psychicznego w Polsce.

Minister Zdrowia poinformował³⁰⁸, że w resorcie przygotowany został program wsparcia psychiatrii dzieci i młodzieży, mający na celu poprawę sytuacji w systemie ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. W ramach programu przewidziane są dodatkowe środki na cele związane z ochroną zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży – w sumie 220 mln zł ma być przeznaczony m.in. na poprawę infrastruktury i unowocześnienie placówek, przeprowadzenie pilotażowego programu oddziaływań terapeutycznych skierowanych do dzieci i młodzieży problemowo korzystających z nowych technologii cyfrowych oraz ich rodzin, a także podniesienie wyceny świadczeń gwarantowanych w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień. Minister zapewnił, że nakłady na koszty świadczeń opieki zdrowotnej Narodowego Funduszu Zdrowia w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień, w tym psychiatria dziecięca, systematycznie rosną.

4. Potrzeby żywieniowe pacjentów onkologicznych

Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność zaadresowania potrzeb żywieniowych pacjentów onkologicznych w ramach prac nad projektem ustawy o Krajowej Sieci Onkologicznej, który przewiduje przeorganizowanie systemu leczenia onkologicznego.

Problem ten został zasygnalizowany Rzecznikowi przez towarzystwa i stowarzyszenia żywienia medycznego, które przyjęły stanowisko w sprawie konieczności zaadresowania potrzeb żywieniowych pacjentów onkologicznych w ramach prac nad projektem ustawy o Krajowej Sieci Onkologicznej. Postulaty dotyczą rozszerzenia projektu ustawy o przepisy dotyczące problemu leczenia żywieniowego pacjentów onkologicznych poprzez: doprecyzowanie zasad przeprowadzania przesiewowej oceny stanu odżywienia oraz pogłębionej oceny żywieniowej, w tym wskazanie, że ocena stanu odżywienia powinna być dokonana po raz pierwszy na etapie diagnostyki pogłębionej; nałożenie bezpośredniego

³⁰⁷ V.7016.42.2022 z 6 lipca 2022 r.

³⁰⁸ Pismo z 18 lipca 2022 r.

obowiązku odnotowywania wyników ww. badań w dokumentacji medycznej; zobowiązanie podmiotów wykonujących działalność leczniczą do zapewnienia pacjentom leczenia żywieniowego adekwatnego do potwierdzonego stanu klinicznego. Rzecznik przedstawił³⁰⁹ Ministrowi Zdrowia te uwagi z prośbą o ich uwzględnienie w toku procesu legislacyjnego.

Minister poinformował³¹⁰, że uwagi RPO zostaną przeanalizowane w toku prac nad ustawą.

5. Proces wdrażania reformy psychiatrii dzieci i młodzieży

Rzecznik wyraził zadowolenie z powodu podjęcia prac nad reformą dotyczącą psychiatrii dzieci i młodzieży.

Podstawową wadą tej reformy jest jednak przyjęta zasada rozliczania – placówkom płaci się za liczbę wykonanych usług, a nie za objęcie opieką określonej grupy potrzebujących. Wprowadzenie finansowania w drodze ryczału na populację, na wzór modelu finansowania, który jest realizowany w ramach reformy psychiatrii dorosłych, obligowałby poradnie do wzięcia odpowiedzialności za dostarczenie podstawowej opieki psychologiczno-psychiatrycznej dla określonej populacji młodzieży, bez ryzyka odsyłania pacjentów.

Kolejny problem dotyczy współpracy pomiędzy poszczególnymi poziomami referencyjnymi. Koordynacja powinna dotyczyć nie tylko ośrodków środowiskowej opieki psychologiczno-psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży (I poziom referencyjny) z poradniami zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży i oddziałem dziennym (II poziom referencyjny), ale również z oddziałami całodobowymi (III poziom referencyjny), po to, aby zapewnić płynny przepływ informacji pomiędzy różnymi referencyjnymi poziomami opieki.

Niezwykle istotną kwestią jest brak specjalistów, którzy chcą podejmować pracę w ramach kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia. Jeżeli nie zostaną opracowane rozwiązania skłaniające lekarzy, terapeutów do podejmowania pracy w opiece finansowanej przez NFZ, to nowo wykształceni specjaliści będą nadal wybierać pracę w sektorze komercyjnym, który ze względu na bariery ekonomiczne nie jest dostępny dla wszystkich pacjentów. Specjaliści wskazują również na brak systemowych rozwiązań i adekwatnego wsparcia w zakresie profilaktyki w obszarze

³⁰⁹ V.7010.175.2022 z 14 listopada 2022 r.

³¹⁰ Pismo z 17 listopada 2022 r.

zdrowia psychicznego młodych ludzi. Dostępność leczenia jest ważna, ale istotne znaczenie mają działania prewencyjne i edukacyjne prowadzone na co dzień w szkołach, jak również konsekwentne budowanie kultury dbania o dobrostan zdrowotny. Nadal w wielu szkołach uczniowie nie mają możliwości skorzystania z kompetentnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Kolejne zagadnienie dotyczy potrzeby powiązania reformy leczenia psychiatrycznego dzieci i młodzieży z reformą leczenia psychiatrycznego dorosłych. Kryzys psychiczny dziecka jest na ogół sprawą rodzinną, dlatego tak ważne jest, aby objęcie pomocą terapeutyczną czy nawet psychiatryczną dotyczyło też rodziców dziecka. Istnieje również potrzeba powołania podmiotu, który będzie koordynować wdrażaną reformę opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży. Do zadań takiego podmiotu należeć będą: prowadzenie systemowego, bieżącego nadzoru nad realizacją reformy, realizacja szkoleń dla różnych grup zawodowych zatrudnionych w poradniach, wsparcie merytoryczno-edukacyjne nowo powstałych podmiotów oraz koordynacja i opracowanie nowego standardu diagnostyczno-terapeutycznego. Rzecznik zwrócił się³¹¹ do Premiera o zainteresowanie się przedstawionymi problemami i rozważenie możliwości przekazania zasygnalizowanych kwestii do właściwych resortów.

Udzielając odpowiedzi, Minister Zdrowia zapewnił³¹², że zwiększane są nakłady finansowe przeznaczone na realizację świadczeń z zakresu psychiatrii dziecięcej. Współpraca pomiędzy placówkami realizującymi świadczenia w ramach trzech poziomów referencyjnych jest z kolei jednym z kluczowych założeń wdrażanej reformy psychiatrii dziecięcej. Wraz z aktualnie procedowaną nowelizacją rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru ofert w postępowaniu w sprawie zawarcia umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zostało zaplanowane, przy wyborze ofert przez NFZ, dodatkowe punktowanie podmiotów, które realizują świadczenia w ramach więcej niż jednego poziomu referencyjnego. Ministerstwo Zdrowia podejmuje działania mające na celu zapewnienie na rynku pracy optymalnej liczby lekarzy specjalistów w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży. Działania te przynoszą już rezultaty w postaci wzrostów liczby lekarzy specjalistów psychiatrii dzieci i młodzieży, wzrasta też liczba lekarzy w trakcie szkolenia specjalizacyjnego w tej dziedzinie. Minister

³¹¹ V.7016.73.2022 z 14 grudnia 2022 r.

³¹² Pismo z 11 stycznia 2023 r.

podkreślił ponadto, że resort zdrowia podejmuje współpracę z resortem oświaty w celu wypracowania najlepszych rozwiązań zapewniających dzieciom i młodzieży właściwe wsparcie w zakresie zdrowia psychicznego.

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. Stan opieki paliatywnej na obszarach wiejskich

Podczas konferencji Rzecznika Praw Obywatelskich i Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza zostały przedstawione postulaty dotyczące stanu opieki paliatywnej na obszarach wiejskich.

Rolą hospicjum nie jest dbanie o godną śmierć, lecz dbanie o godne życie do końca – pełne empatii, miłości i szacunku. Największe problemy w tym zakresie można zaobserwować na obszarach wiejskich. Obszary te stanowią ponad 90% terytorium Polski zamieszkałego przez 40% polskich obywateli. Szybkiemu starzeniu się populacji wsi towarzyszy słabo rozwinięta infrastruktura, ograniczony dostęp do transportu publicznego, usług społecznych i opieki zdrowotnej, co negatywnie wpływa na jakość życia najstarszych mieszkańców oraz ich prawo do opieki i godnej starości. Opieka paliatywna i hospicyjna, stosownie do art. 15 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych³¹³, jest świadczeniem gwarantowanym, którego celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 października 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej³¹⁴ zawiera ograniczony wykaz jednostek chorobowych kwalifikujących do leczenia z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej. Oznacza to, że pod opieką hospicjum można umrzeć tylko na kilka chorób wskazanych w tym rozporządzeniu. Tymczasem hospicja przyjmują pod swoją opiekę wszystkich pacjentów umierających, niezależnie od tego, na jaką chorobę dana osoba umiera. Zgodnie z wytycznymi Rady Europy opieka paliatywna nie jest bowiem związana z konkretną chorobą, a każda osoba, która wymaga opieki paliatywnej, powinna mieć do niej

³¹³ Ustawa z 27 sierpnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1285 ze zm.).

³¹⁴ Rozporządzenie z 29 października 2013 r. (Dz.U. 2022 r., poz. 262 ze zm.).

dostęp. Rzecznik zwrócił się³¹⁵ w tej sprawie do Ministrów Zdrowia oraz Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, a także Prezesa NFZ z prośbą o zajęcie stanowiska.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformował³¹⁶, że problematyka dotycząca stanu opieki paliatywnej, w tym m.in. dostępu do opieki hospicyjnej, wykracza poza jego kompetencje. Organizacja systemu opieki nad pacjentami w terminalnej fazie choroby w głównej mierze leży w kompetencjach Ministerstwa Zdrowia, niemniej jednak pomoc społeczna może być jednym z elementów systemu, który wspiera system ochrony zdrowia w tym obszarze. Przykładem działań, które wpływają na rozwój usług w obszarze wsparcia osobom wymagającym pomocy, w szczególności na obszarach wiejskich i w mniejszych miejscowościach jest Program „Opieka 75+”. Od 2020 roku Minister Rodziny i Polityki Społecznej wspiera działania mające na celu zapewnienie możliwości bezpiecznego funkcjonowania seniorów w ich miejscu zamieszkania w ramach Korpusu Wsparcia Seniorów. Samorząd gminny rozeznaje potrzeby seniorów w zakresie wyposażenia ich w tzw. „opaskę bezpieczeństwa”. Minister poinformował także, że prowadzone są prace nad wdrożeniem rozwiązań systemowych zmierzających w kierunku deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce.

W ocenie³¹⁷ Ministra Zdrowia nierówności w ochronie zdrowia są przede wszystkim efektem zróżnicowania warunków codziennego życia i dostępu do zasobów ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Czynniki te wpływają na kształtowanie się zachowań zdrowotnych, od których zależy stan zdrowia ludności. Odnośnie do działań na rzecz ograniczenia skutków e-wykluczenia seniorów na obszarach wiejskich, Minister wskazał, że od stycznia 2019 r. resort zdrowia realizuje projekt pn. Dostępność Plus dla zdrowia wdrażany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) na lata 2014–2020, przy współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Trwają także prace zmierzające do powołania Zespołu ds. przygotowania strategii długofalowej pozwalającej na rozwój opieki paliatywnej i hospicyjnej. W ramach prac Zespołu zostaną poruszone kwestie związane z trudnościami w dostępie do świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej, również w odniesieniu do osób zamieszkujących tereny wiejskie, oraz wypracowane propozycje rozwiązań.

³¹⁵ V.7010.140.2019 z 2 lipca 2022 r.

³¹⁶ Pismo z 21 lipca 2022 r.

³¹⁷ Pismo z 26 lipca 2022 r.

Zastępca Prezesa ds. Medycznych NFZ poinformował³¹⁸, że Prezes Funduszu, dostrzegając utrudnienia w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, w zarządzeniu w sprawie warunków zawarcia i realizacji świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju podstawowa opieka zdrowotna ustalił wartość ryczałtu miesięcznego dla świadczenia lekarza POZ związanego z zapewnieniem dostępności do świadczeń na terenach o małej gęstości zaludnienia. W zakresie organizacji świadczeń hospicjum domowego oraz pielęgniarstwa długoterminowego, NFZ finansuje te świadczenia zgodnie z zasadami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 31d ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Kryteria objęcia świadczeniem hospicjum domowego oraz pielęgniarstwą długoterminową domową określone są w: rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 29 października 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej. Narodowy Fundusz Zdrowia nie jest upoważniony do dokonywania zmian w tych aktach. Należy jednak mieć na uwadze, że rozszerzenie kryteriów kwalifikacji do świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej może spowodować wydłużenie kolejek oraz spowodować sytuację, w której najciężiej chorzy pacjenci mogą nie doczekać terminu objęcia opieką.

2. Choroby rzadkie i refundacja ich leczenia

Rzecznik z aprobatą odniósł się do przyjęcia przez rząd Planu dla Chorób Rzadkich – modelu opieki dedykowanej dla pacjentów z rzadko występującymi chorobami, dającej perspektywę poprawy dostępu do procesu diagnostycznego i terapeutycznego.

Problematyka chorób rzadkich wciąż wymaga zmian, czego przejawem są napływające do Biura RPO skargi. Po pierwsze, na choroby rzadkie cierpi 6–8% populacji. W większości są to choroby uwarunkowane genetycznie (80%), co łączy się ze zwiększonym ryzykiem wystąpienia choroby u członków rodziny. W Polsce na choroby rzadkie cierpi 2–3 mln pacjentów, lecz większość z tych osób nie ma rozpoznania i w rezultacie jest „niewidoczna” w systemie ochrony zdrowia. Po

³¹⁸ Pismo z 3 sierpnia 2022 r.

drugie, pacjent z chorobą rzadką jest dyskryminowany w dostępie do diagnostyki. Chory jest podwójnie pokrzywdzony – nie tylko nie ma możliwości terapii (co wynika z genetycznej natury chorób rzadkich), ale nie ma prawa do rozpoznania. Po trzecie, pacjent jest narażony na niebezpieczeństwo korzystania z testów genetycznych niskiej jakości, niewiarygodnych, bez interpretacji wyników testów klinicznych, bez porady genetycznej, bez dalszej diagnostyki. Obecnie nie ma przepisów prawa, które by chroniły pacjenta przed takim zagrożeniem. Po czwarte, występują dramatyczne braki kadrowe w genetyce medycznej/klinicznej. Po piąte, rodzice i opiekunowie sygnalizują, iż w czasie pandemii nastąpiło obniżenie poziomu opieki medycznej nad dziećmi z wadami wrodzonymi. Po szóste, należy rozszerzyć diagnostykę przesiewową u noworodków oraz zwiększyć ofertę farmakologiczną dla pacjentów z chorobami rzadkimi. Obecnie nie występuje instytucja koordynująca Plan dla Chorób Rzadkich – brak jest organu wykonawczego (występuje organ doradczy). Wśród działań w zakresie chorób rzadkich na rzecz poprawy obecnej sytuacji, eksperci rekomendowali przede wszystkim: wdrożenie punktów Planu dla Chorób Rzadkich, poprzez m.in. ośrodki eksperckie chorób rzadkich (OECR), poprawę diagnostyki chorób rzadkich, w tym dostępu do nowoczesnych metod diagnostyki z wykorzystaniem technologii genomowych, dostęp do leków i środków specjalnego przeznaczenia żywieniowego w chorobach rzadkich, Polski Rejestr Chorób Rzadkich/Rejestr Chorób Rzadkich, Paszport pacjenta z chorobą rzadką, Platforma Informacyjna „Choroby Rzadkie”; nowelizację regulacji ustawy refundacyjnej; przyjęcie ustawy o testach genetycznych; ustanowienie nowej specjalizacji „Medyczna genetyka molekularna” dla biotechnologów, a także nowego zawodu medycznego „doradca genetyczny”. Niezbędne są też zmiany w refundacji diagnostyki genetycznej, tj. poszerzenie koszyka świadczeń gwarantowanych o wysokoprzepustowe badania genomowe, finansowanie diagnostyki genetycznej u dzieci w wieku 0–18 z Funduszu Medycznego, zmiana wyceny wizyt w poradni genetycznej. Niezwykle potrzebne jest rozszerzenie diagnostyki przesiewowej u noworodków oraz zwiększenie oferty farmakologicznej dla pacjentów z chorobami rzadkimi. Rzecznik zwrócił się³¹⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska, w tym w szczególności o

³¹⁹ V.7010.128.2022 z 29 lipca 2022 r.

informację o planach i działaniach Ministerstwa Zdrowia w obrębie chorób rzadkich oraz w zakresie wdrożenia poszczególnych punktów Planu dla Chorób Rzadkich.

Minister zapewnił³²⁰, że Choroby Rzadkie stały się priorytetem, a przyjęty w sierpniu 2021 r. uchwałą Rady Ministrów Plan dla Chorób Rzadkich ma na celu poprawę sytuacji polskich pacjentów cierpiących na choroby rzadkie oraz ich rodzin, przez stworzenie modelu zintegrowanej opieki zdrowotnej, który umożliwi kompleksową i skoordynowaną opiekę. W celu właściwej realizacji zadań wymienionych w Planie dla Chorób Rzadkich powołano Radę do spraw Chorób Rzadkich, która we współpracy z ministrem właściwym do spraw zdrowia realizuje oraz monitoruje pod względem merytorycznym realizację poszczególnych etapów Planu zgodnie z harmonogramem, w tym m.in. powołanie odpowiednich zespołów ekspertów, ogłaszanie konkursów na uzyskanie statusu OECR, koordynację współpracy pomiędzy OECR oraz wypełniała inne zadania wynikające z jej kompetencji. Ponadto, aby umożliwić pacjentowi bezpieczne funkcjonowanie w systemie ochrony zdrowia, w tym udzielenie pomocy w stanach nagłych, zostanie opracowany w formie elektronicznej tzw. „Paszport Pacjenta z Chorobą Rzadką”. Będzie to regularnie aktualizowany zasób informacji na temat pacjenta oraz jego choroby, który będzie mógł zostać udostępniony świadczeniodawcom, którzy często po raz pierwszy spotykają się w swojej praktyce z daną chorobą rzadką.

Zdaniem Rzecznika odpowiedzi resortu zdrowia nie można uznać za wystarczającą. Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się³²¹ do Ministra Zdrowia z prośbą o informację o działaniach resortu zdrowia związanych z zasygnalizowanymi przez Rzecznika problemami i rekomendacjami.

Minister poinformował³²², że w resorcie zdrowia toczą się prace w zakresie poszerzenia obszaru diagnostyki dotyczące badań genetycznych. Jeśli chodzi o badania przesiewowe u noworodków, poinformował, że rządowy program badań przesiewowych noworodków w Polsce na lata 2019–2026 polega na wykonywaniu badań przesiewowych noworodków (w formie testów z próbki krwi) umożliwiających wczesne wykrycie i rozpoczęcie leczenia chorób i wad wrodzonych w pierwszych dobach życia dziecka. Od kwietnia 2021 r. jedną z 30 chorób wrodzonych, w kierunku których prowadzone są badania w ramach

³²⁰ Pismo z 17 września 2022 r.

³²¹ V.7010.128.2022 z 27 września 2022 r.

³²² Pismo z 22 listopada 2022 r.

programu, jest SMA (rdzeniowy zanik mięśni) – jako pilotaż wprowadzany był sukcesywnie na terenie poszczególnych województw. Obecnie badania przesiewowe w kierunku SMA są już realizowane w całej Polsce. Ministerstwo Zdrowia zdaje sobie sprawę z problemu, jakim jest diagnostyka, a w dalszym etapie leczenie choroby rzadkiej, która jest wynikiem niskiej częstości ich występowania przy jednoczesnym dużym rozproszeniu danej choroby w populacji ogólnej, dlatego obszar Chorób Rzadkich stał się priorytetem Ministra Zdrowia, a w dniu 24 sierpnia 2021 r. uchwałą Rady Ministrów został przyjęty Plan dla Chorób Rzadkich, którego celem jest poprawa sytuacji polskich pacjentów cierpiących na choroby rzadkie oraz ich rodzin, przez stworzenie modelu zintegrowanej opieki zdrowotnej.

3. Refundacja leku na rdzeniowy zanik mięśni (SMA)

Rzecznik z niepokojem przyjął informacje o problemach w dostępie do refundacji leku dla wszystkich dzieci zmagających się z chorobą SMA.

W wykazie leków refundowanych znalazł się lek Zolgensma – najdroższy lek stosowany w leczeniu SMA u dzieci. Lek ten będzie jednak przeznaczony wyłącznie dla dzieci w wieku do 6. miesięcy. Oznacza to, że dzieci chore na SMA w wieku powyżej 6. miesiąca życia będą pozbawione szans na jego refundację. W ocenie Rzecznika cenzus wieku nie powinien stanowić przesłanki warunkującej dostęp do refundacji leku dla pacjentów znajdujących się w podobnej sytuacji zdrowotnej. Osoby dotknięte rzadkimi chorobami mają takie same prawa do leczenia jak każdy inny pacjent. Powinny zatem mieć prawo do takiej samej jakości, stopnia bezpieczeństwa oraz efektywności leczenia jak osoby, które cierpią na schorzenia występujące częściej. W myśl art. 68 ust. 2 Konstytucji obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Dlatego Rzecznik zwrócił się³²³ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska oraz udzielenie informacji na temat zamierzeń resortu zdrowia gwarantujących tej grupie pacjentów właściwy dostęp do leczenia.

Minister wyjaśnił³²⁴, że określając wiek pacjentów, u których można zastosować terapię lekiem Zolgensma, opierano się wyłącznie na badaniach klinicznych i wskazaniach lekarzy specjalistów oraz ekspertów w zakresie tego typu

³²³ V.7013.61.2022 z 23 sierpnia 2022 r.

³²⁴ Pismo z 25 sierpnia 2022 r.

terapii. Przedłożone przez producenta główne badanie rejestracyjne leku było przeprowadzone w grupie wiekowej 0–6 miesięcy. Na ten wiek, jako najwłaściwszy do podawania leku, wskazuje również Publiczny Raport Oceniający Europejskiej Agencji Leków. Biorąc pod uwagę powyższe badania oraz wskazania ekspertów, a także analizę dowodów naukowych przeprowadzoną przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, dopuszczono lek do stosowania w grupie wiekowej od narodzin do 6. miesiąca życia. Decyzja ta ma podłoże wyłącznie naukowe i ukierunkowana jest na dobro pacjenta. Na tej samej zasadzie podejmowana jest każda decyzja refundacyjna. Minister wskazał ponadto, że stosowane są jeszcze dwie inne terapie dla chorych na SMA, które są również skuteczne jak terapia lekiem Zolgensma. Każdy więc pacjent w Polsce chory na rdzeniowy zanik mięśni ma zagwarantowany równy i pełny dostęp do terapii ratującej zdrowie i życie, co należy uznać za wypełnienie zapisów Konstytucji.

W kolejnych wyjaśnieniach³²⁵ Minister wskazał, że obowiązujący program lekowy B.102.FM. umożliwia terapię lekiem Zolgensma pacjentom, którzy spełnili łącznie wszystkie kryteria kwalifikacyjne, do których należą m.in. wiek do 6. miesiąca życia w momencie podania leku, brak jakiegokolwiek wcześniejszego leczenia z powodu SMA, w tym: brak wcześniejszego leczenia z wykorzystaniem substancji czynnej nusinersen lub rysdyplam w ramach niniejszego programu lekowego, brak wcześniejszego leczenia SMA w ramach badań klinicznych. Zapisy programów lekowych uzgadniane są każdorazowo z gronem specjalistów klinicznych z odpowiedniej dziedziny medycyny. Wskazano, że w każdym z badań rejestracyjnych produktu lekowego Zolgensma jednym z głównych kryteriów kwalifikacji do badania było kryterium wiekowe, a nie masa ciała uczestnika.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik wskazał, że z dostępnej na stronie Europejskiej Agencji Leków (EMA) charakterystyki leku Zolgensma wynika, że nie zostało wprowadzone ograniczenie wiekowe do stosowania tego leku. Natomiast są tam zawarte informacje, że ograniczone jest doświadczenie ze stosowania produktu u pacjentów w wieku 2 lat lub powyżej lub o masie ciała powyżej 13,5 kg. Dodatkowo największym opakowaniem leku, jakie producentowi wolno sprzedawać w UE, jest opakowanie odpowiadające pacjentowi o wadze ciała 20,5–21 kg. Również w przestrzeni publicznej pojawiają się

³²⁵ Pismo z 26 sierpnia 2022 r.

stanowiska medyków podające w wątpliwość zasadność przyjęcia kryterium wieku. Zauważono, że bardziej odpowiednim kryterium jest waga dziecka oraz indywidualna ocena lekarza. Ponadto na podstawie HPR (Healthcare Professionals) została zdefiniowana dawka wobec masy ciała. Okoliczność ta uprawnia do postawienia pytania, czy przyjęte kryterium wieku 6 miesięcy rzeczywiście pozostaje w bezpośrednim i koniecznym związku ze skutecznością Zolgensmy i czy nie jest możliwe odwołanie się do parametru, jakim jest waga dziecka, który to parametr – po pierwsze – jest obecny w dokumentach Europejskiej Agencji Leków, a także jest stosowany w innych państwach oraz – po drugie – nie budziłby aż takich kontrowersji z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. Kolejnym problemem jest to, że z refundacji będą wyłączone dzieci – również te do 6 miesięcy – które już były poddane terapii innym lekiem. Oznacza, to że refundacja będzie obejmowała w zasadzie tylko te dzieci, które urodzą się po wejściu w życie nowych przepisów. Wobec powyższego Rzecznik po raz kolejny zwrócił się³²⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał³²⁷, że art. 68 Konstytucji daje ustawodawcy – w zależności od aktualnego stanu finansów publicznych – możliwość wprowadzenia podziału świadczeń opieki zdrowotnej na takie, które będą nieodpłatne, częściowo odpłatne oraz w pełni odpłatne. Ważne jednak, aby podział ten był określony na poziomie ustawowym, z poszanowaniem zasad poprawnej legislacji. Od ponad trzech lat w Polsce ze środków publicznych finansowane jest leczenie rdzeniowego zaniku mięśni dla całej populacji chorych na SMA. Od 1 stycznia 2019 r. objęto refundacją lek Spinraza (nusinersen). Natomiast od 1 września refundacją objęto dwie dodatkowe terapie – terapię genową Zolgensma oraz lek Evrysdi. Wszystkie trzy leki są dostępne w ramach jednego zintegrowanego programu lekowego i nadal program lekowy obejmie całą populację osób chorych na rdzeniowy zanik mięśni. Obecnie brak jest badań typu head-to-head, które bezpośrednio porównywałyby skuteczność terapii genowej z dostępnymi, alternatywnymi metodami leczenia. W rezultacie nie ma podstaw naukowych do stwierdzenia wyższości terapii genowej nad technologiami medycznymi dostępnymi w ramach programu B.102. Minister zapewnił, iż kryteria włączenia pacjentów do programu lekowego były szeroko dyskutowane przez ekspertów neurologów dziecięcych i neurologów i oparte są o

³²⁶ V.7013.61.2022 z 5 września 2022 r.

³²⁷ Pismo z 24 września 2022 r.

dane naukowe zaczerpnięte z dostępnych badań i literatury przedmiotu. Program został skonstruowany tak, aby wszyscy pacjenci byli objęci należną im opieką i niepozostawieni bez leczenia.

Ponownie występując do Ministra Zdrowia, Rzecznik zauważył, że niestety w przesłanym piśmie stanowiącym odpowiedź na wystąpienie Rzecznik nie znajduje informacji odnoszących się do wszystkich wskazanych wątpliwości. Uwidacznia się to w szczególności w braku odniesienia się do dostępnej na stronie Europejskiej Agencji Leków (EMA) charakterystyki produktu Zolgensma, z której wynika, że nie zostało wprowadzone ograniczenie wiekowe do stosowania tego leku. Natomiast są tam zawarte informacje, że ograniczone jest doświadczenie ze stosowania produktu u pacjentów w wieku 2 lat lub powyżej lub o masie ciała powyższej 13,5 kg. W tym zakresie trudno doszukać się odniesienia do analizy rozwiązań przyjętych w innych krajach, a także wypowiedzi części ekspertów, które świadczą o tym, że skuteczność leku jest uzależniona przede wszystkim od wagi dziecka oraz wskazań lekarskich. Nadmieniono, że wobec dzieci, które obecnie nie kwalifikują się do terapii genowej, fundamentalna może być możliwość refundacji leczenia terapią genową w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych (RDTL). Jednocześnie Rzecznik zauważył, że wydaje się być niezmiernie ważne to, czy Ministerstwo Zdrowia dostrzega możliwość podania leku Zolgensma w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowej, w sytuacji, gdy u pacjenta wystąpiła np. nieskuteczność leczenia lekiem Spinraza (nusinersen) lub Evrysti – a więc pacjent wyczerpał wszystkie możliwe do zastosowania w tym wskazaniu dostępne technologie medyczne finansowane ze środków publicznych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się³²⁸ do Ministra Zdrowia o ponowne zbadanie sprawy i szczegółowe odniesienie się do wszystkich podniesionych przez Rzecznika kwestii.

W odpowiedzi Minister wskazał³²⁹, że zostały już wyjaśnione wszelkie wątpliwości dotyczące leczenia chorych na rdzeniowy zanik mięśni (SMA). Odniesiono się do najistotniejszych kwestii, w szczególności dotyczących tego, że: od czterech lat w Polsce ze środków publicznych finansowane jest leczenie rdzeniowego zaniku mięśni dla całej populacji chorych na SMA, lek Zolgensma został objęty finansowaniem w ramach Funduszu Medycznego jako technologia lekowa o wysokim poziomie innowacyjności (TLI) oraz zespół ekspertów

³²⁸ Pismo z 15 grudnia 2022 r.

³²⁹ Pismo z 9 stycznia 2023 r.

kilkukrotnie opiniował aspekty kliniczne programu lekowego B.102.FM, a jego ostateczny kształt został zaakceptowany przez wszystkie strony uczestniczące w procesie jego wdrażania. Jednocześnie Minister Zdrowia poinformował, że nie planuje modyfikacji programu lekowego.

4. Dostęp pacjentów chorych onkologicznie do leczenia oraz problem kolejek do hospicjów

Z docierających do RPO informacji wynikało, że dotychczasowy system organizacji i finansowania udzielanych świadczeń nie tylko nie zapewnia oczekiwanych możliwości wczesnego wykrywania nowotworów, ale i późniejszego odpowiedniego leczenia. Szczególnie trudna wydaje się być sytuacja w ośrodkach radioterapii, gdzie nigdy dotąd nie było tylu pacjentów wymagających leczenia paliatywnego. Pacjenci w tych ośrodkach przechodzą naświetlania w celu uśmierzenia bólu, a na wyleczenie z nowotworu nie mają już szans. Sytuacja ta według specjalistów jest związana z ograniczonym leczeniem podczas stanu epidemii, gdy szpitale ograniczyły przyjęcia, a niektóre w ogóle zostały zamknięte. Wówczas drastycznie spadła liczba porad, diagnoz i hospitalizacji. Z tych powodów przez kilka lat będą odnotowywane nadmiarowe zgony, w tym chorych na raka. Obecnie tendencja ta uwidoczniła się w hospicjach. Część pacjentów czekających na przyjęcie do hospicjum nie dożywa momentu, w którym hospicjum jest gotowe objąć ich opieką. Na taki stan rzeczy wpływa duża liczba pacjentów potrzebujących opieki hospicyjnej oraz niewystarczające dofinansowanie. Rzecznik zauważył, że już w 2019 r. kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała wiele zaniedbań oraz brak dostępności dla obywateli do opieki hospicyjnej. Wskazywano na ograniczenia w kwalifikacji do hospicjów tylko dla pacjentów cierpiących na choroby nowotworowe, podczas gdy chorujących na schorzenia kwalifikujące się do opieki hospicyjnej jest zdecydowanie więcej. Na potrzebę zmiany kwalifikacji, jak również standardów w opiece paliatywnej zwrócił także uwagę Konsultant Krajowy w dziedzinie opieki paliatywnej w kierowanym do RPO piśmie. W szczególności podkreślił, że obowiązujące w Polsce uregulowania prawne, w tym rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 października 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej, ograniczają części chorych dostęp do opieki paliatywnej, co dotyczy zwłaszcza pacjentów z rozpoznaniem przewlekłych chorób nienowotworowych. W ocenie

Rzecznika finansowanie opieki paliatywnej wymaga pilnych zmian. Istnieje poważne zagrożenie, że jeżeli nie zostanie zwiększona odpowiednio wycena punktu oraz nie będą wprowadzone „przyjazne zasady” realizacji opieki paliatywnej i hospicyjnej, które pozwolą na objęcie wszystkich chorych wymagających tej opieki, to w 2023 r. pozarządowych hospicjów może już nie być. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się³³⁰ do Ministra Zdrowia oraz Prezesa NFZ z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

Prezes NFZ zapewnił³³¹, że Fundusz dąży do rozwoju opieki paliatywnej i hospicyjnej w Polsce, sukcesywnie zwiększając środki finansowe w planie finansowym przeznaczone na zakup przedmiotowych świadczeń. NFZ na bieżąco monitoruje i analizuje dane dotyczące dostępności do świadczeń zdrowotnych, w tym świadczeń onkologicznych w zakresie radioterapii. Na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, świadczenia onkologiczne z zakresu leczenia szpitalnego lub ambulatoryjnej opieki specjalistycznej w części dotyczącej diagnostyki onkologicznej lub leczenia onkologicznego udzielane na podstawie karty diagnostyki i leczenia onkologicznego (DILO) są nielimitowane. W ramach świadczenia hospicjum stacjonarnego, oddziału medycyny paliatywnej i hospicjum domowego, czas objęcia świadczeniem nie jest ściśle określony i zależy głównie od stanu zdrowia oraz długości życia pacjenta, w związku z czym nie da się przewidzieć daty pierwszego wolnego terminu objęcia opieką. Odnosząc się do kryteriów kwalifikacji do opieki paliatywnej i hospicyjnej, Prezes NFZ poinformował natomiast, że zostały one określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej. Kryteria kwalifikacji do świadczeń zostały określone tak, aby zagwarantować jak najszybszy dostęp do opieki pacjentom chorującym głównie na choroby nowotworowe, gdzie okres przeżycia jest średnio najkrótszy. Rozszerzenie kryteriów spowodowałoby zwiększenie liczby świadczeniobiorców, wydłużenie czasu pobytu w hospicjum, a w konsekwencji zwiększyło liczbę oczekujących.

Z kolei Minister Zdrowia zapewnił³³², że obecna sytuacja w opiece paliatywnej i hospicyjnej jest przedmiotem szczególnego zainteresowania Ministra Zdrowia.

³³⁰ V.7010.162.2022 z 7 listopada 2022 r.

³³¹ Pismo z 30 listopada 2022 r.

³³² Pismo z 2 stycznia 2023 r.

Wskazał, iż dotychczasowe działania resortu na rzecz lekarzy i pielęgniarek przyniosły widoczne efekty w postaci odwrócenia niekorzystnego trendu dotyczącego zmniejszania się liczby lekarzy i pielęgniarek w systemie ochrony zdrowia. Przywołane w piśmie RPO kwestie problemowe dotyczące warunków realizacji świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej oraz zasad rozliczania tych świadczeń są zaś przedmiotem prac Zespołu do spraw przygotowania projektu długookresowej strategii rozwoju opieki paliatywnej i hospicyjnej, powołanego zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 29 lipca 2022 r. Aktualnie procedowana jest zmiana ww. zarządzenia, mająca na celu przedłużenie działalności Zespołu do końca 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. Leczenie sanatoryjne dzieci oraz koszty pobytu ich rodziców (opiekunów)

Do Biura RPO wpływały skargi w sprawie kosztów pobytu opiekuna w ramach leczenia uzdrowiskowego dzieci, finansowanego ze środków publicznych.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Zdrowia pobyt opiekuna nie stanowi realizacji świadczenia opieki zdrowotnej w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dlatego też nie ma możliwości sfinansowania go przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Budzi to wątpliwości, zwłaszcza że względy ekonomiczne wynikające z ponoszenia przez opiekunów całkowitych kosztów ich pobytu w zakładzie lecznictwa uzdrowiskowego mogą stanowić jedną z przyczyn zwiększającej się liczby rezygnacji z przyznanego dzieciom leczenia.

W raporcie końcowym Zespołu do spraw opracowania koncepcji zmian w zakresie systemu lecznictwa uzdrowiskowego jako formę przeciwdziałania temu zjawisku zarekomendowano m.in.: dofinansowanie ze środków socjalnych kosztów pobytu opiekuna w ramach leczenia dzieci niepełnosprawnych oraz dzieci w wieku od 3. do 6. roku życia pod opieką osoby dorosłej; dofinansowanie ze środków socjalnych kosztów przejazdów na leczenie uzdrowiskowe dzieci; przyznanie rodzicowi (opiekunowi) dodatkowego płatnego urlopu potrzebnego na przywiezienie i odwiezienie dziecka do i z uzdrowiska. Z mocy art. 68 ust. 3 Konstytucji dzieciom przysługuje prawo do szczególnej opieki zdrowotnej. Jednym z jej aspektów jest zagwarantowanie warunków umożliwiających zapewnienie prawa dziecka do obecności osoby bliskiej przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Rzecznik zwrócił się³³³ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości zrealizowania ww. rekomendacji.

³³³ V.7010.124.2022 z 20 lipca 2022 r.

W odpowiedzi³³⁴ Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych poinformowało, że przekazało korespondencję do Ministerstwa Zdrowia.

2. Wsparcie dla obywateli Ukrainy w kryzysie psychicznym

W dniu 17 marca 2022 r. odbyło się posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego, poświęcone sytuacji osób chorujących psychicznie w Ukrainie.

Z informacji przekazanych podczas spotkania wynikało, że w wielu szpitalach psychiatrycznych, w szczególności w północnej części Ukrainy, pacjenci zostali całkowicie odcięci od dostaw specjalistycznych leków i środków medycznych. Pacjenci, ze względów bezpieczeństwa, całymi dniami przebywają w piwnicach i nie są prowadzone wobec nich oddziaływania terapeutyczne. W ocenie członków Komisji Ekspertów pomoc osobom z zaburzeniami powinna objąć nie tylko pacjentów szpitali psychiatrycznych przebywających na terytorium Ukrainy, nie można też zapomnieć o uchodźcach, wśród których są zarówno osoby, które już w przeszłości doświadczyły kryzysu psychicznego, jak również osoby, które w związku z doznanymi przeżyciami wymagać będą specjalistycznej pomocy. Niezbędne jest otoczenie szczególną opieką ukraińskich dzieci. Według specjalistów ok. 20% dzieci i młodzieży będzie wymagało pomocy psychologicznej lub psychoterapeutycznej. Stąd też konieczne jest przeprowadzenie szkoleń i uwrażliwienie kadry nauczycielskiej na pojawiające się symptomy zaburzeń u dzieci i młodzieży. Rzecznik zwrócił się³³⁵ do Premiera z prośbą o rozważenie powołania zespołu interdyscyplinarnego, którego zadaniem będzie wypracowanie kompleksowych i spójnych regulacji z zakresu ochrony zdrowia psychicznego.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformował³³⁶, że zainicjowano wprowadzenie w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa zmiany mającej na celu umożliwienie obywatelom Ukrainy, przebywającym legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i posiadającym uzyskany w Ukrainie dyplom jednolitych studiów na kierunku psychologia albo dyplom ukończenia studiów pierwszego i drugiego

³³⁴ Pismo z 27 grudnia 2022 r.

³³⁵ V.7016.24.2022 z 25 marca 2022 r.

³³⁶ Pismo z 7 kwietnia 2022 r.

stopnia na kierunku psychologia, przyznający tytuł zawodowy specjalisty albo magistra na kierunku psychologia, świadczenie usług psychologicznych obywatelom Ukrainy, bez konieczności nostryfikacji dyplomu. Dzięki temu będzie możliwe udzielanie świadczeń psychologicznych przez obywateli Ukrainy na rzecz swoich rodaków, którzy nie znają języka polskiego. Projektowany przepis będzie się odnosił zarówno do obywateli Ukrainy, którzy przekraczali granicę Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 24 lutego 2022 r., jak i tych, którzy legalnie przebywali w kraju przed tą datą. Regulowane uprawnienia będą przyznane od dnia 24 lutego 2022 r. na okres 18 miesięcy.

Minister Zdrowia również potwierdził³³⁷, że od dnia 24 lutego 2022 r., przez okres 18 miesięcy, obywatel Ukrainy przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie pobytu zgodnego z obowiązującymi przepisami, posiadający uzyskany w Ukrainie dyplom: 1) jednolitych studiów na kierunku psychologia albo 2) 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. Ponadto w odniesieniu do wsparcia dla dzieci i młodzieży z Ukrainy, w związku z bieżącą sytuacją, w ramach Dziecięcego Telefonu Zaufania Rzecznika Praw Dziecka 800 12 12 12, uruchomione zostały dyżury specjalistów udzielających wsparcia w języku ukraińskim i rosyjskim.

³³⁷ Pismo z 27 kwietnia 2022 r.

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. Uzależnienie możliwości kontynuowania kształcenia na kierunkach medycznych od poddania się szczepieniu przeciw COVID-19

Do Biura RPO wpływały skargi studentów kierunków medycznych dotyczące uzależniania możliwości kontynuowania studiów od zaszczepienia się przeciw COVID-19 w związku z wprowadzeniem obowiązku szczepień dla tej grupy studentów.

Zgodnie z art. 46 ust. 4 pkt 7 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³³⁸, w rozporządzeniu w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii można ustanowić obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, a także rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych, uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych, a także sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Taki obowiązek dotyczący szczepień przeciw COVID-19, co wynika z § 12a rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii³³⁹, został wprowadzony względem określonych w tym akcie grup, w tym w stosunku do studentów kształcących się na kierunkach przygotowujących do wykonywania zawodu medycznego. Obowiązek ten nie dotyczy m.in. osób, które posiadają przeciwwskazania do szczepienia. Niepoddanie się obowiązkowym szczepieniom może prowadzić do nałożenia grzywny na osobę zobowiązaną, która nie podda się szczepieniu, może także rodzić odpowiedzialność za wykroczenie. Ustawodawca nie wprowadził natomiast mechanizmu pozwalającego władzom uczelni czy też jednostkom, w których studenci odbywają praktyki, na weryfikowanie informacji dotyczących zaszczepienia się przeciw COVID-19. Uzależnienie możliwości kontynuowania studiów od zaszczepienia się stanowi ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa do nauki, a obligowanie studentów do przedłożenia informacji dotyczącej

³³⁸ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2069 ze zm.).

³³⁹ Rozporządzenie z 20 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 491 ze zm.).

zaszczepienia się przeciw COVID-19 ingeruje w prawo do ochrony prywatności, co wymaga ustawowej regulacji. W związku z tym Rzecznik zwrócił się³⁴⁰ do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu prawidłowego i zgodnego ze standardem konstytucyjnym uregulowania tej materii.

W odpowiedzi Minister wskazał³⁴¹, że studenci kształcący się na kierunkach przygotowujących do wykonywania zawodu medycznego są zobowiązani do wykonania obowiązkowego szczepienia przeciw COVID-19 podobnie jak do uzupełnienia szczepień ochronnych przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu b (WZW B), jeżeli to szczepienie w dzieciństwie nie było wykonane. Żądanie udokumentowania przez studentów faktu poddania się obowiązkowemu szczepieniu przeciw COVID-19 nie znajduje natomiast odzwierciedlenia w przepisach prawa, jednak zakres podejmowanych działań prowadzonych przez uczelnie w kierunku wzmocnienia poczucia obowiązku i odpowiedzialności ma szczególne znaczenie dla zwiększenia świadomości społecznej. Uczelnie, biorąc pod uwagę kierunek studiów i stawiane wymagania, w tym nałożony obowiązek szczepienia, powinna informować studenta o obowiązku szczepienia oraz możliwości jego nieodpłatnej realizacji. W momencie podjęcia inicjatywy ustawodawczej sankcjonującej możliwość weryfikacji zaszczepienia resort przekaze propozycję zmian wraz z uzasadnieniem. Zmiany przepisów w tym zakresie jednak nie nastąpiły.

2. Sytuacja epidemiczna w kraju związana z pandemią COVID-19

Do Rzecznika docierały sygnały o narastającym społecznym niepokoju związanym z zachorowaniami na COVID-19. W niektórych placówkach medycznych zaczynało brakować personelu, odraczano planowe zabiegi. Znacznie zwiększyła się też liczba ognisk zakażeń w domach opieki dla seniorów. W tej sytuacji istotne byłoby poznanie, a także upowszechnienie w opinii publicznej, stanowiska Ministerstwa Zdrowia dotyczącego m.in. metody monitorowania skali infekcji na COVID-19; planu oraz dotychczasowego działania Ministerstwa Zdrowia w związku z doniesieniami o kolejnej fali COVID-19. Rzecznik zwrócił się³⁴² do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie stanowiska i odniesienie się do aktualnej skali zjawiska oraz monitoringu sytuacji epidemicznej w kraju.

³⁴⁰ VII.7033.12.2022 z 16 lutego 2022 r.

³⁴¹ Pismo z 31 marca 2022 r.

³⁴² V.7018.250.2022 z 18 lipca 2022 r.

Minister zapewnił³⁴³, że resort zdrowia podejmuje odpowiednie przedsięwzięcia zaradcze oraz stałe działania w zakresie monitorowania sytuacji epidemicznej. Pomimo zniesienia większości nakazów i zakazów, również organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadal prowadzą intensywne działania przeciwepidemiczne, w tym mające na celu monitorowanie sytuacji epidemiologicznej, a także pozostają do dyspozycji na wypadek konieczności szybkiego wdrożenia działań w przypadku podjęcia decyzji o ponownym wprowadzeniu wybranych obostrzeń na terenie kraju.

3. Sytuacja epidemiczna wśród osób w kryzysie bezdomności

Omówienie: art. 30 – Godność osobista.

³⁴³ Pismo z 11 sierpnia 2022 r.

Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej

Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Do Rzecznika nie wpływały skargi sygnalizujące problemy dotyczące art. 68 ust. 5 Konstytucji.

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. Potrzeba ratyfikowania Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych

Wraz z ratyfikacją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych Polska przyjęła na siebie zobowiązanie do podjęcia wszelkich właściwych środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w Konwencji. Choć na przestrzeni ostatnich lat poczynione zostały postępy w tym zakresie, to do podstawowych wyzwań należy zaliczyć zapewnienie skuteczności postanowieniom Konwencji za pomocą środków prawnych. Jednym z nich jest Protokół Fakultatywny, który przyznaje Komitetowi ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami kompetencje do rozpoznawania indywidualnych zawiadomień ze strony osób lub ich grup, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez państwo-stronę postanowień Konwencji. Po rozpatrzeniu skargi Komitet może formułować rekomendacje i zalecenia pod adresem danego państwa. Z uprawnienia tego nie mogą jednak skorzystać osoby znajdujące się pod jurysdykcją Polski, ponieważ do dziś Polska nie podpisała ani nie ratyfikowała Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Ratyfikacja Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jest w sposób szczególny oczekiwana przez liczne grono osób z niepełnosprawnościami oraz reprezentujących je organizacji. Świadczą o tym zarówno postulaty zawarte w tzw. społecznym raporcie alternatywnym, ale także treść kierowanych petycji czy interpelacji poselskich podejmowanych w związku ze zgłaszanymi przez obywateli potrzebami. W ocenie RPO ratyfikacja Protokołu Fakultatywnego może być również istotną motywacją do weryfikacji polskiego ustawodawstwa, tak aby najpełniej odzwierciedlało treść postanowień Konwencji. Mając to na uwadze, Rzecznik zwrócił się³⁴⁴ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o ponowne rozważenie zainicjowania procesu ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

³⁴⁴ XI.516.1.2015 z 1 września 2022 r.

Minister poinformował³⁴⁵, że stanowisko Polski w kwestii ratyfikowania Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie uległo zmianie – ratyfikacja nie jest planowana. Aktualne pozostają wyjaśnienia i ich uzasadnienie udzielane Rzecznikowi w latach ubiegłych. Planowane jest natomiast podjęcie, w 2023 roku, analiz skarg przedłożonych Komitetowi do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, zapadłych rozstrzygnięć oraz przebiegu monitorowania realizacji uwag końcowych komitetu. Wyniki tych prac będą mogły być wykorzystane na potrzeby ponownej analizy stanowiska polskiego w kwestii ewentualnego związania się postanowieniami Protokołu Fakultatywnego.

2. Asystencja osobista dla osób z niepełnosprawnościami

Dostępność usług asystenckich jest jednym z najistotniejszych aspektów procesu deinstytucjonalizacji i poszanowania prawa jednostki do niezależnego życia, zgodnie z jej autonomicznym wyborem.

W przedstawionych założeniach do projektu ustawy o asystencji osobistej przyjęto, że do korzystania z usługi asystencji osobistej będą uprawnione osoby w wieku od 16. do 65. roku życia (przy czym osoby, które nabędą uprawnienia do korzystania z usługi asystencji osobistej przed ukończeniem 65. roku życia, będą mogły zachować prawo do usługi po ukończeniu wskazanego wieku). Rozumiejąc, że opracowanie założeń wymagało stworzenia kryteriów pozwalających na precyzyjne określenie grupy beneficjentów przyszłej ustawy, RPO wskazał, że powiązanie asystencji osobistej z wiekiem aktywności zawodowej wymaga ponownego przemyślenia. Asystencja osobista oznacza bowiem wsparcie świadczone na rzecz osoby z niepełnosprawnością, prowadzone pod jej kierownictwem przez inną osobę, której celem jest umożliwienie jej niezależnego życia. W świetle założeń Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, usługi asystenckie powinny obejmować również interakcje społeczne i kontakty z rówieśnikami, udział w życiu politycznym i publicznym oraz życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i aktywności fizycznej.

Zaprezentowane założenia do projektu ustawy nie odnoszą się do jednego z kluczowych elementów zapewnienia realizacji prawa do niezależnego życia, jakim jest instrument „budżetu osobistego”. Budżet osobisty to pakiet środków

³⁴⁵ Pismo z 19 października 2022 r.

finansowych przyznawanych osobie z niepełnosprawnością potrzebującej stałego wsparcia na sfinansowanie potrzebnych usług. Środki przekazane w ramach budżetu osobistego służą realizacji tego wsparcia w postaci – przykładowo – asystencji osobistej, opieki wytchnieniowej, urządzeń i wyrobów medycznych oraz pomocy technicznych, indywidualnych środków transportu dostosowanych do potrzeb osoby z niepełnosprawnością, usług zdrowotnych i innych. Decyzja przyznająca prawo do budżetu osobistego na asystencję osobistą powinna mieć formę decyzji administracyjnej, od której powinno przysługiwać odwołanie. Założenia do ustawy nie uwzględniają jednak takich rozwiązań.

Wątpliwości budzi też konieczność wskazania w decyzji liczby godzin tygodniowo wraz z niezbędnymi obszarami wsparcia. Zakres wymaganego wsparcia może być różny w zależności od okresu roku i zmieniających się potrzeb osoby z niepełnosprawnością. Dlatego należy poddać pod rozagę określanie w decyzji administracyjnej, czy dana osoba spełnia wymogi do uzyskania wsparcia w formie usług asystenckich, zaś ich zakres i forma byłyby ustalane w kontrakcie trójstronnym. Takie rozwiązanie zagwarantuje możliwość elastycznego dostosowania udzielanego wsparcia do zmieniających się potrzeb użytkownika bez konieczności inicjowania kolejnego postępowania administracyjnego.

Doprecyzowania wymaga także, czy asystentem osobistym może być członek rodziny użytkownika usługi lub osoba pozostająca z nim w faktycznym pożyciu, czy też będąca członkiem gospodarstwa domowego. W przedstawionych założeniach wykluczono ww. osoby z grona potencjalnych asystentów. Z uwagi na istniejące w systemie prawnym różne definicje członków rodziny należy wyraźnie wskazać, w jaki sposób na gruncie projektowanej ustawy jest rozumiane pojęcie „członek rodziny” i przeanalizować, czy jedna z istniejących już definicji nie będzie pomocna na kolejnych etapach prac nad ustawą o asystencji osobistej. Zasady dotyczące tego, kto może być kandydatem na asystenta, powinny być sformułowane w sposób precyzyjny. Rzecznik zwrócił się³⁴⁶ do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP z prośbą o analizę przedstawionych uwag i ich uwzględnienie w dalszych pracach nad projektem ustawy o asystencji osobistej.

RPO otrzymał podziękowania za przekazane uwagi³⁴⁷.

³⁴⁶ XI.503.4.2016 z 11 maja 2022 r.

³⁴⁷ Pismo z 13 maja 2022 r.

3. Potrzeba uregulowania zasad przyjmowania do prywatnych domów opieki osób niezdolnych do wyrażenia swej woli

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur od 2017 r. wizytuje prywatne placówki całodobowej opieki prowadzone na zasadzie działalności gospodarczej, zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Wizytując te miejsca pozbawienia wolności, Mechanizm ujawnił problem braku regulacji prawnej dotyczącej zasad przyjęć do placówek całodobowej opieki osób, które nie są formalnie ubezwłasnowolnione, ale znajdują się w stanie wyłączającym możliwość rozeznania sytuacji, świadomego wyrażenia woli i podejmowania decyzji, a jednocześnie nie mają ustanowionych przedstawicieli ustawowych, którzy mogliby tego obowiązku dopełnić.

Kolejnym problemem jest sytuacja, w której pensjonariusz w momencie przyjęcia do placówki jest osobą w pełni świadomą i jest w stanie samodzielnie oraz dobrowolnie dopełnić wszelkich formalności, jednak z biegiem czasu oraz rozwojem choroby traci zdolność do rozeznania swojej sytuacji. W takim przypadku brak jest narzędzi, które umożliwią zweryfikowanie aktualnej woli dotyczącej pobytu w domu opieki. Aby zapobiec takim sytuacjom i nadużyciom w stosunku do osób, które nie są formalnie ubezwłasnowolnione, a których stan zdrowia nie pozwala na świadome wyrażenie własnej woli, należy wprowadzić mechanizm sądowej kontroli dotyczący zarówno ich umieszczenia, jak i dalszego pobytu w placówce. W chwili obecnej bardzo dokładnie uregulowano kwestie przyjęcia osób ubezwłasnowolnionych do placówek całodobowej opieki. Zgodnie bowiem z art. 68c ustawy o pomocy społecznej³⁴⁸, osoba ubezwłasnowolniona całkowicie może być umieszczona w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku za pisemną zgodą jej przedstawiciela ustawowego. Przedstawiciel ustawowy wyraża zgodę po uzyskaniu zezwolenia sądu opiekuńczego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie. Ponadto uregulowano także przyjęcie osób z chorobą psychiczną lub upośledzeniem umysłowym do domów pomocy społecznej pomimo braku zgody, a mianowicie zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego³⁴⁹, jeżeli osoba wymagająca skierowania do domu pomocy społecznej ze względu na swój stan psychiczny nie jest zdolna do

³⁴⁸ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.).

³⁴⁹ Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 685).

wyrażenia na to zgody, o jej skierowaniu do domu pomocy społecznej orzeka sąd opiekuńczy. Mając to na uwadze, należałoby także określić w przepisach prawa sytuację osób wyżej opisanych. W ocenie RPO pożądane byłoby więc uregulowanie tej kwestii w powszechnie obowiązujących przepisach. Postanowienie właściwego sądu opiekuńczego pozwoliłoby na istotne wzmocnienie ochrony osób przyjmowanych do takich placówek, które obecnie pozostają często zupełnie bez wpływu na swoją przyszłość. Rozwiązania te powinny również regulować kwestię przyznania uprawnienia członkom rodzin takich osób czy też innym osobom, tak aby mogły one występować do sądów w sprawie umieszczenia w placówce swoich bliskich. Rzecznik zwrócił się³⁵⁰ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska oraz o rozważenie podjęcia działań zmierzających do uregulowania przedstawionego problemu na poziomie ustawowym.

W odpowiedzi Minister wskazał³⁵¹, że spostrzeżenia i propozycje zmian prawnych przedstawione przez Rzecznika zasługują na uwagę, dotyczą bowiem spraw najważniejszych: wolności osobistej, bezpieczeństwa i godności mieszkańców placówek całodobowej opieki. Dotyczą one w dużej mierze kompetencji sądów powszechnych, a tym samym Ministra Sprawiedliwości. Należy w związku z tym uzgodnić ewentualne zmiany prawne z tym Ministrem, biorąc pod uwagę skutki finansowe dla sądownictwa. Minister poinformował, że zwróci się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do propozycji zmian w tym zakresie oraz o oszacowanie skutków finansowych zmian.

4. Zasady programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”

Do Biura RPO wpływały skargi dotyczące zasad programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”. Skarżący wskazywali, że wprowadzone ograniczenia co do osób, które mogą pełnić funkcję asystenta, w szczególności wyłączenie z tego grona członków rodziny lub powinowatych osób z niepełnosprawnościami, ogranicza podmiotowość i decyzyjność osób chcących z tego programu korzystać. Zasady programu wykluczają z kręgu potencjalnych asystentów osoby najbliższe i znane wnioskującym i budzące ich największe zaufanie, co w sprawach osobistych, jakimi zajmuje się asystent, wydaje się kwestią kluczową. Skarżący podkreślali również, że podstawowymi kryteriami, jakie powinny być stawiane kandydatom na

³⁵⁰ KMP.573.1.2022 z 25 stycznia 2022 r.

³⁵¹ Pismo z 25 lutego 2022 r.

asystentów, są fachowość, pewność i bezpieczeństwo świadczonej asystencji, a nie status czy zakres powiązań rodzinnych asystenta i wnioskującego.

W rozdziale dotyczącym zakresu podmiotowego i przedmiotowego programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2022” wprowadzono zasadę możliwości wskazania kandydata na asystenta przez uczestnika programu lub jego opiekuna prawnego. Osoba ta nie może być jednak członkiem rodziny. Na potrzeby realizacji programu, za członków rodziny uznać należy rodziców i dzieci, rodzeństwo, wnuki, dziadków, teściów, macochę, ojczyrna oraz inne osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym z uczestnikiem programu. Jak wynika z poczynionych ustaleń, katalog ten nie jest katalogiem zamkniętym. Interpretacja rozszerzająca katalog osób, które nie mogą pełnić funkcji asystenta, budzi wątpliwości Rzecznika w szczególności co do celu i skutków takiej wykładni. Zasady dotyczące tego, kto może być kandydatem na asystenta osobistego, powinny być wprowadzane wyraźnie w programie, a wykładnia jego treści nie może prowadzić do ograniczenia możliwości wsparcia osób z niepełnosprawnościami. W ocenie RPO przyjęta definicja członka rodziny, którego na potrzeby programu określa się poprzez wskazanie konkretnych relacji rodzinnych bądź wspólnego miejsca zamieszkania, jest precyzyjna i nie wymaga dalszych zabiegów interpretacyjnych. Rozszerzenie rozumienia pojęcia członka rodziny po stronie osób przystępujących do Programu rodzi obawy o odmowę finansowania również w innych przypadkach, niewskazanych wprost w jego zasadach. Zapotrzebowanie na usługi asystenckie stale rośnie. Do RPO zgłaszają się m.in. mieszkańcy gmin, gdzie usługi tego typu nie są świadczone. Z odpowiedzi udzielanych w tych sprawach przez lokalne ośrodki pomocy społecznej wynika, że pomimo ogłaszania konkursów na osoby świadczące usługi asystenckie coraz trudniej jest znaleźć asystenta, który odpowiadałby oczekiwaniom osób z niepełnosprawnościami. W mniejszych miejscowościach wykluczenie członków rodziny z kandydatów na asystenta może uniemożliwić znalezienie kandydata, który będzie odpowiadał potrzebom i preferencjom wnioskodawcy. W innych państwach istnieje jednak możliwość zaangażowania jako asystenta członka rodziny osoby z niepełnosprawnością lub osoby współzamieszkującej z taką osobą w gospodarstwie domowym. Wobec

powyższego Rzecznik zwrócił się³⁵² do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o udzielenie wyjaśnień w przedstawionych kwestiach.

W odpowiedzi Pełnomocnik wyjaśnił³⁵³, że w zbiorczym raporcie „Asystencja osobista osób z niepełnosprawnością w świetle analiz wybranych rozwiązań zagranicznych oraz systemu i doświadczeń krajowych” poruszono m.in. kwestie członków rodzin jako asystentów. Zgodnie z przeprowadzoną analizą rozwiązań w innych krajach, dopuszczanie członków rodzin do możliwości realizacji usług asystenckich występuje, ale nie jest rozwiązaniem powszechnie stosowanym i preferowanym. Wśród argumentów przeciw wskazuje się, że osoba z niepełnosprawnością może być uzależniona od opiekuna/członka rodziny, co może powodować obniżenie jakości świadczonej usługi czy też, że opiekun/członek rodziny nie powinien otrzymywać pieniędzy za asystencję, zwłaszcza gdy pobiera świadczenia w związku z opieką nad tą osobą. Na etapie opracowywania założeń kolejnej edycji Programu prowadzone będą prace związane z udoskonaleniem lub zmianą poszczególnych zapisów Programu, tak aby zapewnić możliwość realizacji założeń Programu w sposób jak najbardziej powszechny i skuteczny.

5. Konieczność wsparcia osób z niepełnosprawnościami przekraczających granicę w związku z wojną w Ukrainie

Rzecznik zwrócił uwagę na szczególne potrzeby i konieczność udzielania adekwatnego wsparcia osobom z niepełnosprawnościami, które przekraczają granicę polsko-ukraińską w związku z agresją Rosji przeciwko Ukrainie.

Osoby z niepełnosprawnościami w sposób szczególny odczuwają skutki działań zbrojnych. Osoby z niepełnosprawnościami fizycznymi, sensorycznymi, a także intelektualnymi i psychospołecznymi napotykają także na bariery utrudniające im wyjazd z kraju i przetrwanie kryzysowej sytuacji. Z informacji uzyskanych w wyniku kontroli prowadzonych na granicy polsko-ukraińskiej przez pracowników Biura RPO można wnioskować, że wiele kwestii istotnych z punktu widzenia osób z niepełnosprawnościami pozostaje nierozwiązanych. Kluczowe informacje dotyczące bezpieczeństwa i ewakuacji są często niedostępne, a same przejścia graniczne i punkty recepcyjne również rzadko są dostępne, co sprawia, że osoby z niepełnosprawnościami mogą zostać pozostawione bez pomocy. W ocenie

³⁵² XI.7061.6.2022 z 18 lutego 2022 r.

³⁵³ Pismo z 6 maja 2022 r.

Rzecznika konieczne jest zapewnienie asysty osobom z niepełnosprawnościami w czasie oczekiwania na odprawę, w momencie przekraczania granicy, jak i już po jej przekroczeniu. Ważnym elementem wsparcia byłoby również zapewnienie, aby pojazdy przewożące osoby z przejść granicznych do punktów recepcyjnych były dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Niezbędne jest też dostosowanie samych punktów recepcyjnych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, a także zapewnienie, że na granicy dostępne będą leki, sprzęt medyczny oraz ułatwiający poruszanie, w tym wózki dla osób z niepełnosprawnością narządu ruchu lub w słabszej kondycji fizycznej. Zdając sobie sprawę, że wskazane działania pozostają w gestii Straży Granicznej lub właściwych wojewodów, RPO zaapelował³⁵⁴ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o zwrócenie uwagi na nie właściwym organom. Ponadto konieczne jest zapewnienie, by potrzebne osobom przybywającym do Polski informacje były w formie dostępnej dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, m.in. z niepełnosprawnością słuchu – być może rozwiązaniem problemów komunikacyjnych z tą grupą byłoby uruchomienie obok infolinii wideocztatu z możliwością uzyskania wsparcia tłumacza ukraińskiego języka migowego.

W odpowiedzi Minister zapewnił³⁵⁵, że resort podjął szereg działań mających na celu zabezpieczenie potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami, dostosowując kierowaną pomoc do zgłaszanego zapotrzebowania. Wdrożony został system koordynacji pozyskiwania informacji o bazie lokalowej i transportowej wraz z ustanowieniem funkcji Krajowego koordynatora ds. uchodźców z niepełnosprawnością z ramienia Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Przygotowano też możliwość zgłaszania potrzeb osób z niepełnosprawnościami za pośrednictwem ogólnodostępnego portalu pomagamukrainie.gov.pl, w ramach którego przygotowano wyodrębnioną ścieżkę pomocową dla osób z niepełnosprawnościami. Została uruchomiona wideoinfolinia dla głuchych uchodźców z Ukrainy, jak również plakaty z informacją o kontakcie z wideoinfolinią dla głuchych uchodźców z Ukrainy. Wideoinfolinia świadczy pomoc w ukraińskim języku migowym, przy czym tłumaczki obsługujące wideoinfolinię komunikują się również w języku polskim.

³⁵⁴ XI.811.1.2022 z 4 marca 2022 r.

³⁵⁵ Pismo z 16 marca 2022 r.

6. Wsparcie osób z niepełnosprawnościami opuszczających terytorium Ukrainy

Wśród osób opuszczających terytorium Ukrainy w związku z wojną wywołaną zbrojną agresją Rosji liczną grupę stanowią osoby ze szczególnymi potrzebami, w tym osoby z niepełnosprawnościami. Działanie w warunkach kryzysu, w tym skuteczne reagowanie na potrzeby osób z grup szczególnie wrażliwych, jest z pewnością zadaniem trudnym, tym bardziej należy docenić wysiłki już podjęte na rzecz wsparcia Ukraińców. Niemniej do Rzecznika docierają głosy, płynące przede wszystkim od organizacji pozarządowych, że formy pomocy oferowane uchodźcom są niewystarczające bądź też nieadekwatne do ich rzeczywistych potrzeb związanych z niepełnosprawnościami.

Organizacja wsparcia osób z niepełnosprawnościami wyjeżdżających z Ukrainy opiera się przede wszystkim na działalności organizacji pozarządowych i aktywistów, którzy pomagają Ukraińcom już od chwili przekroczenia przez nich przejścia granicznego. Jednym z działań podejmowanych na początku ich pobytu w Polsce jest poszukiwanie schronienia, zgodnie z potrzebami zgłaszających się osób. Organizacje pozarządowe zwracają uwagę, że wiele działań podejmowanych jest oddolnie i wymaga wprowadzenia sprawnego systemu koordynacji. Koordynacja powinna obejmować zarówno rozpoznawanie potrzeb osób zgłaszających się, jak i zapewnienie im wsparcia w znalezieniu noclegu, sprzętu ortopedycznego czy rehabilitacyjnego, niezbędnych leków, czy udzielanie precyzyjnych informacji o możliwych formach pomocy. Dodatkową trudnością jest brak koordynacji udzielanych informacji o przysługujących uprawnieniach. Informacje udzielane uchodźcom często są ogólne i nieprecyzyjne, a czasem też błędne. W tym zakresie słusznym kierunkiem wydaje się opracowanie krótkiej ulotki informacyjnej dotyczącej orzecznictwa o niepełnosprawności oraz możliwości uzyskania orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego i uruchamianych programach ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wskazane informacje powinny być również prezentowane w formatach dostępnych, tak aby każdy zainteresowany mógł się z nimi zapoznać. Rzecznik otrzymuje także sygnały, że osoby przekraczające granicę polską wymagają wsparcia w uzyskaniu sprzętu ortopedycznego, leków czy innych środków wspierających. Odpowiednie rozwiązania powinny zabezpieczać indywidualne wsparcie zgodne z potrzebami danej osoby. W tym zakresie na uwagę zasługuje możliwość zaopatrzenia w wyroby

medyczne w ramach modułu I programu „Pomoc obywatelom Ukrainy z niepełnosprawnością” finansowanego ze środków PFRON. Uchodźcom, którzy uzyskają numer PESEL, przysługują uprawnienia, np. prawo do polskiego systemu opieki zdrowotnej, edukacji czy wsparcia finansowego. Duże obawy budzą jednak wydłużające się kolejki w celu uzyskania tego numeru. W niektórych miastach trzeba na to czekać ponad dwa miesiące. Zainteresowani obawiają się, że z powodu braku numeru pozostaną bez wsparcia. Kolejną trudnością jest konieczność starania się o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności w Polsce, mimo posiadania równoważnego orzeczenia ukraińskiego. Wiele osób korzysta z przedłużenia okresu ważności posiadanych orzeczeń na czas stanu epidemii. Po jego zakończeniu będą oni musieli wystąpić z nowym wnioskiem o kolejne orzeczenie. Kumulacja wniosków może spowodować wydłużenie oczekiwania. W ocenie Rzecznika należy umożliwić uchodźcom, mającym orzeczenie o niepełnosprawności wydane w Ukrainie, skorzystania z wymaganego wsparcia po przedłożeniu dokumentu, którym dysponują obecnie. Niezbędne jest uwzględnienie tego postulatu przy projektowaniu nowych programów do uchodźców. Rzecznik zwrócił się³⁵⁶ do Pełnomocnika Rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy z prośbą o analizę przedstawionych postulatów oraz poinformowanie o aktualnie podejmowanych inicjatywach na rzecz wsparcia osób z niepełnosprawnościami opuszczających terytorium Ukrainy.

Pełnomocnik zapewnił³⁵⁷, że rząd prowadzi monitoring sytuacji związanej z przebiegiem konfliktu na Ukrainie. Jednocześnie na bieżąco przekazywane są środki z Funduszu Pomocy na rzecz wspierania uchodźców z Ukrainy. Wojewodowie przekazują samorządom środki w wysokości złożonych przez nie wniosków. Wydatkowanie środków jest stale monitorowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Rząd, a na poziomie województw – wojewodowie – na bieżąco współpracują z organizacjami pozarządowymi, w tym świadczącymi pomoc osobom z niepełnosprawnościami. Pełnomocnik Rządu do spraw uchodźców wojennych z Ukrainy pozostaje w stałym, roboczym kontakcie z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz tam, gdzie jest to potrzebne – z Ministrem Zdrowia oraz Ministrem Cyfryzacji. Z kolei Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej współpracuje z wojewodami, Kancelarią Prezydenta,

³⁵⁶ XI.811.1.2022 z 5 maja 2022 r.

³⁵⁷ Pismo z 22 grudnia 2022 r.

Ministerstwem Zdrowia, MSWiA, Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz ambasadami krajów europejskich w zakresie wspierania niepełnosprawnych uchodźców z Ukrainy.

7. Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przybyłych do Polski na skutek wojny w Ukrainie

Kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami wymaga właściwej organizacji nauki i metod pracy. Zgodnie z art. 24 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, państwa-strony muszą zapewnić realizację prawa osób niepełnosprawnych do edukacji poprzez system edukacji włączającej na wszystkich poziomach, w tym na poziomie przedszkolnym, podstawowym, średnim, wyższym, kształcenia zawodowego, uczenia się przez całe życie, zajęć pozalekcyjnych i społecznych dla wszystkich uczniów, w tym osób z niepełnosprawnościami, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. Pełne finansowanie edukacji ucznia powinno obowiązywać od chwili przyjęcia do szkoły, a nie uzyskania orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Należy wprowadzić szybką ścieżkę weryfikacji ukraińskich orzeczeń dotyczących niepełnosprawności. Część rodziców przywiozła dokumenty potwierdzające niepełnosprawność dzieci, inni z kolei przekazują jedynie informacje o trudnościach i potrzebach dziecka. W tym zakresie należy również wzmocnić potencjał poradni psychologiczno-pedagogicznych poprzez zatrudnienie dodatkowych specjalistów posługujących się językiem ukraińskim bądź rosyjskim. Jednocześnie w przypadku informacji o zakresie wymaganego wsparcia należy wdrożyć działania w oparciu o posiadane dokumenty bądź przedłożone informacje. Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik zwrócił się³⁵⁸ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o udzielenie informacji o aktualnie podejmowanych inicjatywach na rzecz wsparcia uczniów z niepełnosprawnościami przybyłych do Polski na skutek konfliktu zbrojnego na terenie Ukrainy.

Minister poinformował³⁵⁹, że w związku z sytuacją na Ukrainie i napływem uchodźców, w tym dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, pozostaje w kontakcie z kuratorami oświaty oraz ściśle współpracuje z jednostkami samorządu terytorialnego w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu

³⁵⁸ XI.811.1.2022 z 16 sierpnia 2022 r.

³⁵⁹ Pismo z 5 września 2022 r.

Terytorialnego. Na bieżąco organizowane są wideokonferencje z kuratorami oświaty w celu omówienia sytuacji i najbliższych działań. 8 czerwca 2022 r. Minister Edukacji i Nauki oraz UNICEF podpisali Memorandum o porozumieniu w sprawie przeciwdziałania wykluczeniu edukacyjnemu dzieci i młodzieży z Ukrainy. Wymiana materiałów edukacyjnych, dostęp do platformy Learning Passport i organizacja letniego wypoczynku dla ukraińskich dzieci z uwzględnieniem zajęć edukacyjnych – to jedne z założeń podpisanego Memorandum. Ponadto Minister ustalił podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2022/2023. Jednym z kierunków polityki oświatowej państwa w bieżącym roku szkolnym jest „Doskonalenie kompetencji nauczycieli do pracy z uczniami przybyłymi z zagranicy, w szczególności z Ukrainy, adekwatnie do zaistniałych potrzeb oraz kompetencji nauczycieli nowych przedmiotów wprowadzonych do podstawy programowej”.

8. Problemy uchodźców z Ukrainy z uzyskaniem orzeczeń o niepełnosprawności

Uchodźcy z niepełnosprawnościami są zobowiązani do uczestniczenia w procedurze uzyskania orzeczenia na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Procedura ta nie uwzględnia jednak dodatkowych trudności, z jakimi mogą się te osoby mierzyć. Zasadniczym problemem jest konieczność przedłożenia dokumentów potwierdzających stan zdrowia, tj. dokumentacji medycznej czy opinii psychologiczno-pedagogicznej. Spełnienie tego wymogu jest trudne lub wręcz niemożliwe w związku z tym, że część osób straciła tego rodzaju dokumentację w wyniku działań wojennych lub nie zabrała jej przed opuszczeniem Ukrainy. Zdaniem RPO trzeba rozważyć możliwość wydania orzeczenia o niepełnosprawności w oparciu o zaświadczenie lekarza i przedłożone ukraińskie orzeczenie o niepełnosprawności. Zadaniem lekarza, który wchodzi w skład zespołu orzekającego, winno być bowiem rozstrzygnięcie kwestii medycznych związanych z wydaniem orzeczenia – podobnie, jak dzieje się to w przypadku orzeczeń wydawanych na potrzeby związane z edukacją. Konieczność przejścia badań i zgromadzenia dokumentacji wymaga czasu, co opóźnia proces uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności oraz możliwość korzystania z przysługujących na jego podstawie świadczeń i usług. Brak posiadanej dokumentacji medycznej, która została utracona w okolicznościach niezależnych od wnioskodawcy, nie powinien

być przyczyną wydłużenia postępowania przed powiatowym/miejskim zespołem ds. orzekania o niepełnosprawności. Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik zwrócił się³⁶⁰ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o analizę przedstawionych powyżej postulatów oraz poinformowanie o stanowisku i podejmowanych działaniach.

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych poinformował³⁶¹, że postulowana w wystąpieniu zmiana w sposobie postępowania zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności polegająca na zaniechaniu żądania przez organ orzekający o niepełnosprawności od obywatela Ukrainy dokumentacji dotyczącej stanu zdrowia, w przypadku uznania jej za niewystarczającą do wydania orzeczenia, wymaga dokonania zmian w aktualnie obowiązujących przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Pełnomocnik przekazał zespołom do spraw orzekania o niepełnosprawności wzory formularzy w języku polskim i ukraińskim do stosowania w postępowaniu z wniosku obywatela Ukrainy o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i orzeczenia o stopniu niepełnosprawności oraz wniosku o wydanie karty parkingowej i legitymacji osoby niepełnosprawnej. Organy orzekające zobowiązane również zostały do zapewnienia obywatelowi Ukrainy tłumacza języka ukraińskiego w trakcie posiedzenia składu orzekającego i wszelkiej pomocy w udzielaniu informacji w przedmiocie zasad wydawania orzeczeń.

9. Projekt rozporządzenia w sprawie udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w programach telewizyjnych

Zgodnie z przepisami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³⁶², osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć zapewniony dostęp do środków komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich, na zasadzie równości z innymi osobami. Środki podejmowane w tym celu przez państwo obejmują rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności informacji, komunikacji i innych usług,

³⁶⁰ XI.811.2.2022 z 27 czerwca 2022 r.

³⁶¹ Pismo z 28 września 2022 r.

³⁶² Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm.).

w tym usług elektronicznych. Państwa-strony mają również obowiązek podjąć niezbędne środki, aby zapewnić osobom z niepełnosprawnościami możliwość poszukiwania i pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami, m.in. poprzez dostarczanie osobom z niepełnosprawnościami informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, w dostępnych dla nich formach i technologiach, odpowiednio do różnych rodzajów niepełnosprawności, na czas i bez dodatkowych kosztów.

W wystąpieniu do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Rzecznik przypomniał³⁶³ zastrzeżenia do standardów tłumaczenia na polski język migowy (PJM) oraz certyfikacji tłumaczy, które zawarto w opublikowanym w 2020 r. raporcie dotyczącym sytuacji osób głuchych w Polsce. Problemem, na który zwracają również uwagę osoby głuche i słabosłyszące, jest brak gwarancji jakości tłumaczenia na PJM. Wpis tłumacza do stosownego rejestru odbywa się na wyłącznie na podstawie jego oświadczenia o znajomości PJM lub innego środka komunikowania się osób głuchoniewidomych. Kompetencje tłumaczy nie są weryfikowane w inny sposób. Projekt rozporządzenia nie poprawia tej sytuacji. Konieczne jest zatem zapewnienie właściwego standardu. Rozporządzenie nie uwzględnia również zróżnicowania społeczności osób głuchych i słabosłyszących pod względem języka, jakim się porozumiewają. Osoby głuche posługujące się językiem migowym postrzegają napisy w języku polskim jako napisy w obcym języku. Z kolei osoby słabosłyszące zwracają uwagę, że przekaz jest dla nich zrozumiały tylko w przypadku zamieszczenia napisów. Projektowana regulacja pozwala jednak stosować jedno z udogodnień: napisy dla niesłyszących lub tłumaczenie na polski język migowy, zamiast konieczności łącznego ich zamieszczenia. RPO wskazał na potrzebę doprecyzowania obowiązku informowania o audycji z udogodnieniami, która jest emitowana równolegle z tą samą audycją bez udogodnienia na bardziej popularnym kanale. Informacja o audycji z udogodnieniami powinna pojawić się na obu programach, by głuchy odbiorca oglądający bardziej popularny program mógł ją otrzymać i przełączyć się na kanał z audycją z udogodnieniem. Brak takiej informacji może spowodować, że odbiorca zrezygnuje w ogóle z oglądania programu.

³⁶³ XI.815.22.2022 z 16 marca 2022 r.

Rzecznik przypominał też, że konsultacje z osobami z niepełnosprawnościami powinny stanowić obowiązek w procesie stanowienia prawa. Konsultacje takie powinny rozpoczynać się na wczesnych etapach jego tworzenia. W konsultacjach powinny uczestniczyć organizacje reprezentujące szerokie spektrum osób z niepełnosprawnością, na poziomie lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym. Postulaty te dotyczą również analizowanego projektu. W ocenie Rzecznika zaproponowane zmiany odwracają przyjęty wcześniej kierunek dążenia do zapewnienia pełnej dostępności przekazów audiowizualnych.

W odpowiedzi Przewodniczący KRRiT wskazał³⁶⁴, że omawiany projekt rozporządzenia wprowadza stosunkowo niewiele zmian w porównaniu z dotychczas obowiązującymi przepisami. Upraszcza on część zapisów i uwzględnia postulaty zgłaszane w trakcie obowiązywania poprzedniego rozporządzenia KRRiT, które zostało skonstruowane w oparciu o szerokie konsultacje ze środowiskami osób niepełnosprawnych. Ustawodawca krajowy przewidział, że pewna grupa programów telewizyjnych, ze względu na liczbę mieszkańców w zasięgu programu, udział programów w widowni, sposób rozpowszechniania i specjalizację programów, a także potrzeby odbiorców oraz możliwości nadawców, może mieć trudności organizacyjne, techniczne i finansowe w zapewnieniu ustawowego udziału udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami. Z tych powodów zobligował KRRiT do wydania rozporządzenia przewidującego niższy udział udogodnień w niektórych kategoriach programów telewizyjnych.

10. Wsparcie osób z niepełnosprawnościami w zakresie mieszkalnictwa

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące potrzeby wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zakresie mieszkalnictwa. Skarżący podkreślali, że jedynym rozwiązaniem kierowanym do osób z niepełnosprawnościami są Centra Opiekuńczo-Mieszkalne. W 2019 r. zaprezentowany został dziesięciopunktowy plan wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami. W jego ramach miał zostać wprowadzony przez resort właściwy ds. rodziny pakiet trzech programów pn. „Mój dom” w celu zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych dla osób z niepełnosprawnościami. W ramach pakietu programów „Mój dom” miały zostać uruchomione trzy programy dotyczące centrów opiekuńczo-mieszkalnych,

³⁶⁴ Pismo z 7 kwietnia 2022 r.

budynków bez barier oraz mieszkań bez barier. Programy zostały zaakceptowane w planie wsparcia na rok 2019, jednak w kolejnych latach nie zostały ujęte w planach. W 2021 r. w ramach planu wsparcia został uwzględniony wyłącznie program dotyczący centrów opiekuńczo-mieszkalnych. Aktualnie rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa kierowane do osób z niepełnosprawnościami zostały zawarte w art. 53 ustawy o pomocy społecznej³⁶⁵. Wprowadzone rozwiązania należy ocenić jednak jako niedoskonałe, gdyż możliwość korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym jest ograniczona czasowo, w związku z czym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin. Rozwiązania dotyczące mieszkalnictwa wspieranego aktualnie opierają się o działania projektowe i nie mają charakteru systemowego. Z tych względów dostęp do tej formy wsparcia jest ograniczony z uwagi na niewystarczające środki finansowe, czas ich udzielania oraz ograniczenia terytorialne, powiązane z aktywnością danej jednostki samorządowej w tym zakresie. Ministerstwo Rozwoju i Technologii uruchomiło program „Mieszkanie na start”, w ramach którego zaproponowano bezzwrotne finansowe wsparcie w ponoszeniu wydatków z tytułu najmu mieszkania w formie dopłat pokrywających część czynszu najmu nowego mieszkania lub mieszkania oddanego do używania w wyniku działań rewitalizacyjnych. Program ten jest adresowany do osób o umiarkowanych i niższych dochodach (w tym dla ludzi młodych, rodzin z dziećmi, osób z niepełnosprawnościami i seniorów) w utrzymaniu wynajmowanych mieszkań przez długi czas. Program ten częściowo obejmuje planowane działania w ramach programu „Mieszkanie bez barier” poprzez możliwość uzyskania dopłat do czynszu, jednak jest kierowany wyłącznie do najemców mieszkań nowych i zrewitalizowanych. W ramach wskazanego programu brakuje rozwiązań, w ramach których można byłoby uzyskać dopłaty do czynszu w mieszkaniach z rynku wtórnego. Z kolei możliwość uzyskania dofinansowania ze środków PFRON na likwidację barier architektonicznych nie obejmuje wszelkich barier istniejących w mieszkaniu, a pula środków przeznaczona na realizację tego zadania jest ograniczona. Z tych względów wielu zainteresowanych nie uzyskuje potrzebnego dofinansowania. Rada Nadzorcza PFRON zatwierdziła do realizacji program „Samodzielność-Aktywność-Mobilność!” Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe, który jest adresowany do organizacji pozarządowych oraz

³⁶⁵ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.).

podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W ramach pakietu „Samodzielność-Aktywność-Mobilność!” planowane jest uruchomienie dwóch programów „Mieszkanie dla absolwenta” oraz „Dostępne mieszkanie”. Przedstawione rozwiązania odpowiadają na szereg zgłaszanych postulatów, nie są one jednak adresowane do wszystkich osób z niepełnosprawnościami. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się³⁶⁶ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o udzielenie informacji, z jakich powodów zrezygnowano z dalszych działań w ramach programu „Mieszkanie bez barier” i czy w jego miejsce zaproponowano inne rozwiązania wspierające osoby z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi Pełnomocnik przypomniał³⁶⁷, że program „Mieszkania bez barier” ujęty w plan działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych na 2019 rok zakładał dopłaty do najmu mieszkania dla osób niepełnosprawnych oraz dofinansowania kosztów dostosowania lub wyposażenia mieszkań do potrzeb osób niepełnosprawnych. Programy resortowe Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, wskazane do realizacji w 2022 roku na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym to m.in. program pn. „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, którego celem jest pomoc dorosłym osobom niepełnosprawnym ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności lub orzeczeniem traktowanym na równi z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, poprzez zapewnienie usług zamieszkiwania w formie pobytu całodobowego lub pobytu dziennego. Z kolei w programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” założono realizację działania pn. „Tworzenie mieszkań chronionych dla osób niepełnosprawnych”, które polega na dofinansowaniu z budżetu państwa tworzenia mieszkań chronionych – treningowych lub wspieranych – zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie na lata 2022–2024 zaplanowano działania w ramach pakietu „Samodzielność-Aktywność-Mobilność!” (S-A-M!), dotyczące rehabilitacji społecznej, zawodowej i leczniczej osób ze szczególnymi potrzebami wynikającymi z niepełnosprawności. Natomiast Rada Ministrów uchwaliła Strategię na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030. Opracowanie i przyjęcie dokumentu stanowi wypełnienie jednego z podstawowych warunków horyzontalnych finansowania polityki spójności UE w latach 2021–2027,

³⁶⁶ XI.7061.10.2022 z 17 maja 2022 r.

³⁶⁷ Pismo z 1 lipca 2022 r.

jakim jest implementacja Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zgodnie z decyzją Rady 2010/48/WE.

11. Konieczność zwiększenia dofinansowania uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej ze środków PFRON

Przedstawiciele warsztatów terapii zajęciowej wskazali, że algorytm finansowania tych placówek – wzięwszy pod uwagę inflację – nie uwzględnia takich okoliczności, jak znaczny wzrost cen prądu, gazu czy ogrzewania oraz konieczność zapewnienia specjalistom odpowiedniego wynagrodzenia. Rozporządzenie w sprawie algorytmu nie przewiduje wzrostu dofinansowania w roku 2023 oraz w latach następnych. Stąd przy obecnym poziomie finansowania nie będą w stanie pokryć niezbędnych bieżących kosztów funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej: wynagrodzenia kadry, utrzymania budynków, ogrzewania, wody, zakupu sprzętu, materiałów do terapii oraz treningu ekonomicznego, a przede wszystkim dowozu uczestników do placówek oraz innych wydatków wynikających z codziennego funkcjonowania.

Sposób finansowania warsztatów terapii zajęciowej został uregulowany w ustawie o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁶⁸ (dalej jako: ustawa o rehabilitacji). Wysokość otrzymywanych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest z kolei ustalana w oparciu o regulacje zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym. Celem warsztatów terapii zajęciowej jest aktywizacja osób z niepełnosprawnościami. Zadaniem państwa jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania form wsparcia przewidzianych w ustawie o rehabilitacji, w tym także ich właściwe finansowanie. Popieranie programów rehabilitacji zawodowej, utrzymania pracy i powrotu do pracy, adresowanych do osób z niepełnosprawnościami jest również jednym z obowiązków wynikającym z art. 27 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Tymczasem pomimo stale rosnących kosztów funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej, algorytm naliczania środków finansowych nie uległ zmianie. Rzecznik

³⁶⁸ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 573 ze zm.).

zwrócił się³⁶⁹ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o poinformowanie, czy planowane jest zwiększenie wysokości dofinansowania kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej bądź inne wsparcie warsztatów w związku ze znacznym wzrostem kosztów ich funkcjonowania.

Pełnomocnik poinformował³⁷⁰, że w ciągu ostatnich lat czterokrotnie nowelizowano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym, zwiększając kwotę środków na dofinansowanie rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej. W związku z trudną sytuacją, w jakiej znalazły się placówki prowadzące warsztaty terapii zajęciowej, w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej podjęto prace nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym. Odbyło się również spotkanie z przedstawicielami środowiska warsztatów terapii zajęciowej, na którym była dyskutowana kwestia zabezpieczenia potrzeb zgłaszanych przez warsztaty. Na spotkaniu ustalono, że PFRON przeprowadzi ponowną analizę w zakresie możliwości zwiększenia kwoty dofinansowania rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej. Przygotowana została propozycja, która uwzględnia postulat środowiska warsztatów terapii zajęciowej, dotyczący zwiększenia wysokości dofinansowania kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej w roku bieżącym oraz w latach następnych³⁷¹.

12. Reforma systemu orzecznictwa dotyczącego stopnia niepełnosprawności

Z informacji udzielonych Rzecznikowi przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, dotyczących aktualnego stanu prac nad reformą systemu orzecznictwa³⁷², wynika, że reforma systemu orzecznictwa, z uwagi na stopień jej

³⁶⁹ XI.7061.42.2022 z 29 lipca 2022 r.

³⁷⁰ Pismo z 30 sierpnia 2022 r.

³⁷¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 2128).

³⁷² Pismo z 28 września 2022 r.

skomplikowania oraz skutki finansowe dla budżetu Państwa, została podzielona na trzy etapy. W pierwszym etapie reformy, którego wejście w życie zaplanowano na dzień 1 stycznia 2024 r., zakłada się ustalanie w postępowaniu orzeczniczym, oprócz jednego z trzech stopni niepełnosprawności, tj. lekkiego, umiarkowanego i znacznego, trzech stopni trudności w samodzielny funkcjonowaniu w oparciu o schemat postępowania diagnostycznego odrębny dla osób w wieku do ukończenia 18. roku życia oraz dla osób w wieku powyżej 18. roku życia.

Od dnia 1 października 2019 r. obowiązują przepisy ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji³⁷³, która określa warunki nabywania prawa do świadczenia uzupełniającego, tryb jego przyznawania oraz zasady wypłacania. Celem świadczenia uzupełniającego jest dodatkowe wsparcie dochodowe osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. W art. 2 powołanej ustawy określono krąg osób uprawnionych do tego świadczenia. Przysługuje ono osobom, które ukończyły 18. rok życia i których niezdolność do samodzielnej egzystencji została stwierdzona orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji albo orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i niezdolności do samodzielnej egzystencji, albo orzeczeniem o całkowitej niezdolności do służby i niezdolności do samodzielnej egzystencji. Wprowadzenie stopni trudności w samodzielny funkcjonowaniu, zwłaszcza dla osób powyżej 18. roku życia, będzie powodowało powielanie orzeczeń wydawanych przez powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności oraz lekarzy orzeczników i komisje lekarskie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie konieczności wsparcia. Wątpliwości dotyczą także wpływu orzeczenia lekarza orzecznika ZUS o niezdolności do samodzielnej egzystencji na określenie stopnia trudności w samodzielny funkcjonowaniu, jak to ma miejsce przy orzekaniu o stopniach niepełnosprawności. W związku z tym Rzecznik zwrócił się³⁷⁴ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o przekazanie stanowiska w przedstawionych kwestiach.

³⁷³ Ustawa z 31 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1006 ze zm.).

³⁷⁴ III.7060.1037.2015 z 19 października 2022 r.

Pełnomocnik wskazał³⁷⁵, że wsparcie finansowe osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji mających niskie dochody, pomimo że kierunkowo uzasadnione, nie rozwiązuje w sposób systemowy sytuacji osób z niepełnosprawnością. Temu właśnie celowi służyć ma wprowadzenie zmian w systemie orzekania o niepełnosprawności. Wprowadzenie orzekania o stopniu trudności w samodzielnym funkcjonowaniu służyć będzie rozpoznaniu rodzaju i zakresu problemów utrudniających lub uniemożliwiających osobie orzekanej codzienne funkcjonowanie na poziomie aktywności indywidualnej i społecznej. W zależności od ustalonego stopnia trudności w samodzielnym funkcjonowaniu osoba z niepełnosprawnością stanie się beneficjentem różnorodnych form wsparcia oraz ulg i uprawnień, które uwzględniać będą jej potrzeby w sposób zindywidualizowany. Odnosząc się do podniesionych w piśmie RPO wątpliwości dotyczących „wpływu orzeczenia lekarza orzecznika ZUS o niezdolności do samodzielnej egzystencji na określenie stopnia niepełnosprawności”, Pełnomocnik poinformował, że wątpliwości te nie znajdują uzasadnienia, gdyż aktualnie nie jest rozważana zmiana treści art. 5 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Stopień trudności w samodzielnym funkcjonowaniu będzie ustalany w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności (jako element tego orzeczenia), a treść przywołanego przepisu stanowi o traktowaniu na równi orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności.

W drugim etapie prac nad zmianami w systemie orzeczniczym zakłada się wprowadzenie nowego modelu orzekania opartego o dwa stopnie niepełnosprawności, a także wdrożenie nowych narzędzi do oceny stopni niepełnosprawności u dzieci i dorosłych dla każdego ze specjalistów orzekających według nowego modelu oraz przygotowanie orzeczników (lekarzy, psychologów, pedagogów, doradców zawodowych, pracowników socjalnych). W trzecim etapie reformy nastąpi scalenie i ujednolicenie systemu orzecznictwa pozarentowego, rentowego oraz dla celów edukacyjnych w ramach jednego systemu orzekania wraz z utworzeniem nowej struktury organów orzekających.

³⁷⁵ Pismo z 23 listopada 2022 r.

13. Implementacja Europejskiego Aktu o Dostępności

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, zwanej także Europejskim Aktem o Dostępności³⁷⁶. Państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej transpozycji do dnia 28 czerwca 2022 r. RPO zwrócił m.in. uwagę na konieczność zapewnienia dostępności w takich obszarach, jak: sklepy i platformy internetowe, usługi łączności elektronicznej, usługi towarzyszące transportowi pasażerskiemu czy usługi bankowe.

Dostępność jest elementem uniwersalnego projektowania, rozumianego jako tworzenie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Uniwersalne projektowanie jest również jednym z założeń KPON i stanowi warunek wstępny dostępności, która jest niezbędna do tego, aby osoby z niepełnosprawnościami mogły prowadzić niezależne życie. Przepisy dyrektywy wdrażają wskazane zasady do prawa Unii Europejskiej. Aby to wdrożenie mogło efektywnie funkcjonować, konieczna jest transpozycja dyrektywy do polskiego porządku prawnego. Problem ten był sygnalizowany Polsce już w 2018 r. w rekomendacjach wydanych przez Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych badający stan przestrzegania przepisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się³⁷⁷ do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad projektem ustawy wdrażającej dyrektywę 2019/882 oraz udzielenie informacji na temat zaangażowania osób z niepełnosprawnościami i ich organizacji w proces tworzenia i opiniowania tego projektu.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁷⁸, że resortem wiodącym dla transpozycji dyrektywy 2019/882 jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Z informacji posiadanych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii – które jest jedną z instytucji współpracujących – wynika, iż projekt ustawy o zapewnianiu spełniania wymogów dostępności niektórych produktów i usług przez

³⁷⁶ Dyrektywa 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r.

³⁷⁷ XI.815.4.2022 z 29 listopada 2022 r.

³⁷⁸ Pismo z 2 grudnia 2022 r.

podmioty gospodarcze znajduje się obecnie na etapie prac w Komitecie ds. Europejskich.

14. Aktywizacja osób z niepełnosprawnościami

Do Biura RPO zwracały się osoby z niepełnosprawnościami, w tym także legitymujące się dokumentami potwierdzającymi wysokie kwalifikacje oraz znajomość języków obcych, skarżąc się na brak możliwości znalezienia odpowiedniego zatrudnienia. Osobom tym, z uwagi na posiadane orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, oferowane są stanowiska pracy głównie w ochronie lub firmach sprzątających. W skargach podnoszone było także niewystarczające zaangażowanie służb zatrudnienia w podejmowanie działań zmierzających do znalezienia miejsc pracy i stanowisk odpowiadających umiejętnościom i aspiracjom tej grupy osób.

Zarzuty te potwierdza raport Najwyższej Izby Kontroli „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy”, wskazując, że prowadzona przez powiatowe urzędy pracy aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami nie była skuteczna i nie umożliwiła wejścia na rynek pracy bądź też powrót na ten rynek. Zdaniem NIK na niską skuteczność powiatowych urzędów pracy w zakresie aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami wpływ miał brak spójnej polityki rynku pracy, a w szczególności brak bieżącego analizowania potrzeb osób pozostających bez pracy oraz rzadko podejmowane aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Istotną barierą w znalezieniu satysfakcjonującej pracy, co także zostało wskazane w raporcie, są stereotypy i uprzedzenia pracodawców, dotyczące osób z niepełnosprawnościami jako pracowników. Jednym z rozwiązań, które mogłoby wpłynąć na zwiększenie zatrudnienia osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, jest wsparcie w formie zatrudnienia wspomaganego. Barierą w rozwoju tego rodzaju usług w Polsce jest realizowanie jej wyłącznie przez organizacje pozarządowe posiadające status stowarzyszenia rejestrowego, fundacji bądź też związku stowarzyszeń oraz brak stałego źródła finansowania podejmowanych przez nie działań, co przekłada się na ograniczenie liczby osób mogących korzystać ze wsparcia trenera pracy. Tymczasem o skuteczności tej formy wsparcia w aktywizacji osób z niepełnosprawnościami pozytywnie wypowiadali się nie tylko eksperci biorący

udział w seminarium „Przeszłość-Teraźniejszość-Przyszłość”, ale także beneficjenci tej usługi, dzięki której zdobyli i utrzymują zatrudnienie, co stanowi ważny element niezależnego życia. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się³⁷⁹ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie stanowiska w tej sprawie.

15. Reforma instytucji ubezwłasnowolnienia

Omówienie: Art. 30 – Godność osobista.

16. Dowóz dziecka z niepełnosprawnością do placówki edukacyjnej

Omówienie: Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki.

17. Sytuacja uczniów z niepełnosprawnościami w czasie pandemii COVID-19

Omówienie: Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia.

18. Rozbieżność w orzecznictwie sądów dotycząca prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

Omówienie: Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin.

19. Uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia

Omówienie: Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin.

20. Ograniczenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych

Omówienie: Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin.

³⁷⁹ III.7047.26.2022 z 21 grudnia 2022 r.

21. Opłacanie składek emerytalno-rentowych przez opiekunów osób z niepełnosprawnościami

Omówienie: Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin.

22. Prawa dzieci z niepełnosprawnością przebywających w domach pomocy społecznej

Omówienie: Art. 72 – Prawa dziecka.

23. Czas pracy sędziów z niepełnosprawnością

Omówienie: Art. 24 – Ochrona pracy.

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. Prawo dzieci i młodzieży z Ukrainy do nauki

W ostatnich miesiącach roku szkolnego 2021/2022 w ramach polskiego systemu edukacji uczyło się około 200 tys. ukraińskich dzieci, z czego około 40 tys. w przedszkolach. Szacowano, że zdalnie – w systemie ukraińskim – naukę kontynuowało około pół miliona dzieci uchodźców. Większość dzieci i młodzieży nie została zapisana do polskich placówek, w związku z czym szkoły nie mogły udzielać uczniom wsparcia i reagować na istniejące problemy.

Nawet po zakończeniu wojny w Ukrainie do Polski będą przybywać uchodźcy i imigranci. Ma to związek z globalnymi problemami, takimi jak kryzys klimatyczny, konflikty zbrojne, dyskryminacja mniejszości, głód, bezrobocie i bieda. Należy więc przystąpić do wzmocnienia systemu oświaty. Rzecznik przedstawił rekomendacje działań w tym zakresie: 1) wzmocnienie współpracy między władzą centralną, kuratoriami oświaty, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi; 2) podjęcie działań w celu rozwiązania problemów kadrowych w przedszkolach i szkołach; 3) ułatwienia w zatrudnianiu osób z Ukrainy: nauczycieli, terapeutów, asystentów kulturowych i innych pracowników; 4) intensyfikacja starań na rzecz integracji uchodźców; objęcie działaniami systemowymi uczniów i uczennic uczących się zdalnie poprzez zapewnienie im kontaktu z rówieśnikami oraz wsparcia osób dorosłych; 5) udzielanie przez MEiN wsparcia dla szkół utworzonych w ramach systemu ukraińskiego; tworzenie oddziałów międzynarodowych; 6) zapewnienie powszechnego i równego dostępu do materiałów edukacyjnych, w szczególności dobrych podręczników do nauki języka polskiego; 7) objęcie nauczycieli szkoleniami z zakresu edukacji wielokulturowej i międzykulturowej; 8) zapewnienie stabilnego i adekwatnego finansowania zadań związanych z edukacją. Rzecznik zwrócił się³⁸⁰ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o udzielenie informacji o działaniach, jakie prowadzone są obecnie, a które mogą wpłynąć na

³⁸⁰ VII.7030.14.2022 z 2 sierpnia 2022 r.

przyszłą sytuację dzieci i młodzieży z Ukrainy oraz innych państw w zakresie prawa do nauki.

Minister zapewnił³⁸¹, że w związku z sytuacją na Ukrainie i napływem uchodźców, w tym dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, na bieżąco współpracuje z właściwymi organami władzy centralnej. Na prośbę MSWiA Minister wyznaczył przedstawiciela resortu do kontaktów roboczych w zakresie kierunkowych działań dotyczących wsparcia uchodźców z Ukrainy. Jeśli chodzi o środki przekazywane samorządom w celu wsparcia uczniów z Ukrainy, są one naliczone zgodnie z algorytmem stanowiącym załącznik do rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022, na podstawie danych wykazanych w systemie informacji oświatowej.

2. Brak możliwości podjęcia nauki kolejnego zawodu z szkole branżowej

Do Rzecznika wpływały skargi od rodziców uczniów z niepełnosprawnościami, którzy ukończyli szkołę branżową I stopnia. Skarżący wskazywali, że uregulowanie art. 134 ust. 1 Prawa oświatowego³⁸² uniemożliwia ich dzieciom podjęcie nauki w szkole branżowej I stopnia w kolejnym zawodzie, gdyż podczas rekrutacji wymagane jest przedstawienie świadectwa ukończenia szkoły podstawowej. Tymczasem dzieci Skarżących legitymują się wyłącznie świadectwem ukończenia gimnazjum, co powoduje, że nie spełniają wymogów rekrutacyjnych do szkoły branżowej I stopnia.

Konstytucja w art. 70 przyznaje każdemu prawo do nauki oraz zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Zgodnie z Prawem oświatowym, system oświaty zapewnia realizację prawa każdego obywatela do kształcenia się, w tym pobierania nauki przez uczniów z niepełnosprawnościami zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi. Podejmowane działania powinny gwarantować, że osoby z niepełnosprawnościami nie będą wykluczone z powszechnego systemu edukacji ze względu na niepełnosprawność, także z nauki na poziomie szkół ponadpodstawowych. Rzecznik, dostrzegając możliwość naruszenia prawa do edukacji uczniów z niepełnosprawnościami, zwrócił się z prośbą o wyjaśnienia do Ministerstwa Edukacji i Nauki. Według otrzymanego stanowiska jeżeli uczeń z

³⁸¹ Pismo z 6 września 2022 r.

³⁸² Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.).

niepełnosprawnością chce ponownie podjąć naukę w szkole tego samego typu, ale kształcącej w innym zawodzie – jest to możliwe, ale po spełnieniu dodatkowych warunków. Tymczasem Kuratorium Oświaty w Warszawie w informacjach udzielanych zainteresowanym prezentuje odmienne stanowisko, zgodnie z którym: „Od roku szkolnego 2020/2021 absolwenci dotychczasowych gimnazjów nie są rekrutowani do branżowej szkoły I stopnia, dotyczy to również branżowych szkół I stopnia specjalnych. Dlatego też absolwenci branżowej szkoły I stopnia specjalnej, którzy ukończyli dotychczasowe gimnazjum specjalne, nie mogą być przyjęci z dniem 1 września 2022 r. do branżowej szkoły I stopnia i kształcić się w innym zawodzie niż uzyskany dotychczas w szkole tego typu”. W ocenie Rzecznika takie rozróżnienie sytuacji uczniów z niepełnosprawnościami, w oparciu wyłącznie o posiadany przez te osoby dokument ukończenia danego typu szkoły, nie znajduje podstaw. Prawo do edukacji jest jednym z podstawowych praw człowieka wyrażonych w Konstytucji i jego ograniczenie musi spełnić test proporcjonalności określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stąd Rzecznik zwrócił się³⁸³ zatem do Ministra Edukacji i Nauki o ustosunkowanie się do problemu z uwagi na rozbieżne opinie przedstawione przez jednostki podległe resortowi edukacji.

W opinii³⁸⁴ resortu, jeśli niepełnosprawny absolwent szkoły branżowej I stopnia chce ponownie podjąć naukę w szkole tego samego typu, ale kształcącej w innym zawodzie – jest to możliwe. Przepisy prawa oświatowego warunkują możliwość ubiegania się o przyjęcie do określonego typu szkoły od posiadania świadectwa ukończenia szkoły odpowiedniego typu. Jednocześnie ustawodawca nie wyłączył wprost możliwości ponownego ubiegania się o przyjęcie przez osobę, która legitymuje się świadectwem ukończenia szkoły określonego typu, do szkoły tego samego typu, ale kształcącej np. w innym zawodzie. Warunkiem koniecznym w procesie rekrutacji do szkoły branżowej I stopnia, w przypadku absolwenta z niepełnosprawnością jest posiadanie przez niego nowego orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego uwzględniającego nazwę nowego zawodu czy zakresu przysposobienia do pracy. W przypadku ucznia, który na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydanego na określony etap edukacyjny, został przyjęty do określonej szkoły i ją ukończył, zalecenia wynikające z tego orzeczenia zostały zrealizowane. Nie dotyczy to sytuacji, gdy orzeczenie zostało sformułowane

³⁸³ XI.813.1.2021 z 27 czerwca 2022 r.

³⁸⁴ Pismo z 4 sierpnia 2022 r.

w taki sposób, iż zmiana zawodu, czy zakresu przysposobienia, pozostaje z nim zgodne. Posiadanie aktualnego orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego jest istotne dla zorganizowania kształcenia w sposób odpowiedni do potrzeb edukacyjnych ucznia.

3. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw

Ustawa przewiduje m.in. rozszerzenie kompetencji kuratorów oświaty oraz specjalistycznych jednostek nadzoru, co było już przedmiotem interwencji Rzecznika w trakcie prac legislacyjnych w 2021 r.

Ustawa przyjęta w dniu 4 listopada 2022 r. zawierała rozwiązania, które mogą być korzystne dla systemu oświaty (m.in. postulowane wcześniej przez RPO określenie warunków likwidacji szkoły). Jednocześnie ustawodawca ponownie zaproponował zmiany, które zostały negatywnie ocenione. Chodzi m.in. o długotrwały proces akceptacji współpracy edukacyjnej szkoły ze stowarzyszeniem (organizacją). Jeśli w trakcie tego procesu rodzice lub uczniowie pełnoletni wyrażą zainteresowanie zajęciami o wskazanej tematyce, kurator oświaty będzie miał prawo zakazać realizacji danej działalności edukacyjnej stowarzyszenia lub organizacji w szkole. Chociaż na radę rodziców – społeczny organ szkoły – nakłada się dodatkowe obowiązki (konsultacje z rodzicami, informowanie ich o wynikach monitorowania działalności organizacji, która już uzyskała zgodę na prowadzenie zajęć), nowe przepisy w rzeczywistości ograniczają jej dotychczasowe uprawnienia. W przypadku braku zgody kuratora oświaty, opinia rady szkoły i rady rodziców nie będzie miała znaczenia. Ustawa nie rozstrzygała, czy i jakie środki zaskarżenia przysługują w przypadku wydania negatywnej opinii przez kuratora oświaty, chociaż treść tej opinii dotyczy bezpośrednio realizacji konstytucyjnych praw rodziców (art. 48 ust. 1 i art. 53 ust. 3 Konstytucji). Stąd niepewność co do efektu działań, w połączeniu z nakładem pracy i długością procedur, może zniechęcać także szkoły do podejmowania inicjatywy w zakresie organizowania zajęć pozalekcyjnych.

Do Biura RPO wpłynęły także liczne wnioski obywateli zaniepokojonych zmianami zasad prowadzenia edukacji domowej. Zmiany dotyczyły terminu składania wniosku o wydanie przez dyrektora zezwolenia na spełnianie obowiązku szkolnego albo obowiązku nauki poza szkołą (od 1 lipca do 21 września),

ograniczenia wyboru szkoły do terenu województwa, w którym zamieszkuje dziecko, lub województwa sąsiadującego z tym województwem, przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych w szkole (zamiast w sposób zdalny). Rodzice i opiekunowie, a także sami uczniowie i uczennice podkreślają korzyści edukacji domowej, takie jak poprawa zdrowia psychicznego oraz większe możliwości osobistego rozwoju. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się³⁸⁵ do Marszałka Senatu z prośbą o wzięcie pod uwagę tych zastrzeżeń w toku prac legislacyjnych.

W dniu 15 grudnia 2022 r. Prezydent odmówił podpisania uchwalonej ustawy.

4. Braki kadrowe w placówkach oświatowych

Rzecznik zwrócił uwagę, że od dłuższego czasu utrzymują się negatywne zjawiska związane z brakami kadrowymi w placówkach oświatowych i zagrażają realizacji konstytucyjnego prawa do nauki.

Coraz częściej pojawiają się ostrzeżenia, że problem będzie narastał z powodu odchodzenia na emeryturę starszych nauczycieli oraz małego zainteresowania pracą w szkole wśród absolwentów kierunków pedagogicznych. Jako przyczyny wskazuje się m.in. niezadowolenie z obecnego kształtu edukacji i kierunku zmian w systemie oświaty, nadmierny stres związany z warunkami pracy, a także nieadekwatne wynagrodzenia. Najczęściej zgłaszane problemy w zakresie organizacji placówek to pozyskanie do współpracy specjalistów, zapewnienie pełnej obsady kadry dydaktycznej oraz nadzór pedagogiczny. W odniesieniu do wyzwań związanych z wewnętrzną sytuacją społeczno-gospodarczą w kraju podawano wpływ inflacji na sytuację finansową placówek, zmienność i niepewność przepisów prawa, spadek prestiżu zawodu nauczyciela, odchodzenie nauczycieli z zawodu. Według dyrektorów skutki pandemii nadal silnie oddziałują na funkcjonowanie szkół, w związku z czym podkreślają oni konieczność zapewnienia uczniom oraz nauczycielom większego bezpieczeństwa psychicznego. Obserwacja sytuacji w szkołach prowadzi do wniosku, że nauczyciele i nauczycielki negatywnie oceniają swoje perspektywy zawodowe. Utrwalenie się w społeczeństwie przekonania o złej kondycji szkół publicznych będzie prowadziło do coraz większej popularności edukacji domowej oraz szkół prywatnych, które jednakże są dostępne jedynie dla części osób. Pogłębianie się nierówności edukacyjnych jest sprzeczne z założeniem

³⁸⁵ VII.7037.73.2021 z 14 listopada 2022 r.

zawartym w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Rzecznik zwrócił się³⁸⁶ więc do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o udostępnienie wyników analiz dotyczących wskazanych kwestii oraz o poinformowanie o dalszych działaniach resortu edukacji.

W odpowiedzi Minister poinformował³⁸⁷, że w 2022 r. podjęto działania na rzecz zwiększenia wynagrodzeń nauczycieli, niezależnie od zmian systemowych statusu tej grupy zawodowej. Od 1 maja 2022 r. średnie wynagrodzenie nauczycieli zostało zwiększone o 4,4%. Z uwagi na fakt, że dotychczasowy system awansu zawodowego niekorzystnie wpływał na poziom wynagrodzenia nauczycieli rozpoczynających pracę w szkole, zostały dokonane również inne zmiany zachęcające do podejmowania pracy w tym zawodzie. Uchwalona przez Sejm RP w dniu 15 grudnia 2022 r. ustawa budżetowa na 2023 r. przewiduje zwiększenie kwoty bazowej dla nauczycieli od 1 stycznia 2023 r. W związku ze zmianą kwoty bazowej wynagrodzenia nauczycieli wzrosną o 7,8%. Odnosząc się do kwestii wynagradzania nauczycieli w Polsce na tle nauczycieli innych krajów w Europie Minister zauważył, że czas pracy nauczycieli w Polsce (pod względem ustawowej liczby godzin dydaktycznych, tj. „przy tablicy”) należy do najkrótszych w Europie. W porównaniach międzynarodowych z krajami OECD Polska znajduje się na samym końcu rankingu. Jednocześnie podzielił opinię, że obecne rozwiązania w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli nadal nie są wystarczająco satysfakcjonujące. W celu zwiększenia atrakcyjności zawodu nauczyciela niezbędne jest w szczególności dokonanie kompleksowych zmian w zakresie systemu wynagradzania nauczycieli w powiązaniu z szerszymi zmianami w zakresie pragmatyki zawodowej nauczycieli.

5. Dowóz dziecka z niepełnosprawnością do placówki edukacyjnej

Rzecznik zgłosił udział³⁸⁸ w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku w sprawie zapewnienia przez gminę bezpłatnego dowozu i opieki dla chłopca ze sprzężoną niepełnosprawnością do przedszkola znajdującego się w innej miejscowości. Skarga rodziców dotyczyła niezapewnienia

³⁸⁶ VII.7037.106.2021 z 14 stycznia 2022 r.

³⁸⁷ Pismo z 5 stycznia 2023 r.

³⁸⁸ Pismo z 28 września 2022 r.

przez gminę transportu i opieki adekwatnych do niepełnosprawności dziecka oraz obejmującego całość trasy z domu do przedszkola i z powrotem, mimo istnienia ustawowego obowiązku takiego działania po stronie gminy. Matka chłopca wystąpiła do gminy o zorganizowanie bezpłatnego transportu i opieki dla jej syna do przedszkola dla dzieci niewidomych. Gmina przychyliła się do jej wniosku co do zasady, jednak zaproponowano jej zwrot kosztów za skorzystanie z transportu publicznego, tj. dwóch pociągów oraz autobusu w stałej asyście opiekuna. Gmina podkreśliła, że powyższa propozycja jest jedyną, jaką może zaproponować z uwagi na ograniczony budżet. W korespondencji z gminą³⁸⁹ Rzecznik zwrócił uwagę na stanowisko Ministerstwa Edukacji i Nauki. Zgodnie z nim wypełnianie przez gminę obowiązku zapewnienia dowozu dzieci z niepełnosprawnościami do placówek oświatowych powinno zagwarantować uczniom z niepełnosprawnościami pełne bezpieczeństwo podczas dowozu. W stanowisku dla WSA Rzecznik podkreślał, że zagwarantowane w Konstytucji prawo do nauki jest jednym z fundamentalnych praw człowieka, którego realizacja umożliwia rozwój osobisty oraz pozwala na osiągnięcie samodzielności i niezależności, a także pełny udział we wszystkich sferach życia. Konstytucyjne zagwarantowanie prawa do nauki wpływa na zakres obowiązków władz publicznych, a z całokształtu przepisów konstytucyjnych wynika nakaz ochrony osób z niepełnosprawnościami przed sytuacjami społecznego wykluczenia. Jednym ze sposobów wyrównywania szans edukacyjnych osób z niepełnosprawnościami jest m.in. zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki do wybranej placówki oświatowej. Ułatwienia w zakresie dojazdu do placówek edukacyjnych uczniów z niepełnosprawnościami stanowią narzędzie realizacji prawa do edukacji oraz gwarantują dostępność edukacji na zasadach równych szans dla wszystkich uczniów i mogą być rozumiane jako element szeroko rozumianej polityki w dziedzinie edukacji. W stanowisku dla WSA Rzecznik zwraca uwagę, że trudności związane z organizacją usługi bezpłatnego transportu i opieki do wybranej przez rodziców placówki oświatowej nie mogą zwolnić organu z ustawowego obowiązku zapewnienia takiego dowozu. Właściwa organizacja wymienionych usług należy do zadań publicznych, które nie mogą być realizowane ze szkodą dla obywatela. Rzecznik zwracał uwagę, że sposób pokonania trasy do przedszkola, zaproponowany matce przez gminę, byłby trudny do pokonania dla dziecka bez

³⁸⁹ Pisma z 24 listopada 2021 r. i 28 grudnia 2021 r.

niepełnosprawności, natomiast niepełnosprawność jej syna czyni pokonanie drogi do przedszkola w sposób zaproponowany przez gminę w zasadzie niemożliwym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził bezskuteczność czynności gminy w przedmiocie dowozu dziecka³⁹⁰. WSA uwzględnił argumentację przedstawioną w piśmie Rzecznika i podkreślił, że propozycja gminy musi obejmować całą trasę od miejsca zamieszkania do przedszkola. Propozycja gminy musi również obejmować obiektywne trudności dziecka wynikające ze zgromadzonej dokumentacji medycznej oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Sąd podkreślił również, że propozycja gminy musi uwzględniać czas dojazdu dziecka do wybranej placówki oraz potrzebny czas na wypoczynek. Wyjazd we wczesnych godzinach porannych nie uwzględnia tych okoliczności. Od wyroku WSA gmina złożyła skargę kasacyjną³⁹¹, która oczekuje na rozstrzygnięcie. Rzecznik złożył odpowiedź na skargę kasacyjną³⁹², w której podkreślił, że gmina nie zrealizowała wobec chłopca obowiązku wynikającego z przepisów prawa³⁹³ oraz wskazał, że nie podziela stanowiska gminy, jakoby zapewnienie dziecku transportu i opieki adekwatnych do jego niepełnosprawności narażało tę jednostkę samorządu terytorialnego na ryzyko niezrealizowania innych zadań publicznych w związku z – antycypowanymi przez gminę – wysokimi dla niej kosztami takiego transportu.

³⁹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z 28 października 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 120/22.

³⁹¹ Pismo z 2 grudnia 2022 r.

³⁹² Pismo z 10 stycznia 2023 r.

³⁹³ Zob. art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.).

Art. 70 ust. 2 – Bezpлатność nauki

Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.

Rzecznik nie odnotował skarg wskazujących na naruszenie prawa do bezpłatnej nauki w szkołach publicznych.

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. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw

Omówienie: Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki.

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. Zakaz prowadzenia wspólnych zajęć dla studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych

Do Rzecznika wpłynęło pismo Rady Samorządu Studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego dotyczące zakazu prowadzenia zajęć łącznie dla studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce³⁹⁴ (dalej jako: p.s.w.n.), zajęcia na studiach stacjonarnych są prowadzone odrębnie od zajęć na studiach niestacjonarnych. W konsekwencji uczelnie wyższe zobligowane są do organizacji zajęć osobno dla studentów w zależności od wybranego przez nich trybu studiów. Studenci wskazywali, że w praktyce takie rozwiązanie prowadzi do trudnych do zaakceptowania rozwiązań. Przede wszystkim ogranicza możliwość wyboru przedmiotów studentom studiów niestacjonarnych i stacjonarnych, w sytuacji, gdy bez względu na tryb studiowania winni oni osiągnąć te same efekty kształcenia. Ponadto w przypadku niektórych zajęć o charakterze specjalizacyjnym, z uwagi na ograniczenia kadrowe, uczelnie nie zawsze są w stanie zaoferować studentom dwie grupy zajęciowe, co w konsekwencji prowadzi do konieczności dokonania wyboru, dla którego trybu studiów proponowany będzie dany przedmiot. Studenci informowali także o sytuacjach, w których mimo wolnych miejsc na zajęciach na studiach stacjonarnych, prowadzący nie mogli dopuścić do udziału w tych zajęciach zainteresowanych studentów studiów niestacjonarnych. W konsekwencji istniejące rozwiązanie nie tylko ogranicza elastyczne planowanie zajęć przez studentów, ale także, w niektórych przypadkach, prowadzi do wykluczenia możliwości udziału przez nich w zajęciach, w sytuacji ograniczeń logistycznych bądź kadrowych w organizacji zajęć dla większej liczby studentów. Studenci wskazywali też, że obowiązujące rozwiązanie nie uwzględnia realiów, w których studenci bardzo często łączą naukę z pracą – nie tylko, by się utrzymać, ale także by zdobyć cenne doświadczenie zawodowe. Uczelnie wyższe zobowiązane są

³⁹⁴ Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 478 ze zm.).

do zapewnienia studentom takiego samego poziomu dydaktycznego niezależnie od wybranego trybu studiów. Tymczasem kwestionowane rozwiązanie w sposób konstytucyjnie nieuzasadniony różnicuje pozycję podmiotów podobnych, jakimi są studenci studiów wyższych w zależności od wybranego przez nich trybu studiów, w ten sposób, że w sytuacji istnienia możliwości lokalowych i kadrowych pozwalających na udział w zajęciach zarówno studentów studiów stacjonarnych, jak i niestacjonarnych jedna z tych grup jest wykluczana z możliwości uczestniczenia w określonych ćwiczeniach bądź wykładach. Rezultatem przyjętego rozwiązania jest arbitralne ograniczenie dostępu do kształcenia. Budzi to wątpliwości konstytucyjne, mając na uwadze fakt, że na uczelniach wyższych ciąży obowiązek realizacji konstytucyjnej zasady powszechności dostępu do wyższego wykształcenia. Obowiązek ten realizowany winien być nie tylko poprzez zapewnienie dostępu do nieodpłatnych studiów, ale także poprzez inne rodzaje kształcenia, np. w ramach studiów niestacjonarnych. Dlatego Rzecznik zwrócił się³⁹⁵ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił³⁹⁶, że każda uczelnia, tworząc studia na określonym kierunku, poziomie i profilu, samodzielnie opracowuje program studiów i ustala, czy studia te będą prowadzone w jednej czy w dwóch formach (jeden program studiów dla obu form). Jednocześnie, jak zastrzegł ustawodawca w art. 63 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, zajęcia na studiach stacjonarnych są prowadzone odrębnie od zajęć na studiach niestacjonarnych. Zgodnie z powyższym przepisy nie przewidują możliwości prowadzenia przez uczelnie mieszanej formy studiów. Powyższe rozwiązanie ma na celu zapobieganie pojawiającym się uprzednio w tym zakresie nadużyciom. Nie do zaakceptowania były bowiem sytuacje, w których studenci studiujący w formie studiów niestacjonarnych w uczelni publicznej (odpłatnych) byli odgórnie kierowani do wspólnego odbywania zajęć ze studentami studiów stacjonarnych (nieodpłatnych). Praktyki uczelni publicznych budziły też wątpliwości w kontekście finansowania studiów stacjonarnych z budżetu państwa – organizowano mniej zajęć, a koszty pokrywano i z opłat za studia, i z budżetu przeznaczonego na te studia. Minister zapewnił, że kwestia przedstawiona w wystąpieniu Rzecznika może zostać

³⁹⁵ VII.7033.3.2022 z 16 lutego 2022 r.

³⁹⁶ Pismo z 22 marca 2022 r.

rozważona w trakcie prac nad ewentualną kompleksową nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce.

2. Wątpliwości dotyczące organizacji egzaminów maturalnych

Do Rzecznika docierały sygnały, jakie pojawiły się w odniesieniu do egzaminów maturalnych w nowej formule (Formuła 2023), do których przystąpią absolwenci 4-letnich liceów ogólnokształcących i 5-letnich techników. W szczególności przyszły egzamin maturalny z języka polskiego został oceniony przez niektórych nauczycieli jako zbyt wymagający. Wyrażano obawy, że znacząca liczba absolwentów szkół ponadpodstawowych może w 2023 roku nie uzyskać pozytywnego wyniku.

W listopadzie 2021 r. nauczyciele języka polskiego skierowali do instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie egzaminu maturalnego list otwarty, w którym apelowali o ograniczenie wymagań dla maturzystów w 2023 i 2024 r., rozważenie ograniczenia tych wymagań na stałe, a także niezwłoczne poinformowanie o dokonanych zmianach. Wskazywali na konieczność ograniczenia listy lektur, zorganizowania w trybie pilnym szkoleń dla nauczycieli języka polskiego oraz umieszczenia na stronach Centralnej Komisji Egzaminacyjnej przykładowych zestawów maturalnych oraz poradników dla nauczycieli i uczniów.

W komunikacie z dnia 8 lutego 2022 r. MEiN poinformowało, że w ostatecznej wersji dokumentu Formuła 2023 eksperci uwzględnili znaczną część uwag przekazanych do CKE i MEiN podczas prekonsultacji propozycji wymagań przeprowadzonych na przełomie grudnia 2021 r. i stycznia 2022 r. Po prezentacji zmian pojawiły się jednak dalsze krytyczne głosy nauczycieli oceniających korektę jako niewystarczającą i niedopasowaną do potrzeb młodych ludzi. Wydarzenia na świecie, tj. w szczególności wojna w Ukrainie, może być dla dzieci i młodzieży źródłem ogromnego stresu. Szkoły otrzymały nowe zadania związane z przyjęciem dzieci uchodźców, w związku z czym obciążenie pracą nauczycieli może się zwiększyć. Od długiego czasu specjaliści alarmują o pogarszającym się stanie psychicznym dzieci i młodzieży, a dostępna pomoc psychologiczna nie jest wystarczająca. Wszystkie te czynniki powinny być brane pod uwagę przy określaniu wyzwań, z którymi mają się zmierzyć członkowie społeczności szkolnych. Art. 70 ust. 4 Konstytucji gwarantuje, że władze publiczne zapewniają obywatelom

powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Każda zmiana przepisów dotyczących przeprowadzania egzaminów maturalnych prowadzi do zróżnicowania dostępu do uczelni wyższych. Ze względu na ścisły związek ze sferą praw i wolności jednostki reformy systemu oświaty muszą być zatem starannie przemyślane. Organizacja egzaminów zewnętrznych powinna gwarantować możliwie obiektywne wyniki, które będą mogły stanowić podstawę rekrutacji do szkół. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się³⁹⁷ do Ministra Edukacji i Nauki z apelem o ponowne rozważenie postulatów zgłaszanych przez nauczycieli, rodziców i uczniów w zakresie organizacji przyszłych egzaminów maturalnych.

Minister wyjaśnił³⁹⁸, że podstawą przeprowadzania egzaminu maturalnego w formule z 2023 r. są wiadomości i umiejętności określone w wymaganiach ogólnych i szczegółowych zawartych w podstawie programowej kształcenia ogólnego z 2018 r. Przedmioty, z których trzeba obowiązkowo zdawać egzamin maturalny w formule z 2023 r., są takie same jak w latach 2010–2022, z tym że: absolwenci mają obowiązek przystąpienia do egzaminu maturalnego z co najmniej jednego przedmiotu dodatkowego w części pisemnej na poziomie rozszerzonym lub – w przypadku języka obcego nowożytnego – rozszerzonym albo dwujęzycznym z określonym progiem zdawalności (30% możliwych do uzyskania punktów); absolwenci szkoły lub oddziału dwujęzycznego przystępują do części pisemnej egzaminu maturalnego z języka obcego nowożytnego jako przedmiotu dodatkowego na poziomie dwujęzycznym. Minister poinformował także, że przygotowany został projekt ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, będący przedmiotem prac parlamentarnych. Do obowiązujących przepisów prawa przewiduje się wprowadzenie zmiany w zakresie egzaminu maturalnego w formule z 2023 r. – planuje się przesunięcie obowiązku zdawania przedmiotu dodatkowego z 30% progiem zdawalności począwszy od roku szkolnego 2024/2025. W latach szkolnych 2022/2023 i 2023/2024 egzamin maturalny będzie przeprowadzany na podstawie wymagań egzaminacyjnych (w tym m.in. ograniczonej listy lektur obowiązkowych), a nie wymagań określonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego.

³⁹⁷ VII.7031.5.2022 z 4 marca 2022 r.

³⁹⁸ Pismo z 4 maja 2022 r.

3. Organizacja egzaminów zewnętrznych dla uczniów – obywateli Ukrainy

Wśród licznych kwestii związanych z kształceniem i wychowaniem dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy szczególną uwagę zwracała organizacja egzaminów zewnętrznych w roku szkolnym 2021/2022. Zastrzeżenia wywoływał m.in. obowiązek przystąpienia przez uczniów ukraińskich do egzaminu ósmoklasisty jako warunek ukończenia szkoły podstawowej i udziału w rekrutacji do szkół ponadpodstawowych. Dzieci, które nie przystąpią do tego sprawdzianu, będą powtarzały VIII klasę. Jeżeli jednak pragną kontynuować naukę wraz ze swoimi rówieśnikami, powinny wziąć udział w rekrutacji do szkół średnich, podczas której wynik egzaminu ma znaczenie. Większość uczniów, którzy po dniu 24 lutego 2022 r. przybyli do Polski, nie zna języka polskiego w stopniu umożliwiającym uzyskanie zadowalającego wyniku, zatem wybór szkoły ponadpodstawowej będzie ograniczony do tych szkół, które po przyjęciu polskich uczniów będą nadal dysponowały wolnymi miejscami. Z uwagi na zwiększoną liczbę uczniów biorących udział w naborze w 2022 r. (problem tzw. „kumulacji roczników”) uczniowie z Ukrainy znajdują się w zdecydowanie gorszym położeniu. Rzecznik zwrócił się³⁹⁹ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister zapewnił⁴⁰⁰, że przyjęte na potrzeby uczniów ukraińskich rozwiązania legislacyjne dotyczące dostępu do edukacji zostały skonstruowane w sposób, który pozwoli im odnajdywać się w polskim systemie edukacji odpowiednio do ich potrzeb i oczekiwań, a także w zależności od planów, możliwości i motywacji. Przepisy dotyczące uczniów ukraińskich nie tylko gwarantują im warunki odpowiadające konwencji genewskiej, tj. zapewniają takie samo traktowanie jak przyznane obywatelom polskim, ale obejmują także wiele ułatwień i dostosowań dotyczących tylko dzieci uchodźców z Ukrainy. Jednocześnie resort edukacji nie przewiduje odrębnych zasad rekrutacji do szkół ponadpodstawowych dla dzieci uchodźców, które ukończą szkołę podstawową w polskim systemie edukacji i tym samym wypełnią warunki uprawniające do przystąpienia do tego postępowania. Postępowanie rekrutacyjne do publicznych szkół ponadpodstawowych i szkół wyższych odbywa się na zasadzie równej i powszechnej dostępności. Rozwiązania w sytuacji powstałej w związku z napływem uchodźców nie należy poszukiwać w tworzeniu specjalnych warunków

³⁹⁹ VII.7031.13.2022 z 13 kwietnia 2022 r.

⁴⁰⁰ Pismo z 11 maja 2022 r.

rekrutacyjnych, ale na wspomaganiu uczniów w sposób, który pozwoli im przystąpić do egzaminu (w tym egzaminu ósmoklasisty).

4. Sytuacja uczniów z niepełnosprawnościami w czasie pandemii COVID-19

Na zlecenie Rzecznika zespół badawczy Research Eye przeprowadził badanie pt. „Sytuacja uczniów z niepełnosprawnościami w czasie pandemii COVID-19”. Jego celem było zidentyfikowanie barier i wyzwań, na jakie napotkali uczniowie z różnymi niepełnosprawnościami, uczęszczający do szkół podstawowych w czasie pandemii COVID-19 oraz ocena sposobu, w jaki przedstawiciele władz publicznych odpowiedzieli na te wyzwania.

Uczniowie w trakcie edukacji zdalnej doświadczali dyskryminacji w trzech obszarach: dostępu do edukacji, dostępu do informacji oraz podmiotowego traktowania. Poważne bariery w zapewnieniu dostępu do edukacji w czasie pandemii wynikały z negatywnych stereotypów, tj. przekonania, że edukacja on-line jest niemożliwa do realizacji w przypadku osób z niepełnosprawnościami oraz braku partnerskiego traktowania uczniów i uczennic z niepełnosprawnościami. Dostęp do edukacji zdalnej dla uczniów z niepełnosprawnościami ograniczały też z góry przyjęte założenia (dyrektorów, nauczycieli) o braku sensu organizowania spotkań w formule on-line dla tej grupy uczniów. W połączeniu z niewystarczającymi kompetencjami wielu nauczycieli i nauczycielek w zakresie pracy z uczniami z niepełnosprawnościami w czasie edukacji zdalnej, w wątpliwość można poddać wdrażanie edukacji włączającej w szkołach. Brak systemowego podejścia do funkcjonowania szkół podczas stanu epidemii, w tym również brak określenia przez ministra właściwego do spraw oświaty standardów nauczania zdalnego lub hybrydowego, a także przypadki wykluczenia cyfrowego uczniów, doprowadziły do nierówności w procesie nauczania. Przygotowany Narodowy Program Wsparcia Uczniów po Pandemii powinien uwzględniać specyficzne potrzeby uczniów z niepełnosprawnościami i ich rodziców/opiekunów ze szczególnym naciskiem na obszar zdrowia psychicznego i integracji społeczności szkolnej. Odpowiednim rozwiązaniem jest również rozszerzenie możliwości korzystania z pomocy nauczyciela wspomagającego dla wszystkich uczniów z niepełnosprawnościami, którzy po okresie pandemii i zmienionych zasadach funkcjonowania mogą potrzebować wsparcia w powrocie do obowiązków szkolnych. Program wsparcia

psychologiczno-pedagogicznego powinien uwzględniać potrzeby i trudności uczniów z niepełnosprawnościami, a specjaliści wyznaczeni do współpracy z tą grupą uczniów powinni posiadać kompetencje i wiedzę o problemach uczniów z niepełnosprawnościami. Rzecznik zwrócił się⁴⁰¹ do Ministra Edukacji i Nauki, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Pełnomocnika Rządu ds. Osób z Niepełnosprawnościami, Rzecznika Praw Dziecka oraz kuratorów oświaty z prośbą o analizę raportu z badania i podjęcie działań w celu wdrożenia sformułowanych w nim rekomendacji.

Otrzymane w sprawie odpowiedzi z kuratoriów oświaty zostaną poddane analizie i posłużą do sformułowania dalszych rekomendacji Rzecznika w zakresie edukacji zdalnej dzieci i uczniów z niepełnosprawnościami.

5. Dostęp do szkół branżowych II stopnia

Jak sygnalizowały osoby zainteresowane tą formą kształcenia, dostęp do szkół branżowych II stopnia nie jest zapewniony w wystarczającym stopniu.

Pomimo ustawowych gwarancji, część absolwentów branżowych szkół I stopnia nie może kontynuować nauki, bowiem w danym miejscu szkół branżowych II stopnia w ogóle nie utworzono lub też nie prowadzi się kształcenia w konkretnym zawodzie. Jako przyczynę tego ostatniego wskazuje się treść § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych⁴⁰², zgodnie z którym liczba słuchaczy uczestniczących w kwalifikacyjnym kursie zawodowym prowadzonym przez publiczne szkoły, centra kształcenia ustawicznego lub publiczne centra kształcenia zawodowego wynosi co najmniej 20. Za zgodą organu prowadzącego liczba słuchaczy może być mniejsza niż 20. Oznacza to, że organ prowadzący ma prawo nie udzielić zgody na prowadzenie mniej popularnego kursu zawodowego. W takiej sytuacji absolwent jest zmuszony poszukać odpowiedniej szkoły branżowej II stopnia w innym województwie. Dla wielu osób, z uwagi na związane z tym koszty, kontynuowanie nauki jest bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe. Odsetek absolwentów szkół branżowych I stopnia będących uczniami szkół branżowych II stopnia to tylko 4,2%. Jedną z przyczyn takiej sytuacji może być brak dostępu do określonego typu szkół w bliskiej odległości od miejsca zamieszkania. Problem ten dotyczy w szczególności

⁴⁰¹ XI.402.1.2022 z 6 sierpnia 2022 r.

⁴⁰² Rozporządzenie z 19 marca 2019 r. (Dz.U. poz. 652).

absolwentów branżowej szkoły I stopnia, którzy ukończyli naukę w wieku 17 lat. W związku z tym pojawiają się zarzuty naruszania konstytucyjnego prawa do nauki, które zakłada powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W związku z tymi zarzutami Rzecznik zwrócił się⁴⁰³ do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o poinformowanie, czy Ministerstwo dostrzega możliwość podjęcia działań w celu zwiększenia dostępności szkół branżowych II stopnia.

Minister przekazał⁴⁰⁴, że w roku szkolnym 2022/2023 odnotowano wyraźny wzrost zainteresowania kontynuacją nauki w branżowych szkołach II stopnia. Dotychczasowa stosunkowo niska liczba słuchaczy tego typu szkoły mogła wynikać przede wszystkim z tego, że absolwenci branżowej szkoły I stopnia mają prawo (a nie obowiązek) do podjęcia nauki w branżowej szkole II stopnia w ciągu 5 lat od ukończenia branżowej szkoły I stopnia. Absolwenci branżowej szkoły I stopnia są, co do zasady, osobami pełnoletnimi i mają pełne kwalifikacje zawodowe potwierdzone dyplomem zawodowym w zawodzie nauczonym w branżowej szkole I stopnia. Przed podjęciem decyzji o podwyższeniu kwalifikacji podejmują próbę pracy w wyuczonym zawodzie. Resort będzie na bieżąco monitorował funkcjonowanie branżowych szkół II stopnia oraz podejmował działania upowszechniające możliwości kształcenia w tym typie szkoły.

⁴⁰³ VII.7032.1.2022 z 13 września 2022 r.

⁴⁰⁴ Pismo z 11 października 2022 r.

Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych

Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

1. Umożliwienie ukraińskim studentom uczelni medycznych kontynuacji studiów w Polsce

Do Biura RPO wpłynęło wiele pism od osób studiujących na ukraińskich uczelniach wyższych, zawierających prośbę o wskazanie możliwości dotyczących kontynuowania przez nich nauki na polskich uczelniach w związku z napaścią Rosji na Ukrainę. Z pism wynikało, że zasygnalizowany problem ma charakter ogólny i dotyczy przede wszystkim studentów kierunków medycznych.

Studentom zależało na umożliwieniu kontynuowania zajęć na polskich uczelniach w ramach studiów stacjonarnych, z uwzględnieniem dotychczasowych osiągnięć uzyskanych na ukraińskich uczelniach. Zgłosili również problem związany z niemożnością uzyskania dokumentów świadczących o przebiegu dotychczasowych studiów w związku z brakiem kontaktu z uczelniami ukraińskimi. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁵ do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie, we współpracy z odpowiednimi uczelniami wyższymi, działań służących umożliwieniu polskim studentom kształcącym się dotychczas w Ukrainie kontynuacji studiów w Polsce, uwzględniając nadzwyczajne okoliczności tej sprawy.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁰⁶ Rzecznika, że Minister Zdrowia podjął szereg działań w porozumieniu z rektorami uczelni oraz Ministrem Edukacji i Nauki zmierzających do tego, aby studenci, którzy ze względu na konflikt zbrojny musieli przerwać edukację, mogli kontynuować kształcenie w Polsce. W celu umożliwienia przyjęcia studentów zostały stworzone odpowiednie przepisy, które zostały wprowadzone ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ustawa ta daje m.in. możliwość przyjęcia przez polskie uczelnie studentów z Ukrainy i wprowadza ułatwienia w tym zakresie. Przewidziano również wsparcie dla obywateli polskich, którzy w dniu 24 lutego 2022 r. byli studentami studiów przygotowujących do wykonywania m.in. zawodu lekarza, lekarza dentysty i którzy zostali przyjęci przez uczelnię polską. Przepisy

⁴⁰⁵ VII.7033.33.2022 z 28 lutego 2022 r., VII.7033.105.2022 z 19 października 2022 r.

⁴⁰⁶ Pismo z 29 marca 2022 r.

mają również na celu wprowadzenie zasad refundacji uczelniom publicznym i niepublicznym kosztów z tytułu różnicy w pobieranych przez nie opłatach za studia, w sytuacji gdy są one wyższe od kosztów ponoszonych dotychczas przez studenta w uczelni ukraińskiej.

2. Trudności z uzyskaniem dokumentów potwierdzających kształcenie przez studentów uczelni ukraińskich

Do Rzecznika wpłynęła skarga obywatelki polskiej, dotycząca zasad kontynuowania studiów na polskich uczelniach przez studentów kierunków medycznych, którzy musieli opuścić teren Ukrainy po agresji rosyjskiej.

Polskie uczelnie zobowiązały studentów chcących kontynuować studia w Polsce do przesłania oryginałów szeregu dokumentów, tj. umowy z uczelnią, informacji na temat przebiegu dotychczasowego okresu studiów potwierdzonej przez dziekana ukraińskiej uczelni, treści programowych wszystkich zrealizowanych przedmiotów, aktualnego zaświadczenia potwierdzającego status studenta, świadectwa dojrzałości i legitymacji studenckiej. Natomiast rektor ukraińskiej uczelni zakazał wydawania dokumentów. W wyniku interwencji polskiego konsulatu studenci zostali poinformowani, że nie mogą uzyskać transkryptu, a jedynie zaświadczenie akademickie z pełnym wykazem ocen za przebyte nauczanie, ale pod warunkiem rozliczenia się z uczelnią i rezygnacji z dalszych studiów. Rzecznik podjął interwencję i zwrócił się⁴⁰⁷ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie, a także zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich Ukrainy z prośbą o pomoc w rozwiązaniu problemu.

W wyniku działań podjętych przez Rzecznika Ukrainy studentom wydano oczekiwane przez nich dokumenty.

3. Prawa stron postępowań dyscyplinarnych dotyczących nauczycieli akademickich, studentów oraz doktorantów

Rzecznik monitoruje kwestię poszanowania praw stron postępowań dyscyplinarnych w sprawach dotyczących nauczycieli akademickich, studentów oraz doktorantów. Jednym z problemów dotyczących osób pokrzywdzonych w

⁴⁰⁷ VII.7033.84.2022 z 2 sierpnia 2022 r.

wyniku działań nauczyciela akademickiego, studenta, doktoranta jest nieposiadanie statusu strony w postępowaniach dyscyplinarnych.

Zgodnie z art. 292 ust. 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce⁴⁰⁸ (dalej jako: p.s.w.n.), stronami w postępowaniu dyscyplinarnym są obwiniony i rzecznik dyscyplinarny. Odmienne przedstawia się kwestia statusu pokrzywdzonego w postępowaniu wyjaśniającym – na tym etapie pokrzywdzonemu przysługuje status strony. Ustawodawca w wąskim zakresie przewidział uprawnienia dla osób pokrzywdzonych na etapie postępowania dyscyplinarnego. Pokrzywdzony ma jedynie możliwość uczestniczenia w rozprawie dyscyplinarnej. Ponadto rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki w sprawie szczegółowego trybu prowadzenia mediacji, postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia⁴⁰⁹, przewiduje możliwość złożenia w ramach postępowania dyscyplinarnego w sprawie nauczyciela akademickiego wniosku przez pokrzywdzonego o wyłączenie członków składu orzekającego i protokolanta. Interesy pokrzywdzonego winny być chronione nie tylko na etapie postępowania wyjaśniającego, ale także na etapie postępowania dyscyplinarnego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁴¹⁰ 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.

W ocenie⁴¹¹ Ministra obecne ukształtowanie pozycji pokrzywdzonego w postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym wobec nauczycieli akademickich, studentów i doktorantów uwzględnia cele tych postępowań i zapewnia przestrzeganie wewnętrznych reguł. Ewentualne zmiany regulacji powinny wynikać z sygnałów od środowiska akademickiego. Do tej pory nie były kierowane do Ministerstwa Edukacji i Nauki informacje świadczące o konieczności przyznania pokrzywdzonemu statusu strony w postępowaniu dyscyplinarnym.

W związku z tą odpowiedzią Rzecznik zwrócił się⁴¹² do Przewodniczącego Parlamentu Studentów RP, Przewodniczącego Krajowej Reprezentacji Doktorantów

⁴⁰⁸ Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.).

⁴⁰⁹ Rozporządzenie z 8 czerwca 2022 r. (Dz.U. poz. 1236).

⁴¹⁰ VII.7033.115.2022 z 24 listopada 2022 r.

⁴¹¹ Pismo z 27 grudnia 2022 r.

⁴¹² Pisma z 2 stycznia 2023 r.

oraz Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z prośbą o przedstawienie stanowiska.

4. Konieczność wydłużenia terminu na prowadzenie studiów doktoranckich rozpoczętych przed rokiem akademickim 2019/2020

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące umarzania prowadzonych w I instancji postępowań habilitacyjnych i postępowań o nadanie tytułu profesora niezakończonych do dnia 31 grudnia 2022 r. oraz zamykania przewodów doktorskich niezakończonych do dnia 31 grudnia 2023 r., które to postępowania i przewody zostały wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce.

Wnioskodawcy wskazywali, że w związku z pandemią możliwość prowadzenia badań naukowych była bardzo ograniczona i wpłynęła na znaczne wydłużenie tych badań. Skarżący wskazywali także na przewlekłość postępowań awansowych. W takiej sytuacji wydłużenie postępowania czy przewodu następuje z przyczyn niezależnych od kandydata do stopnia czy tytułu. Ponadto skarżący za nieuzasadniony uznali obowiązek zamykania przewodów i umorzenia postępowań na ich końcowym etapie, tj. np. po publicznej obronie rozprawy doktorskiej, a przed nadaniem stopnia. Uwzględniając te skargi, Rzecznik zwrócił się⁴¹³ do Ministra Edukacji i Nauki o rozważenie podjęcia zmian prawnych wychodzących naprzeciw zgłaszanym wnioskom.

W odpowiedzi Minister wskazał⁴¹⁴, że termin finalizacji postępowań w zakresie awansu naukowego wszczynanych do dnia 30 kwietnia 2019 r. na podstawie przepisów poprzedzających ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce został wydłużony: w przypadku postępowań habilitacyjnych i postępowań o nadanie tytułu profesora – jednokrotnie, tj. z dnia 31 grudnia 2021 r. na dzień 31 grudnia 2022 r.; w przypadku przewodów doktorskich – dwukrotnie, tj. pierwotnie z dnia 31 grudnia 2021 r. na dzień 31 grudnia 2022 r. i ostatecznie na dzień 31 grudnia 2023 r. Przychylnono się do postulatu środowiska doktorantów. W związku z tym nie jest przewidziane kolejne przesunięcie terminów ostatecznego zakończenia przewodów doktorskich, postępowań habilitacyjnych i postępowań o nadanie tytułu profesora.

⁴¹³ VII.7033.113.2022 z 9 listopada 2022 r.

⁴¹⁴ Pismo z 13 grudnia 2022 r.

5. Nieterminowość sporządzania recenzji w postępowaniach awansowych

Jednym z najczęściej zgłaszanych problemów w związku z nadawaniem stopni i tytułów naukowych jest nieterminowość sporządzania recenzji w postępowaniach awansowych. Rzecznik w wystąpieniu do Ministra Edukacji i Nauki wskazał, że w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce znajduje się przepis, że recenzentem w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego oraz w postępowaniu w sprawie nadania tytułu profesora nie może zostać osoba, która w okresie ostatnich 5 lat dwukrotnie nie dochowała terminu sporządzenia recenzji. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób gromadzone i udostępniane będą informacje dotyczące terminowości przygotowywania opinii przez recenzentów. Brak wyraźnych wskazań w tym zakresie stawia pod znakiem zapytania znaczenie tej regulacji. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁴¹⁵ do Ministra Edukacji i Nauki o zajęcie stanowiska.

Minister wyjaśnił⁴¹⁶, że organem zlecającym wydanie opinii w zakresie spełnienia przez kandydata wymogów ustawowych jest Rada Doskonałości Naukowej (dalej jako: RDN). Organ ten otrzymuje te opinie od recenzentów. Wiedzę w zakresie terminowości sporządzanych recenzji posiadają podmioty habilitujące. RDN w ramach nadzoru sprawowanego nad podmiotami habilitującymi w zakresie zgodności z prawem postępowań awansowych może żądać od nich informacji i wyjaśnień, w tym także w zakresie uchybień w terminach sporządzanych recenzji. Jak wynika z § 21 pkt 3 statutu RDN, przy ustalaniu listy kandydatów na recenzentów w postępowaniach w sprawie nadania stopnia doktora habilitowanego brana jest pod uwagę m.in. terminowa realizacja dotychczasowych zadań przez kandydata na recenzenta.

⁴¹⁵ VII.7033.125.2022 z 19 grudnia 2022 r.

⁴¹⁶ Pismo z 10 stycznia 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. Kontakty członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną

Zdaniem RPO w obowiązujących przepisach brak jest środków prawnych, za pomocą których osoby bliskie mogą uzyskać sądowe określenie kontaktów z ubezwłasnowolnionym całkowicie, w sytuacji gdy opiekun prawny utrudnia bądź uniemożliwia takie kontakty. Przez wiele lat Rzecznikowi nie udało się przekonać Ministerstwa Sprawiedliwości do zasadności podjęcia kroków legislacyjnych w tym zakresie. Stanowisko resortu sprawiedliwości uległo zmianie dopiero w 2021 r. Jak wynika z pisma z 24 marca 2021 r. „mając na względzie „zdarzające się w orzecznictwie sądów powszechnych (sądów opiekuńczych) rozbieżności w zakresie kwalifikowania wniosków o wydanie zarządzeń opiekuńczych w postępowaniu wykonawczym prowadzonym w związku z ustanowieniem opieki prawnej, Ministerstwo Sprawiedliwości uznało za zasadne podjęcie prac analityczno-koncepcyjnych nad wprowadzeniem do porządku prawnego przepisów umożliwiających dochodzenie w postępowaniu cywilnym ustalenia kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie”. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁷ więc do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o stanie tych prac.

Minister poinformował⁴¹⁸, że resort podjął prace analityczno-koncepcyjne, w wyniku których stosowny projekt regulacji odnośnie możliwości kontaktowania się członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną znalazł się w procedowanej nowelizacji ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw. Projekt przewiduje dodanie przepisu, według którego do kontaktów z ubezwłasnowolnionym całkowicie stosuje się odpowiednio przepisy o kontaktach z dzieckiem, z wyjątkiem przepisów nakładających obowiązek utrzymywania kontaktów z rodzicami. Projekt ten znajduje się fazie uzgodnień i konsultacji.

⁴¹⁷ IV.7024.22.2018 z 16 marca 2022 r.

⁴¹⁸ Pismo z 22 marca 2022 r.

2. Procedury przeprowadzania badań przez opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów

Omówienie: Art. 45 – Prawo do sądu.

3. Niewystarczająca wysokość świadczeń dla najbardziej potrzebujących

Do Rzecznika wpływały wnioski o interwencję w sprawie 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.

W obecnych realiach społeczno-gospodarczych przy znacznym wzroście kosztów utrzymania i spadku wartości pieniądza, wysokość świadczeń kierowanych do osób i rodzin potrzebujących, tj. świadczeń rodzinnych i opiekuńczych, świadczenia wychowawczego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczeń z pomocy społecznej i zasiłku dla bezrobotnych, jest niewystarczająca. W celu złagodzenia finansowych trudności, z jakimi mierzy się dziś wiele osób i rodzin, konieczne jest uwzględnienie aspektu rosnących cen i poziomu inflacji przy określaniu kryteriów dochodowych warunkujących prawo do wskazanych świadczeń oraz wysokości samych świadczeń.

Przyjęte mechanizmy, tryby i terminy weryfikacji zarówno kryteriów dochodowych, jak i wysokości szeroko rozumianych świadczeń socjalnych wymagają przeglądu i odpowiedniej modyfikacji, gdyż nie stanowią odpowiedzi na aktualne wyzwania w tym obszarze. Nie uwzględniają 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 wsparciem, 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. Zdaniem Rzecznika pożądana byłaby interwencja w tym zakresie, a następnie systemowa modyfikacja mechanizmów waloryzacji i zmian wysokości świadczeń w szeroko rozumianym systemie pomocowym. Jest to bowiem jeden z obszarów, na którym działania powinny być prowadzone ze szczególną odpowiedzialnością ukierunkowaną na realizację praw osób wymagających osłony

socjalnej. Rzecznik zwrócił się⁴¹⁹ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie, a także rozważenie podjęcia działań zmierzających do skutecznego zabezpieczenia grup najsłabszych i najbardziej zagrożonych.

Minister zapewnił⁴²⁰, że polityka rodzinna jest jednym z najważniejszych obszarów działania obecnego rządu, dlatego rząd znacząco i stale rozszerza pomoc dla rodzin z dziećmi na utrzymaniu. Odnosząc się do zasad ustalania wysokości świadczeń rodzinnych, Minister wskazał, że wysokość świadczeń rodzinnych oraz kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń podlegają procesowi weryfikacji (lub waloryzacji w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego) na zasadach określonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych. W odniesieniu do kwestii realizacji postulatów opiekunów osób niepełnosprawnych, dotyczących wprowadzenia zmian w warunkach przyznawania świadczeń opiekuńczych oraz zwiększenia ich wysokości, jako głównego postulatu opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, Minister zauważył, że zmiany te wymagają rozwiązań systemowych. Ewentualne wprowadzenie zmian dotyczących zwiększenia wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych będzie zatem możliwe do zrealizowania po wcześniejszym zreformowaniu orzecznictwa o niepełnosprawności. Natomiast kwestia ubóstwa w Polsce jest na bieżąco analizowana i monitorowana w Ministerstwie. Weryfikacja kryteriów dochodowych w pomocy społecznej to istotne działanie wpisujące się w przeciwdziałanie ubóstwu w Polsce.

4. Rozbieżność w orzecznictwie sądów dotycząca prawa do świadczenia pielęgnacyjnego

W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik wniósł⁴²¹ o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy podstawę do uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodjemowania lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy

⁴¹⁹ III.7065.165.2022 z 15 września 2022 r.

⁴²⁰ Pismo z 19 października 2022 r.

⁴²¹ III.7064.45.2022 z 6 kwietnia 2022 r., sygn. akt I OPS 2/22.

innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, przez osoby wskazane w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych (dalej jako: u.o.ś.r.), stanowi wyłącznie legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.o.ś.r.), współmałżonka osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r.) orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności czy też dopuszczalne jest przyznanie, osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu niepodejmowania lub rezygnowania z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji w sytuacjach, gdy rodzice osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki (art. 17 ust. 1a u.o.ś.r.), współmałżonek osoby wymagającej opieki (art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a u.o.ś.r.) nie legitymują się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale z przyczyn obiektywnych nie mogą sprawować realnie i efektywnie opieki nad osobą wymagającą wsparcia?”

Istniejące rozbieżności należałoby w ocenie Rzecznika rozstrzygnąć, opowiadając się za dopuszczalnością przyznania prawa do świadczenia osobom innym niż: matka, ojciec, opiekun faktyczny dziecka, osoba będąca spokrewnioną rodziną zastępczą, na których ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego, nie tylko w sytuacji, gdy osoby zobowiązane do alimentacji w bliższym stopniu oraz współmałżonek osoby wymagającej wsparcia legitymują się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, ale także wówczas, gdy osoby te z przyczyn obiektywnych nie są w stanie realnie sprawować opieki. Konsekwencją tego byłoby uznanie, że legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniami o

znacznym stopniu niepełnosprawności nie stanowi wyłącznej przesłanki do ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego innym osobom.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął⁴²² uchwałę następującej treści: Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych osobom wskazanym w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych innym niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, jest legitymowanie się przez rodziców osoby wymagającej opieki, osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych; Warunkiem przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych z tytułu sprawowania opieki nad osobą pozostającą w związku małżeńskim osobie wskazanej w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych innej niż współmałżonek, jest legitymowanie się przez współmałżonka osoby wymagającej opieki orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W opinii NSA limitowanie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego w oparciu o kryterium zobiektywizowane nie może zostać uznane za rażące naruszenie zasad równości o sprawiedliwości społecznej. Kryterium to zapewnia dostęp do świadczenia wszystkim osobom będącym w takiej samej sytuacji faktycznej, nie ma ono także charakteru dyskryminującego i nie jest niemożliwe do spełnienia, udzielanie świadczenia nie jest zaś oparte w konsekwencji o uznanie organu.

5. Uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia

Rzecznik zgłosił udział⁴²³ w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej⁴²⁴, która dotyczy zbadania zgodności art. 17 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od przesłanki w postaci rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, rozumianej w ten sposób, iż osoba sprawująca opiekę, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie tracąc prawa do świadczenia

⁴²² Uchwała z 14 listopada 2022 r, sygn. akt I OPS 2/22.

⁴²³ III.7064.82.2022 z 21 marca 2022 r.

⁴²⁴ Sygn. akt SK 18/22.

pielęgnacyjnego, nie może podjąć zatrudnienia, ani pracy zarobkowej w jakimkolwiek zakresie, niezależnie od wymiaru czasowego, ani wymiaru dochodowego z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik – precyzując wzorzec konstytucyjny⁴²⁵ wskazany przez skarżącego – zarzucił zaskarżonemu skargą konstytucyjną przepisowi, że w zakresie, w jakim uzależnia prawo do świadczenia pielęgnacyjnego od rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jest on niezgodny z art. 69, art. 71 ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik przypomniał, że w myśl art. 69 Konstytucji władze publiczne udzielają osobom z niepełnosprawnością, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Wynika z niego obowiązek podejmowania przez władze publiczne działań mających na celu udzielanie osobom z niepełnosprawnością pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Jednocześnie na ustawodawcy ciąży obowiązek stworzenia odpowiednich podstaw prawnych dla tego typu działań, którego beneficjentami są osoby niepełnosprawne. Udzielana przez państwo pomoc powinna umożliwić osobom z niepełnosprawnością prowadzenie życia w społeczeństwie, a więc ochraniać przed sytuacjami społecznego wykluczenia. Z tego względu rozumienie art. 69 Konstytucji trzeba rozpatrywać na tle szerszego kontekstu konstytucyjnego, wymagającego uwzględnienia nakazu poszanowania godności człowieka (art. 30), jak i zakazu dyskryminacji (art. 32), a także klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2).

Zasadniczym celem świadczenia pielęgnacyjnego jest częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez rodzinę w związku z koniecznością zapewnienia opieki i pielęgnacji dziecku lub dorosłej osobie z niepełnosprawnością. Podmiotem prawa do tego świadczenia jest osoba rezygnująca z zatrudnienia – w celu sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Należy ona zatem do kategorii wiekowej osób zdolnych do pracy (od 18 do 60/65 lat), pozbawionych możliwości realizacji potrzeby pracy (aktywności zawodowej i zarobkowej) z powodu konieczności sprawowania opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Świadczenie pielęgnacyjne ma zatem częściowo rekompensować utracony zarobek. Niezależnie od kompensacyjnej funkcji

⁴²⁵ Pismo z 18 maja 2022 r.

świadczenia pielęgnacyjnego, jego beneficjentem jest cała rodzina, w szczególności zaś jej niepełnosprawny członek mający zapewnioną opiekę osoby najbliższej. W istocie jest to świadczenie, które ma zabezpieczyć egzystencję osób z niepełnosprawnością przez wspieranie tych, którzy opiekują się nimi.

Rzecznik wskazał, że konstrukcja świadczenia pielęgnacyjnego, oparta na ryzyku niemożności świadczenia pracy z powodu konieczności sprawowania opieki i pielęgnacji nad osobą zależną, nie może być uznana za dopełnienie obowiązku stworzenia rozwiązania wystarczającego w świetle wymogów wynikających ze standardu konstytucyjnego określonego w art. 69.

Uzależnienie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego od niepodejmowania zatrudnienia powoduje, że ze szczególnej pomocy państwa, o jakiej mowa w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, wykluczone są rodziny, w których żyją osoby z niepełnosprawnościami, a ich opiekunowie, zmagając się z problemami niesamodzielności w rodzinie, łączą aktywność zawodową ze sprawowaniem opieki. Rodziny takie nie korzystają z żadnego realnego wsparcia ze strony państwa. Tymczasem, z perspektywy uprawnień osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin do szczególnej pomocy władz, aktywność zawodowa członków rodzin nie powinna mieć rozstrzygającego znaczenia.

Zdaniem Rzecznika przesłanka nabycia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w postaci niemożności świadczenia pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad osobą niesamodzielną nie ma charakteru proporcjonalnego. Wprowadzenie bezwzględnego zakazu zatrudnienia nie znajduje obecnie wystarczającego uzasadnienia, uwzględniając realia i dynamiczne przemiany dotyczące warunków świadczenia pracy zarobkowej, a zwłaszcza rozwój nowoczesnych technologii umożliwiających wykonywanie pracy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość oraz możliwości powstałe dzięki stosowaniu elastycznej organizacji pracy, umożliwiającej swobodne dostosowanie czasu i miejsca pracy do działań opiekuńczych.

Zawieszenie lub ograniczenie prawa do świadczeń nie powinno przekraczać określonej miary i być arbitralne. Powinno podlegać ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Tymczasem wykluczenie możliwości pracy zarobkowej opiekuna osoby niesamodzielnej, nawet przybierającej incydentalny charakter, może być ocenione jako arbitralne i nieproporcjonalne.

Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

6. Wynagrodzenie za sprawowanie opieki bądź kurateli

Rzecznik badał kwestię dotyczącą możliwości orzeczenia przez sąd wynagrodzenia za sprawowanie opieki prawnej nad krewnym (najczęściej dzieckiem) bądź inną osobą pozostającą z opiekunem w szczególnie bliskiej relacji emocjonalnej. Do Biura RPO wpływały wnioski o wzruszenie prawomocnych orzeczeń sądowych, w których wniosek o przyznanie wynagrodzenia został oddalony, ponieważ sąd uznał, że sprawowanie opieki czyni zadość zasadom współżycia społecznego. W sprawach, które były zgłaszane do Rzecznika, sądy stawały na stanowisku, że w kulturze polskiej naturalne jest, że najpierw to rodzice dbają o wychowanie i utrzymanie swoich dzieci, z czasem zaś, kiedy oni sami wymagają wsparcia, to dzieci udzielają im pomocy, zarówno osobiście, jak i materialnie.

Wynikający z art. 128 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (dalej jako: KRO) obowiązek alimentacyjny krewnych w linii prostej obejmuje nie tylko finansową partycypację w kosztach utrzymania i wychowania, lecz także podejmowanie osobistych starań na rzecz uprawnionego. Skoro opiekun prawny należy do kręgu osób obowiązanych względem osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej do alimentacji, to obowiązek ów wypełnia poprzez faktyczną i prawną opiekę nad nią. Tymczasem skarżący opisywali swoją bardzo trudną sytuację: opieka wymaga od nich niemal nadludzkich wyrzeczeń przy ciągłych problemach materialnych, wynikających z niewystarczających na pokrycie wszystkich potrzeb tak podopiecznego, jak i opiekuna przychodów. Jednak sądy odmawiają im wynagrodzenia, uznając, że pełna poświęcenia opieka czyni zadość zasadom współżycia społecznego i powinna być bezpłatna. Zdaniem skarżących taki pogląd stawia ich w sytuacji gorszej niż opiekunów prawnych, niezwiązanych z podopiecznym węzłem pokrewieństwa czy innej bliskiej relacji. W takim wypadku sądy nie odwołują się do obowiązków alimentacyjnych ciążyących na opiekunie ani do wynikającej z tradycji powinności dbania o siebie przez członków rodziny. Rzecznik zwrócił się⁴²⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu takie doprecyzowanie treści art. 162 k.r.o., aby jego wykładnia nie wykluczała osób bliskich i

⁴²⁶ IV.7024.1.2022 z 18 maja 2022 r.

spokrewnionych z osobą podopieczną z grona osób upoważnionych do otrzymywania wynagrodzenia za sprawowanie opieki czy kurateli.

W ocenie⁴²⁷ Ministra wstępna analiza obowiązującego rozwiązania w zakresie przyznawania wynagrodzenia opiekunowi prawnemu osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie prowadzi do wniosku, że jest ono prawidłowe. Opieka prawna nad osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie jest zadaniem trudnym, ale należy zauważyć, że nie musi być – i większości przypadków nie jest – związana z opieką faktyczną. Przewidziane przez ustawodawcę przypadki, w których opiekunowi nie przyznaje się wynagrodzenia, a stanowiące katalog zamknięty, są zasadne. Mając natomiast na względzie wątpliwości przedstawione przez Rzecznika dotyczące rozbieżności, jakie ujawniły się w orzecnictwie sądów powszechnych przy wykładni przepisu art. 162 § 2 k.r.o., zasadne wydawałoby się rozważenie przez RPO wystąpienia do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. Ministerstwo Sprawiedliwości rozważa 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, lecz nakład pracy opiekuna prawnego przy sprawowaniu tej opieki jest znaczny.

7. Ograniczenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych

Rzecznik wielokrotnie wskazywał na konieczność wyeliminowania ograniczeń w uzyskaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przez osoby faktycznie sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym członkiem bliskiej rodziny, legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W kierowanych do RPO pismach wciąż podnoszony był problem nieobjęcia pomocą państwa opiekunów uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych.

Rzecznik przypominał, że w dniu 26 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok⁴²⁸, na mocy którego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych (dalej jako: u.o.ś.r.) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo

⁴²⁷ Pismo z 2 stycznia 2023 r.

⁴²⁸ Sygn. akt SK 2/17.

do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, uznany został za niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Problem częściowo został rozwiązany poprzez uchwalenie ustawy o świadczeniu wyrównawczym dla osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki⁴²⁹, na mocy której osoby uprawnione do wcześniejszej emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (tzw. EWK) w kwocie niższej niż wysokość świadczenia pielęgnacyjnego, mogą uzyskać dodatkowe wsparcie finansowe w wysokości różnicy pomiędzy kwotą świadczenia pielęgnacyjnego a kwotą pobieranego świadczenia emerytalno-rentowego. Regulacja ta objęła jednak bardzo wąską grupę opiekunów dysponujących prawem do emerytury/renty.

Opiekunowie dysponujący prawem do emerytury/renty o symbolu innym niż EWK pozostają poza systemem wsparcia państwa z racji sprawowania przez nich faktycznej opieki nad bliskimi z niepełnosprawnością w stopniu znacznym. Jednak realizacja wynikającego z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji obowiązku wsparcia osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, wymaga stworzenia efektywnego mechanizmu wsparcia finansowego tej grupy opiekunów. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁴³⁰ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie podjęcia stosownych działań prawodawczych w tym zakresie.

Minister wyjaśnił⁴³¹, że postulowane przez środowiska osób niepełnosprawnych zmiany dotyczące zwiększenia wsparcia materialnego osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, m.in. w zakresie wprowadzenia zmian w warunkach przyznawania świadczeń opiekuńczych oraz zwiększenia ich wysokości, wymagają rozwiązań systemowych. Realizacja systemowego wsparcia dla opiekunów niesamodzielných osób niepełnosprawnych wymaga zmian w systemie orzecznictwa o niepełnosprawności, w oparciu o który możliwe będzie wyodrębnienie spośród osób niepełnosprawnych – osób faktycznie

⁴²⁹ Ustawa z 29 października 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2314).

⁴³⁰ III.7060.535.2022 z 31 października 2022 r.

⁴³¹ Pismo z 16 listopada 2022 r.

niesamodzielnym, których funkcjonowanie bezwzględnie wymaga pomocy opiekuna uprawnionego do odpowiednich świadczeń opiekuńczych. Ewentualne wprowadzenie zmian zgłaszanych przez środowiska osób niepełnosprawnych w warunkach przyznawania świadczeń opiekuńczych będzie możliwe do zrealizowania po wcześniejszym zreformowaniu systemu orzecznictwa o niepełnosprawności.

8. Opłacanie składek emerytalno-rentowych przez opiekunów osób z niepełnosprawnościami

Osoby pobierające świadczenia opiekuńcze zwracały się do Biura RPO w sprawie regulacji zawartej w art. 6 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z powołanym przepisem, za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio: 1) świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługujących na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, 2) zasiłku dla opiekuna przysługującego na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę. Rzecznik występował do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w sprawach indywidualnych wniosków. Z udzielanych odpowiedzi wynikało, iż celem rozwiązań zawartych w art. 6 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest zapewnienie osobie pobierającej świadczenie opiekuńcze opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez okres odpowiadający minimalnemu okresowi uprawniającemu do najniższej emerytury. W ocenie osób zwracających się do Rzecznika zasadny jest postulat, aby osoby pobierające świadczenia opiekuńcze, które z poświęceniem całodobowo opiekują się bliskimi, miały wydłużony okres opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez cały okres sprawowania opieki. Warunkiem koniecznym do uzyskania świadczeń opiekuńczych jest niepodjęcie lub rezygnacja z zatrudnienia bądź też innej pracy zarobkowej, a aktualnie obowiązujące przepisy wykluczają możliwość wykonywania jakiegokolwiek pracy przez osoby je pobierające, co wzmacnia poczucie pokrzywdzenia opiekunów. Tak więc osoby te, pomimo posiadanych kwalifikacji,

nie mogą podjąć zatrudnienia bądź innej działalności, która pozwoliłaby na uzyskanie w przyszłości godnego świadczenia emerytalnego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴³² do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie podjęcia stosownych działań prawodawczych w kierunku postulowanym przez opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika przedstawiono⁴³³ obowiązujące regulacje prawne dotyczące ograniczania okresu opłacania składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe. Wskazano także na nowe rozwiązania odpowiadające na postulaty opiekunów osób z niepełnosprawnościami, jak świadczenie wyrównawcze dla osób uprawnionych do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającymi stałej opieki i uzupełnienie katalogu okresów, w których może powstać niezdolność do pracy, o okresy pobierania świadczeń opiekuńczych (w tym świadczenia pielęgnacyjnego) także w sytuacji, gdy nie było obowiązku opłacania za nie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, co ma wpływ na uzyskanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Ponadto poinformowano, iż kwestie przedstawione w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich są nadal analizowane.

9. Piecza naprzemienna

Opieka czy piecza naprzemienna nadal pozostaje niezdefiniowana w polskim prawie. Jedynym aktem prawnym, który posługuje się tym określeniem – jednak bez jego zdefiniowania – jest ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁴³⁴. W opinii Rzecznika potrzebne jest zdefiniowanie „pieczy naprzemiennej” i zawarcie tej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁴³⁵ do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zdefiniowanie w polskim systemie prawnym instytucji opieki naprzemiennej.

Minister poinformował⁴³⁶, że w związku z trwającymi pracami nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz innych ustaw planowane jest doprecyzowanie treści art. 58 i 107 poprzez wskazanie, że „sąd może

⁴³² III.7060.898.2021 z 27 grudnia 2022 r.

⁴³³ Pismo z 24 stycznia 2023 r.

⁴³⁴ Ustawa z 11 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.).

⁴³⁵ IV.7021.125.2018 z 30 maja 2022 r.

⁴³⁶ Pismo z 3 sierpnia 2022 r.

powierzyć wykonywanie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz określić, że dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach (piecza naprzemienna)”. Zdaniem Ministerstwa zaproponowane w projekcie doprecyzowanie tej formy sprawowania pieczy nad dzieckiem i wyraźne wskazanie, że jest to możliwość zamieszkania dziecka z każdym z rodziców w powtarzających się okresach, przyczyni się do wygaszenia czy złagodzenia konfliktowych sytuacji związanych z pieczą nad dzieckiem przez rodziców żyjących oddzielnie. Jednocześnie sąd znajduje wyraźną podstawę do wydania orzeczenia dotyczącego naprzemiennego sprawowania pieczy, co uczyni również niezasadnymi podnoszone często zarzuty o dyskryminacji przez sąd jednego z rodziców. Tak ukształtowany przepis, obok jego treści wskazującej na priorytet wspólnego wykonywania władzy nad dzieckiem, wskazuje również na pieczę naprzemienną jako preferowaną formę sprawowania jej nad dzieckiem po rozstaniu rodziców.

10. Pogorszenie się sytuacji osób samotnie wychowujących dzieci w związku z regulacjami wprowadzonymi przez Polski Ład

Omówienie: Art. 217 – Zasady nakładania podatków.

11. Wsparcie gospodarstw domowych dotkniętych podwyżkami cen ogrzewania

Omówienie: Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów.

12. Konieczność wsparcia gospodarstw domowych dotkniętych podwyżkami cen energii cieplnej w przypadku ciepła dostarczanego przez przedsiębiorstwa energetyczne eksploatujące kotłownie gazowe

Omówienie: Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów.

13. Dodatek węglowy – luka w przepisach przejściowych

Omówienie: Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów.

14. Brak ochrony przed podwyżkami cen energii elektrycznej dla inwestorów budynków mieszkalnych – tzw. prąd budowlany

Omówienie: Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów.

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. Opóźnienia przy rozpoznawaniu wniosków o rodzinny kapitał opiekuńczy

Do Rzecznika wpływały liczne skargi na opóźnienia przy rozpoznawaniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wniosków o świadczenie dla rodziców dzieci w wieku od 12. do 35. miesiąca życia przewidziane w ustawie o rodzinnym kapitale opiekuńczym⁴³⁷. Pomimo upływu dwumiesięcznego maksymalnego terminu dla ZUS na rozpatrzenie wniosku (art. 32 ust. 1 ustawy) wiele wniosków nie zostało rozpatrzonych, a wnioskujący nie otrzymywali żadnych informacji o nieprawidłowościach przy składaniu wniosku. O podanie przyczyny opóźnień Rzecznik wystąpił⁴³⁸ do Członka Zarządu ZUS nadzorującego pion świadczeń i orzecznictwa.

W odpowiedzi wyjaśniono⁴³⁹, iż od 1 stycznia 2022 r. do dnia 28 marca 2022 r. do ZUS wpłynęło ok. 472 tys. wniosków o rodzinny kapitał opiekuńczy na ok. 486 tys. dzieci. Na dzień 28 marca 2022 r. obsłużono wnioski na ok. 452 tys. dzieci, co oznacza, że zrealizowano ok. 93% wpływu wniosków o rodzinny kapitał opiekuńczy. Uprawnienia do świadczeń w zdecydowanej większości przypadków rozpatrywane są automatycznie bez udziału pracowników, na podstawie informacji zawartych we wniosku oraz danych w dostępnych rejestrach. Natomiast w sprawach, w których konieczna jest dodatkowa weryfikacja albo niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego z klientem, sprawy kierowane są do ręcznej obsługi przez pracownika.

Z uwagi na kumulację dzieci, które w dniu uruchomienia programu osiągnęły już wiek uprawniający do rodzinnego kapitału opiekuńczego, nie we wszystkich sprawach dotyczących tego świadczenia, w których wnioski zgłoszono w styczniu br., udało się podjąć postępowania w ustawowym terminie, tj. w ciągu 2 miesięcy od dnia ich zgłoszenia. Konieczność weryfikacji danych w odpowiednich rejestrach i bazach oraz wynikające z tego niezgodności wymusiły wydłużenie procesów

⁴³⁷ Ustawa z 17 listopada 2021 r. (Dz.U. poz. 2270).

⁴³⁸ Pismo z 10 marca 2022 r.

⁴³⁹ Pismo z 1 kwietnia 2022 r.

przetwarzania wniosków. ZUS dokłada wszelkich starań, aby wnioski o świadczenia rozpatrywane były z zachowaniem najwyższych standardów jakości i terminowości.

2. Niewystarczająca wysokość świadczeń dla najbardziej potrzebujących

Omówienie: art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin.

3. Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w sferze zatrudnienia

Omówienie: art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn.

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. Prawa dzieci z niepełnosprawnością przebywających w domach pomocy społecznej

Zasada dobra dziecka jest eksponowana w wielu aktach prawnych oraz w orzecznictwie. Z art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka⁴⁴⁰ wynika, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

Realizacja praw dziecka wymaga od poszczególnych organów spójnych działań zabezpieczających interesy najmłodszych. W tym aspekcie niezwykle ważną kwestią pozostaje zabezpieczenie praw dzieci z niepełnosprawnością przebywających w domach pomocy społecznej. W świetle obowiązujących przepisów pobyt dzieci w domu pomocy społecznej nie stanowi przeszkody do podejmowania działań w celu poszukiwania rodziny adopcyjnej, jednakże przepisy te nie zawierają formalnej procedury zobowiązującej do poszukiwania dla dziecka umieszczonego w domu pomocy społecznej rodzin zastępczych, a tym samym włączenia tych dzieci w system pieczy zastępczej. W związku z sytuacją dzieci przebywających w domach pomocy społecznej Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Urzędów Wojewódzkich o przekazanie informacji dotyczących poszukiwań, od wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴⁴¹ (dalej jako: u.o.w.r.i.s.p.z.), tj. od dnia 1 stycznia 2012 r., dla dzieci przebywających w domach pomocy społecznej rodzin zastępczych oraz adopcyjnych.

⁴⁴⁰ Konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

⁴⁴¹ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 447 ze zm.).

Analiza przedstawionych przez Urzędy Wojewódzkie informacji wskazuje, że prawa dzieci z niepełnosprawnością gwarantowane przepisami prawa nie są w pełni realizowane. Placówki o charakterze instytucjonalnym nie są w stanie zaspokoić potrzeb emocjonalnych oraz społecznych dzieci, w tym zwłaszcza poczucia bezpieczeństwa. Pobyt dzieci w domach pomocy społecznej nie służy ich dobru, gdyż wpływa na spowolnienie rozwoju fizycznego i emocjonalnego oraz powoduje deficyty umiejętności społecznych, w tym dotyczące funkcjonowania w rodzinie.

Zebrane dane wskazują, że znikoma liczba dzieci opuszcza domy pomocy społecznej z powodu przeniesienia do rodzinnej pieczy zastępczej i rodzin adopcyjnych. Większość Urzędów Wojewódzkich wskazała, że to właśnie m.in. z pieczy zastępczej dzieci trafiają do domów pomocy społecznej. Najczęściej podawanymi przyczynami były: brak możliwości otoczenia dzieci całodobową opieką i dodatkowo właściwym, specjalistycznym wsparciem medycznym, rehabilitacyjnym, pielęgnacyjnym itp., brak warunków mieszkaniowych dostosowanych do potrzeb dzieci i opiekunów oraz deficyt specjalistycznych zawodowych rodzin zastępczych przygotowanych do podjęcia się opieki nad dziećmi obciążonymi złożonymi schorzeniami. Niepokojące były także informacje o: niezgłaszaniu do adopcji dzieci z uregulowaną sytuacją prawną, które przebywają w domach pomocy społecznej, braku jednolitych procedur współdziałania domów pomocy społecznej, organizatorów pieczy zastępczej i sądu opiekuńczego w celu poszukiwania dla dzieci rodzin zastępczych, czy jednoczesnym umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej i domu pomocy społecznej, szczególnie gdy rodziną zastępczą jest ustanawiany pracownik domu pomocy społecznej. Sytuacja dzieci z niepełnosprawnością przebywających w domach pomocy wymaga systemowego przeglądu i działań naprawczych zarówno w obszarze pieczy zastępczej poprzez inwestowanie w rozwój form rodzinnych dedykowanych dzieciom z niepełnosprawnością, jak i w obszarze pomocy społecznej poprzez określenie obowiązku poszukiwania dla dzieci z domów pomocy społecznej miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej oraz wzmocnienie działań nadzorczych nad wykonywaniem zadań przez domy pomocy społecznej. Konieczne jest wypracowanie rozwiązań, które nie tylko zapobiegą umieszczaniu dzieci w domach pomocy społecznej i pieczy instytucjonalnej, ale będą skutkowały przeniesieniem dzieci obecnie przebywających w placówkach pomocowych do rodzinnej pieczy zastępczej. Taki kierunek zmian jest pożądanym i odpowiadałby wymogom współczesnego spojrzenia

na sytuację dzieci z niepełnosprawnością. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁴⁴² do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska, a także poinformowanie o możliwych działaniach na rzecz pełniejszego zabezpieczenia praw dzieci z niepełnosprawnością, w szczególności zagrożonych umieszczeniem i przebywających w domach pomocy społecznej.

W odpowiedzi Minister podkreślił⁴⁴³, że w przypadku kiedy rodzice nie mogą sprawować opieki nad dzieckiem, podstawową formą wsparcia, bez względu na stopień niepełnosprawności dziecka, powinno być umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, w szczególności w ramach jej rodzinnych form. Umieszczenie dziecka w domu pomocy społecznej powinno być, i zwykle jest, możliwością wykorzystywaną ostatecznie i wynika z oceny zasadności umieszczenia w domu pomocy społecznej w każdym indywidualnym przypadku. Wyjaśnił także, że osoby nieletnie kierowane są w głównej mierze do domów pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie (ewentualnie domów łączonych na zasadach wynikających z ustawy o pomocy społecznej). W każdym przypadku, kiedy sytuacja prawna dziecka jest uregulowana, każda instytucja, w której dziecko przebywa, zobowiązana jest do zgłoszenia dziecka do ośrodka adopcyjnego. Kwalifikacja dziecka do przysposobienia jest całym zespołem czynności podejmowanych przez ośrodek adopcyjny, których efektem może być zakwalifikowanie lub też niezakwalifikowanie małoletniego do przysposobienia. Oceny zasadności kwalifikacji lub braku kwalifikacji dokonuje zatem ośrodek adopcyjny. Co istotne, obecnie zakładanym kierunkiem zmian w systemie usług społecznych jest koncepcja deinstytucjonalizacji, mająca na celu przechodzenie od opieki o charakterze instytucjonalnym do opieki świadczonej w środowisku rodzinnym.

2. Domniemanie pochodzenia dziecka z małżeństwa po jego ustaniu lub unieważnieniu

Rzecznik analizował problemy związane z domniemaniem pochodzenia dziecka z małżeństwa po ustaniu lub unieważnieniu tego małżeństwa (art. 62 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dalej jako: KRO).

⁴⁴² III.554.2.2021 z 5 stycznia 2022 r.

⁴⁴³ Pismo z 1 lutego 2022 r.

Otóż, jeżeli dziecko urodziło się w czasie trwania małżeństwa albo przed upływem trzystu dni od jego ustania lub unieważnienia, domniemywa się, że pochodzi ono od męża matki. Domniemania tego nie stosuje się, jeżeli dziecko urodziło się po upływie trzystu dni od orzeczenia separacji. Jeżeli dziecko urodziło się przed upływem trzystu dni od ustania lub unieważnienia małżeństwa, lecz po zawarciu przez matkę drugiego małżeństwa, domniemywa się, że pochodzi ono od drugiego męża. Domniemanie to nie dotyczy przypadku, gdy dziecko urodziło się w następstwie procedury medycznie wspomaganej prokreacji, na którą wyraził zgodę pierwszy mąż matki. Domniemania powyższe mogą być obalone tylko na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. Obowiązujący stan prawny pozostaje niedostosowany do istniejących realiów, co stwarza zasadnicze komplikacje w ustaleniu pochodzenia dziecka w sposób zgodny z rzeczywistością i rzutuje na sytuację prawną wszystkich członków rodziny. Przyczynia się on także do obciążenia sądów rodzinnych, rozpoznających sprawy o zaprzeczenie ojcostwa. Takie powództwo jest w obecnym stanie prawnym jedynym środkiem doprowadzenia do zgodności stanu cywilnego dziecka z prawdą biologiczną. W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji oraz zawartej w niej aprobaty dla inicjatywy zmiany przepisu art. 62 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, Rzecznik zwrócił się⁴⁴⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy w Ministerstwie zostały podjęte prace analityczne nad tą kwestią i ewentualnie jakie są wyniki tych prac.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁴⁵, że w Ministerstwie Sprawiedliwości zostały podjęte prace analityczne, w wyniku których powstał projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw. Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Jednym z nowelizowanych tym projektem przepisów jest art. 62 KRO, a celem jego nowelizacji jest ochrona dobra dziecka poprzez wprowadzenie modyfikacji w zakresie zasad domniemania pochodzenia dziecka z małżeństwa. Proponowana zmiana umożliwi biologicznym ojcom natychmiastowe uznanie ojcostwa, bez konieczności uprzedniego prowadzenia procesu o zaprzeczenie ojcostwa. Aktualnie zakończono uzgodnienia wewnątrzresortowe i projekt oczekuje na akceptację

⁴⁴⁴ IV.7020.2.2020 z 1 marca 2022 r.

⁴⁴⁵ Pismo z 11 kwietnia 2022 r.

członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości przed skierowaniem do konsultacji publicznych, opiniowania oraz uzgodnień międzyresortowych.

3. Funkcjonowanie systemu opieki zastępczej

Wobec podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o wspieraniu rodziny o systemie pieczy zastępczej i opublikowania przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka⁴⁴⁶, Rzecznik skierował⁴⁴⁷ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej i Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny wystąpienie, w którym wskazał, że proponowane rozwiązania nie są wystarczające. Poza zakresem nowelizacji pozostają przedstawiane od 2020 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich w kierowanych do Minister Rodziny i Polityki Społecznej wystąpieniach⁴⁴⁸ postulaty zmiany prawa obejmującego szeroko rozumiany system opieki nad dzieckiem oraz korekty modelu jego funkcjonowania.

W odpowiedzi Minister Rodziny i Polityki Społecznej zauważył⁴⁴⁹, że kontrola Najwyższej Izby Kontroli pn. „Realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka” objęła jedynie 21 placówek opiekuńczo-wychowawczych spośród istniejących 1294 tego rodzaju placówek. Formułowanie zmian w systemie na podstawie jej wyników nie znajduje uzasadnienia. Postulaty wskazane przez NIK w kontroli zostaną jednak poddane analizie w kontekście danych w skali całego kraju. Staną się one również wskazówką dla służb wojewody, w zadaniach których są czynności kontrolne w zakresie realizacji zadań przez placówki instytucjonalnej pieczy zastępczej. Minister zapewnił, że piecza zastępcza znajduje się w stałym kręgu zainteresowań resortu rodziny, który każdego roku podejmuje szereg interwencji mających na celu zapewnienie odpowiedniego stosowania przepisów w tym zakresie. Resort rodziny przeprowadza także stałą ewaluację systemu na terenie całego kraju. W celu poprawy funkcjonowania systemu pieczy zastępczej w Polsce w resorcie rodziny przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta w dniu 15 września 2022 r. została uchwalona przez Sejm.

⁴⁴⁶ P/21/089.

⁴⁴⁷ III.552.3.2022 z 28 lipca 2022 r.

⁴⁴⁸ III.022.1.2020 z 6 listopada 2020 r., III.554.2.2021 z 6 marca 2021 r., III.554.2.2021 z 24 maja 2021 r. i 5 stycznia 2022 r.

⁴⁴⁹ Pismo z 21 września 2022 r.

W trakcie prac nad uchwaloną przez Sejm RP w dniu 15 września 2022 r. ustawą o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw pojawił się postulat określenia jednolitych standardów w zakresie dopuszczalnej liczby dzieci przebywających w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej poprzez określenie, że także w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej może przebywać nie więcej niż 14 dzieci. Aktualnie w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego można umieścić, w tym samym czasie, łącznie nie więcej niż 14 dzieci oraz osób, które osiągnęły pełnoletność, przebywając w pieczy zastępczej i kontynuując naukę w wymienionych w ustawie placówkach oświatowych. Natomiast w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej, w której umieszczane są dzieci z niepełnosprawnością, które ze względu na stan zdrowia i konieczność stosowania specjalistycznej opieki i rehabilitacji nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej, może przebywać nie więcej niż 30 dzieci. Poprzez wyłączenie ze standardu dopuszczalnej liczby 14 dzieci, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych dochodzi do nieuprawnionego preferowania jednej z grup dzieci podlegających szczególnej opiece i pomocy państwa poprzez faktyczne obniżenie standardu zabezpieczenia praw dzieci z niepełnosprawnością. Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁰ do Przewodniczącego Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP o analizę problemu w trakcie prac Komisji nad ustawą o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw. Uwagi Rzecznika nie zostały uwzględnione⁴⁵¹.

4. Status prawny zagranicznych aktów stanu cywilnego

Przedstawiony przez Ministra Sprawiedliwości projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw wprowadza lub modyfikuje w ustawie – Prawo o aktach stanu cywilnego (dalej jako: PASC) oraz w innych ustawach przepisy określające status prawny zagranicznych aktów stanu cywilnego, które odnoszą się do zdarzeń nieznanych prawu polskiemu lub nierozpoznanych w polskim porządku prawnym, takich jak m.in. małżeństwa osób tej samej płci, inne rejestrowane związki tych osób i rodzicielstwo osób tej samej

⁴⁵⁰ III.552.3.2022 z 22 września 2022 r.

⁴⁵¹ Ustawa z 7 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2140).

płci oraz wprowadza instytucję zaświadczenia wydawanego dla celów korzystania z praw wynikających z unijnej swobody przepływu osób.

Projekt wprowadza nową instytucję – zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania praw określonych w art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Zaświadczenie ma być wydawane na wniosek osoby wskazanej jako rodzic małoletniego dziecka w zagranicznym akcie stanu cywilnego, który nie podlega transkrypcji z przyczyn określonych w art. 107 pkt 2 PASC. Będzie ono potwierdzać uprawnienie osób wskazanych jako rodzice do wykonywania wraz z dzieckiem praw wynikających z unijnej swobody przepływu. Zdaniem RPO w uzasadnieniu projektu zabrakło analizy, czy posługiwanie się tym zaświadczeniem nie będzie w praktyce obarczone nieufnością organów pozostałych państw UE – zwłaszcza biorąc pod uwagę, że w dowodzie osobistym miejsce przeznaczone na imiona rodziców pozostanie puste. Rodzi to ryzyko dodatkowego weryfikowania przez nie prawdziwości więzi łączących obywatela Unii i członka jego rodziny (np. wobec konieczności wizyty z dzieckiem u lekarza). Jakkolwiek wydaje się, że zaświadczenie powinno być honorowane przez polskie organy, to jego skuteczność za granicą budzi tym samym wątpliwości. W innych państwach znana jest instytucja aktu urodzenia, natomiast to zaświadczenie poza Polską będzie pewną osobliwością.

Projektowane rozwiązanie wprowadza konieczność podjęcia dodatkowych czynności przez osoby chcące skorzystać ze swobody przemieszczania się, jeśli są one rodzicami tej samej płci, co zniechęcać może ubiegających się o realizację prawa do swobodnego przemieszczania się. Stanowi więc dla obywateli Unii – rodziców, ale także dzieci, nad którymi sprawują oni faktyczną pieczę – przeszkodę w realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, niezgodną z prawem unijnym.

Choć wydaje się, że zaświadczenie zabezpiecza interes rodzica, to rozpatrując to z perspektywy dziecka, może ono nie być wystarczające. Dziecko jest w tej sytuacji traktowane gorzej w związku ze statusem prawnym rodziców, przede wszystkim przez uniemożliwienie mu uzyskania dokumentu tożsamości, w którym wskazane będą dane dwojga rodziców, oraz przez konieczność uzyskania przez jego rodziców projektowanego zaświadczenia. Gdyby w akcie urodzenia jako rodzice widnieli kobieta i mężczyzna, dowód osobisty zawierałby dane obojga rodziców i nie byłoby w takim wypadku obowiązku posługiwania się oddzielnym dokumentem w celu potwierdzenia więzi prawnych łączących rodziców i ich dziecko. Takie różne

traktowanie tych dwóch grup małoletnich dzieci można, zdaniem Rzecznika, uznać za postać dyskryminacji.

Skutecznym sposobem wykonania relewantnych orzeczeń TSUE, tj. wyroku w sprawie C-490/20, Stoliczna obshtina, rayon „Pancharevo” i postanowienia w sprawie C-2/21, wymagających od państw członkowskich umożliwienia małoletniemu obywatelowi Unii niezakłóconego korzystania z każdym z jego rodziców, niezależnie od ich płci, z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, byłoby wpisanie do dowodu osobistego dziecka danych obojga rodziców, przy jednoczesnym utrzymaniu mocy dowodowej zagranicznych aktów urodzenia, które rejestrują zdarzenia nierozpoznane w prawie polskim. RPO zarekomendował zatem rezygnację ze zniesienia mocy dowodowej zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodziców wskazuje się osoby tej samej płci oraz zagwarantowanie wpisania obojga rodziców do dowodu osobistego dziecka. Takie rozwiązanie najpełniej uwzględnia bowiem ochronę praw i wolności dzieci, o których mowa.

Projekt nie rozstrzyga w sposób niebudzący wątpliwości, czy do uzyskania dowodu osobistego wciąż niezbędne jest przedstawienie polskiego aktu urodzenia. Skoro jednak przepisy te nie zostały ujęte w projekcie ustawy i wciąż do uzyskania dowodu osobistego konieczne będzie posiadanie polskiego aktu stanu cywilnego, oznacza to, że chcąc uzyskać dowód osobisty dla dziecka, w którego zagranicznym akcie urodzenia jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci, osoby tym zainteresowane będą musiały skorzystać z trybu rejestracji ustanowionego w projektowanym art. 99 PASC. W wyniku takiej procedury uzyskania polskiego aktu stanu cywilnego w obrocie pozostaną dwa akty stanu cywilnego, dotyczące tego samego zdarzenia – zagraniczny i krajowy. Oba akty będą miały inną treść, tzn. będą wskazywały na przynajmniej jedną inną osobę jako rodzica dziecka – dotychczas w wyniku transkrypcji co prawda funkcjonowały dwa akty stanu cywilnego, ale miały one co do zasady tożsamą treść (do tej pory, w przypadku transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wskazane były osoby tej samej płci, kierownicy urzędu stanu cywilnego czynili wzmianki dodatkowe wskazujące w rejestrze na drugą osobę wskazaną w zagranicznym dokumencie jako rodzic dziecka). Dublowanie aktów stanu cywilnego o zasadniczo różnej treści wydaje się niedopuszczalne z punktu widzenia pewności prawa oraz zaufania do danych umieszczanych w rejestrach publicznych.

Projekt wskazuje ponadto, że imion rodziców nie zamieszcza się w warstwie graficznej i elektronicznej dowodu osobistego małoletniego dziecka wydawanego na wniosek osoby legitymującej się wspomnianym zaświadczeniem, chyba że imiona rodziców zamieszczone są w akcie urodzenia określonym w art. 3 ust. 1 bądź 2 PASC. Dzieciom wychowywanym przez rodziców w związkach jednopłciowych odmawia się zatem uwidocznienia więzi prawnej z obojgiem rodziców – nawet jeśli jednym z nich jest biologiczna matka dziecka – w przeciwieństwie do dzieci ze związków rodziców różnej płci. Aby więź prawna takich dzieci z rodzicami mogła zostać uznana, potrzebują do tego zaświadczenia i zagranicznego aktu stanu cywilnego, z którego wynikają dane wpisane w tym zaświadczeniu. Taka sytuacja może być rozpatrywana jako dyskryminacja ze względu na status prawny rodziców. Stawia bowiem dzieci wychowywane w związkach jednopłciowych w oczywiście gorszej sytuacji w porównaniu z dziećmi wychowywanymi w innych związkach. Rozwiązaniem, które mogłoby wchodzić w grę, jest rezygnacja z zamieszczania w warstwie graficznej dowodu danych rodziców.

Uwagi te zostały przedstawione Ministrowi Sprawiedliwości⁴⁵².

⁴⁵² XI.501.11.2022 z 18 lipca 2022 r.

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.

W 2022 r. nie odnotowano w skargach kierowanych do Rzecznika zasadniczych problemów związanych z realizacją wolności określonych w art. 73 Konstytucji.

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. Hałas z imprez masowych

Wraz z nadejściem sezonu organizacji imprez masowych na świeżym powietrzu do Biura RPO zaczęły napływać skargi osób narażonych na wynikający z tych imprez hałas.

Problem ten, w kontekście braku skutecznych regulacji prawnych ograniczających nadmierny hałas z imprez masowych, podejmowany jest przez Rzecznika od wielu lat. Blisko pięcioletnia (prowadzona przez Rzecznika w okresie od czerwca 2015 r. do lutego 2020 r.) korespondencja z resortami środowiska oraz spraw wewnętrznych i administracji nie doprowadziła do opracowania projektu nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, który zmierzałby do uwzględniania kwestii nadmiernego hałasu na etapie wydawania zezwolenia na organizację imprezy masowej. Nie stało się tak mimo tego, że resort środowiska zgodził się z potrzebą dokonania zmian prawnych. Powodem takiego stanu rzeczy było negatywne stanowisko resortu spraw wewnętrznych i administracji, w którego „gestii” pozostaje przywołana ustawa. Ten „rozdźwięk” pomiędzy stanowiskami zaangażowanych w sprawę ministrów został przedstawiony⁴⁵³ przez RPO Premierowi, a następnie przekazany ówczesnym ministrom: Klimatu oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o cyt. „analizę sprawy” i „udzielenie uzgodnionej odpowiedzi”. Niestety, oczekiwana „uzgodniona odpowiedź”, mimo upływu dwóch lat, do Rzecznika nie wpłynęła. Z informacji dostępnych Rzecznikowi nie wynika również, by doszło do podjęcia postulowanych prac legislacyjnych. W związku z tym Rzecznik ponownie zwrócił się⁴⁵⁴ do Premiera z prośbą o zapewnienie koordynacji działań właściwych w sprawie członków Rady Ministrów.

⁴⁵³ Pismo z 2 marca 2020 r.

⁴⁵⁴ V.7200.8.2015 z 28 czerwca 2022 r.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska podjęło na skutek interwencji Rzecznika korespondencję z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji zmierzającą do uzgodnienia niezbędnych działań⁴⁵⁵. Zaproponowało zmiany w procedurze wydawania zezwolenia na organizację imprezy masowej, polegające na wprowadzeniu obowiązków organizatora zapewnienia minimalizacji uciążliwości imprezy dla środowiska, wskazania we wniosku o wydanie zezwolenia sposobów minimalizacji tych uciążliwości, a także umożliwienie organowi administracji odmowy wydania zezwolenia w razie stwierdzenia, że organizacja imprezy spowoduje znaczące uciążliwości w środowisku. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie odniosło się do tej propozycji.

2. Zanieczyszczenie światłem

W skargach sygnalizowany jest problem zanieczyszczenia środowiska światłem (tzw. zanieczyszczenia świetlnego). Problem ten był już przedstawiany w przeszłości ministrom odpowiedzialnym za infrastrukturę oraz transport i gospodarkę morską. Z udzielonych odpowiedzi wynikało, że fakt zanieczyszczenia świetlnego jest przez resorty dostrzegany, a narzędzia do jego ograniczenia zostaną przewidziane w stosownych aktach prawnych. Niestety, problem ten pozostaje aktualny, a co więcej, zdaje się pogłębiać.

O wadze tego problemu świadczą wyniki badań naukowych przedstawianych w opracowaniach specjalistycznych i artykułach branżowych. Wynika z nich, że światło pochodzące z zewnętrznego oświetlenia elektrycznego ma negatywny wpływ na życie i zdrowie ludzi (m.in. przyczynia się do bezsenności, sprzyja wystąpieniu zmian nowotworowych). Szczególnie niepokojące są przypadki, gdy emisja światła prowadzona jest w ramach działalności gospodarczej (np. łuna świetlna z upraw szklarniowych, oświetlenie magazynów, oświetlenie reklamowe), a jej negatywne skutki ponoszą okoliczni mieszkańcy. Nie można pominąć także niekorzystnego wpływu zanieczyszczenia świetlnego na samą przyrodę – faunę, florę, krajobraz i klimat, a co się z tym wiąże, także na turystykę. Zgodnie z Konstytucją zarówno ochrona środowiska, jak i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom jego degradacji pozostają obowiązkami władz publicznych. Tymczasem regulacje prawne dotyczące zagadnień związanych ze wskazanym

⁴⁵⁵ Pismo z 3 sierpnia 2022 r.

problemem są szczątkowe i nie pozwalają skutecznie chronić przed zanieczyszczeniem świetlnym. Realizacji zasady proporcjonalności w emisji świetlnej nie uwzględniają także przepisy dotyczące oświetlenia zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych. Brak jest też odrębnej regulacji ustawowej poświęconej wskazanemu problemowi. W rezultacie nie zostają w tym zakresie spełnione konstytucyjne wymagania zrównoważonego rozwoju, a w tym – ochrony zdrowia i środowiska. Potrzeba przeciwdziałania zbędnej, niekoniecznej emisji światła pochodzącego z zewnętrznego oświetlenia elektrycznego nabiera znaczenia zwłaszcza obecnie, gdy pożądana jest oszczędność energii elektrycznej wobec wzrostu jej cen i potencjalnych trudności w jej zapewnieniu, jak też wobec wyzwań klimatycznych. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁶ do Ministra Klimatu i Środowiska z prośbą o udzielenie informacji, czy wskazany problem jest dostrzegany przez resort środowiska, a jeśli tak – jakie są lub będą prowadzone działania w celu przeciwdziałaniu mu.

3. Wzrost cen ogrzewania

Do Biura RPO wpływały sygnały zaniepokojonych obywateli obawiających się drastycznego wzrostu kosztów ogrzewania w sezonie grzewczym 2022/2023. Obawy te pozostawały w zasadzie niezależne od stosowanego źródła ogrzewania.

Najczęstszym problemem zgłaszanym przez obywateli było pomijanie pewnych grup w programach pomocowych. Występował on już podczas wdrażania tzw. tarcz antyinflacyjnych i podwyższonego dodatku osłonowego. Ponownie ujawnił się wraz z wdrażaniem uregulowań przewidujących specjalne świadczenie finansowe dla osób ogrzewających domy za pomocą węgla, w związku z którymi zwróciły się do Rzecznika osoby stosujące inne paliwa. Pierwotnie obowiązujące zasady przyznawania dodatku węglowego, które stały się źródłem „zmnożenia” gospodarstw domowych, umożliwiającym uzyskanie faktycznie wielokrotności dodatku węglowego, były szczególnie istotnym powodem adresowanych do Rzecznika zarzutów o nierówne traktowanie przez władze publiczne osób dotkniętych drastycznym wzrostem kosztów ogrzewania. Wprowadzenie w odniesieniu do gospodarstw domowych zamieszkujących pod

⁴⁵⁶ V.7203.30.2020 z 19 października 2022 r.

jednym adresem, a korzystających z odrębnych źródeł ogrzewania zasady „kto pierwszy ten lepszy” w uzyskaniu dodatku również rodziło zasadnicze wątpliwości w kontekście konstytucyjnej zasady równości. Możliwość uzyskania omawianego świadczenia uzależniona jest bowiem *de facto* od tego, czy danemu budynkowi/lokalowi nadany został odrębny numer porządkowy. Rozwiązanie takie nie jest zrozumiałe, biorąc pod uwagę powiązanie możliwości przyznawania dodatku węglowego ze zgłoszeniami do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, w których była możliwość zgłaszania wielu źródeł ogrzewania znajdujących się „pod jednym adresem”.

Przyjęty przez Radę Ministrów projekt kolejnej ustawy, który miał objąć użytkowników pozostałych paliw, także stał się przedmiotem skarg użytkowników kotłów na gaz ziemny dostarczany z sieci przesyłowych, nieobjętych przewidzianymi ustawą dodatkami. Po raz kolejny pojawiły się zarzuty o wybiórczym stosowaniu mechanizmów pomocowych.

Kolejne zastrzeżenia sygnalizowane Rzecznikowi dotyczyły uregulowań, mających na celu wsparcie obywateli w związku ze wzrostem cen energii elektrycznej. Jakkolwiek proponowane regulacje w tym względzie są przez obywateli (ogrzewających mieszkania energią elektryczną, a także korzystających z energochłonnych pomp ciepła) oczekiwane, to ich proponowany kształt budzi zastrzeżenia. Dotyczą one w szczególności wprowadzonych limitów poboru energii, których dotyczyć ma zamrożenie cen energii.

Mnogość mechanizmów pomocowych wprowadzanych kolejnymi ustawami powodować może trudności dla osób, do których są one adresowane, w uzyskaniu wsparcia. Skorzystanie z jednego z mechanizmów z zasady wyklucza możliwość skorzystania z innych. Wybór optymalnego dla danego adresata publicznej pomocy mechanizmu wymaga jednak sięgnięcia do wszystkich aktów prawnych, które je regulują. Nieuchronne przy tym wydają się zastrzeżenia osób, które skorzystały z konkretnego środka, przed pojawieniem się bardziej korzystnych rozwiązań zawartych w kolejnych przyjętych przez Radę Ministrów projektach. Rzecznik przedłożył⁴⁵⁷ Ministrowi Klimatu i Środowiska powyższe wnioski, licząc na przeprowadzenie przeglądu mechanizmów pomocowych pod kątem grup obywateli potencjalnie wykluczonych z możliwości skorzystania z nich.

⁴⁵⁷ V.7215.13.2022 z 10 października 2022 r.

W odpowiedzi Minister zapewnił⁴⁵⁸, że rząd na bieżąco monitoruje skutki wzrostu cen nośników energii oraz możliwości wprowadzenia nowych skutecznych mechanizmów wsparcia. W celu ochrony polskich odbiorców przed negatywnymi skutkami kryzysu energetycznego podejmowane są wszystkie możliwe i zgodne z prawem wspólnotowym działania osłonowe. Dotychczas przyjęte przez Rząd RP kompleksowe rozwiązania kierowane są do szerokiego grona odbiorców w Polsce, w tym przede wszystkim do gospodarstw domowych, jednostek użyteczności publicznej, a także, poprzez rozwiązania fiskalne, do polskich przedsiębiorców. Zarzut, jakoby obywatele nie potrafili zorientować się w przygotowanej dla nich pomocy i gubili się w uchwalonych rozwiązaniach prawnych, nie może stać na przeszkodzie w ustaleniu rozwiązań dopasowanych do różnych odbiorców, wykorzystujących różne rodzaje paliw i nośników energii do ogrzewania mieszkań, budynków i lokali. Warto wskazać też na przyjętą przez Radę Ministrów w lutym 2021 r. „Politykę energetyczną Polski do 2040 r.”, która wyznacza kierunki rozwoju sektora energetycznego – nastawione na jego głęboką, ale również bezpieczną transformację, co pozwoli na uniknięcie drastycznego ograniczania dotychczasowych źródeł energii, jak również gwałtownego wzrostu cen energii. Z uwagi na dynamikę zdarzeń o charakterze międzynarodowym sytuacja na rynku energii jest bardzo zmienna, dlatego realizowana jest ciągła ewaluacja uruchomionych systemów wsparcia i ich dostosowywanie do aktualnych warunków.

⁴⁵⁸ Pismo z 7 listopada 2022 r.

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. Konieczność podjęcia działań w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli

Z nadsyłanych do Rzecznika wniosków oraz z korespondencji prowadzonej z organami samorządu terytorialnego wynikało, że sytuacja w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli jest trudna i nadal niezadowalająca. Ulegnie ona jeszcze pogorszeniu w związku z obecną sytuacją, w tym przede wszystkim z przebywaniem na terytorium Polski dużej liczby uchodźców wojennych z Ukrainy. Ten stan rzeczy wymaga stworzenia systemowych rozwiązań i pomocy oraz stosownego wsparcia ze strony państwa dla samorządów i innych podmiotów w realizacji tego zadania.

Rzecznik przypominał, że w dniu 27 września 2016 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program Mieszkaniowy (dalej: NPM), w którym określono priorytety polityki mieszkaniowej państwa oraz narzędzia służące rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w Polsce. Podstawowym pakietem działań mających przyczynić się do realizacji celów określonych w NPM miał być program Mieszkanie Plus. Z przekazanych Rzecznikowi przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus” wynika, że „realizacja rządowego programu Mieszkanie Plus nie przyniosła oczekiwanych efektów, a tym samym nie wpłynęła znacząco na poprawę warunków i rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności”. Prawo do pomocy mieszkaniowej jest w Polsce wartością konstytucyjną. Art. 75 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne, a więc rząd i władze samorządowe, do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności do przeciwdziałania bezdomności, wspierania budownictwa socjalnego oraz wspierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Także standardy przyjęte w wiążących Polskę międzynarodowych dokumentach z zakresu ochrony praw człowieka nakładają na władze publiczne obowiązek ustanowienia takich rozwiązań prawnych, infrastrukturalnych i

organizacyjnych, by każdy miał zapewnione co najmniej minimum egzystencji. Tymczasem z napływającej do Rzecznika korespondencji (wnioski obywateli oraz wyjaśnienia uzyskiwane od prezydentów miast, burmistrzów i wójtów) wynika, że gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a to ze względu na brak wolnych lokali komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań. Z uwagi zaś na brak odpowiedniej liczby mieszkań oraz wystarczających środków finansowych na ich budowę bądź pozyskiwanie w inny sposób (w tym od prywatnych właścicieli) gminy nie są w stanie samodzielnie doprowadzić do poprawy sytuacji mieszkaniowej na swoim terenie. W ciągu ostatnich lat problem ten uległ w dodatku nasileniu m.in. z powodu malejących zasobów mieszkaniowych gmin.

Biorąc pod uwagę powyższe i uwzględniając duży napływ do Polski uchodźców wojennych z Ukrainy, przyjąć należy, że liczba osób (rodzin) o bardzo niskich, niskich i zbliżonych do przeciętnych dochodach wymagających wsparcia i pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych w najbliższym czasie znacznie wzrośnie. Nie bez znaczenia pozostaną także inne czynniki, w tym wysoki poziom inflacji i wysoki wzrost kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania (czynsz, ogrzewanie, energia elektryczna i inne opłaty). Nie można także zapominać o rosnącym zadłużeniu kredytowym, wzrastającej wysokości rat kredytowych czy też utracie zdolności kredytowej. Także te czynniki z pewnością będą miały wpływ na wzrost liczby osób potrzebujących wsparcia mieszkaniowego w najbliższych miesiącach i latach. Prowadzenie efektywnej polityki mieszkaniowej państwa w aktualnych uwarunkowaniach społecznych i politycznych wymaga skoordynowanej współpracy wielu resortów oraz władz samorządowych i innych podmiotów zajmujących się wsparciem społecznym. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁹ do Premiera z prośbą o analizę wskazanych zagadnień i ustosunkowanie się do przedstawionych problemów.

Minister – Członek Rady Ministrów przyznał⁴⁶⁰, że w związku z bezprecedensową sytuacją związaną z wojną na Ukrainie, zapotrzebowanie na lokale mieszkalne w Polsce gwałtownie wzrosło. Przez ostatnie lata zmieniło się też postrzeganie mieszkalnictwa i jego miejsca w debacie publicznej. Obecnie

⁴⁵⁹ IV.7210.15.2022 z 6 września 2022 r.

⁴⁶⁰ Pismo z 4 października 2022 r.

rozwiązania rządowe skupiają się na rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego, w tym również budownictwa komunalnego przeznaczonego dla osób najbardziej potrzebujących. Aby stworzyć odpowiednią – wystarczającą na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb pulę mieszkań – niezbędne jest wsparcie finansowe ze strony państwa samorządów i innych podmiotów, umożliwiające realizację tego zadania. Rządowe programy wspierające tworzenie mieszkań społecznych realizowane są od wielu lat, jednakże dzięki ostatnim zmianom legislacyjnym w 2020 r., tj. ustawie o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, dokonano ich uatrakcyjnienia. Rząd stale pracuje także nad kolejnymi rozwiązaniami pozwalającymi na sprawny przebieg procesu ubiegania się o środki finansowe oraz na zapewnienie finansowego wsparcia inwestycji w zakresie programu społecznego budownictwa czynszowego oraz programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego. Ostatnim efektem tych prac jest ustawa o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych.

2. Potrzeba uregulowania eksmisji w trybie egzekucji administracyjnej

W piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 września 2021 r. Rzecznik poruszył problem dotyczący braku 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.

Problem ten związany jest z niepodjęciem przez ustawodawcę działań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych do wytycznych zawartych w wyroku⁴⁶¹ Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem tym Trybunał uznał przepis art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁶² w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, za niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji przez

⁴⁶¹ Wyrok z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15.

⁴⁶² Ustawa z 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1201 i 1475).

to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Niestety, do Biura RPO nie wpłynęło stanowisko Ministra w kwestii dotyczącej organów i służb podległych lub nadzorowanych przez MSWiA. Mając na uwadze fakt, że brak regulacji prawnych w omawianym zakresie wywołuje stan niepewności prawnej u obywateli objętych nakazem opróżnienia lokalu mieszkalnego, wynikającym z decyzji administracyjnej, Rzecznik ponownie więc zwrócił się⁴⁶³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister zauważył⁴⁶⁴, że wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych do wytycznych TK wykracza poza zakres działania ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Podstawowym aktem prawnym, w którym powinien zostać uregulowany analizowany problem, jest ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W uzasadnieniu do przygotowanego w Senacie RP IX kadencji projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw podniesiono, że projekt ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku TK z dnia 18 października 2017 r. Wskazano również, że mając na względzie wywód Trybunału, w tym jednoznaczne stwierdzenie, że nieodzowne jest przyjęcie odpowiednich regulacji na etapie postępowania egzekucyjnego, których istotą będzie ochrona eksmitowanych przed bezdomnością, proponuje się nowelizację zarówno ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak i ustaw, które zostały określone mianem resortowych oraz tych, które zawierają szczególne regulacje odnośnie do określonych przedsięwzięć inwestycyjnych. W opinii resortu spraw wewnętrznych zasadnym wydaje się kontynuowanie prac legislacyjnych w analizowanym obszarze, przyjmując jako wzorzec regulacji rozwiązania wynikające z ww. senackiego projektu. Wobec stanowiska MSWiA Rzecznik skierował kolejne wystąpienie w omawianej sprawie do Prezesa Rady Ministrów⁴⁶⁵ z prośbą o wskazanie ministra właściwego do

⁴⁶³ IV.7214.48.2019 z 1 lutego 2022 r.

⁴⁶⁴ Pismo z 8 lutego 2022 r.

⁴⁶⁵ IV.7214.40.2022 z 20 lipca 2022 r.

uregulowania omawianej problematyki i dostosowania stanu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2017 r. W odpowiedzi udzielonej przez Ministra – Członka Rady Ministrów⁴⁶⁶ poinformowano Rzecznika o przekazaniu sprawy do załatwienia Ministrowi Finansów, bowiem – jak wynika z uzyskanego stanowiska Rządowego Centrum Legislacji – organem właściwym do przygotowania projektu nowelizacji ustawy w tym zakresie jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się o przedstawienie stanowiska do Minister Finansów⁴⁶⁷, jednak dotychczas nie otrzymał odpowiedzi na to pismo.

3. Wsparcie gospodarstw domowych dotkniętych podwyżkami cen ogrzewania

W ustawie o dodatku osłonowym⁴⁶⁸ przewidziano wsparcie państwa dla najbardziej potrzebujących obywateli i wskazanych w ustawie cudzoziemców w pokryciu części kosztów energii oraz rosnących cen żywności. Dodatek jest wypłacany dwa razy do roku – pierwsza rata do 31 marca 2022 r., a druga do 2 grudnia 2022 r. Przysługuje on gospodarstwom domowym, które mają przeciętne miesięczne dochody nieprzekraczające 2100 zł w gospodarstwie jednoosobowym bądź 1500 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Powyższe świadczenie w podwyższonej wysokości nie przysługuje jednak gospodarstwom domowym, które ogrzewają swoje domy gazem propan i propan butan tzw. LPG oraz olejem opałowym. Takie rozwiązanie z niezrozumiałych przyczyn dyskryminuje te gospodarstwa domowe, albowiem przy spełnieniu kryterium dochodowego są one w sytuacji gorszej od gospodarstw domowych, które wykorzystują do ogrzewania paliwa stałe.

Polska Organizacja Gazu Płynnego zwraca uwagę na konieczność zapewnienia równorzędnego traktowania odbiorców gazu płynnego oraz gazu ziemnego. Po publikacji projektu rozporządzenia w sprawie obniżenia stawek VAT – w którym Minister Finansów zaproponował obniżenie na dwa miesiące (styczeń–marzec 2022 r.) stawki VAT na gaz ziemny oraz ciepło sieciowe z 23% na 8%, a także stawki VAT na energię elektryczną do 5%, opowiadając się jednocześnie za utrzymaniem 23% stawki VAT na gaz płynny LPG – Polska Organizacja Gazu Płynnego

⁴⁶⁶ Pismo z 22 sierpnia 2022 r.

⁴⁶⁷ IV.7214.40.2022 z 10 listopada 2022 r.

⁴⁶⁸ Ustawa z 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1 ze zm.).

przedłożyła Ministrowi Finansów uwagi, po raz kolejny interweniując w interesie obywateli wykorzystujących LPG do ogrzewania. W odpowiedzi ministerstwo wyjaśniło, że nie jest możliwe obniżenie stawek VAT w ramach obowiązujących przepisów. Regulacje unijne wykluczają bowiem zastosowanie rozwiązań obniżających stawki podatków wprowadzonych w ramach tzw. Tarczy antyinflacyjnej wobec gospodarstw domowych, które do produkcji ciepła wykorzystują gaz płynny LPG. W tej sytuacji jedynym realnym wsparciem dla gospodarstw ogrzewanych LPG byłoby objęcie ich możliwością uzyskania dodatku osłonowego w podwyższonej wysokości – jak przewidziano to dla osób ogrzewających się węglem czy paliwami węglopochodnymi. Uwagi te należy odnieść również do gospodarstw ogrzewanych olejem opałowym. W tym przypadku nie ma uzasadnienia pozbawienie ich dodatku osłonowego powiększonego o 25%. Również wobec i tych osób nie przewidziano obniżenia stawki VAT i akcyzy w tzw. Tarczach antyinflacyjnych 1.0 i 2.0 dla olejów opałowych. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się do Ministra Klimatu i Środowiska⁴⁶⁹ z prośbą o rozważenie zasadności pilnego podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do objęcia wsparciem finansowym gospodarstw domowych dotkniętych podwyżkami paliw wykorzystywanych w celu ogrzewania nieruchomości mieszkalnych.

W odpowiedzi⁴⁷⁰ Minister wyjaśnił, że dodatek osłonowy, skierowany do mniej zamożnych osób i rodzin, wprowadzony jako jeden z elementów Tarczy Antyinflacyjnej Rządu, ma m.in. zrekompensować wzrosty kosztów energii i gazu ziemnego oraz wzrost kosztów ogrzewania, jak również wzrost cen podstawowych produktów spożywczych. Stanowi on pomoc w sytuacji wywołującej obawę przed obniżeniem stopy życiowej obywateli i brakiem ciągłości dostaw energii. Odbiorcy, korzystając z LPG czy oleju opałowego, nie zostali pominięci w rozwiązaniu zaproponowanym w ustawie o dodatku osłonowym i również mogą skorzystać ze wsparcia. W odniesieniu do rozwiązania polegającego na objęciu wyższą kwotą dodatku osłonowego osób wykorzystujących do ogrzewania paliwa stałe Minister zwrócił uwagę, że nie było ono częścią przedłożenia rządowego, lecz jest ono wynikiem poprawki wniesionej przez grupę posłów. Podjęte działania legislacyjne w ramach powyższej ustawy, dokonane przez rząd, nie miały na celu dyskryminacji jakichkolwiek gospodarstw domowych, lecz wsparcie tych, które w ocenie

⁴⁶⁹ IV.7215.81.2022 z 20 kwietnia 2022 r.

⁴⁷⁰ Pismo z 17 maja 2022 r.

ustawodawców najbardziej narażone były na skutki wysokiej inflacji i związane z nią koszty życia.

4. Konieczność wsparcia gospodarstw domowych dotkniętych podwyżkami cen energii ciepłej w przypadku ciepła dostarczanego przez przedsiębiorstwa energetyczne eksploatujące kotłownie gazowe

Do Rzecznika wpływały skargi, w których podnoszone były zastrzeżenia dotyczące braku należytej regulacji w zakresie objęcia ochroną mieszkańców budynków wielolokalowych i niektórych odbiorców wrażliwych przed drastycznymi podwyżkami cen energii ciepłej w przypadku, gdy ciepło na potrzeby gospodarstwa domowego jest dostarczane przez przedsiębiorstwa energetyczne eksploatujące kotłownie gazowe.

Na potrzebę wprowadzenia stosownych regulacji w powyższym zakresie zwrócono uwagę w uchwale Senatu RP z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw w związku z sytuacją na rynku gazu. Sejm uchwalił ustawę o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu, odrzucając poprawki Senatu, przewidujące objęcie ulgami ustawowymi przedsiębiorstwa energetyczne eksploatujące kotłownie gazowe dostarczające ciepło do gospodarstw domowych. Wprowadzona ustawa doprowadziła do zróżnicowania sytuacji mieszkańców budynków wielolokalowych w ten sposób, że ochrony przed podwyżkami cen energii ciepłej zostały pozbawione gospodarstwa domowe, do których ciepło jest dostarczane przez przedsiębiorstwa energetyczne eksploatujące kotłownie gazowe.

Z napływających do Rzecznika skarg wynika, że podwyżki opłat za lokale sięgają już wysokości, której mieszkańcy nie są w stanie udźwignąć bez uszczerbku dla zaspokojenia innych bieżących potrzeb (opłaty na rzecz podmiotów zewnętrznych za wodę, ogrzewanie, ciepłą wodę i za śmieci stanowią już 3/4 całości opłat). Skutków tak drastycznych podwyżek nie zniwelowała ustawa o dodatku osłonowym, a także inne rozwiązania wprowadzone w ramach tarczy antyinflacyjnej. Na konieczność wprowadzenia nowelizacji ww. ustawy wskazano również w procedowanym w Sejmie projekcie ustawy, który ma na celu poszerzenie katalogu podmiotów objętych dostawą gazu według cen ustalanych w taryfie zatwierdzanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o podmioty używające

gazu do produkcji energii cieplnej dostarczanej do spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych i innych podmiotów zarządzających wielolokalowymi budynkami mieszkalnymi. Rzecznik podkreślił, że potrzeba wprowadzenia powyższych zmian jest pilna, albowiem bez ich wprowadzenia podwyżki opłat w spółdzielniach mieszkaniowych, wspólnotach mieszkaniowych i innych podmiotach zarządzających wielolokalowymi budynkami mieszkalnymi już teraz osiągnęły poziom, którego mieszkańcy nie są w stanie udźwignąć. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się do Ministra Klimatu i Środowiska⁴⁷¹ z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie.

Minister zaznaczył⁴⁷², że istotnym mechanizmem służącym zapobieganiu skutkom podwyżek cen nośników energii, w tym gazu, są m.in. rozwiązania wprowadzone ustawą o dodatku osłonowym. Ustawa ta wprowadziła całkowicie nowe narzędzie służące do walki ze wzrostami cen surowców energetycznych. Mając na uwadze konieczność ograniczenia negatywnych skutków wzrostu cen paliw, podjęto działania mające na celu zredukowanie wzrostu rachunków odbiorców ciepła poprzez obniżenie stawki podatku od towarów i usług w odniesieniu do dostaw energii cieplnej. Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania stawek obniżonych, stawkę podatku VAT na ciepło obniżono do 8%. Rozporządzenie wprowadzające to rozwiązanie weszło w życie z dniem 31 grudnia 2021 r., a obniżone stawki obowiązywały od 1 stycznia 2022 r. Ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług z dnia 13 stycznia 2022 r. wprowadziła wydłużenie okresu stosowania obniżonej stawki podatku VAT dla energii cieplnej do dnia 31 lipca 2022 r. Stawkę podatku VAT dla tego rodzaju energii ustanowiono na poziomie 5%. Rząd podjął również działania w celu ochrony odbiorców w gospodarstwach domowych przed skokowym wzrostem cen paliw stałych, poprzez opracowanie projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców niektórych paliw stałych w związku z sytuacją na rynku tych paliw. Wskazane rozwiązania pozwalają wspomóc najbardziej potrzebujące osoby i rodziny, które wzrost cen dotknął w największym stopniu oraz pozwalają ograniczyć negatywny wpływ wzrostu cen surowców energetycznych na rynkach

⁴⁷¹ IV.7215.108.2022 z 18 maja 2022 r.

⁴⁷² Pismo z 13 lipca 2022 r.

światowych w odniesieniu do polskich obywateli. Niezależnie od powyższego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska analizowane są dalej idące rozwiązania, mające na celu łagodzenie skutków wzrastających kosztów zakupu ciepła dla obywateli.

5. Wzrost cen ogrzewania

Omówienie: art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska.

6. Dodatek węglowy – luka w przepisach przejściowych

Pomimo kolejnych prób nowelizacji ustawy z dnia o dodatku węglowym⁴⁷³ nadal wątpliwości budzi sposób, w jaki uregulowano prawo do dodatku węglowego, a także sam sposób wprowadzania zmian w prawie.

W wyniku nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, która weszła w życie 20 września 2022 r.⁴⁷⁴, prawo do dodatku obwarowano dodatkowym warunkiem w postaci „wpisania lub zgłoszenia wskazanego w ustawie źródła ogrzewania do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁴⁷⁵ do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu – w przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o których mowa w art. 27g ust. 1 tej ustawy”. Jednocześnie zgodnie z art. 52 ustawy nowelizującej ustanowiono, że do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 50, stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

W ten sposób obywatele, którzy przed 20 września 2022 r. spełniali wszystkie niezbędne wymogi określone w ustawie o dodatku węglowym w brzmieniu wówczas obowiązującym, a tym samym nabyli prawo do dodatku na podstawie ustawy, a których wnioski nie zostały rozpoznane przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, po jej wejściu w życie utracili to prawo, o ile dokonali ponownego wpisu lub zgłoszenia do centralnej ewidencji emisyjności budynków (CEEB) po 11

⁴⁷³ Ustawa z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1692).

⁴⁷⁴ Ustawa z 15 września 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1967).

⁴⁷⁵ Ustawa z 21 listopada 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 438, 1561, 1576).

sierpnia 2022 r., w którym dokonali zmian w zakresie rodzaju wskazanych paliw zasilających główne źródła ogrzewania w ich gospodarstwach. Przed nowelizacją ustawy o dodatku węglowym zmiana w zgłoszeniu lub wpisie do CEEB nie miała wpływu na nabycie prawa do dodatku węglowego. W ten sposób przepisy nowej ustawy pogorszyły sytuację obywateli, pozbawiając ich praw już wcześniej nabytych, co zostało wyraźnie wyrażone w przepisach przejściowych, w których nie przewidziano gwarancji zachowania praw wcześniej nabytych na podstawie ustawy w brzmieniu wcześniej obowiązującym.

Powyższe nieprawidłowości nie zostały dostrzeżone przy kolejnej nowelizacji, wprowadzonej ustawą z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych⁴⁷⁶, która weszła w życie w dniu 3 listopada 2022 r. Dlatego Rzecznik przedstawił ten problem w wystąpieniu do Minister Klimatu i Środowiska⁴⁷⁷, wskazując, że konieczne jest wyeliminowanie istniejących wątpliwości celem zagwarantowania prawidłowego, zgodnego z intencją ustawodawcy, rozstrzyganie spraw przez organy administracyjne, w myśl regulacji prawnych określających jasno i jednoznacznie przesłanki otrzymania świadczenia finansowego. Dookreślenie obowiązujących regulacji przede wszystkim jednak pozwoliłoby na zapewnienie pomocy osobom faktycznie potrzebującym wsparcia finansowego, do których pomoc ta powinna bezwzględnie trafić.

7. Stosowanie przez sprzedawców energii elektrycznej taryfy G11o dla części wspólnych spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki⁴⁷⁸, wskazując, że napływają do niego pisma wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, zawierające apele o podjęcie działań legislacyjnych zabezpieczających użytkowników lokali mieszkalnych we wspólnotach mieszkaniowych oraz spółdzielniach mieszkaniowych przed planowanymi wysokimi podwyżkami cen energii elektrycznej (wzrost cen energii elektrycznej o 300–400% w stosunku do cen dotychczas obowiązujących). Skutki podwyżek cen energii elektrycznej wykorzystywanej na potrzeby wspólne odczują zaś mieszkańcy budynków.

⁴⁷⁶ Ustawa z 27 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2236).

⁴⁷⁷ IV.7215.902.2022 z 14 grudnia 2022 r.

⁴⁷⁸ IV.7215.768.2022 z 17 sierpnia 2022 r.

Rzecznik zwrócił się do Urzędu Regulacji Energetyki o stanowisko w kwestii zasadności i podstawy stosowania przez sprzedawców energii elektrycznej taryfy G11o (podwyższonych stawek i opłat za energię elektryczną) w rozliczeniach ze wspólnotami mieszkaniowymi/spółdzielniami mieszkaniowymi w zakresie odnoszącym się do nieruchomości wspólnej (klatki schodowe, pralnie, wózkownie, hale garażowe itp.). W udzielonej odpowiedzi⁴⁷⁹ Urząd przekazał Rzecznikowi obszernie wyjaśnienia, konkludując, że zakres ustawowych kompetencji Prezesa URE nie daje podstaw do podjęcia kroków zmierzających do zmiany opisanej sytuacji, w tym wydania stanowiska w zakresie kwalifikowania odbiorców do grup G, wiążącego sprzedawców nieprzedstawiających Prezesowi URE taryfy do zatwierdzenia. Kompetencje Prezesa URE w tym zakresie zostały szczegółowo określone przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, m.in. zgodnie z którymi Prezes URE zatwierdza taryfę bądź odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44–46 ww. ustawy. Nie dotyczy to przedsiębiorstw nieprzedstawiających taryfy do zatwierdzenia. Natomiast stan ten można byłoby zmienić poprzez stosowną zmianę ustawy – Prawo energetyczne, w odniesieniu do sprzedawcy działającego na wolnym rynku, pełniącego funkcję sprzedawcy z urzędu, jakim jest E.ON. Inicjatywę ustawodawczą ma w tym zakresie Minister Klimatu i Środowiska. Stan prawny uległ zmianie w związku z uchwaleniem ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej⁴⁸⁰. Dlatego też Rzecznik ponownie zwrócił się do Prezesa URE⁴⁸¹, wskazując, że ustawa ta nałożyła obowiązek przedstawienia taryfy do zatwierdzenia przez Prezesa URE na przedsiębiorstwa energetyczne pełniące funkcję sprzedawców z urzędu, wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną, zwolnionych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia zgodnie z art. 49 ustawy – Prawo energetyczne. Dzięki tej regulacji objęci zostali ochroną również odbiorcy w grupie taryfowej G na terenie działania przedsiębiorstwa obrotu: E.ON.

Konsekwencją wprowadzenia ww. rozwiązania było opisywane w prasie i sygnalizowane w skargach do Rzecznika masowe wypowiedanie przez E.ON umów

⁴⁷⁹ Pismo z 5 września 2022 r.

⁴⁸⁰ Ustawa z 7 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2127 ze zm.).

⁴⁸¹ IV.7215.768.2022 z 16 stycznia 2023 r.

sprzedaży energii elektrycznej wspólnotom mieszkaniowym. Na problem ten Rzecznik zwrócił uwagę w piśmie skierowanym do Urzędu Regulacji Energetyki⁴⁸², wskazując problemy wspólnot mieszkaniowych, które nie mają obecnie możliwości zawarcia umów sprzedaży energii elektrycznej i zapewnienia jej mieszkańcom na potrzeby korzystania z nieruchomości wspólnej.

8. Brak ochrony przed podwyżkami cen energii elektrycznej dla inwestorów budynków mieszkalnych – tzw. prąd budowlany

W piśmie do Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁴⁸³ Rzecznik zwrócił uwagę na obawy inwestorów domów jednorodzinnych co do cen energii elektrycznej – wobec nieobjęcia ich żadnym instrumentem wsparcia przed podwyżkami przewidzianymi w ustawie z 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej.

Analiza stanu prawnego nie pozwala na uznanie, że inwestorzy, którzy realizują inwestycję domów jednorodzinnych na własne potrzeby, są objęci ochroną przed podwyżkami cen. Jest to zaś o tyle istotne, że cena prądu budowlanego jest i tak zasadniczo wyższa niż cena prądu dostarczanego na potrzeby gospodarstw domowych. W myśl art. 2 pkt 1 ustawy odbiorcą uprawnionym jest podmiot zużywający energię w gospodarstwie domowym. Natomiast ustawa z 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r., która wprowadziła ceny maksymalne energii elektrycznej, obejmuje ochroną wprost odbiorców uprawnionych oraz mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Osoba fizyczna zużywająca energię elektryczną na cele inne niż na potrzeby gospodarstwa domowego (w szczególności np. na potrzeby budowy własnego domu), gdy nie jest mikro, małym i średnim przedsiębiorcą – jak się wydaje – nie skorzysta z żadnego instrumentu wsparcia przed podwyżkami energii elektrycznej. W przeciwieństwie do dewelopera (mikro/małego/średniego przedsiębiorcy), który wprost takim wsparciem został objęty. Mając na uwadze działania rządu w kierunku znoszenia wymagań prawnych dla inwestorów małych domów jednorodzinnych, motywowane celem ożywienia rynku mieszkaniowego i zwiększenia podaży mieszkań/domów,

⁴⁸² IV.7215.853.2022 z 11 listopada 2022 r.

⁴⁸³ IV.7215.911.2022 z 30 listopada 2022 r.

wyduje się, że brak wsparcia dla inwestorów domów jednorodzinnych jest niezamierzonym pominięciem legislacyjnym.

W udzielonej odpowiedzi⁴⁸⁴ Ministerstwo wskazało, że problem rozwiązuje ustawa o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁴⁸⁵, która rozszerzyła definicję odbiorcy uprawnionego o odbiorcę końcowego dokonującego zakupu energii elektrycznej w celu jej zużycia na potrzeby budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego w rozumieniu odpowiednio art. 3 pkt 6 i 2a ustawy Prawo budowlane, o ile inwestor nie jest deweloperem w rozumieniu art. 5 pkt 1 ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, a budynek ten ma służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych inwestora lub jego osoby najbliższej. Tym samym przyjęta zmiana wyszła naprzeciw licznym sygnałom dotyczącym zapewnienia osobom budującym domy jednorodzinne w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dostępu do tańszej energii elektrycznej. Z definicji odbiorcy uprawnionego wykluczono sytuację budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub w celach zarobkowych. Jednocześnie stało się niezbędne nałożenie na odbiorcę uprawnionego dokonującego zakupu energii elektrycznej w celu jej zużycia na potrzeby budowy oświadczenia o spełnianiu przez tego odbiorcę warunków pozwalających na uznanie go za odbiorcę uprawnionego, bowiem niektóre spółki nie posiadają dedykowanej taryfy budowlanej i konieczne jest stosowne oświadczenie o korzystaniu z niej.

9. Problemy wspólnot mieszkaniowych wobec braku możliwości zawarcia umów sprzedaży energii elektrycznej na potrzeby nieruchomości wspólnych

W związku z napływającymi skargami Rzecznik zwrócił się do Urzędu Regulacji Energetyki⁴⁸⁶, wskazując, że w związku z przygotowywanymi regulacjami prawnymi dotyczącymi ewentualnej ochrony odbiorców wrażliwych przed podwyżkami cen energii, spółki sprzedające energię elektryczną na rynku zablokowały możliwość podpisywania umów dla nieruchomości wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych (grupy taryfowe G11, G12). Wiele wspólnot

⁴⁸⁴ Pismo z 29 grudnia 2022 r.

⁴⁸⁵ Ustawa z 15 grudnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2687).

⁴⁸⁶ IV.7215.853.2022 z 19 października 2022 r.

mieszkaniowych ma wypowiedziane umowy ze skutkiem na 31 grudnia 2022 r. i w aktualnych realiach (zablokowanego) rynku nie jest w stanie podpisać umów od 1 stycznia 2023 r. Tym samym nie jest możliwe zabezpieczenie dostaw mediów dla nieruchomości zbiorowego zamieszkania. Procedura zmiany sprzedawcy wymaga, by nowe umowy podpisać i zgłosić do odpowiednich systemów najpóźniej 21 dni przed datą rozpoczęcia sprzedaży. Dla umów zawieranych od 1 stycznia 2023 r. wszystkie dokumenty powinny być podpisane przed końcem listopada, zaś odpowiednie zgłoszenia odpowiednio wcześniej wykonane. Zarządcy obawiają się, że wspólnoty, które ze względu na zablokowany rynek nie będą mogły zawrzeć umów sprzedaży w odpowiednim czasie, objęte zostaną umowami rezerwowymi lub w skrajnych przypadkach mogą mieć przerwane dostawy energii elektrycznej do części wspólnych nieruchomości. Mając więc na uwadze konieczność ochrony odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym przed negatywnymi zjawiskami na rynku energetycznym, Rzecznik zwrócił się do URE z prośbą o zbadanie opisanego problemu dotyczącego „zamrożenia rynku energetycznego w zakresie zawierania umów sprzedaży energii elektrycznej ze wspólnotami mieszkaniowymi” i poinformowanie Rzecznika o dokonanych ustaleniach i stanowisku zajęтым w tej sprawie. Jednocześnie prosił o wyjaśnienie, czy odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwach domowych podlegają ochronie w zakresie dostaw energii na potrzeby nieruchomości wspólnej, tj. czy sprzedawca z urzędu ma obowiązek zawarcia kompleksowej umowy ze wspólnotą mieszkaniową bądź spółdzielnią mieszkaniową, również wtedy, gdy dokonała ona uprzednio zmiany sprzedawcy. Na swoje pismo Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi, dlatego ponownie zwrócił się do URE⁴⁸⁷, wskazując dodatkowo, że artykułowane w poprzednim piśmie obawy Rzecznika znajdują potwierdzenie w stanowisku prezentowanym przez sprzedawcę energii elektrycznej E.ON, który stoi na stanowisku, że: „wspólnota mieszkaniowa nie jest kwalifikowana jako odbiorca w gospodarstwie domowym i nie ma wobec niej obowiązku świadczenia usługi kompleksowej przez sprzedawcę z urzędu”. W sprawie tej nadal Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi URE.

⁴⁸⁷ IV.7215.853.2022 z 17 listopada 2022 r.

10. Pozbawienie niektórych lokatorów podwyższonego dodatku osłonowego

W myśl przepisów ustawy o dodatku osłonowym⁴⁸⁸ dodatek, w przypadku gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane węglem lub paliwami węglowodnymi, zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków⁴⁸⁹, przysługuje w podwyższonej, określonej w tej ustawie wysokości. W świetle powyższego warunkiem przyznania dodatku w podwyższonej wysokości jest weryfikacja spełnienia wymogu zgłoszenia źródła ogrzewania do CEEB.

Rzecznik zauważył, że spełnienie tego wymogu nie jest możliwe przez lokatora, gdyż to nie on jest podmiotem uprawnionym do dokonania takiego zgłoszenia. Zgodnie z art. 27g ust. 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków i art. 15 ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw deklarację o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw składa do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściciel lub zarządca budynku lub lokalu.

Problem nabiera znaczenia, gdy dotyczy lokali innych niż komunalne, szczególnie lokali zajmowanych przez lokatorów w prywatnych kamienicach. W praktyce bowiem lokator nie ma żadnego wpływu na to, czy właściciel albo zarządca budynku/lokalu zgłosi źródło ciepła do CEEB. Oznacza to, że ustawodawca prawo do uzyskania omawianego świadczenia pomocowego uzależnił od okoliczności, na którą beneficjent tego świadczenia nie ma i nie może mieć wpływu na gruncie obowiązujących przepisów prawa. Rozwiązanie to jest niezrozumiałe i nieuzasadnione, biorąc pod uwagę, że dodatek osłonowy jest elementem tarczy antyinflacyjnej, rekompensującym najuboższym obywatelom wzrost cen podstawowych dóbr konsumpcyjnych, w tym energii i paliw. Dla osób zajmujących lokale niepodłączone do systemu centralnego ogrzewania podwyższony dodatek osłonowy stanowi wsparcie finansowe w związku z ponoszeniem podwyższonych kosztów ogrzewania lokalu. W ocenie Rzecznika rozwiązanie, które z jednej strony przewiduje wsparcie finansowe dla osób ponoszących wyższe koszty ogrzewania

⁴⁸⁸ Ustawa z 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1 ze zm.).

⁴⁸⁹ Ustawa z 21 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 554, 1162 i 1243).

lokalu, a z drugiej zaś wprowadza ustawowy wymóg, którego beneficjent świadczenia pomocowego nie jest w stanie we własnym zakresie spełnić, czyni pomoc przewidzianą przez państwo iluzoryczną. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁰ do Ministra Klimatu i Środowiska z prośbą o przedstawienie motywów wprowadzonego rozwiązania oraz o poinformowanie, czy opisany problem był przedmiotem rozważań i czy planowane są działania mające na celu urealnienie pomocy finansowej, którą z założenia powinny otrzymać wszystkie osoby zajmujące lokale ogrzewane z własnych źródeł, węglem lub paliwami węglowodnymi.

W odpowiedzi Minister wskazał⁴⁹¹, że ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków wprowadziła obowiązek złożenia deklaracji o źródle ogrzewania. Deklarację należy złożyć w terminie 12 miesięcy dla budynków istniejących, czyli do dnia 30 czerwca 2022 r. W przypadku budynków, które zostają oddane do użytkowania od lipca 2021 r., termin ten wynosi zaledwie 14 dni od dnia pierwszego uruchomienia źródła ciepła lub spalania paliw (co do zasady będzie to moment wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub upływ terminu do wniesienia sprzeciwu do złożonego zawiadomienia o zakończeniu budowy). Ten sam czternastodniowy termin obowiązuje w przypadku, gdy dochodzi do zmian w rodzaju lub liczbie źródeł ciepła lub spalania paliw, gdyż każda taka zmiana wymaga aktualizacji poprzez złożenie nowej deklaracji. Brak dopełnienia tego obowiązku jest sankcjonowany grzywną. Wydaje się, że jest to wystarczający czynnik mobilizujący właścicieli lub zarządców budynków do zgłoszenia źródła ogrzewania do CEEB. W razie niewykonania w ustawowym terminie obowiązku zgłoszenia źródła ogrzewania do centralnej ewidencji emisyjności budynków, zarządca lub właściciel budynku wielolokalowego nie tylko naraża się na grzywnę, ale również na odpowiedzialność odszkodowawczą. Tej drugiej nie należy wykluczyć także w razie zwłoki ze zgłoszeniem.

⁴⁹⁰ IV.7215.47.2022 z 18 lutego 2022 r.

⁴⁹¹ Pismo z 23 lutego 2022 r.

11. Zwolnienia gmin z obowiązku zapewnienia lokali zamiennych dla mieszkańców budynków przeznaczonych do rozbiórki

Dnia 31 grudnia 2021 r. upłynął termin określający zakres czasowy obowiązku zapewnienia przez gminy lokali zamiennych lokatorom zamieszkującym w budynkach wymagających opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu. W konsekwencji wygasła również ochrona, jaką objęci byli dotąd lokatorzy w prywatnych budynkach przeznaczonych do rozbiórki na mocy art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁹².

W obowiązującym stanie prawnym właściciel lokalu może, nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator m.in. używa lokalu, który wymaga opróżnienia w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu budynku. Jednocześnie ustawodawca, mając na uwadze ochronę lokatora przed nagłą utratą mieszkania, w art. 11 ust. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) przewidział, że w razie wypowiedzenia najmu na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 4, lokatorowi przysługuje prawo do lokalu zamiennego oraz postanowił, że obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa na właścicielu budynku z zastrzeżeniem art. 32. W art. 32 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) został uregulowany wyjątek od zasady zapewnienia lokalu zamiennego przez właściciela budynku. Przepis ten stanowi, że w razie wypowiedzenia najmu, na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 4, najemcy opłacającemu w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, obowiązek zapewnienia temu najemcy lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa, do dnia 31 grudnia 2021 r., na właściwej gminie. W ocenie Rzecznika upływ określonego w ustawie terminu może powodować negatywne konsekwencje zarówno dla lokatorów, jak i właścicieli budynków, które decyzją właściwego organu zostały wyłączone z eksploatacji. Jeżeli stan prawny we wskazanym zakresie nie ulegnie zmianie, obowiązek zapewnienia lokatorom lokali zamiennych spocznie wyłącznie na właścicielach budynków, którzy – jak można zasadnie przypuszczać – w większości przypadków nie będą w stanie się z niego wywiązać. Trudno dzisiaj przewidzieć skalę problemów, jakie będą się z tym wiązać, jednak z całą pewnością dotkliwe skutki upływu terminu i zwolnienia gmin z obowiązku wskazania lokali zamiennych

⁴⁹² Ustawa z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 172).

odczują w istocie lokatorzy budynków, które zostaną przeznaczone do natychmiastowego opróżnienia ze względu na katastrofalny stan techniczny, gdy właściciele nie będą mogli zapewnić im lokali zamiennych. Obecnie nawet gminy mają problem z niezwłocznym wygospodarowaniem lokali, które mogłyby zostać przeznaczone dla lokatorów z opróżnianych budynków, mimo że zasób gminy miejskiej jest znaczny. W odróżnieniu jednak od możliwości właścicieli nieruchomości prywatnych – osób fizycznych, które nie dysponują żadnym zasobem lokalowym, gmina jest w stanie wygospodarować odpowiednie lokale z zasobu mieszkaniowego, jakim dysponuje, w rozsądnym czasie. Całkowite zwolnienie gmin z tego obowiązku i przerzucenie go na właścicieli, w tym także osoby fizyczne, które nie dysponują jakimkolwiek zasobem mieszkaniowym, czy też środkami finansowymi na nabycie choćby jednego lokalu, spełniającego warunki lokalu zamiennego, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i spowoduje, że w większym niż dotychczas stopniu niewykonalny stanie się obowiązek opróżnienia budynków objętych decyzją powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się⁴⁹³ do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia rządowej inicjatywy legislacyjnej w tej sprawie i nadanie jej trybu pilnego.

Minister poinformował⁴⁹⁴, że w Sejmie jest procedowany w trybie pilnym poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Z uwagi na ten fakt w Ministerstwie Rozwoju i Technologii nie są prowadzone prace legislacyjne w kierunku zmiany u.o.p.l. w zakresie poruszonym w ww. piśmie. W projekcie procedowanym w Sejmie przewidziano zmianę art. 32 u.o.p.l., zgodnie z którą w razie wypowiedzenia najmu, na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 4 u.o.p.l., najemcy opłacającemu w dniu poprzedzającym dzień wejścia w życie ustawy czynsz regulowany, obowiązek zapewnienia temu najemcy lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki spoczywa, do dnia 31 grudnia 2024 r., na właściwej gminie.

⁴⁹³ IV.7211.28.2022 z 21 lutego 2022 r.

⁴⁹⁴ Pismo z 21 marca 2021 r.

12. Konieczność uregulowania najmu krótkoterminowego na cele turystyczne w budynkach wielorodzinnych

Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę uregulowania zasad wynajmu krótkotrwałego zgłaszaną od dłuższego czasu przez włodarzy najbardziej atrakcyjnych i popularnych turystycznie miast polskich. Również w prasie sukcesywnie ukazywały się artykuły przedstawiające bliżej ten problem. Wskazują one na bezradność mieszkańców oraz na brak adekwatnych środków działania po stronie organów ścigania. Na gruncie obowiązującego prawa władze gmin nie dysponują środkami działania, które mogłyby zostać wykorzystane wobec właścicieli apartamentów, niereagujących na powtarzające się skargi mieszkańców. Mieszkańcy zaś skarżą się, że coraz częściej najemcy krótkoterminowi (turyści), nie przestrzegają zasad porządku domowego ani zasad współżycia społecznego. Zakłócają spokój w ciągu dnia i nocy, niszczą klatki schodowe lub teren wokół budynku. W skrajnych przypadkach dochodzi do aktów celowego wandalizmu i uciążliwego zanieczyszczania klatek schodowych. Dla stałych mieszkańców powoduje to wiele problemów, włącznie z obawami o bezpieczeństwo, szczególnie małoletnich zamieszkujących w budynku. Turyści wynajmujący apartamenty zachowują się w sposób bardzo swobodny, często przemieszczają się o różnych porach dnia i nocy, a pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających ich zachowania są agresywne i nieprzewidywalne. Problem ten nasila się w sezonie letnim, w którym ożywa ruch turystyczny. Z uwagi na fakt, iż utrudnienia mają charakter przejściowy, a osoby je powodujące często zmieniają się, stali mieszkańcy budynku nie mogą skorzystać ze środków działania przewidzianych na gruncie prawa cywilnego do zwalczania tzw. immisji, w szczególności z ochrony sądowej, która zazwyczaj wymaga długotrwałego postępowania. Adekwatnych środków działania nie zapewniają również przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ani też przepisy ustawy o własności lokali. Rzecznik podkreślił, że w obowiązującym prawie brakuje odpowiednich regulacji prawnych, które określałyby obowiązki właściciela lokalu wykorzystywanego na wynajem turystyczny, a w razie istotnych uciążliwości tego rodzaju działalności przewidywały inne sankcje niż pozbawienie własności. W konsekwencji wspólnota mieszkaniowa nie posiada efektywnych narzędzi do zwalczania czy choćby ograniczenia negatywnych skutków związanych z wynajmem apartamentów na cele turystyczne. Podzielając wnioski i spostrzeżenia

zasygnalizowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz głosy przedstawicieli doktryny, a przede wszystkim mając na względzie konieczność ochrony praw obywatelskich, Rzecznik stoi na stanowisku, że najem krótkoterminowy na cele turystyczne wymaga uregulowania z uwzględnieniem interesów i praw stałych mieszkańców budynków mieszkalnych (prawo do spokoju i spokojnego zamieszkiwania). Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁵ do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o wnikliwą analizę opisanego problemu i zainicjowanie oczekiwanych zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

Minister podzielił⁴⁹⁶ pogląd o konieczności rozwiązania problemu związanego z wykorzystywaniem lokali mieszkalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych na cele najmu krótkoterminowego. Jednocześnie zauważył, iż w świetle ustawy o własności lokali uprawnienia wspólnoty mieszkaniowej sprowadzają się do zarządzania nieruchomością wspólną i tylko w tych granicach może ona podejmować decyzje dotyczące praw i obowiązków właścicieli lokali. Mając na uwadze, że problem wykorzystywania lokali mieszkalnych na cele najmu krótkoterminowego nie może być skutecznie rozstrzygnięty przez czynność prawną wspólnoty, brak jest możliwości rozwiązania tego problemu na gruncie ustawy o własności lokali. Wymaga to rozwiązań systemowych w zakresie regulacji rynku i samej instytucji najmu krótkoterminowego, w szczególności w oparciu o przepisy ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, należących do właściwości Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Zarówno w ocenie Ministra Rozwoju i Technologii, jak również Rzecznika, rozwiązania w tym zakresie powinny równoważyć potrzeby stałych mieszkańców z prawem właścicieli do wykorzystywania, w tym komercyjnego, swoich lokali, a także z interesem społecznym wyrażającym się w uzyskiwaniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wpływu turystyki na rozwój miejscowości. Z doniesień medialnych wynikało, że w Ministerstwie Sportu i Turystyki trwają prace nad dokumentem o roboczej nazwie „Założenia do projektu ustawy o rodzajach usług turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw”. Zdaniem Rzecznika projektowane uregulowania powinny przewidywać takie instrumenty regulowania najmu krótkotrwałego, które m.in. doprowadzą do zaprzestania wykorzystywania apartamentu na cele najmu turystycznego z określonych

⁴⁹⁵ IV.7215.152.2021 z 23 czerwca 2022 r.

⁴⁹⁶ Pismo z 5 lipca 2022 r.

ustawowo przyczyn m.in. z powodu notorycznego zakłócania spokoju mieszkańcom bądź też w inny sposób umożliwią zwalczanie powtarzających się, negatywnych i uciążliwych dla mieszkańców konsekwencji przeznaczenia apartamentu na cele turystyczne. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁷ do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie oraz o poinformowanie, czy projektowane w resorcie regulacje uwzględniają prawa i słusne interesy stałych mieszkańców budynków, w których znajdują się apartamenty na wynajem i umożliwią rozwiązanie zgłaszanych przez nich problemów.

W odpowiedzi poinformowano⁴⁹⁸ Rzecznika, że powyższa problematyka pozostaje poza właściwością Ministra Sportu i Turystyki. Zagadnienia pozaturystyczne, w tym m.in. wynikające z ustawy o własności lokali, a także z ustawy – Kodeks cywilny, nie są w kompetencjach ministra właściwego ds. turystyki. Tak więc aktualnie żaden resort nie czuje się zobowiązany do uregulowania omawianej sprawy, choć każdy z adresatów wystąpień Rzecznika uznał to za ważne z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich. Sprawa będzie więc nadal przedmiotem działań Rzecznika.

13. Zakaz eksmisji w czasie pandemii

Omówienie: Art. 64 – Prawo do własności.

14. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej

Wyrokiem z dnia 10 czerwca 2020 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 4 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (dalej jako: ustawa zmieniająca) jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji. Wyrok ten został opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 18 czerwca 2020 r. pod poz. 1055, a niekonstytucyjny przepis art. 4 ustawy zmieniającej utracił moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od daty publikacji, czyli 19 czerwca 2021 r. Czas pomiędzy publikacją wyroku a utratą mocy obowiązującej przez wskazaną normę, miał – w zamierzeniu Trybunału Konstytucyjnego – posłużyć ustawodawcy

⁴⁹⁷ IV.7215.152.2021 z 2 września 2022 r.

⁴⁹⁸ Pismo z 27 września 2022 r.

do uchwalenia nowych, zgodnych z treścią tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, regulacji w zakresie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej.

W resorcie rozwoju i technologii został przygotowany projekt ustawy odnoszący się m.in. do tej materii. W projekcie przyjęto rozwiązanie, że „członkiem spółdzielni jest także osoba, z którą spółdzielnia zawarła umowę o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, albo na rzecz której spółdzielnia dokonała przydziału takiego prawa, albo następcy prawni tej osoby w przypadku, gdy lokal ten znajduje się w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub spółdzielni, nie przysługuje prawo własności albo użytkowania wieczystego gruntu”. Dodatkowo, do osób, o których mowa w art. 3 ust. 11, ma się stosować odpowiednio art. 3 ust. 32 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który określa moment powstania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, równocześnie z chwilą nabycia prawa – w tym wypadku – zawarcia umowy, o jakiej mowa w projektowanym art. 3 ust. 1.

Z informacji znajdujących się na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego wynika, że w kwietniu 2021 r. projekt skierowany został do opiniowania; ostatnia modyfikacja nastąpiła w maju 2021 r., a od ponad roku żadne dalsze prace legislacyjne nie zostały podjęte. Pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, który pozbawił obywateli członkostwa w spółdzielni, nadal nie mogą oni uzyskać (odzyskać) członkostwa w spółdzielni, a w efekcie są pozbawieni wszelkich praw, jakie obowiązujące prawo łączy z istnieniem stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. W opinii RPO niezbędne jest jak najszybsze przeprowadzenie prac legislacyjnych, których celem będzie dostosowanie stanu prawnego do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2020 r. Wymaga tego ochrona praw obywateli zrzeszonych w spółdzielniach mieszkaniowych. Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁹ do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o pilne kontynuowanie prac legislacyjnych w omówionej kwestii oraz poinformowanie, na jakim etapie znajdują się prace nad projektem i kiedy zostanie on przekazany do Sejmu RP.

⁴⁹⁹ IV.510.20.2020 z 20 czerwca 2022 r.

Minister przyznał⁵⁰⁰, że znane są mu problemy osób, które utraciły członkostwo w spółdzielniach mieszkaniowych na skutek wejścia w życie art. 4 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze. W związku z powyższym prowadzona jest współpraca bezpośrednio ze spółdzielniami mieszkaniowymi, związkami rewizyjnymi zrzeszającymi te podmioty oraz Krajową Radą Spółdzielczą na rzecz pomocy osobom objętym działaniem art. 4 noweli. W kontekście procedowanego projektu⁵⁰¹ Minister poinformował, iż w styczniu 2022 r. został on skierowany na Komitet Stały Rady Ministrów, gdzie podlega dalszym uzgodnieniom. W przekonaniu resortu osiągnięte zostanie porozumienie umożliwiające kontynuację procesu legislacyjnego, a tym samym wykonany zostanie wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Do końca 2022 r. wspomniany projekt ustawy nie został przekazany do Sejmu.

15. Ochrona praw mieszkańców „popegeerowskich” osiedli

Od dłuższego czasu przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia skutków prawnych, jakie wywołało funkcjonowanie przepisu art. 4 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze (dalej jako: ustawa zmieniająca) – czyli pozbawienie z mocy tego przepisu członkostwa w spółdzielniach osób, którym nie przysługiwało określone prawo majątkowe do lokalu w ramach spółdzielni. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych utworzonych wyłącznie do administrowania zasobami mieszkaniowymi należącymi w przeszłości do PGR i przekazanymi na własność byłym pracownikom tych przedsiębiorstw, utrata członkostwa przez wszystkich mieszkańców powoduje obowiązek postawienia spółdzielni w stan likwidacji.

RPO zwracał uwagę m.in. na to, że nie można wykluczyć na gruncie przepisów dotyczących likwidacji spółdzielni, że majątek likwidowanej spółdzielni zostanie przekazany innym podmiotom niż byli członkowie. Majątkiem tym zaś były elementy infrastruktury technicznej (np. kotłownie osiedlowe) zapewniające utrzymanie zasobów mieszkaniowych w należyтым stanie technicznym. Rzecznik

⁵⁰⁰ Pismo z 7 lipca 2022 r.

⁵⁰¹ Projekt nr UB2.

zaskarżył art. 4 ustawy zmieniającej do Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem⁵⁰² Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji. Wobec tego niekonstytucyjny przepis art. 4 ustawy zmieniającej utracił moc obowiązującą 19 czerwca 2021 r. Pomimo wielokrotnych apeli RPO, nie zostały uchwalone przepisy, które miałyby na nowo regulować materię zawartą w art. 4 ustawy zmieniającej.

Do Rzecznika wpływają skargi od byłych członków spółdzielni postawionych w stan likwidacji właśnie z powodu działania niekonstytucyjnego art. 4 ustawy zmieniającej. Efektem postawienia w stan likwidacji jest m.in. wyzbywanie się majątku spółdzielni (a jest nim z reguły przede wszystkim grunt, na którym zlokalizowana była infrastruktura techniczna służąca do utrzymania budynków mieszkalnych, głównie lokalne kotłownie). Takie grunty przechodzą w ręce prywatnych podmiotów, co powoduje trudności z zapewnieniem np. dostaw energii cieplnej do budynków mieszkalnych. RPO podkreślił, że osoby, które utraciły członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej postawionej w stan likwidacji, mają niewielkie możliwości, aby we własnym zakresie zainicjować jakikolwiek proces kontrolny, o którym mowa w art. 119 i nast. Prawa spółdzielczego. Również sąd rejestrowy nie nadzoruje czynności likwidatora w trakcie likwidacji. W ocenie Rzecznika przedstawiony problem wydaje się tym bardziej istotny obecnie, kiedy na skutek drastycznych wzrostów cen energii cieplnej dotychczasowi lokalni dostawcy zaprzestają prowadzenia działalności polegającej na dostarczaniu energii cieplnej do osiedli mieszkań popegeerowskich. Zdaniem Rzecznika omówiona kwestia wymaga interwencji ustawodawcy. RPO zwrócił się⁵⁰³ więc do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o przedstawienie stanowiska w opisanej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał⁵⁰⁴, że z informacji napływających do MRiT wynika, iż praktyką jest, w związku z likwidacją spółdzielni popegeerowskich, przekształcanie ich w nową strukturę spółdzielczą. Z uwagi na przedmiot działania spółdzielni wyróżnia się różnego rodzaju spółdzielnie. W przypadkach, w których nie powołuje się nowej formy spółdzielczej do zarządzania majątkiem, którym dotychczas zarządzały spółdzielnie popegeerowskie, może pojawiać się problem zadysponowania tym mieniem. Rozważenia wymaga więc, czy z uwagi na ich

⁵⁰² Wyrok z 10 czerwca 2020 r., sygn. K 3/19.

⁵⁰³ IV.7212.12.2022 z 28 listopada 2022 r.

⁵⁰⁴ Pismo z 28 grudnia 2022 r.

specyfikę nie należałoby wprowadzić do ustawy – Prawo spółdzielcze (dalej: u.p.s.) rozwiązań szczególnych wyłączających stosowanie przepisów o likwidacji spółdzielni w przypadku utraty członkostwa przez dotychczasowych członków spółdzielni popegeerowskich. Innym sposobem na zadysponowanie nieruchomością, na której usytuowane są obiekty infrastruktury technicznej, w sposób umożliwiający korzystanie z tej infrastruktury właścicielom lokali w budynkach mieszkalnych, byłoby wprowadzenie takich zmian w przepisach dotyczących likwidacji spółdzielni (popegeerowskich), które umożliwiłyby przekazanie wskazanej nieruchomości na ich rzecz. Jednocześnie Minister zauważył, że podstawą prawną działania różnych rodzajów spółdzielni jest w szczególności u.p.s., która znajduje się we właściwości Ministra Sprawiedliwości. To właśnie w Prawie spółdzielczym określone są zasady, na jakich odbywa się likwidacja i przekształcanie spółdzielni, w tym popegeerowskich. W związku z powyższym to w gestii Ministra Sprawiedliwości leży wypowiedzenie się w kwestii zmiany rozwiązań uregulowanych w tym akcie prawnym. Sprawa będzie zatem wymagała dalszej analizy w Biurze Rzecznika.

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. Przedawnienie roszczeń syndyka

Rzecznik zgłosił⁵⁰⁵ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego i przedstawił następujące stanowisko: „Roszczenie syndyka masy upadłości o zasądzenie różnicy pomiędzy udziałem zadeklarowanym a udziałem uiszczonym oparte na przepisach art. 135 w związku z art. 28 i art. 19 ustawy – Prawo spółdzielcze⁵⁰⁶ przy zastosowaniu art. 2 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁵⁰⁷ nie jest roszczeniem nowym i niezależnym od żądania spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej o uiszczenie zadeklarowanych udziałów opartym na art. 19 ustawy – Prawo spółdzielcze. Jednocześnie opisane roszczenie syndyka jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i przedawnia się w terminie trzyletnim, a były i obecny członek spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej ma status konsumenta”.

Kierując się koniecznością ochrony słabszej strony stosunku prawnego oraz w nawiązaniu do wcześniejszych działań na rzecz członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, Rzecznik wskazał, że dla członków SKOK zasadnicze znaczenie będzie miało rozstrzygnięcie, w jakim terminie roszczenie syndyka będzie podlegało przedawnieniu. Jeżeli przyjmiemy, że roszczenie syndyka jest związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, a członka kasy należy uznać za konsumenta, to wówczas termin przedawnienia będzie wynosił 3 lata, a sąd z urzędu musi wziąć pod uwagę kwestię przedawnienia roszczenia przeciwko konsumentowi. Jeżeli natomiast roszczenie to ma charakter stricte korporacyjny, to wówczas okres przedawnienia będzie wynosił 10 lat (obecnie 6 lat). Termin ten będzie zatem niekorzystny dla byłych i obecnych członków SKOK. Z tego powodu RPO opowiedział się za krótszym terminem przedawnienia roszczeń syndyka. Wobec osób nieprowadzących działalności gospodarczej i posiadających status

⁵⁰⁵ V.7108.763.2021 z 30 marca 2022 r., sygn. akt III CZP 63/22.

⁵⁰⁶ Ustawa z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 648).

⁵⁰⁷ Ustawa z 5 listopada 2009 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1844).

konsumenta przyjęcie dłuższego terminu przedawnienia powinno być podyktowane szczególnymi racjami. To konsument jest słabszą stroną stosunku prawnego i z tego względu wymaga należytej ochrony. Za takim stanowiskiem przemawiają również zasady określone w Konstytucji – zasada sprawiedliwości społecznej zawarta w art. 2 oraz wartości objęte art. 76 Konstytucji, które umożliwiają władzom publicznym (w tym sądom) ingerencję w stosunki cywilnoprawne.

W uchwale⁵⁰⁸ Sąd Najwyższy podzielił pogląd Rzecznika i stwierdził:

1. W stosunku do byłego członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej syndyk kasy nie może domagać się wyrównania różnicy między wkładem zadeklarowanym a wkładem wpłaconym.
2. Byli członkowie spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej uczestniczą w stratach bilansowych kasy na zasadach określonych w stosownej uchwale walnego zgromadzenia.
3. Roszczenie spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej o spełnienie przez byłych członków świadczenia pieniężnego z tytułu ich uczestnictwa w stratach bilansowych staje się wymagalne z chwilą wezwania ich do spełnienia tego świadczenia. W razie ogłoszenia upadłości kasy oszczędnościowo-kredytowej wezwania do spełnienia świadczenia, o którym mowa, dokonuje syndyk, o ile przed ogłoszeniem upadłości walne zgromadzenie kasy podjęło uchwałę o pokryciu straty z uwzględnieniem świadczeń ze strony członków lub byłych członków kasy. Na skutek podjęcia takiej uchwały dochodzi do konkretyzacji obowiązku uczestnictwa w stratach kasy przez członków lub byłych członków kasy.
4. Roszczenie spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej lub jej syndyka z tytułu uczestnictwa członków kasy lub byłych członków kasy w pokrywaniu strat bilansowych jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej. W odniesieniu do tego typu roszczeń członkowie lub byli członkowie kasy co do zasady mają status konsumenta.

2. Działalność tzw. kancelarii odszkodowawczych

W związku z wpływem skarg na działalność tzw. kancelarii odszkodowawczych, Rzecznik zwrócił uwagę na nierozwiązany problem

⁵⁰⁸ Uchwała z 7 kwietnia 2022 r. (sygn. akt III CZP 63/22).

systemowy dotyczący rynku usług świadczonych przez podmioty, które w imieniu poszkodowanych obywateli dochodzą roszczeń o odszkodowanie.

Od dawna jakość usług świadczonych przez tego rodzaju podmioty jest przedmiotem krytyki. Istniejące w tym zakresie problemy to: pobieranie przez kancelarie zbyt wygórowanego wynagrodzenia, ważność umowy zawartej przez poszkodowanego z kancelarią w sytuacji, gdy jego stan uniemożliwiał mu świadome podjęcie decyzji, a także ryzyko nieotrzymania środków przez klienta kancelarii odszkodowawczej bądź otrzymania ich z opóźnieniem, w sytuacji gdy wypłacone odszkodowanie trafi najpierw na konto firmy odszkodowawczej.

Klienci tych firm stanowią grupę wymagającą szczególnej troski i ochrony, są nimi osoby poszkodowane w wypadkach, często ponoszące ich zdrowotne konsekwencje w postaci uszczerbku na zdrowiu, niepełnosprawności, a które w związku z tym niezwłocznie potrzebują środków finansowych na leczenie, rehabilitację, zakup leków czy odpowiedniego sprzętu rehabilitacyjnego, ortopedycznego. W szczególnie trudnej sytuacji mogą znaleźć się klienci tych firm odszkodowawczych, wobec których prowadzone jest postępowanie restrukturyzacyjne czy upadłościowe. Obywatele zwracający się do Rzecznika wyrażają obawę, że konsekwencją takiej sytuacji może być brak wypłat kwot uzyskanych na ich rzecz. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁹ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację, czy resort sprawiedliwości prowadzi prace nad projektem ustawy regulującym tę problematykę, jeśli tak, to na jakim etapie są te prace i jaki zakres obejmują.

W odpowiedzi poinformowano⁵¹⁰ Rzecznika, że resort sprawiedliwości opracowuje projekt ustawy, który ma na celu uregulowanie usług świadczonych przez tzw. kancelarie odszkodowawcze. Ministerstwo skierowało projekt do Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu uzyskania wpisu w Wykazie Prac Legislacyjnych Rady Ministrów. Po uzyskaniu tego wpisu Ministerstwo Sprawiedliwości skieruje projekt do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Przedmiotowy projekt wprowadza m.in. rozwiązania mające zapobiegać przetrzymywaniu przez kancelarie odszkodowawcze pieniędzy należnych klientom. Projekt zawiera także rozwiązania ograniczające prowizyjne (procentowe) wynagrodzenie kancelarii

⁵⁰⁹ V.7108.126.2022 z 7 listopada 2022 r.

⁵¹⁰ Pismo z 18 listopada 2022 r.

odszkodowawczych, które obecnie bywa narzucane konsumentom, w wysokości niewspółmiernie wysokiej do nakładu pracy kancelarii.

3. Projekt ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora

W związku z przekazanym do zaopiniowania projektem ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora, Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości uwagi do projektu.

Rzecznik z aprobatą przyjął rozpoczęcie prac nad projektem. Wyraził jednak wątpliwość, czy nie wymagają doprecyzowania przepisy, zgodnie z którymi o licencję windykatora może ubiegać się osoba, która posiada wykształcenie średnie i ukończyła prowadzony przez szkołę wyższą kurs specjalistyczny obejmujący zagadnienia z podstaw prawa cywilnego, prawa karnego, postępowania cywilnego i postępowania karnego lub posiada wykształcenie wyższe. Samo wykształcenie wyższe może okazać się niewystarczającą gwarancją kwalifikacji windykatorów, warunkującą ochronę praw osób zobowiązanych. Z tych samych powodów warto rozważyć doprecyzowanie zakresu kursu specjalistycznego.

Rzecznik z aprobatą przyjął zaś proponowane zmiany w prawie karnym, polegające na wprowadzeniu nowych typów czynów zabronionych, zwłaszcza na dodaniu formy popełnienia czynu „w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności”, co stanowi nawiązanie do propozycji przepisów karnych zawartej w wystąpieniu Rzecznika⁵¹¹ do Ministra Sprawiedliwości.

⁵¹¹ Wystąpienie z 18 października 2020 r. (sprawa II.501.4.2020),
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-za-karalnoscia-nekania-dluznikow-przez-firmy-windykacyjne>

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. Uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

Rzecznik zgłosił⁵¹² udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej, wnosząc o stwierdzenie, że: „art. 8a ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁵¹³ w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, ogranicza podstawę faktyczną dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę tylko do okresu od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Rzecznik wskazał, że po stronie ustawodawcy leży obowiązek takiego ukształtowania przepisów w tym zakresie, aby cecha w postaci pełnienia czynnej służby wojskowej tylko w okresie od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r., do której odbycia dana osoba została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, nie różnicowała w prawie do odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę osób, które ustawodawca uznaje za osoby represjonowane z powodów politycznych.

Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

⁵¹² II.513.3.2022 z 18 listopada 2022 r., sygn. akt SK 82/22.

⁵¹³ Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1693).

Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej

Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

1. Możliwość wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE

Rzecznik zgłosił⁵¹⁴ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją art. 401¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE.

RPO przedstawił następujące stanowisko: „art. 401¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania na skutek wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wydanego w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego tego samego stosunku prawnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z: art. 77 ust. 2, art. 2, art. 32 ust. 1, art. 9, art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji”.

Rzecznik stoi na stanowisku, że jakkolwiek w procedurze cywilnej nie został uregulowany *expressis verbis* proces wznowienia postępowania w oparciu o wyrok TSUE, to jednak dopuszczalność wznowienia postępowania na tej podstawie wywieść należy z przepisów Konstytucji oraz zasady równoważności, skuteczności, lojalności i pierwszeństwa prawa UE (art. 4 ust. 3 TUE). Zdaniem RPO rola orzeczeń TK w krajowym systemie prawa jest na potrzeby poszczególnych procedur krajowych porównywalna z rolą orzeczeń TSUE. Przemawia za tym w szczególności interpretacja zasady równoważności przyjęta przez TSUE. W ocenie Rzecznika jednostka wnosząca skargę o wznowienie postępowania ze względu na wydanie rozstrzygnięcia sądowego na podstawie ustawy sprzecznej z Konstytucją mogłaby skorzystać z tej instytucji procesowej, a jednostka składająca skargę o wznowienie postępowania ze względu na sprzeczność ustawy z prawem unijnym z takiej ochrony skorzystać nie mogłaby. I ta okoliczność, a nie porównanie charakterystyki TK i TSUE, powinna być relewantna dla oceny równoważnego zastosowania art. 401¹ k.p.c. W opinii Rzecznika zakwestionowany przepis art. 401¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE wydanego w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego tego samego stosunku prawnego, narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji poprzez

⁵¹⁴ V.511.746.2022 z 19 lipca 2022 r., sygn. akt SK 46/22.

pozbawienie strony postępowania ochrony na drodze sądowej. Rzecznik wskazał także, iż interpretacja przepisów dotyczących wznowienia postępowania winna opierać się o względy celowościowe i systemowe. Nadanie nadrzędnego znaczenia wymogom formalnym może doprowadzić do istotnego utrudnienia w dochodzeniu praw przez obywateli, a przede wszystkim konsumentów, którzy podlegają szczególnej ochronie w prawie UE. W szczególności dotychczasowa praktyka sądowa dotycząca rozpoznawania spraw konsumenckich wskazuje na niski poziom zapewniania skuteczności prawa unijnego i ochrony słabszej strony stosunku prawnego. Z tych względów RPO uważa za zasadne przyjęcie rozwiązania opowiadającego się za możliwością wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. w sytuacji wydania przez TSUE orzeczenia w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego takiego samego stosunku prawnego. Rzecznik zwrócił uwagę, że brak możliwości wznowienia postępowania na gruncie procedury cywilnej na podstawie wyroku TSUE stanowi naruszenie prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej w aspekcie zasady równości (tj. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Umożliwienie Skarżącemu wznowienia postępowania na podstawie wyroku TSUE wydanego w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego takiego samego stanu prawnego przywróciłoby możliwość ponownego zbadania sprawy przez sąd w oparciu o standardy ochrony konsumenta zagwarantowane w art. 76 Konstytucji. Dzięki uznaniu, że wyrok TSUE wydany w trybie pytania prejudycjalnego dotyczącego tego samego stanu prawnego jest podstawą wznowienia postępowania, konsumenci będą mieli realną możliwość wzruszania prawomocnych orzeczeń w trybie skargi o wznowienie postępowania. Tym samym ochrona konsumenta stanie się powszechna i dostępna dla wszystkich konsumentów. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na ustawowe ograniczenia co do możliwości skorzystania z innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

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 zaskarżania określa ustawa.

1. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu o wyłączeniu jawności postępowania

Na tle rozpoznawanych przez Rzecznika spraw ujawnił się problem braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie wyłączenia jawności postępowania. Sytuacja ta prowadzi do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania.

Jawność rozprawy oznacza możliwość zarówno dla osób zainteresowanych, jak i wszystkich innych bezpośredniego śledzenia przebiegu „rozpatrywania” sprawy (co nosi nazwę „publiczności” procesu), a także informowania o nim w środkach społecznego przekazu, co obejmuje nie tylko „publiczne” fazy postępowania, lecz także fazy „niepubliczne”. Jawność, oznaczająca wprowadzenie kontroli społecznej nad działalnością sądów, jest istotną gwarancją prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, zachowania przez sądy zarówno prawnych wymogów postępowania, zachowania niezawisłości i bezstronności, jak też społecznego poczucia sprawiedliwości. Jawność rozpatrzenia sprawy oznacza, że konstytucyjnym standardem jest rozpoznawanie sprawy w sposób stwarzający możliwość uczestniczenia publiczności, czyli na posiedzeniach sądowych o charakterze jawnym, na które wstęp mają nie tylko podmioty uczestniczące w postępowaniu, ale także osoby trzecie. Decyzja o wyłączeniu jawności postępowania powinna należeć do rzadkości. Pozostawienie postanowienia o wyłączeniu jawności postępowania poza katalogiem postanowień podlegających zaskarżeniu ogranicza prawa procesowe stron. Rzecznik zwrócił się⁵¹⁵ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy w celu zmiany obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego.

W ocenie⁵¹⁶ Ministra brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie wyłączenia jawności postępowania nie ogranicza procesowych uprawnień strony ani nie narusza jej konstytucyjnych praw. Tym samym brak jest

⁵¹⁵ VII.510.32.2022 z 20 kwietnia 2022 r.

⁵¹⁶ Pismo z 12 maja 2022 r.

podstaw do pojęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do realizacji przedstawionego przez Rzecznika postulatu legislacyjnego.

2. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji

Rzecznik zgłosił⁵¹⁷ udział w postępowaniach w sprawie skarg konstytucyjnych i wniósł o stwierdzenie, że: „art. 394² § 1¹ Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Rzecznik wskazał, że ograniczenie prawa do apelacji jest w istocie głównym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie i właśnie ten problem determinuje wagę kwestii incydentalnej, jaką jest zwolnienie od kosztów sądowych na etapie apelacji. Ponadto dostrzegł naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), prawa do zaskarżania orzeczeń (art. 78 Konstytucji) i sprawiedliwości proceduralnej (której źródłowym wzorcem jest art. 45 Konstytucji) w tym aspekcie, w jakim pozbawienie strony zażalenia na rozstrzygnięcie incydentalne ogranicza w nieuprawniony sposób jej prawo do zaskarżenia orzeczenia co do istoty sprawy. Wada zaskarżonej regulacji została dostrzeżona już wcześniej w pracach RPO: w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w dniu 7 stycznia 2021 r. Rzecznik sygnalizował potrzebę zmian legislacyjnych, zmierzających m.in. do zaskarżalności postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów apelacji.

Następnie Rzecznik zgłosił⁵¹⁸ udział w kolejnym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej tego samego problemu konstytucyjnego, wnosząc o stwierdzenie, że art. 394² § 1¹ Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

⁵¹⁷ IV.511.329.2022 i IV.511.330.2022 z 21 lipca 2022 r., sygn. akt SK 51/22 i SK 52/22.

⁵¹⁸ IV.511.437.2022 z 4 listopada 2022 r., sygn. akt SK 81/22.

3. Brak możliwości zaskarżenia czynności prokuratora podjętych w toku kontroli operacyjnej

Rzecznik zgłosił⁵¹⁹ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i wniósł o stwierdzenie, że art. 459 § 2 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.) w zw. z art. 168b k.p.k. w zakresie, w jakim nie przyznaje podejrzanemu prawa wniesienia zażalenia na postanowienie prokuratora w przedmiocie wykorzystania w postępowaniu karnym dowodu popełnienia przestępstwa popełnionego przez osobę, wobec której była stosowana kontrola operacyjna innego niż objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej, lub popełnionego przez inną osobę niż objęta zarządzeniem kontroli operacyjnej jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Sama treść art. 168b k.p.k. budzi zastrzeżenia konstytucyjne. Czynności operacyjne realizowane na podstawie przepisów prawa regulujących działalność poszczególnych służb nie mają charakteru procesowego, co istotnie ogranicza rolę sądu w tym zakresie. W świetle obowiązujących przepisów kontrola operacyjna może być stosowana jedynie w określonych wyraźnie w ustawie przypadkach, w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców przestępstw, a także uzyskania i utrwalenia dowodów tych przestępstw. Zastosowanie kontroli operacyjnej jest możliwe wyłącznie na zasadzie subsydiarności, a więc wtedy, gdy inne środki okazały się bezskuteczne lub zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne. Ponadto zarządzenie kontroli operacyjnej jest możliwe przez sąd i następuje na czas określony. Materiały zgromadzone w trakcie kontroli operacyjnej podlegają zniszczeniu po jej zakończeniu, jeśli nie zawierają dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego.

Tymczasem kwestionowany przepis art. 168b k.p.k. przywraca arbitralność niejawnych działań władzy publicznej. Materiały uzyskane w wyniku niejawnej kontroli operacyjnej mogą bowiem zostać wykorzystane przez tę władzę nie tylko do ścigania poważnych przestępstw, opisanych precyzyjnie w prawie, lecz do ścigania każdego przestępstwa. Następuje więc w tym zakresie nieproporcjonalna ingerencja w prawo do prywatności, a także w wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się, nienaruszalność mieszkania, zakaz pozyskiwania i gromadzenia informacji o obywatelach, które nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Rozwiązania przyjęte w art. 168b k.p.k. prowadzą do tego, że

⁵¹⁹ II.511.493.2022 z 12 sierpnia 2022 r., sygn. akt 58/22.

deklarowany przez ustawodawcę cel kontroli operacyjnej nie pokrywa się z celem, w jakim mogą zostać wykorzystane materiały uzyskane w wyniku tej kontroli. Prawo do sądu obejmuje w szczególności prawo do rzetelnej procedury sądowej, w tym zaś prawo do zaskarżenia pierwszoinstancyjnego orzeczenia sądowego. W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym co do niezgodności przepisów art. 459 § 2 w zw. z art. 168b k.p.k. z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje podejrzanemu prawa wniesienia zażalenia na postanowienie prokuratora w przedmiocie wykorzystania w postępowaniu karnym dowodu popełnienia przestępstwa popełnionego przez osobę, wobec której była stosowana kontrola operacyjna innego niż objęte zarządzeniem kontroli operacyjnej, lub popełnionego przez inną osobę niż objęta zarządzeniem kontroli operacyjnej.

4. Brak zażalenia na stwierdzenie niesprzeczności interesów oskarżonych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, do której Rzecznik przystąpił⁵²⁰ w 2020 r., opowiadając się za niekonstytucyjnością art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim wskazane przepisy nie przewidują możliwości wniesienia zażalenia na zarządzenie prezesa sądu okręgowego, w którym stwierdza się, że interesy kilku oskarżonych, reprezentowanych przez tego samego obrońcę nie pozostają w sprzeczności.

Wyrokiem⁵²¹ Trybunału Konstytucyjnego uznano, że art. 85 § 2 w związku z art. 85 § 3 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości wniesienia zażalenia na zarządzenie prezesa sądu, w którym stwierdza się, że interesy kilku podejrzanych, reprezentowanych przez tego samego obrońcę, nie pozostają w sprzeczności, są niezgodne z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Brak weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości przy zatrzymaniu prawa jazdy

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek⁵²² Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, do którego Rzecznik przystąpił w 2021 r.

⁵²⁰ Informacja RPO za 2020 r., s. 352.

⁵²¹ Wyrok TK z 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt SK 53/20.

⁵²² Informacja RPO za 2021 r., s. 278.

Trybunał Konstytucyjny orzekł,⁵²³ że art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o kierujących pojazdami (a więc decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy), stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał uznał, że w toku postępowania administracyjnego mającego na celu zatrzymanie prawa jazdy organ musi mieć możliwość uwzględnienia wszelkich istotnych okoliczności mogących mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia.

⁵²³ Wyrok TK z 13 grudnia 2022 r., sygn. akt K 4/21.

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 roku 2022 Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do 13 skarg konstytucyjnych, wspierając argumentację przedstawioną przez skarżących.

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.

W 2022 r. w dalszym ciągu utrzymywał się bardzo wysoki wpływ wniosków do Rzecznika Praw Obywatelskich, zostało bowiem skierowanych 75 239 wniosków. Stanowi to największy wpływ wniosków w historii działalności Rzecznika. Znaczący wzrost liczby wniosków kierowanych w latach 2020–2022 wynika z pojawiających się problemów w funkcjonowaniu organów administracji publicznej i sądów w stanie epidemii (stanie zagrożenia epidemicznego) i ograniczania w tych stanach podstawowych wolności lub praw jednostki. Ponadto agresja wojsk rosyjskich na Ukrainę spowodowała w 2022 r. napływ kolejnej grupy wniosków, w tym przypadku pochodzących od obywateli Ukrainy, poszukujących schronienia na terytorium Polski, jak też od obywateli polskich udzielających im pomocy. Również wprowadzone w pośpiechu i w sposób nieprzygotowany zmiany w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (Polski Ład) spowodowały wzmożoną aktywność osób zwracających się do Rzecznika o ochronę ich praw. Wreszcie nowelizacja prawa penitencjarnego spowodowała falę wniosków kierowanych do Rzecznika, od osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych.

6. Pozostałe standardy

Art. 2 – Zasada demokratycznego państwa prawnego

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

1. Wstrzymanie biegu przedawnienia w związku ze stanem epidemii

Przedawnienie jest jedną z instytucji prawa karnego, której celem jest zapewnienie sprawiedliwego procesu. Art. 15zzr¹ ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵²⁴ (dalej jako: uCOVID) istotnie zmienia tę instytucję.

Dodatkowo art. 15zzr¹ ceduje decyzję o wstrzymaniu biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe na organy władzy wykonawczej. Skoro przesłanką wstrzymania biegu przedawnienia jest obowiązywanie okresów stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, a o tym na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁵²⁵ w związku z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia⁵²⁶ w drodze rozporządzenia decyduje Minister Zdrowia, to wprowadzane rozwiązanie prowadzi do możliwości przerwania biegu przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe w drodze aktu niższego rzędu niż ustawa. Konstytucyjność tak ujętej delegacji ustawowej budzi wątpliwości. Nieprawidłowe posługiwanie się instytucją przedawnienia może prowadzić do spiętrzenia się trudności dowodowych, a tym samym prowadzić do pomyłek. Ustawodawca uzasadniał wprowadzenie tej zmiany, skupiając się na prawach pokrzywdzonego przestępstwem. Całkowicie przemilczał jednak sytuację innych stron postępowania, jak również wpływ wprowadzanego rozwiązania na ukształtowanie sytuacji prawnej obywateli w perspektywie przerwania biegu przedawnienia przestępstw skarbowych. Zgodnie z art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej wszczęcie

⁵²⁴ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2095).

⁵²⁵ Ustawa z 5 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.).

⁵²⁶ Rozporządzenie z 18 listopada 2019 r. (Dz.U. poz. 2269).

postępowania w fazie *in rem* w sprawie o przestępstwo skarbowe i powiadomienie o tym podatnika powoduje przerwanie biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego, którego wszczęte postępowanie dotyczy. Wprowadzane rozwiązanie z art. 15 zzz¹ uCOVID jeszcze bardziej upraszcza nadużywanie instytucji zawieszenia biegu przedawnienia, gdyż wyłączając przedawnienie przestępstwa skarbowego, stwarza organom podatkowym dogodniejsze warunki do wszczęcia postępowania karnoskarbowego i tym samym niedopuszczenia do przedawnienia się zobowiązania podatkowego. Nie ulega wątpliwości, że rzeczywistym celem działania ustawodawcy jest ochrona fiskalnych interesów państwa, polegająca na udaremnieniu przedawnienia zobowiązań podatkowych ponad okres przewidzianych ustawą. W efekcie rozwiązania z art. 15 zzz¹ oraz art. 70 § 6 pkt 1 o.p. współtworzą mechanizm prowadzący do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji. Chociaż sama instytucja przedawnienia karalności i przedawnienia wykonania kary nie ma statusu konstytucyjnego, to nie wolno odrywać jej od standardów konstytucyjnych i prawno międzynarodowych, których realizacji służy. Jakkolwiek instytucja przedawnienia stanowi element polityki karnej, a o jej istnieniu i stosowaniu decyduje ustawodawca, który politykę tę kształtuje, tak konsekwencją art. 15 zzz¹ uCOVID będzie doprowadzenie do naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu, w tym do rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie” i „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Wyłączenie możliwości przedawnienia przestępstw i przestępstw skarbowych, uzależnione jedynie od decyzji Ministra Zdrowia, w obliczu nadmiernego obciążenia organów sprawujących wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, niweluje jedyny wyznacznik, zakreślający temporalne granice, w których powinno się zamknąć postępowanie karne. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵²⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych, które zmierzałyby do uchylecia art. 15 zzz¹ uCOVID.

Minister Sprawiedliwości poinformował⁵²⁸, że dostosowane do stanu epidemii i zagrożenia epidemicznego regulacje powodują obecnie sprawne funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości umożliwiające adekwatną reakcję prawnokarną w zakresie pociągnięcia do odpowiedzialności karnej i

⁵²⁷ II.510.735.2021 z 25 stycznia 2022 r.

⁵²⁸ Pismo z 20 września 2022 r.

karnoskarbowej sprawców czynów, bez konieczności zawieszenia okresów przedawnienia. W szczególności należy zwrócić uwagę na wprowadzoną w sprawach karnych możliwość prowadzenia on-line (zdalnie) rozpraw i posiedzeń zarówno w postępowaniu rozpoznawczym, jak i wykonawczym przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Ponadto rozszerzono warunki zdalnego przesłuchania świadka. Wdrożenie tych rozwiązań w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 wpłynęło na zwiększenie efektywności i sprawności funkcjonowania sądów w warunkach wywołanych tym stanem. W tym kontekście Minister Sprawiedliwości przyznał, że uzasadnione jest uchylenie wstrzymania biegu terminów przedawnienia karalności czynu i przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe.

2. Wątpliwości dotyczące systemu punktów karnych

Wpływające do Biura RPO wnioski obywateli wskazywały na wątpliwości związane z przeprowadzoną nowelizacją ustawy o kierujących pojazdami⁵²⁹ (dalej jako: u.k.p.), która została dokonana ustawą o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁵³⁰ i zaczęła obowiązywać od dnia 1 stycznia 2022 r. Ustawa ta zmieniła, a zarazem skomplikowała system przedawniania punktów. Obecnie punkty przedawniają się po 2 latach, nie zaś, jak dotychczas, po 1 roku. Nie sama długość terminu przedawnienia punktów budzi zastrzeżenia, lecz zróżnicowanie początku jego biegu.

Do dnia 31 grudnia 2021 r. bieg tego terminu rozpoczynał się jednolicie – w momencie uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stwierdzającego naruszenie przepisów ruchu drogowego, niezależnie od tego, czy nastąpiło to w postępowaniu mandatowym, czy też zwyczajnym postępowaniu wykroczeniowym.

Od dnia 1 stycznia 2022 r., zgodnie z art. 98 ust. 5 u.k.p., bieg ww. terminu rozpoczyna się w różnych momentach, w zależności od rodzaju rozstrzygnięcia, którym zostało stwierdzone naruszenie przepisów ruchu drogowego i ewentualnie nałożona grzywna: 1) od daty uprawomocnienia się orzeczenia, pod warunkiem że grzywna została opłacona – w przypadku mandatu gotówkowego lub kredytowego

⁵²⁹ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1212).

⁵³⁰ Ustawa z 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2328).

opłaconego kartą (art. 98 § 3a k.p.s.w.) oraz w przypadku mandatu zaocznego opłaconego w terminie; 2) od daty wpłacenia grzywny – w przypadkach pozostałych, a więc w przypadku mandatu gotówkowego opłaconego gotówką, mandatu kredytowego zapłaconego w terminie (inaczej niż kartą) oraz w przypadku grzywny wymierzonej orzeczeniem sądu.

Zarówno mandat gotówkowy, jak i zaoczny stają się prawomocne w momencie uiszczenia grzywny. W przypadku tych dwóch rodzajów mandatów nie ma zatem w praktyce różnicy, czy formalnym początkiem biegu terminu będzie wpłacenie grzywny, czy uprawomocnienie mandatu, gdyż będzie to ten sam moment. Do zróżnicowania sytuacji osób ukaranych dochodzi jednak w przypadku mandatów kredytowych i grzywien wymierzonych orzeczeniem sądu. Już na pierwszy rzut oka zauważyć można, że sytuacja osoby ukaranej mandatem kredytowym będzie zróżnicowana w zależności od tego, czy zapłaci ona grzywnę bezpośrednio funkcjonariuszowi przy pomocy karty czy też później – w ustawowym terminie określonym w art. 98 § 3 k.p.s.w. W pierwszym przypadku bieg przedawnienia punktów rozpocznie się od razu, w drugim – dopiero w momencie zapłaty grzywny. W praktyce różnica ta będzie co prawda niewielka (termin na zapłatę mandatu kredytowego to 7 dni), ale potencjalnie może wpływać na sytuację prawną ukaranego, gdyby dopuścił się on kolejnego naruszenia przepisów ruchu drogowego po dwóch latach od wcześniejszego naruszenia, ale przed upływem tych dodatkowych kilku dni. Uzasadnienie wprowadzonej zmiany uznać należy za nieprzekonujące. Projektodawca stwierdza bowiem, że konstrukcja ta ma skłaniać ukaranego do szybkiego wpłacenia grzywny. Nie powinno jednak ująć uwagi, że w razie nieuiszczenia grzywny wymierzonej mandatem w terminie podlega ona egzekucji na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W przypadku grzywny wymierzonej orzeczeniem sądu zastosowanie znajdą z kolei przepisy Kodeksu karnego wykonawczego. Stwierdzić więc należy, że organy państwa dysponują wystarczającymi środkami, aby wyegzekwować nałożoną grzywnę, niezależnie od trybu jej nałożenia. Nie ma przesłanek, które stałyby na przeszkodzie przyjęcia konstrukcji prawnej, zgodnie z którą w przypadku zapłacenia grzywny w terminie bieg przedawnienia punktów liczyłby się od dnia uprawomocnienia decyzji nakładającej grzywnę. Rozwiązanie takie eliminowałoby wyżej wskazane nierówności w traktowaniu obywateli. Dla ukaranego mandatem kredytowym termin biegłby wówczas od dnia pokwitowania przyjęcia mandatu

(uprawomocnienia kary), niezależnie od tego, czy zostałaby ona zapłacona od razu przy użyciu karty, czy też później, w ustawowym terminie. Podobnie, dla ukaranego grzywną przez sąd, termin przedawnienia biegłby od dnia uprawomocnienia wyroku skazującego, niezależnie od tego, którego dnia terminu obwiniony faktycznie wpłaciłby grzywnę. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁵³¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie przedstawienia projektu zmian w art. 98 ust. 5 u.k.p. zmierzających do ujednolicenia początku biegu przedawnienia punktów karnych.

Minister poinformował⁵³², że przepis art. 98 ust. 5 ustawy o kierujących pojazdami nie wprowadza instytucji przedawnienia. Przepis ten stanowi jedynie o usunięciu informacji dotyczącej otrzymanej liczby punktów zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców. Przewidziany w art. 98 ust. 5 pkt 1, 1a i 2a uokp mechanizm uzależniający usunięcie punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego od informacji o uiszczeniu grzywny dotyczy grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W kontekście uwagi, że ukarany nie powinien ponosić ujemnych następstw tego, że grzywnę nałożoną w drodze „standardowego” mandatu karnego kredytowanego uiszczył w ustawowo określonym terminie, należy wskazać, że punkty wprowadzane do ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego nie są karą ani też środkiem karnym. Z założenia powinny one mobilizować osoby prowadzące pojazdy silnikowe do zachowania samodyscypliny w przestrzeganiu zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Dopiero suma zebranych punktów, przekraczająca określony prawem limit, wpisanych do ewidencji na skutek wielu popełnionych naruszeń, oznacza potrzebę weryfikacji kompetencji kierowcy albo powoduje cofnięcie uprawnienia. W świetle powyższych wyjaśnień, MSWiA, z punktu widzenia zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, nie dostrzega potrzeby zmiany przepisów w tym zakresie.

3. Potrzeba uregulowania działalności e-kantorów

Na gruncie obowiązującego prawa nie ma określonych zasad, które odnosiłyby się do działalności kantorów internetowych. Problem ten był sygnalizowany przez Rzecznika Ministerstwu Finansów od około 7 lat. Resort od początku zapewniał, że

⁵³¹ II.565.3.2021 z 20 marca 2022 r.

⁵³² Pismo z 25 kwietnia 2022 r.

dostrzega potrzebę objęcia działalności e-kantorów regulacjami, proporcjonalnymi do ryzyk i zagrożeń, jakie mogą powstawać w zależności od stosowanych warunków świadczenia usług wymiany walut. Prace te nie zostały jednak sfinalizowane. Z uwagi na różnorodność transakcji, w ramach których może być świadczona usługa wymiany walut (gotówkowe, bezgotówkowe, mieszane, z dodatkowymi usługami lub bez takich usług), pojawiały się różne stanowiska dotyczące reżimu prawnego, któremu powinny podlegać poszczególne typy tych transakcji. Rzecznik ponownie zwrócił się⁵³³ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie oraz przekazanie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych zmierzających do stworzenia regulacji w zakresie działalności kantorów internetowych.

Minister potwierdził⁵³⁴ potrzebę uregulowania działalności tzw. kantorów internetowych. Rynek wymiany walut powinien być obsługiwany przez podmioty regulowane, zaś nie powinny na nim działać podmioty świadczące usługę wymiany walut bez nadzoru. W Ministerstwie Finansów od dłuższego czasu prowadzone są prace nad opracowaniem projektu ustawy zmieniającej Prawo dewizowe, którego celem będzie m.in. uregulowanie działalności tzw. „kantorów internetowych” i szersza ochrona klientów korzystających z usług tych podmiotów. Ministerstwo Finansów planuje finalizację prac w lipcu 2023 roku.

4. Nowelizacja Kodeksu karnego

W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej oraz Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP dotyczącym przyjętej przez Sejm w lipcu 2022 r. nowelizacji Kodeksu karnego Rzecznik wskazał, że oprócz podwyższenia sankcji za czyny zabronione w części szczególnej k.k., istotny zwrot w kierunku zwiększenia represyjności prawa karnego zakładają zmiany wprowadzone do części ogólnej, takie jak m.in.: podwyższenie górnej granicy wymiaru kary pozbawienia wolności do lat 30 i w konsekwencji podwyższenie maksymalnego wymiaru kary łącznej, rozszerzenie stosowania środków karnych, w tym obligatoryjne orzeczenie środków karnych w sytuacjach, w których obecnie jest ono fakultatywne, wprowadzenie środka reakcji karnej w postaci przepadku pojazdu mechanicznego oraz przepadku jego równowartości,

⁵³³ V.7106.178.2014 z 6 lipca 2022 r.

⁵³⁴ Pismo z 12 sierpnia 2022 r.

dodanie recydywy specjalnej odnoszącej się do przestępstw przeciwko wolności seksualnej, przedłużenie okresu, po którym można udzielić warunkowego przedterminowego zwolnienia osobie skazanej na karę dożywotniego pozbawienia wolności, czy też przedłużenie okresu przedawnienia zbrodni zabójstwa.

Instytucja przepadku pojazdu albo przepadku równowartości pojazdu nie uwzględnia, że miarą jej dolegliwości jest wyłącznie wartość pojazdu. Czyn zabroniony może zostać popełniony przez sprawcę przy wykorzystaniu samochodu własnego, będącego przedmiotem umowy leasingu, najmu, umowy użyczenia albo też nowego albo zniszczonego. Wartość pojazdu nienależącego do sprawcy, w szczególności będącego przedmiotem umowy leasingu, nie oddaje w żaden sposób stanu majątku sprawcy. Obligatoryjność środka karnego opisanego w art. 44b k.k. prowadzić będzie do sytuacji, w których na sprawcę może zostać nałożony obowiązek zapłaty kilkuset tysięcy złotych tylko dlatego, że dopuścił się on przestępstwa z wykorzystaniem drogiego środka komunikacji. Doprowadzi to do sytuacji, w której sądy będą zobligowane stosować reakcje karne nieadekwatne zarówno do wagi zdarzenia drogowego, stopnia winy sprawcy, jak i jego możliwości majątkowych i zarobkowych.

Jeśli chodzi o instytucję tzw. małego świadka koronnego zmiana przewiduje dodanie zwrotu „na wniosek prokuratora”, którego konsekwencją będzie ograniczenie możliwości stosowania ww. instytucji przez sąd. Uzależnia się zatem podstawę nadzwyczajnego złagodzenia kary oraz podstawę warunkowego zawieszenia jej wykonania od wniosku prokuratora, nie zaś od zachowania samego sprawcy. Przenosi to z sądu na prokuratora decyzję o możliwości zastosowania instytucji tzw. małego świadka koronnego i z tego względu budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z zasadą podziału władzy wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 173 Konstytucji.

Rzecznik krytycznie ocenił także wydłużenie okresu odbywania kary, po którym skazany na dożywotnie pozbawienie wolności może starać się o uzyskanie warunkowego zwolnienia z 25 do 30 lat, a także całkowite wyłączenie możliwości ubiegania się przez skazanego o uzyskanie warunkowego przedterminowego zwolnienia. Rozwiązania takie pozostają w sprzeczności z gwarancjami wynikającymi art. 3 EKPC, który stanowi, że nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Rzecznik wskazał też, że uchwalony art. 256 § 1a k.k. stanowi: „Tej samej karze podlega, kto publicznie propaguje ideologię nazistowską, komunistyczną, faszystowską lub ideologię nawołującą do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne”. Wyrażenie „ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne” jest na tyle nieprecyzyjne i pojemne znaczeniowo, że w jego ramach mieścić może się choćby nawoływanie do przemocy w celu obrony przed zbrojną napaścią. Przepis ten, ze względu na zbyt daleko posuniętą ogólność, nie spełnia wymogów dostatecznej określoności leżącej u podstaw art. 2 Konstytucji i z tego względu nie zasługuje na aprobatę.

Ustawa została przyjęta w krytykowanym przez Rzecznika kształcie, opublikowana w Dzienniku Ustaw⁵³⁵, a jej przepisy oczekują na wejście w życie.

5. Konstytucyjność przepisu tzw. Tarczy 4.0

Rzecznik zgłosił⁵³⁶ udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytań prawnych sądów i przedstawił stanowisko, że art. 38 pkt 3 ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19⁵³⁷ (Tarcza 4.0) jest niezgodny z art. 7 i 112 Konstytucji.

RPO wskazał, że art. 38 pkt 3 ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19 stanowi nowelizację Kodeksu karnego. Zestawienie daty wpływu, dat poszczególnych czytań w Sejmie oraz dat uchwalenia ustaw przez Sejm wskazuje jednoznacznie, że naruszone zostały przepisy regulujące tryb prac nad kodeksami. Brak jest też podstaw do przyjęcia, że zmiany w Kodeksie karnym były uzasadnione sytuacją wywołaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W przypadku zmiany ujętej w będącym przedmiotem zaskarżenia przepisie można mówić o instrumentalnym wykorzystaniu sytuacji związanej z epidemią choroby COVID-19

⁵³⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 2600.

⁵³⁶ II.510.180.2022 z 30 marca 2022 r., sygn. akt P 2/22, II.511.178.2022 z 20 marca 2022 r., sygn. akt P 3/22 i II.511.181.2022 z 30 marca 2022 r., sygn. akt P 4/22, II.510.592.2022 z 15 lipca 2022 r., sygn. akt P 5/22.

⁵³⁷ Ustawa z 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. poz. 1086).

do przeprowadzenia zmian, które w normalnym, spełniającym standardy konstytucyjne procesie legislacyjnym, musiałyby być poddane dogłębnej analizie i refleksji. Rzecznik podkreślił, że przebieg procesu legislacyjnego w sprawie przepisu art. 38 pkt 3 ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z występowaniem COVID-19 prowadzi do wniosku, że naruszenie reguł stanowienia prawa doprowadziło też do niezgodności z art. 7 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie⁵³⁸.

6. Mediacja w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy i lekarzy dentystów

W piśmie skierowanym do Rzecznika Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Naczelnej Izby Lekarskiej zwrócił uwagę, że obowiązujące przepisy ustawy o izbach lekarskich nie regulują konsekwencji zawarcia ugody przed mediatorem. W szczególności obowiązujące przepisy nie dają podstawy do umorzenia postępowania w związku z zawartą przed mediatorem ugodą, a jedynie do złagodzenia kary wymierzonej przez sąd lekarski w sytuacji pozytywnych wyników przeprowadzonej mediacji.

W ocenie NROZ, który konsultował zagadnienie z pacjentami, lekarzami, rzecznikami odpowiedzialności zawodowej, członkami sądów lekarskich i mediatorami izb lekarskich, wpływa to negatywnie na liczbę mediacji prowadzonych w sprawach z zakresu lekarskiej odpowiedzialności zawodowej. NROZ postuluje zatem wprowadzenie w ustawie o izbach lekarskich rozwiązania pozwalającego na umorzenie postępowania przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej lub sąd lekarski, jeżeli obwiniony lekarz pojednał się z pokrzywdzonym i naprawił szkodę lub zadośćuczynił wyrządzonej krzywdzie. Rzecznik odpowiedzialności zawodowej lub sąd lekarski każdorazowo oceniałby charakter sprawy i rozmiar wyrządzonej szkody w celu rozważenia, czy uzasadnione będzie umorzenie postępowania. W ocenie RPO zaproponowane rozwiązanie zasługiwało na poparcie. Instytucja mediacji sprzyja uzyskaniu przez strony konfliktu akceptowalnego dla nich rozwiązania, czy poprawie wzajemnych relacji

⁵³⁸ Postanowienia z 12 października 2022 r., sygn. akt P 5/22 i P 4/22.

skonfliktowanych osób, ale także wpływa na skrócenie czasu postępowania. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁵³⁹ do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych w celu przyjęcia proponowanych zmian prawnych.

7. Świadczenie z tytułu pomocy obywatelom Ukrainy

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁵⁴⁰, każdemu podmiotowi, w szczególności osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, który zapewni zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego tytułu nie dłużej niż za okres 60 dni. Okres wypłaty tego świadczenia może zostać jednak przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Maksymalna wysokość świadczenia pieniężnego oraz warunki jego przyznawania i przedłużania wypłaty określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 marca 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.

Wniosek o świadczenie jest rozpatrywany w terminie miesiąca od dnia jego złożenia w jednostce organizacyjnej gminy lub gminnej osobie prawnej. Gmina może uzależnić przyznanie lub wypłatę świadczenia od weryfikacji warunków zakwaterowania i wyżywienia, a weryfikacji dokonują upoważnieni pracownicy jednostki organizacyjnej gminy lub gminnej osoby prawnej. Świadczenie nie przysługuje, jeżeli warunki zakwaterowania i wyżywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy we wniosku o przyznanie świadczenia pieniężnego podano nieprawdę. Przepisy odnoszące się do świadczenia pieniężnego nie rozstrzygają natomiast, w jakiej prawnej formie owa odmowa przyznania świadczenia następuje. W związku z tym osoby, które spotykają się z taką odmową, mogą mieć uzasadnione wątpliwości, czy i jakie środki zaskarżenia im przysługują. W ocenie Rzecznika kwestia ta powinna zostać uregulowana w sposób jednoznaczny w ustawie, tak aby osoby, które uważają, że zostały pokrzywdzone w wyniku odmowy przyznania świadczenia pieniężnego, mogły dochodzić swoich praw. Wątpliwości dotyczą

⁵³⁹ VII.7014.5.2022 z 27 lipca 2022 r.

⁵⁴⁰ Ustawa z 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 583 ze zm.).

także przepisu §3 ust. 3 zd. 1 rozporządzenia, według którego gmina może uzależnić przyznanie lub wypłatę świadczenia od weryfikacji warunków zakwaterowania i wyżywienia. Wskazać bowiem trzeba, że na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 3 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, to Rada Ministrów została umocowana do określenia w rozporządzeniu warunków przyznawania świadczenia pieniężnego. Tymczasem Rada Ministrów przekazała w § 3 ust. 3 zd. 1 rozporządzenia przysługujące jej kompetencje normodawcze gminie, która może uzależnić przyznanie świadczenia od weryfikacji warunków bytowych. W ten sposób doszło do naruszenia konstytucyjnego zakazu subdelegacji. Z art. 92 ust. 2 Konstytucji wynika bowiem, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁵⁴¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy prawodawczej w zakresie objętym wystąpieniem.

W odpowiedzi Minister wskazał⁵⁴², że ustawą z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw zostało doprecyzowane, iż w sprawach o świadczenie pieniężne za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy nie wydaje się decyzji administracyjnej oraz nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast w razie sporu dotyczącego ww. świadczenia podmiot, który złożył wniosek o jego przyznanie, może wystąpić z powództwem przeciwko gminie właściwej do rozpatrywania wniosku. Wraz z podjęciem prac nad zmianą przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty – zasygnalizowana przez Rzecznika kwestia odnosząca się do sposobu uregulowania warunków przyznawania przedmiotowego świadczenia zostanie poddana analizie.

⁵⁴¹ III.7065.58.2022 z 5 kwietnia 2022 r.

⁵⁴² Pismo z 10 maja 2022 r.

8. Brak podstawy prawnej do wydawania zezwoleń dla nowych kierowców pojazdów ochotniczych straży pożarnych

Na tle spraw badanych w Biurze RPO ujawnił się problem związany z wejściem w życie nowej ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, polegający na tym, że urzędnicy starostw nie mogą wydawać zaświadczeń dla nowych kierowców pojazdów ochotniczych straży pożarnych, gdyż nie mają ku temu stosownej podstawy prawnej. Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych uchyliła bowiem przepisy ustawy o ochronie przeciwpożarowej, które stanowiły, jaki podmiot wydaje zaświadczenia potwierdzające, że dana osoba ma być kierującym pojazdem ochotniczej straży pożarnej. Jak wynika z informacji dostępnych publicznie, starostowie odmawiają wydania zezwolenia, podnosząc, że nie wiadomo, kto jest obecnie podmiotem uprawnionym do wydania dla kierującego pojazdem ochotniczej straży pożarnej zaświadczenia potwierdzającego, że osoba ma być kierującym pojazdem ochotniczej straży pożarnej. Jedynie bowiem taki dokument uprawnionego organu stanowić może dla starosty podstawę do zwolnienia członka OSP od obowiązku przedłożenia do wniosku zaświadczenia o ukończeniu kursu dla kierujących pojazdami uprzywilejowanymi. Starostowie nie wydają zezwolenia, albowiem widzą w tej materii lukę prawną. Zdarza się także, iż niektórzy wójtowie wydają zaświadczenie i oczekują od starosty rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem Rzecznika wójt powinien mieć wyraźną postawę prawną do wydawania ww. zaświadczenia. Przemawia za tym zasada legalności i praworządności, z której wynika między innymi obowiązek wskazania przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego wyraźnej kompetencji do działania organom administracji publicznej i zakaz domniemywania takich kompetencji. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się⁵⁴³ do Ministra Infrastruktury z prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu i rozważenie możliwości przygotowania projektu stosownej nowelizacji.

Minister poinformował⁵⁴⁴, że w resorcie dostrzeżono ten problem i przedstawiono starostwom interpretację wskazującą, że wymóg określony w art. 109 ust. 1b ustawy o kierujących pojazdami odnosi się do przepisu, który został uchylony i brak jest podstaw do uznania, że dyspozycja tego przepisu może być zrealizowana. Dlatego starosta nie może żądać przedstawienia zaświadczenia

⁵⁴³ BPK.7201.1.2022 z 27 lipca 2022 r.

⁵⁴⁴ Pismo z 11 sierpnia 2022 r.

wydanego przez podmiot, o którym mowa w art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej potwierdzającego, że osoba może być kierującym pojazdem ochotniczej straży pożarnej (OSP). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać zaświadczenie potwierdzające, że dana osoba może kierować pojazdem OSP – na zasadzie potwierdzenia faktów lub stanu prawnego, wynikającego z danych posiadanych przez ten organ – na podstawie przepisów działu VII k.p.a. („wydawania zaświadczeń”) – na wniosek osoby zainteresowanej, o ile będzie posiadał stosowne informacje. Istnieje nieścisłość w przepisach, którą należy wyeliminować poprzez zmianę przepisów ustawy o kierujących pojazdami. Minister zapewnił, że w resorcie infrastruktury podjęto działania zmierzające do nowelizacji wskazanego art. 109 ust. 1b ustawy o kierujących pojazdami.

9. Blokowanie stron internetowych

Do Rzecznika wpłynęło od obywateli wiele wniosków, w których zgłaszane były problemy dotyczące blokowania stron internetowych. Strony internetowe blokowane mogą być w oparciu o przepisy: ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (dalej jako: ustawa o ABW) oraz ustawy o grach hazardowych (dalej jako: ustawa o grach hazardowych).

Nie kwestionując potrzeby utrzymywania narzędzi, które będą zapewniały respektowanie prawa, ochronę osobom, których prawa mogą być naruszane, a także bezpieczeństwo, działania mające na celu blokowanie stron internetowych powinny podlegać kontroli przed ewentualnymi nadużyciami. Istotnym problemem jest brak informacji oraz uzasadnienia ze strony służb blokujących konkretną stronę dla podmiotów zajmujących się prowadzeniem takich stron. Ponadto osoby (podmioty), których strony zostały zablokowane, mają ograniczone narzędzia proceduralne, dające im możliwość weryfikacji zasadności wprowadzonej blokady. Brakuje narzędzi prawnych, choćby następczych, które przysługiwać mogłyby zainteresowanym podmiotom. Obywatele, którzy zwracali się do Rzecznika, po uprzednim wystosowaniu pisma do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, poinformowani zostali, że ich strony internetowe zostały zablokowane w trybie art. 180 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, zgodnie z którym przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do niezwłocznego blokowania połączeń telekomunikacyjnych lub przekazów informacji na żądanie uprawnionych

podmiotów, jeżeli połączenia te mogą zagrażać obronności, bezpieczeństwu państwa oraz bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, albo do umożliwienia dokonania takiej blokady przez te podmioty. Skala zgłoszonych Rzecznikowi wniosków dotyczących zablokowania stron internetowych wymaga generalnego podejścia do tego problemu. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁵ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przedstawienie wyjaśnień dotyczących zakresu środków polegających na blokowaniu stron internetowych, a także okresu, na jaki te blokady zostały zastosowane. W zakresie zaś, w jakim przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przewidują trybu informowania o przedmiotowej blokadzie administratora strony, RPO zwrócił się także o rozważenie podjęcia w tym zakresie stosownych działań legislacyjnych.

10. Realizacja polityki naukowej państwa

Rzecznik skierował⁵⁴⁶ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczący art. 11 i art. 16 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw⁵⁴⁷ (dalej też jako: ustawa lub ustawa nowelizująca) z art. 149 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 118 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika kwestionowane przepisy, przekazujące nadzór nad Narodowym Centrum Badań i Rozwoju ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, oznaczają pozbawienie ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki wpływu na istotny instrument realizacji polityki naukowej państwa, jakim są programy strategiczne, a tym samym pozbawienie go narzędzia służącego realizacji polityki naukowej państwa. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki nie będzie miał możliwości zlecania Centrum określonych zadań mających znaczenie z punktu widzenia polityki naukowej i innowacyjnej państwa.

Obowiązująca ustawa o działach administracji rządowej⁵⁴⁸ nie przewiduje właściwości ministra do spraw rozwoju regionalnego w sprawach dotyczących rozwoju polskiej nauki, a ewentualne zmiany w tym względzie wymagałyby nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej. W konsekwencji art. 11

⁵⁴⁵ VII.564.25.2022 z 6 sierpnia 2022 r.

⁵⁴⁶ VII.7037.95.2022 z 8 września 2022 r., sygn. akt K 12/22.

⁵⁴⁷ Ustawa z 9 lutego 2022 r. (Dz.U. poz. 807).

⁵⁴⁸ Ustawa z 4 września 1997 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1893 ze zm.).

ustawy nowelizującej w sposób niezgodny z art. 149 ust. 1 Konstytucji przekazuje nadzór nad NCBR ministrowi, który nie jest właściwy do spraw nauki. Wątpliwości co do zgodności art. 11 i art. 16 ustawy nowelizującej z konstytucyjną zasadą inicjatywy ustawodawczej oraz z procesem ustawodawczym w Sejmie wynikają ponadto z etapu prac legislacyjnych, na jakim doszło do zgłoszenia poprawek obejmujących nowelizację. W opinii Rzecznika moment zgłoszenia poprawek, będących w rzeczywistości nową inicjatywą ustawodawczą, spowodował pominięcie procedury legislacyjnej, która służyć ma przyjmowaniu poprawnych i spójnych regulacji.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym pozostaje w toku.

11. Konieczność uregulowania procedury wykluczenia posła z obrad

Do Rzecznika wpłynęły liczne skargi wyborców dotyczące wykluczenia reprezentujących ich posłów z obrad Sejmu. W toku badania tych spraw Rzecznik doszedł do przekonania, że obecne przepisy Regulaminu Sejmu RP regulujące wykluczanie posłów z posiedzenia Sejmu RP lub komisji są niezgodne z art. 106 oraz art. 112 Konstytucji, ponieważ regulują sprawy zastrzeżone do materii ustawowej.

Art. 106 Konstytucji stanowi, że „[w]arunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa”. Udział posła w pracach Sejmu RP i komisji sejmowych jest jego prawem i obowiązkiem. Z kolei art. 112 Konstytucji precyzyjnie określa, jakie sprawy może regulować Regulamin Sejmu RP. Należy do nich: 1) organizacja wewnętrzna Sejmu; 2) porządek prac Sejmu; 3) tryb powoływania i działalności organów Sejmu; 4) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Wykluczanie posłów z posiedzeń Sejmu i jego organów nie mieści się w żadnej z wymienionych kategorii spraw. Tymczasem bez wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego regulamin nie może normować spraw objętych obowiązkową materią ustawową. Dlatego też regulacje regulaminowe w zakresie wykluczania posłów z posiedzeń Sejmu RP oraz jego organów powinny zostać przeniesione do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Odrębnym problemem jest ścieżka odwoławcza od decyzji Marszałka Sejmu RP lub przewodniczącego komisji. W obecnym stanie prawnym posłowi wykluczonemu z posiedzenia Sejmu przysługuje odwołanie do Prezydium Sejmu, a posłowi wykluczonemu z posiedzenia komisji – do prezydium tej komisji. W obu przypadkach decyzja organu odwoławczego jest ostateczna. W tym przypadku przeniesienie regulacji regulaminowej do ustawy nie będzie w ocenie RPO wystarczające. Dlatego też Rzecznik stoi na stanowisku, że w przypadku decyzji organu Sejmu uniemożliwiającej posłowi skuteczne wypełnianie jego obowiązków (np. wykluczenie z posiedzenia Sejmu bądź komisji) temu posłowi powinno zostać zagwarantowane prawo do skutecznego środka odwoławczego. Realizacja postulatów przedstawionych powyżej wymaga zmiany Regulaminu Sejmu oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Inicjatywę prawodawczą w zakresie zmiany Regulaminu posiada Prezydium Sejmu, komisja sejmowa lub co najmniej 15 posłów, a w zakresie zgłoszenie poselskiego projektu ustawy – komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów. Z uwagi na to, że proponowane zmiany wymagają korekty Regulaminu Sejmu, Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁹ do przewodniczących sejmowych i senackich komisji: Ustawodawczej oraz Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych z prośbą o przedstawienie stanowiska w przedmiotowym zakresie.

12. Konieczność zreformowania środków zabezpieczających

W wystąpieniu⁵⁵⁰ skierowanym do resortu sprawiedliwości Rzecznik zwracał uwagę na takie kwestie, jak: problem sprawców niepełnosprawnych, wobec których sąd umorzył postępowanie karne oraz problem probacyjnych środków zabezpieczających, problem sprawców, u których doszło do pogorszenia stanu zdrowia psychicznego już po popełnieniu przestępstwa w stopniu, który uniemożliwia dalsze wykonywanie kary pozbawienia wolności, problem wykonywania tymczasowego aresztowania wobec osób dotkniętych chorobą psychiczną i upośledzeniem umysłowym, problem braku aktu normatywnego stanowiącego jednolity regulamin wykonywania środków zabezpieczających oraz kształtowania konstytucyjnych praw osób, wobec których stosowany jest środek zabezpieczający pobytu w zakładzie psychiatrycznym, problem braku spójności

⁵⁴⁹ VII.600.10.2022 z 22 sierpnia 2022 r.

⁵⁵⁰ Informacja RPO za 2020 r., s. 371.

procedur karnej i cywilnej dotyczących umieszczania osób, wobec których orzeczony został w postępowaniu karnym środek zabezpieczający pobytu w zakładzie psychiatrycznym, w domach pomocy społecznej oraz propozycję przeniesienia tej procedury do postępowania karnego, a także problem właściwości sądu i miejsca odbywania posiedzeń sądu w sprawach dotyczących wykonywania środka zabezpieczającego. Rzecznik zwrócił uwagę, że na gruncie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw wprowadzającej szeroką reformę Kodeksu karnego wykonawczego, jak i na gruncie uchwalonej przez Sejm RP w dniu 7 lipca 2022 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, żadna z jego propozycji legislacyjnych nie została uwzględniona. Zwrócił się⁵⁵¹ więc po raz kolejny do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska wobec przedłożonych postulatów.

Minister nie przychylił się⁵⁵² do stanowiska Rzecznika o konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych w systemie środków zabezpieczających. Wskazał, że przedstawiona przez Rzecznika propozycja probacyjnych środków zabezpieczających budzi kilka istotnych zastrzeżeń. W ocenie resortu adaptacja instytucji probacyjnych do wykonywania detencji psychiatrycznej wobec osób o zniesionej poczytalności może zostać uznana za zaprzeczenie istoty środków probacyjnych, których stosowanie opiera się na warunkach i okolicznościach zależnych od skazanego. Negatywnie oceniono również propozycję dotyczącą możliwości orzeczenia środka zabezpieczającego w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym przy odroczeniu wykonania albo udzielaniu przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności, jeżeli dotychczasowe zachowanie skazanego wskazuje, że na skutek zaburzeń psychicznych zagraża on bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób. Również postulat, który zakłada, że tymczasowe aresztowanie wykonywane w warunkach określonych w art. 260 k.p.k. powinno być każdorazowo uchylane z chwilą wystąpienia przesłanek zawieszenia postępowania z art. 22 § 1 k.p.k., gdy oskarżony nie może brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej, nie zasługuje na uwzględnienie. Wskazano także, że postulat dotyczący nowelizacji art. 199a § 2 k.k.w., w zakresie możliwości odbywania posiedzeń sądu w zakładach psychiatrycznych był przedmiotem analizy i dyskusji podczas prac nad ustawą o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz

⁵⁵¹ II.510.1061.2019 z 28 listopada 2022 r.

⁵⁵² Pismo z 16 stycznia 2023 r.

ustawy – Kodeks postępowania karnego, procedowaną w oparciu o inicjatywę senacką w związku z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2017 r., i nie zyskał akceptacji.

13. Problemy związane z funkcjonowaniem rządowej aplikacji suszowej

Rzecznik powziął informację o istotnych problemach związanych z funkcjonowaniem rządowej aplikacji suszowej, uruchomionej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w celu usprawnienia składania przez rolników wniosków o przyznanie pomocy suszowej.

Z powodu ogromnej liczby składanych wniosków aplikacja suszowa zawieszała się, co uniemożliwiało skuteczne skorzystanie z niej przez potencjalnych beneficjentów pomocy. Rolnicy skarżyli się na niemożność zalogowania się w aplikacji bądź też brak możliwości pobrania wygenerowanej kalkulacji koniecznej dla złożenia wniosku o przyznanie pomocy. Zainteresowani podnosili również, że aplikacja w sposób nieadekwatny dokonuje szacunku strat spowodowanych suszą. Sytuacja ta budziła poważne wątpliwości z punktu widzenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Po stronie poszkodowanych suszą rolników istniał bowiem stan dużej niepewności dotyczącej możliwości otrzymania państwowej pomocy. Rzecznik zwrócił się⁵⁵³ więc do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i wskazanie, jakie konkretne działania zostały przez ministerstwo podjęte w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rządowej aplikacji rządowej. W dalszej kolejności Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁴ do ministerstwa w sprawie zmian zasad przyznawania pomocy suszowej wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵⁵⁵. Zgodnie ze znowelizowanym rozporządzeniem, warunkiem otrzymania pomocy jest wykazanie sprzedaży produktów rolnych z gospodarstwa rolnego od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 30 września 2022 r. w wysokości co najmniej 5000 złotych brutto. Z danych zamieszczonych w portalu

⁵⁵³ VII.7202.11.2022 z 8 listopada 2022 r.

⁵⁵⁴ VII.7202.14.2022 z 17 listopada 2022 r.

⁵⁵⁵ Dz.U z 2022 r., poz. 2315.

Rządowego Centrum Legislacji wynika, że wskazane wyżej rozporządzenie nie zostało poddane konsultacjom publicznym.

Minister wskazał⁵⁵⁶, że celem pomocy, udzielanej zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jest umożliwienie rodzinom, którym zagraża utrata płynności finansowej w związku z wystąpieniem w gospodarstwie rolnym w rozumieniu przepisów o podatku rolnym szkód spowodowanych wystąpieniem w 2022 r. niekorzystnych zjawisk atmosferycznych, przezwyciężenie trudnej sytuacji materialnej oraz wsparcie ich w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w odpowiednich warunkach. Pomoc ta skierowana jest więc do rodzin, które utrzymują się z prowadzonej działalności rolniczej. Po uruchomieniu naboru wniosków o przedmiotową pomoc do Ministerstwa zaczęły napływać sygnały, że o pomoc ubiegają się również właściciele gospodarstw rolnych, którzy nie prowadzą w nich żadnej działalności rolniczej. Uwzględniając powyższe oraz trwający nabór wniosków o pomoc, w trybie pilnym wprowadzono przepisy, zgodnie z którymi pomoc przysługuje rodzinie, która wykaże sprzedaż produktów rolnych z własnego gospodarstwa rolnego od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 30 września 2022 r. w wysokości co najmniej 5000 zł brutto. Dodatkowo wprowadzono także zmiany umożliwiające udokumentowanie sprzedaży produktów rolnych nie tylko fakturami, ale również innymi dokumentami np. oświadczeniem.

14. Współwystępowanie w obrocie kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie

Rzecznik powrócił do podejmowanej w poprzednich latach kwestii współwystępowania w obrocie prawnym dwóch postanowień o stwierdzenie nabycia spadku po tej samej osobie⁵⁵⁷. Zwrócił się⁵⁵⁸ ponownie do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem, czy resort wypracował już koncepcję rozwiązania znanego problemu, który bez wątpienia ma charakter systemowy i wymaga zmian legislacyjnych. Rzecznik podkreślił, że problem ten nadal jest aktualny. Do Biura

⁵⁵⁶ Pismo z 16 grudnia 2022 r.

⁵⁵⁷ Informacja RPO za 2021 r., s. 293–294.

⁵⁵⁸ Pismo z 4 stycznia 2023 r.

RPO zwracają się osoby, które nie mogą prawidłowo uregulować spraw spadkowych, ponieważ w obrocie istnieją dwa różne prawomocne postanowienia spadkowe po tej samej osobie. Analogiczne prośby wpływają też od samych sądów. Co roku w wielu takich sprawach Rzecznik wnosi zarówno skargi nadzwyczajne, jak i skargi o wznowienie postępowania. Niezależnie od tego konieczna jest zmiana prawa.

15. Przedłużanie terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek

Omówienie: Art. 217 – Zasady nakładania podatków.

Art. 5 – Bezpieczeństwo obywateli

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

1. Konieczność uregulowania kwestii budowy schronów i zapewnienia ochrony obywatelom

Rzecznik powziął wiadomość, że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzone są prace legislacyjne w sprawie przyjęcia projektu ustawy regulującej sprawy ochrony ludności w sytuacji zagrożenia, tj. m.in. kwestie przygotowania i organizowania schronienia dla ludności (tworzenie budowli ochronnych). Opisywany w mediach projekt ustawy z dnia 14 lutego 2022 r. o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej nie został jednak opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

Zagadnienie ochrony ludności niewątpliwie nabrało znaczenia w związku z obecną sytuacją geopolityczną i agresją zbrojną na Ukrainę. Problem braku całościowej regulacji skutecznego systemu ochrony ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej – jest powszechnie znany i był już kilkakrotnie przedmiotem m.in. szczegółowej kontroli i wystąpień Najwyższej Izby Kontroli. W ocenie NIK organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur i skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów, umożliwiających właściwe zarządzanie m.in. w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Kontrole NIK wykazały, że stan organizacji struktur obrony cywilnej wciąż jest nieadekwatny do zidentyfikowanych zagrożeń. W istocie Szef Obrony Cywilnej Kraju ma ograniczone możliwości w zakresie władczego oddziaływania na szefów obrony cywilnej pozostałych szczebli oraz na kształtowanie budżetu obrony cywilnej. Działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju polegają przede wszystkim na wydaniu wytycznych niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań (np. w sprawie opracowywania planów obrony cywilnej, a także w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt i środki techniczne niezbędne do wykonywania zadań), jednakże organ ten nie posiada własnego aparatu wykonawczego, niezbędnego do realizacji powierzonych mu ustawowych zadań. Rzecznik wskazał, że na gruncie tworzenia budownictwa ochronnego

aktualne pozostają jedynie Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, wydane na podstawie art. 17 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony w związku z § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. oraz załącznik do Wytycznych pn. „Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne”. W dalszym ciągu brak jest jednak uregulowania ogólnych zasad tworzenia budowli ochronnych (schrony, ukrycia) – na poziomie ustawy. Problem braku prawnego uregulowania zasad eksploatacji i kosztów utrzymania istniejących schronów, znajdujących się w budynkach mieszkalnych, będących własnością wspólnot mieszkaniowych, sygnalizowany jest przez Rzecznika od ponad dwóch dekad, a ostatnio został zgłoszony MSWiA w roku 2020. Luka prawna w ww. zakresie nie została jednak wyeliminowana. Ze względu na długotrwałość procesu powstawania budowli ochronnych, takich jak schrony, zasadne w ocenie Rzecznika może być ustanowienie programu wieloletniego budowy schronów na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten wszak stanowi, że programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym właśnie w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Mając na uwadze, że zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej przez organy państwa stanowi wyraz konstytucyjnej zasady ochrony życia, wyrażonej w art. 38 Konstytucji, jak również nakazu zapewniania bezpieczeństwa obywateli, zagwarantowanego w art. 5 Konstytucji, Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁹ do Ministra z prośbą o przedstawienie szczegółowej informacji w sprawie prowadzonych w resorcie prac legislacyjnych w przedmiocie zapewnienia obywatelom adekwatnej ochrony na wypadek zagrożenia, tj. przede wszystkim w aspekcie zapewnienia właściwej realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym (budową schronów) jako zadaniem obrony cywilnej. RPO poprosił także m.in. o przedstawienie wniosków z weryfikacji stanu technicznego już istniejących budowli ochronnych w kontekście możliwego faktycznego ich wykorzystania przez obywateli w sytuacji zagrożenia, jeżeli taka kontrola była przeprowadzana.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁵⁶⁰, że zgodnie z opracowaną przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju „Oceną przygotowań w zakresie

⁵⁵⁹ IV.7006.71.2022 z 28 kwietnia 2022 r.

⁵⁶⁰ Pismo z 31 sierpnia 2022 r.

ochrony ludności i obrony cywilnej za 2020 r.” na terenie Polski zostały zinwentaryzowane 61 932 budowle ochronne o ogólnej pojemności 1 291 562 miejsc. Zbiorcza ewidencja budowli ochronnych, w tym weryfikacja ich stanu pod względem przydatności do użytkowania, jest prowadzona w komórkach organizacyjnych właściwych do spraw bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędów powiatowych i wojewódzkich. Jednocześnie w przygotowanym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej przewidziano rozwiązania gwarantujące doraźną ochronę ludności cywilnej w czasie wojny. W odniesieniu do rozwoju budownictwa ochronnego zaproponowano rozwiązania obejmujące: rozpoznanie i planowanie obiektów użyteczności publicznej, magazynowych lub ich części z przeznaczeniem do zbiorowej ochrony oraz przygotowanie doraźnych ukryć na terenach publicznych i niepublicznych. Planuje się, że za budowę i bieżące utrzymanie budowli ochronnych będzie odpowiadał jego właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca. Natomiast odnosząc się do podniesionych przez Rzecznika wątpliwości dotyczących przypisania jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialności za wybór metody ochrony ludności przed skutkami zagrożeń, w tym liczby i rodzaju budowli ochronnych, Minister przypomniał, że podmiotom tym na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym zostały powierzone do realizacji zadania z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

2. Organizacja obrony cywilnej

Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa o obronie Ojczyzny⁵⁶¹, w tym art. 823 pkt 2, w myśl którego utraciła moc ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że utraciły moc również wszystkie przepisy tej ustawy regulujące materię obrony cywilnej, a także przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.

Nowa ustawa o obronie Ojczyzny nie zawiera analogicznych do poprzedniej ustawy unormowań dotyczących obrony cywilnej, co powoduje powstanie luki w tym obszarze. Przepisy dotyczące obrony cywilnej zawarte są w przygotowanym w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji projekcie ustawy o ochronie

⁵⁶¹ Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. poz. 655 ze zm.).

ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. Jednakże dokument ten pozostaje w fazie konsultacji, nie stanowiąc na razie aktu prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem zagrożenia związane z trwającą od dnia 24 lutego 2022 r. agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę sprawiają, że kwestia obowiązywania regulacji dotyczących organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej jest pilna. W projekcie ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej zaproponowano niejasną regulację dotyczącą funkcjonowania schronów, nie wynika z niej, jaki podmiot odpowiada za udzielanie ludności informacji o tym, gdzie znajduje się najbliższy w okolicy schron. Ponadto proponowane są przepisy, według których kosztami budowy i bieżącego utrzymania schronów obciążeni będą właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy obiektów, mimo że są to obiekty użyteczności publicznej, a zatem w razie potrzeby mogą z nich skorzystać także inne osoby. W ocenie RPO rozwiązanie, nakładające obowiązki finansowe, związane z utrzymaniem schronów wyłącznie na właścicieli wyodrębnionych lokali oznaczać będzie niedopuszczalne przerzucenie na obywateli ciężarów finansowych, które spoczywać powinny na władzy publicznej. Wobec wątpliwości, które powstały na gruncie nowych przepisów, Rzecznik zwrócił się⁵⁶² więc do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej materii.

3. Ochrona ludności cywilnej

Na kanwie wniosków od obywateli zaniepokojonych prowadzoną inwentaryzacją piwnic i schronów, w tym m.in. publikacją na stronie internetowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej zawierającej mapę i zdjęcia piwnic i schronów, Rzecznik dokonał analizy tej problematyki.

Jednym z wielu zadań państwa w zakresie zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa obywateli jest ochrona ludności cywilnej przed zdarzeniami niekorzystnymi oraz niebezpieczeństwem. Do realizacji tych zadań służą przede wszystkim schrony i ukrycia. Jak wynika z prowadzonych analiz z zakresu podstawowych współczesnych zagrożeń, do takich zagrożeń zaliczyć można oprócz awarii przemysłowych i terroryzmu także broń masowego rażenia oraz wciąż udoskonalane konwencjonalne środki rażenia. Zgodnie z art. 61 lit. a pkt (iii) Protokołu I do Konwencji Genewskich jednym z zadań humanitarnych jest

⁵⁶² VII.7215.1.2022 z 6 grudnia 2022 r.

przygotowanie i organizowanie schronów. Rzecznik zauważył, że w przeciwieństwie do większości krajów UE w Polsce od lat brakuje odpowiednich regulacji w tym zakresie. Na poparcie tego stanowiska RPO przywołał raporty NIK z 2012 i z 2017 r., w których wskazano m.in., że obrona cywilna w Polsce nie jest przygotowana do wykonywania żadnego ze swoich zadań. Zaznaczono w nich także, że brak systemu ochrony ludności będzie skutkował w przyszłości, w razie wystąpienia zagrożeń, podejmowaniem działań improwizowanych, opartych jedynie na doraźnie podejmowanych decyzjach, co może obniżać ich skuteczność. Rzecznik zauważył, że w przestrzeni publicznej pojawiają się informacje dotyczące prac nad budowaniem aplikacji mających za zadanie informować mieszkańców Warszawy o miejscach, w których w razie potrzeby będą mogli znaleźć schronienie. Niezależnie od tego strona rządowa w informacjach przekazywanych do mediów wskazuje na trwające prace nad utworzeniem aplikacji określającej położenie schronów w Polsce. Powstaje zatem pytanie, czy aplikacje, o których mowa, będą komplementarne czy niezależne od siebie. Ponadto nie wszyscy obywatele mają dostęp do urządzeń z aplikacją i potrafią je obsługiwać. W ocenie Rzecznika należy być powściągliwym w tworzeniu przepisów mogących ograniczać prywatność jednostek. Wiadomym jest, że obecna sytuacja nakłada na władze szczególnie obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa, w tym także informacji o miejscu możliwym do schronienia, jednak nie może być ona uzależniona od uprzedniej instalacji aplikacji. Jednocześnie, zdaniem RPO, należy zastanowić się nad zasadnością udostępniania na stronie internetowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej bardzo szczegółowych informacji dotyczących rozmieszczenia schronów w Warszawie z nieograniczonym dostępem do ich lokalizacji i zdjęć. Należy zadać pytanie, czy nie naraża to państwa na udostępnienie podmiotom czy instytucjom niepowołanym danych, które wykorzystane być mogą w sposób niezgodny z interesem państwa polskiego, zwłaszcza w obecnej sytuacji geopolitycznej. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁵⁶³ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zbadanie zasadności publikacji na stronie internetowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej mapy schronów w Warszawie, zintensyfikowanie prac legislacyjnych w zakresie ochrony ludności i

⁵⁶³ VII.501.158.2022 z 13 grudnia 2022 r.

obrony cywilnej, a także o informacje dotyczące planów tworzenia aplikacji dotyczącej schronów.

Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

1. Problemy przedsiębiorców z Podlasia wynikające z zakazu przebywania w strefie przygranicznej

Podczas wizyty Rzecznika w województwie podlaskim lokalni przedsiębiorcy i mieszkańcy Podlasia przedstawili problemy powstałe w wyniku obowiązującego stanu wyjątkowego i zakazu przebywania w strefie przygranicznej w związku z sytuacją migracyjną na granicy polsko-białoruskiej.

Wskazywano na trudności, z jakimi zmagają się przedstawiciele szeroko pojętej branży turystycznej (w tym właściciele i pracownicy obiektów noclegowych, gastronomicznych, usług transportowych, usług przewodnickich), a także osoby trudniące się handlem, usługami okołoturystycznymi, zbytem produktów lokalnych. Rozmówcy wyrażali głębokie zaniepokojenie o kondycję finansową swoich firm oraz rodzin. Przekazali postulat rozszerzenia grupy beneficjentów wsparcia finansowego państwa poprzez przyznanie rekompensat podmiotom gospodarczym i świadczącym usługi spoza ścisłego obszaru objętego zakazem przebywania, a również dotkniętych konsekwencjami wprowadzonych ograniczeń. Negatywne następstwa dla ekonomii regionu i przedsiębiorców występują nie tylko w miejscowościach objętych zakazem przebywania, lecz także w sąsiednich ośrodkach turystycznych i całym województwie podlaskim. Przedstawiciele społeczności Podlasia podnosili także problem budowy muru na granicy z Białorusią. Zdaniem mieszkańców wzniesiona zaporą będzie miała negatywne skutki dla przyrody i przyczyni się do dewastacji Puszczy Białowieskiej. Konsekwencją tego będzie spadek zainteresowania turystów tym regionem oraz dalsze problemy branży turystycznej. Istnieją także obawy o utratę rekomendacji UNESCO, która ma istotne znaczenie, szczególnie dla zagranicznych turystów. Konieczny wydaje się również rządowy program wsparcia gospodarczego dla regionu. Biorąc pod uwagę te głosy, Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁴ do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o udzielenie informacji, czy rozważane jest podjęcie działań zmierzających do polepszenia trudnej sytuacji przedsiębiorców i mieszkańców Podlasia.

⁵⁶⁴ V.7108.32.2022 z 10 marca 2022 r.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił⁵⁶⁵, że obowiązujące przepisy ustawy o rekompensacie podmioty, które mogą, po spełnieniu określonych kryteriów, zostać objęte wsparciem. W wyniku zmiany ustawy o rekompensacie został rozszerzony zakres podmiotów, którym przysługuje rekompensata. Wojewoda, na udokumentowany wniosek, za zgodą ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może przyznać rekompensatę również podmiotom, które prowadzą działalność na obszarze objętym ograniczeniami, gdy okoliczności, a zwłaszcza poziom strat, utraconych korzyści lub ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności. Umożliwia to wsparcie szerokiej grupy beneficjentów. Minister Finansów – w wyniku podjętej uchwały⁵⁶⁶ Rady Ministrów – sukcesywnie dokonuje zmian w budżecie państwa na poszczególne wnioski Wojewodów Podlaskiego oraz Lubelskiego. Środki wypłacane są przedsiębiorcom na podstawie decyzji wojewodów orzekających udzielenie przedsiębiorcom pomocy publicznej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w odpowiedzi⁵⁶⁷ wskazał akty prawne regulujące stan wyjątkowy na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, a następnie czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi. Odniósł się także do kwestii minimalizacji wpływu budowy zapory na granicy polsko-białoruskiej na przyrodę i życie społeczno-gospodarcze regionu, wskazując, że zasady przygotowania i realizacji budowy bariery będącej zabezpieczeniem granicy państwowej, stanowiącej granicę zewnętrzną, zostały określone w ustawie z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej⁵⁶⁸. Na podstawie tej ustawy został powołany Zespół do spraw przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, którego zadaniem jest m.in. monitorowanie i ocena realizacji inwestycji. Zapewnił, że przy budowie bariery uwzględniono, w możliwym zakresie, stanowiska naukowców. Zabezpieczenie granicy państwowej ma składać się z dwóch części: zapory fizycznej oraz bariery elektronicznej. Przy jej budowie uwzględniono potrzeby migracyjne dzikich zwierząt. Nadto z obszaru

⁵⁶⁵ Pismo z 25 kwietnia 2022 r.

⁵⁶⁶ Uchwała nr 14/2022.

⁵⁶⁷ Pismo bez daty – wpłynęło do BRPO 1 czerwca 2022 r.

⁵⁶⁸ Dz.U. poz. 1992.

przeznaczonego pod budowę zabezpieczenia granicy państwowej wyłączono cenne przyrodniczo tereny rozlewisk i rzek – gdzie docelowo będzie funkcjonował system obserwacji perymetrycznej – co umożliwi dzikim zwierzętom swobodne przekraczanie granicy.

Art. 24 – Ochrona pracy

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

1. Wpływ wojny w Ukrainie na prowadzoną z udziałem rosyjskiego kapitału działalność gospodarczą w Polsce

Do Rzecznika wpłynęły wnioski⁵⁶⁹ osób zatrudnianych przez podmioty wpisane na prowadzoną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji listę osób i podmiotów, wobec których stosowane są środki/sankcje w oparciu o przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego⁵⁷⁰ (dalej jako: ustawa sankcyjna).

Zainteresowani informowali o trudnej sytuacji, w jakiej się znajdowali lub mogli znaleźć w niedługim czasie. Zastosowanie sankcji często oznacza dla nich natychmiastowe odebranie im źródła utrzymania, jak również stanowi realne zagrożenie terminowości wypłat wynagrodzeń i innych świadczeń pracowniczych będących źródłem utrzymania ich i ich rodzin. Przepisy ustawy sankcyjnej nie przewidywały szczególnych rozwiązań prawnych umożliwiających zabezpieczenie ich sytuacji ekonomicznej.

Zasadnicze wątpliwości budziło również to, czy do sytuacji osób tych będą miały zastosowania przepisy ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁵⁷¹, co skutkowało brakiem możliwości ubiegania się o zaspokojenie roszczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. O ile samo stosowanie sankcji wobec podmiotów i osób bezpośrednio lub pośrednio wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę nie budzi wątpliwości, to sankcje te dotyczyły także w istotny sposób osoby zatrudniane przez te podmioty na terenie Polski. System prawny powinien uwzględniać potrzebę zapewnienia tym pracownikom ochrony ich roszczeń pracowniczych. Zgodnie bowiem z art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że państwo ma obowiązek wydawania przepisów ochronnych wobec osób pracujących. Aktualizuje się on

⁵⁶⁹ Pismo z 4 maja 2022 r.

⁵⁷⁰ Ustawa z 13 kwietnia 2022 r. (Dz.U. poz. 835).

⁵⁷¹ Ustawa z 13 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 7).

wówczas, gdy do systemu prawnego są wprowadzane regulacje, których istota sprowadza się do zaprzestania prowadzenia przez określone podmioty działalności gospodarczej prowadzonej z udziałem osób pozostających w stosunkach pracy z tymi podmiotami. Rzecznik zwrócił się do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformował⁵⁷², że przyjęte w prawodawstwie polskim rozwiązania z zakresu ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy reguluje ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, tworząca instytucję gwarancyjną w postaci Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, z którego dokonywane są wypłaty świadczeń pracowniczych niezaspokojonych przez pracodawcę w razie jego niewypłacalności. Minister wyjaśnił, że wskazana ustawa pozwala na zaspokojenie roszczeń pracowniczych z Funduszu wyłącznie w przypadku niewypłacalności pracodawcy. Wypłata świadczeń lub zaliczek z Funduszu nie jest możliwa, jeżeli nie zostaną spełnione przesłanki określone w przepisach wskazanej wyżej ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. Minister Rodziny i Polityki Społecznej przytoczył również stanowisko Ministra Sprawiedliwości, wskazując, że ustawa sankcyjna nie wyłączyła stosowania przepisów ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe w stosunku do podmiotów, wobec których stosowane są środki ograniczające działalność oraz wynikającej z niej środków ochrony prawnej wierzycieli. Ponadto wskazał, że w sytuacji utraty pracy przez osoby zatrudnione w firmach, wobec których stosowane są środki/sankcje w oparciu o przepisy ustawy sankcyjnej, będą one mogły zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy i uzyskać zasiłek dla bezrobotnych oraz skorzystać z usług i instrumentów rynku pracy, o ile spełniają warunki określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁷³. Art. 5 pkt 2 ustawy sankcyjnej wskazuje kompetencje Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do wyrażania zgody na zwolnienie bądź udostępnienie określonych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych wobec osób i podmiotów wpisanych na listę sankcyjną. Szef Krajowej Administracji Skarbowej, na wniosek pracodawców – podmiotów objętych sankcjami, uprawniony jest do

⁵⁷² Pismo z 8 czerwca 2022 r.

⁵⁷³ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2022 r., poz. 690 ze zm.).

wyrażenia zgody na wypłatę wynagrodzeń pracownikom podmiotu. Minister podkreślił, że tego typu wnioski traktowane są priorytetowo i że w dotychczas rozpatrzonych przypadkach, w których wnioskowano o odmrożenie środków finansowych na wypłatę pensji dla pracowników, w każdym przypadku wydawana była decyzja odmrażająca środki. Ponadto Minister poinformował, że w dniu 5 lipca 2022 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁵⁷⁴, który wprowadza nowy instrument dający możliwość wystąpienia przez podmiot objęty sankcjami na podstawie przepisów ustawy sankcyjnej, jak również rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014 z wnioskiem o przyznanie świadczeń z FGŚP na zaspokojenie należności pracowniczych. W przypadku niewystąpienia przez pracodawcę z wnioskiem wypłata świadczeń może nastąpić również na podstawie indywidualnego wniosku pracownika. W dniu 18 sierpnia 2022 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁵⁷⁵.

2. Czas pracy sędziów z niepełnosprawnością

Kontynuując wcześniejszą korespondencję⁵⁷⁶ w sprawie czasu pracy sędziego z niepełnosprawnością, Rzecznik ponownie skierował⁵⁷⁷ do Ministra Sprawiedliwości pismo, w którym stwierdził, że z art. 83 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych⁵⁷⁸ wynika, że czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań. Z art. 47a § 2 tej ustawy wynika zaś, że przydział spraw w ramach poszczególnych kategorii jest równy, chyba że został zmniejszony z uwagi na pełnioną funkcję, uczestniczenie w przydziale spraw innej kategorii lub z innych przyczyn przewidzianych ustawą. Zdaniem Rzecznika inną przyczynę przewidzianą ustawą stanowi także niepełnosprawność sędziego. Za uprawniony uznać należy bowiem pogląd, że w przypadku czasu pracy sędziego niepełnosprawnego

⁵⁷⁴ Druk nr 2417.

⁵⁷⁵ Ustawa z 5 sierpnia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1713).

⁵⁷⁶ Pismo z 13 maja 2020 r.

⁵⁷⁷ Pismo z 7 listopada 2022 r.

⁵⁷⁸ Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm.).

zastosowania nie znajduje powołany art. 83 prawa o ustroju sądów powszechnych, lecz przepisy szczególne, tj. przepisy art. 15 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁷⁹. Wynika z nich, że czas pracy osoby niepełnosprawnej nie może przekroczyć 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo (art. 15 ust. 1), natomiast czas pracy osoby niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności nie może przekraczać 7 godzin na dobę i 35 godzin tygodniowo (art. 15 ust. 2). Dlatego też – w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego – dokonywany przydział spraw sędziemu niepełnosprawnemu powinien uwzględniać gwarancje czasu pracy zawarte we wskazanych przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej.

3. Wygaszenie stosunków pracy osób, które ujawniły związki z organami bezpieczeństwa PRL

Rzecznik przystąpił do postępowań sądowych wszczętych przez byłych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, z którymi od 9 kwietnia 2019 r. wygaszono stosunki pracy na podstawie przepisów ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów⁵⁸⁰, wnosząc m.in. o przedłożenie do Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego celem rozstrzygnięcia, czy sąd może ocenić konstytucyjność przepisów ustawy, które utraciły moc obowiązującą.

Rzecznik zajął stanowisko, że sąd w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości ma nie tylko uprawnienie, lecz obowiązek oceny zgodności ustaw z Konstytucją i, w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ustawy, odmowy jej stosowania, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do oceny norm, które utraciły moc obowiązującą. Ponadto w ocenie Rzecznika posługiwanie się przez ustawodawcę konstrukcją wygaszania stosunków pracy z mocy prawa prowadzi do ograniczenia bezpieczeństwa prawnego, naruszając tym samym wyrażoną w art. 24 Konstytucji zasadę ochrony pracy. Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił uwagi Rzecznika i skierował pytanie prawne do Sądu Najwyższego, który w uchwale⁵⁸¹ uznał, że sąd rozpoznający sprawę, pozbawiony możliwości

⁵⁷⁹ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 100 ze zm.).

⁵⁸⁰ Ustawa z 14 grudnia 2018 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 9).

⁵⁸¹ Uchwała z 17 listopada 2022 r., sygn. akt III PZP 2/21.

skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu ustawy stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia w sprawie ze względu na przyczyny wskazane w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁵⁸², może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją.

⁵⁸² Ustawa z 30 listopada 2016 r. (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2393).

Art. 85 – Powszechny obowiązek obrony Ojczyzny

1. *Obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny.*
2. *Zakres obowiązku służby wojskowej określa ustawa.*
3. *Obywatel, któremu przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej, może być obowiązany do służby zastępczej na zasadach określonych w ustawie.*

1. Procedura wypłat świadczenia rekompensującego utracone zarobki w związku z odbytymi ćwiczeniami wojskowymi w 2022 roku

Do Rzecznika zwracali się żołnierze rezerwy w sprawie właściwości organu uprawnionego do wypłaty świadczenia rekompensującego utracone zarobki, w związku z odbytymi ćwiczeniami wojskowymi w 2022 r. Składając w urzędzie gminy wnioski o wypłatę rekompensaty, żołnierze otrzymywali informację, że w sprawie wypłaty świadczenia właściwy jest dowódca jednostki wojskowej, w której zainteresowany pełnił służbę. Urzędnicy powoływali się na rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie świadczenia pieniężnego dla żołnierzy pełniących terytorialną służbę wojskową, żołnierzy aktywnej rezerwy i żołnierzy pasywnej rezerwy⁵⁸³, które znajduje zastosowanie do żołnierzy pasywnej rezerwy. Dowódcy jednostek wojskowych, powołując się zaś na stanowisko Szefa Zarządu Organizacji i Uzupełnień – P1 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, informowali w takich sytuacjach, że zastosowanie znajduje art. 801 ustawy o obronie Ojczyzny⁵⁸⁴, co oznacza właściwość jednostki samorządu terytorialnego do wypłaty świadczeń. Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁵ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą odniesienie się do przedstawionego problemu.

Szef Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji wskazał⁵⁸⁶, że ustawodawca określił w art. 801 ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny, iż do ćwiczeń wojskowych z udziałem żołnierzy rezerwy zaplanowanych na rok 2022 stosuje się przepisy dotychczasowe. Stąd sprawy te powinny być nadal prowadzone w oparciu o regulacje art. 119a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu wypłacania świadczenia pieniężnego żołnierzom rezerwy

⁵⁸³ Rozporządzenie z 20 maja 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1112).

⁵⁸⁴ Ustawa z 11 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 655).

⁵⁸⁵ WZF.7043.92.2022 z 25 lipca 2022 r.

⁵⁸⁶ Pismo z 9 sierpnia 2022 r.

oraz osobom przeniesionym do rezerwy niebędącym żołnierzami rezerwy. W konsekwencji organami właściwymi do rozpatrywania tych spraw w 2022 roku są wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast). Natomiast kompetencja dowódcy jednostki wojskowej w tym zakresie może zostać zrealizowana dopiero w 2023 roku.

2. Wzywanie osób z niepełnosprawnościami do stawienia się na kwalifikację wojskową

Do Rzecznika zwracały się rodziny osób ze znaczną niepełnosprawnością (porażenie mózgowe, niechodzące) w sprawie konieczności osobistego stawienia się na kwalifikację wojskową. W ocenie zainteresowanych osoby z taką niepełnosprawnością nie powinny być skazywane na dodatkowe upokorzenia związane z koniecznością stawienia się do kwalifikacji wojskowej. Niektóre z nich samodzielnie się nie poruszają i taki wyjazd jest dla nich, jak i ich opiekunów wyzwaniem.

Rzecznik zwrócił uwagę, że z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich problem polega nie tyle na zwolnieniu z badania lekarskiego, które jest jedną z czynności prowadzonych w ramach kwalifikacji wojskowej, co na uniknięciu konieczności stawienia się osoby ze znaczną niepełnosprawnością na kwalifikację wojskową. W ramach kwalifikacji wojskowej wykonuje się szereg różnych czynności m.in. sprawdzenie tożsamości osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej, wstępne przeznaczenie osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej do poszczególnych form obowiązku obrony oraz przyjęcie wniosków o przeznaczenie do służby zastępczej, wprowadzenie danych do ewidencji lub aktualizacja ewidencji wojskowej i przetwarzanie danych gromadzonych w tej ewidencji oraz najważniejsze określenie zdolności fizycznej i psychicznej do służby wojskowej osób podlegających stawieniu się do kwalifikacji wojskowej. Zwolnienie z badania lekarskiego dotyczy jednej z czynności prowadzonej w ramach kwalifikacji wojskowej. Zwolnienie takie wywołuje konsekwencje dla pozostałych czynności kwalifikacji wojskowej np. w zakresie aktualizacji ewidencji wojskowej czy wydania tzw. książeczki wojskowej. Dla realizacji czynności kwalifikacji wojskowej wystarczającym dokumentem będzie orzeczenie o niepełnosprawności, które powinno dotrzeć do wojskowego centrum rekrutacji, najpóźniej w momencie zakończenia, w danym roku, kwalifikacji

wojskowej. W takich okolicznościach, tj. pod warunkiem skutecznego dostarczenia orzeczenia o niepełnosprawności, obowiązek stawienia się do kwalifikacji wojskowej mógłby podlegać odpowiedniemu wyłączeniu. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁷ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie możliwości zmiany ustawy o obronie Ojczyzny.

⁵⁸⁷ WZF.7043.56.2022 z 25 lipca 2022 r.

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. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z powodu wszczęcia postępowania karnoskarbowego

Rzecznik zgłosił⁵⁸⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o stwierdzenie, że: art. 70 § 6 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz ustawy – Prawo celne o treści: „bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania” w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci bezterminowego zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego wyłącznie w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, o którym to fakcie zawiadomiono podatnika, umożliwiając organom podatkowym orzeczenie o zobowiązaniach podatnika w dowolnym czasie – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, stanowiącej powtórzenie wniosku⁵⁸⁹ z dnia 22 października 2014 r., zaskarżony art. 70 § 6 pkt 1 o.p. wykorzystywany jest w stosunku do jednostki w sposób instrumentalny. Nie pozwala on na przedawnienie się zobowiązania podatkowego nawet wówczas, gdy podatnik faktycznie nie popełnił przestępstwa skarbowego ani wykroczenia skarbowego w związku z tym zobowiązaniem. Tym samym instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych z art. 70 o.p. staje się normą pustą pozbawioną swojej rzeczywistej funkcji. Dodatkowo w sytuacji, gdy postępowanie karne, które było przyczyną zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, samo zostaje zawieszone, powstaje swoista pętla niekończących się postępowań: zarówno karnoskarbowego,

⁵⁸⁸ II.501.1.2022 z 9 lutego 2022 r., sygn. akt SK 4/22.

⁵⁸⁹ Sygn. akt K 31/14.

jak i administracyjnego. Może to narażać na szwank interesy majątkowe podatnika i jego plany gospodarcze. Podatnik w obecnym stanie prawnym nie ma narzędzi do kształtowania swojej sytuacji prawnej w zakresie konsekwencji normatywnych z art. 70 § 6 pkt 1 o.p. Stan taki jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarga konstytucyjna oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Zwolnienie osób najbliższych z podatku od spadków i darowizn

Analiza skarg wpływających do Biura RPO wskazuje na problemy obywateli związane z procedurą uzyskania zwolnienia z podatku od spadków i darowizn dla tzw. osób najbliższych, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od spadków i darowizn⁵⁹⁰ (dalej jako: upsid).

W wielu przypadkach spadkobiercy czują się bezradni i zagubieni z powodu niejasności regulacji prawnych. Nie mają świadomości, że nabycie przez nich spadku powoduje określone skutki podatkowe, z których mogą być zwolnieni, tylko pod pewnymi warunkami (konieczność zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego). W praktyce najwięcej sporów obywateli z organami podatkowymi koncentruje się wokół sposobu obliczenia wspomnianego 6-miesięcznego terminu, a także wokół okoliczności zgłoszenia nabycia w innej formie niż na formularzu SD-Z2.

Liczne wnioski, badane w Biurze RPO, zgłosili obywatele, w których przypadku termin na złożenie formularza warunkującego możliwość skorzystania ze zwolnienia upływał w okresie obowiązywania najsurowszych obostrzeń związanych z pandemią, tzn. pełnego zamknięcia wiosną 2020 r. Z uwagi na ówczesne ograniczenia przemieszczania się nie było możliwości złożenia osobistego bądź za pośrednictwem poczty zgłoszenia wymaganego dla zwolnienia. Powołując się na art. 15zrr ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵⁹¹ (dalej jako: ustawa covidowa), obywatele domagali się wydłużenia terminu do złożenia wymaganego

⁵⁹⁰ Ustawa z 28 lipca 1983 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1043 ze zm.).

⁵⁹¹ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.).

zgłoszenia. Tymczasem Ministerstwo Finansów w oficjalnym stanowisku stwierdziło, że art. 15zzr ustawy covidowej nie dotyczy terminów określonych w przepisach prawa podatkowego. W przedstawionej argumentacji powołano się na to, że prawo podatkowe należy uznać za odrębną, autonomiczną gałąź prawa publicznego wywodzącą się z prawa administracyjnego oraz finansów publicznych. W konsekwencji organy podatkowe na tej podstawie zaczęły nie uwzględniać okoliczności zawieszenia biegu terminów określonych w przepisach prawa podatkowego w sprawach dotyczących złożenia formularza uprawniającego do skorzystania ze zwolnienia w podatku od spadków i darowizn dla osób najbliższych. Ponadto w wielu sprawach, z jakimi obywatele zwracali się do Rzecznika, pojawiał się problem kwestionowania przez organy podatkowe okoliczności dokonania przez podatników zgłoszenia nabycia praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w innej formie niż na formularzu SD-Z2. W ocenie RPO ustanowiony wymóg zgłoszenia nabycia na określonym formularzu należy uznać jedynie za wymóg natury technicznej, mający na celu ułatwienie organom i podatnikom dokonania stosownego zgłoszenia zapewniającego uzyskanie niezbędnych informacji potrzebnych do zwolnienia. Formularz stanowi jeden z dowodów na spełnienie warunków do zwolnienia od podatku. Dlatego też dokonanie zgłoszenia w innej formie niż na formularzu SD-Z2 nie może przesądzać o niespełnieniu warunków do uzyskania zwolnienia.

Rzecznik przedstawił także sprawę osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie, przebywającej na co dzień w domu opieki społecznej, która finalnie została obciążona koniecznością zapłaty podatku. Organy bowiem uznały, że 6-miesięczny termin na zgłoszenie nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych tytułem dziedziczenia powinien być w tym przypadku liczony od daty uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, a nie od daty formalnego ustanowienia opiekuna prawnego dla osoby ubezwłasnowolnionej.

Nie do zaakceptowania jest stanowisko organów podatkowych zmierzające w dużej mierze do kwestionowania prawa obywateli do skorzystania ze zwolnienia dla osób najbliższych w podatku od spadków i darowizn. Zasadniczym powodem wprowadzenia tego zwolnienia było zapewnienie szczególnej ochrony majątku najbliższej rodziny przez zniesienie obciążeń podatkowych dla nabywających nieodpłatnie majątek od osób najbliższych. Norma zawarta w art. 4a upsid ma więc głównie cel społeczny. Z tego już względu nie powinno się w procesie wykładni

analizowanych przepisów poszukiwać rozwiązań, które w efekcie okazują się niekorzystne dla obywateli. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁵⁹² do Ministra Finansów z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych zagadnień.

Minister wyjaśnił⁵⁹³, że przepisy upsid chronią interes osób, które nabyły majątek w drodze dziedziczenia, zapisu zwykłego (dalszego zapisu), zapisu windykacyjnego lub polecenia testamentowego. Przepisy art. 4a upsid nie nakładają żadnych obowiązków na te osoby, dopóki nie przeprowadzą postępowania dotyczącego stwierdzenia nabycia spadku, zakończonego prawomocnym postanowieniem sądu, zarejestrowaniem aktu poświadczenia przez notariusza lub wydaniem europejskiego poświadczenia spadkowego. Przepis art. 4a ust. 1 upsid w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. określał miesięczny termin do zgłoszenia nabytych rzeczy lub praw majątkowych. Od dnia 1 stycznia 2009 r. przepis został zmieniony w ten sposób, że wydłużeniu do 6 miesięcy uległ termin na dokonanie zgłoszenia. Zarówno obowiązek dokonania zgłoszenia, jak i początek biegu terminu do jego dokonania określony został w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Jest to moment, w którym spadkobierca ma już pewność, że nabył prawa po spadkodawcy, co zostało formalnie potwierdzone przez sąd lub notariusza. Termin do dokonania zgłoszenia jest wystarczająco długi, a samo zgłoszenie nabytego majątku nie jest nadmiernie uciążliwe w stosunku do korzyści, jakie otrzymuje nabywca majątku w postaci całkowitego zwolnienia od podatku – bez jakiegokolwiek limitu.

Ponadto wyjaśniono, że resort finansów prezentował dotychczas i nadal prezentuje stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 15zzr ustawy covidowej nie dotyczy terminów określonych w przepisach prawa podatkowego, bowiem ustawodawca odwołał się w nim wprost do terminów przewidzianych „przepisami prawa administracyjnego”.

Natomiast w sprawie osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej będącej spadkobiercą Minister Finansów wskazał, że interes jej zabezpiecza przepis art. 4a ust. 2 upsid. Uzasadnione jest jego zastosowanie, jeżeli spadkobierca z przyczyn od siebie niezależnych (np. upośledzenie umysłowe) nie mógł się dowiedzieć o nabytych przedmiotach spadku. W takich przypadkach termin do dokonania zgłoszenia należy liczyć dopiero od dnia, w którym opiekun prawny, którego

⁵⁹² V.511.391.2022 z 11 lutego 2022 r.

⁵⁹³ Pismo z 24 marca 2022 r.

działania są działaniami ze skutkiem dla osoby ubezwłasnowolnionej, dowiedział się o konkretnych składnikach spadku nabytych przez osobę, w imieniu i na rzecz której działał.

Minister uznał za niedopuszczalne, aby organy podatkowe odmawiały prawa do zwolnienia, gdy podatnik dokona zgłoszenia rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w innej formie niż na formularzu SD-Z2, w tym jeśli dokona zgłoszenia na piśmie lub do protokołu. W celu zapobieżenia takim ewentualnym działaniom organów podatkowych w przyszłości, zostało wystosowane pismo do wszystkich Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej w zaleceniami dotyczącymi prawidłowego stosowania przepisów prawa, w tym w zakresie uznania za spełnienie warunku zwolnienia od podatku dokonanie zgłoszenia nabycia w innej formie niż na formularzu SD-Z2.

W odniesieniu do postulatu rezygnacji przez ustawodawcę z wymogów formalnych (konieczność dokonania zgłoszenia nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych w 6-miesięcznym terminie) Minister stwierdził, że całkowita rezygnacja z tych warunków nie wydaje się zasadna z punktu widzenia prawidłowości działania i szczelności systemu podatkowego.

3. Prawo spadkobierców do ulg i zwolnień podatkowych

Z sygnałów docierających do Rzecznika wynikało, że organy podatkowe stoją na niekorzystnym dla podatników stanowisku, polegającym na nierespektowaniu praw spadkobierców do skorzystania przez nich z ulg i zwolnień podatkowych. Przykładem może być jedna z wydanych indywidualnych interpretacji podatkowych, dotyczących oceny możliwości skorzystania z prawa do ulgi termomodernizacyjnej po śmierci osoby najbliższej. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej stwierdził, że wnioskodawczyni nie przysługuje prawo do skorzystania z ulgi, ponieważ w drodze dziedziczenia nie można wstąpić w prawo do ulgi przysługującej osobie zmarłej.

Zdaniem Rzecznika stanowisko prezentowane przez organy podatkowe odmawiające spadkobiercom prawa do skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej jest krzywdzące dla tej kategorii podatników. Problem dotyczy osób, które najczęściej po stracie najbliższej osoby stają przed wyzwaniem porządkowania skomplikowanych spraw majątkowych osoby zmarłej (także w aspekcie

podatkowym) i tym samym przed koniecznością toczenia sporów. W ocenie Rzecznika wykładnia przepisów stosowana przez organy podatkowe prowadzi do unicestwienia praw spadkobierców na gruncie podatkowym. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁴ do Ministra Finansów z prośbą o ocenę problemu i zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister zgodził się⁵⁹⁵ ze stanowiskiem Rzecznika, w myśl którego o majątkowym charakterze prawa przesądza okoliczność, że w wyniku spełnienia przez podatnika przesłanek faktycznych do nabycia tego prawa podatek nie ma obowiązku zapłaty zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym. Rezultatem tego jest pozostanie w majątku podatnika kwoty pieniędzy odpowiadającej wysokości zobowiązania podatkowego, które byłoby od niego należne, gdyby nie spełnił przesłanek uprawniających do zwolnienia od podatku. W przypadku, gdyby podatek nie nabył prawa do zwolnienia od podatku, jego majątek zostałby umniejszony o kwotę zobowiązania podatkowego. W świetle powyższego, w ocenie resortu, prawo do ulgi termomodernizacyjnej należy zaliczyć do przewidzianych w przepisach prawa podatkowego praw majątkowych. Należy przychylić się zatem do wykładni przepisów prawa podatkowego, zgodnie z którą prawo do ulgi termomodernizacyjnej ma wymiar majątkowy, a więc co do zasady może podlegać przejęciu na podstawie art. 97 § 1 Ordynacji podatkowej. W związku z powyższym, uwzględniając uwagi Rzecznika o niekorzystnym dla podatników stanowisku organów podatkowych w tej kwestii, Ministerstwo dostrzegło potrzebę podjęcia działań mających na celu przygotowanie stosownych wyjaśnień dla organów Krajowej Administracji Skarbowej, zgodnych z przedstawionym powyżej stanowiskiem.

4. Potrzeba zmian dotyczących terminu wydawania indywidualnych interpretacji podatkowych

Zgodnie z zapowiedziami Ministra Zdrowia, od dnia 28 marca 2022 r. sukcesywnie realizowany był plan odchodzenia od restrykcji związanych z pandemią COVID-19. Zniesiony został obowiązek noszenia maseczek, a także zlikwidowana została izolacja domowa, kwarantanna domowa dla współdomowników oraz wszystkie kwarantanny związane z wjazdem do Polski.

⁵⁹⁴ V.511.718.2022 z 27 czerwca 2022 r.

⁵⁹⁵ Pismo z 27 lipca 2022 r.

W tym kontekście Rzecznik zwrócił uwagę na nadal obowiązującą regulację zawartą w art. 31g ustawy covidowej. Przepis ten zawiera bardzo korzystne rozwiązanie dla administracji skarbowej, pozwalające na wydłużenie terminu rozpoznania wniosku podatnika o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej. Od początku regulacja ta budziła szereg wątpliwości. Na tę kwestię zwracał uwagę także Rzecznik poprzedniej kadencji, wskazując jeszcze w toku prac legislacyjnych nad ustawą covidową, że projektowany art. 31g stanowi niekorzystne rozwiązanie dla obywateli i powinien zostać całkowicie wyeliminowany z obrotu prawnego. Podatnicy nie powinni pozostawać w przedłużonym stanie niepewności, w sytuacji gdy administracja skarbową mogła pracować zdalnie w czasie pandemii COVID-19, tak jak to miało miejsce w innych sektorach administracji publicznej. Uwagi te pozostały aktualne, zwłaszcza w kontekście prowadzonej polityki łagodzenia restrykcji związanych z pandemią COVID-19. Niezwłoczny powrót do podstawowego 3-miesięcznego terminu na wydanie interpretacji indywidualnej jest także potrzebny wobec konieczności sprawnej wykładni przepisów tzw. „Polskiego Ładu”, które od początku roku budzą wiele wątpliwości wśród podatników. Ponadto jest to uzasadnione w związku z planowanymi zmianami „Polskiego Ładu”, które zakładają uchylenie ulgi dla klasy średniej, obniżenie z 17% do 12% stawki podatku obowiązującej w pierwszym przedziale skali podatkowej, a także wprowadzenie regulacji odnoszących się do hipotetycznego podatku należnego za 2022 r. Wprowadzanie zmian w trakcie trwania roku podatkowego może wpłynąć na zwiększoną liczbę wniosków obywateli o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej. Z tego też względu Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁶ do Premiera z prośbą o rozważenie zainicjowania zmian legislacyjnych, mających na celu usunięcie z obrotu prawnego regulacji pozwalającej na wydawanie podatnikom interpretacji indywidualnych w przedłużonym terminie.

W odpowiedzi Minister Finansów poinformował⁵⁹⁷, że terminowość załatwiania wniosków o wydanie interpretacji indywidualnych jest na bieżąco monitorowana. Średni czas wydawania interpretacji (z wyłączeniem dni pomiędzy wysłaniem wezwania do uzupełnienia wniosku a oczekiwaniem na jego uzupełnienie) w okresie od 1 marca 2021 r. do 31 sierpnia 2021 r. wynosił 71,9 dnia. W praktyce więc przepis art. 31g ust. 1 ustawy covidowej może być stosowany w

⁵⁹⁶ V.511.531.2022 z 25 marca 2022 r.

⁵⁹⁷ Pismo z 29 kwietnia 2022 r.

bardzo ograniczonym zakresie, gdyż czas wydawania interpretacji indywidualnych zasadniczo nie przekracza 3-miesięcznego terminu wynikającego z art. 14d Ordynacji podatkowej. Ponadto do Ministerstwa Finansów nie docierały żadne sygnały, które wskazywałyby na to, że omawiana regulacja negatywnie wpływa na podstawowy termin przewidziany w Ordynacji podatkowej na wydanie interpretacji indywidualnej. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w najbliższym czasie możliwe jest odwołanie stanu epidemii i przejście w stan zagrożenia epidemicznego, co oznaczać będzie rozpoczęcie procesu naturalnego wygaszania poszczególnych regulacji osłonowych, w tym art. 31g ust. 1 ustawy covidowej. Tym samym inicjowanie procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę tego przepisu może wkrótce stać się bezprzedmiotowe.

5. Praktyka doliczania przez notariuszy podatku VAT do taksy notarialnej

W związku z docierającymi do Biura RPO sygnałami o praktyce doliczania przez notariuszy podatku od towarów i usług do taksy notarialnej, sprawa ta była przedmiotem wystąpień Rzecznika do Ministra Finansów oraz do Prezesa Krajowej Rady Notarialnej.

Prezes KRN wyjaśnił, że praktyka poboru przez notariuszy wynagrodzenia według stawek określonych przez Ministra Sprawiedliwości i doliczania do tak obliczanego wynagrodzenia podatku od towarów i usług trwa nieprzerwanie od 28 lat. Według KRN nie była ona kwestionowana przez organy podatkowe ani organy nadzoru nad notariuszami. Na podstawie analiz sporządzonych dla KRN stwierdzono, że argumenty RPO są chybione, a stosowana przez notariuszy praktyka znajduje potwierdzenie w przepisach (m.in. w ustawie o podatku od towarów i usług).

Z kolei Ministerstwo Finansów wskazało m.in., iż rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej⁵⁹⁸ – wydane na podstawie art. 5 § 3 Prawa o notariacie⁵⁹⁹ – nie pozwala na jakąkolwiek możliwość podwyższania przez notariuszy maksymalnych stawek taksy notarialnej o podatek VAT. Oznacza to, że podatek ten jest już zawarty w cenie podanej stronom przez notariusza. Dokonywana przez organy podatkowe weryfikacja sposobu naliczania podatku VAT w odniesieniu do wynagrodzeń za usługi notarialne doprowadziła

⁵⁹⁸ Rozporządzenie z 28 czerwca 2004 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1473 ze zm.).

⁵⁹⁹ Ustawa z 14 listopada 1991 r. (Dz.U. z 1991 r., poz. 1492 ze zm.).

zasadniczo do wniosku, że podatek ten jest doliczany do kwoty taksy. Ponadto uzyskano informację, że w przeważającej większości notariusze przy transakcjach o wyższej wartości nie stosują maksymalnych stawek taksy notarialnej, przez co pobierane przez nich opłaty wraz z doliczonym VAT nie przekraczają maksymalnych stawek. Z jednej strony – treść wyjaśnień udzielonych przez Prezesa KRN wskazuje na utrwaloną już praktykę doliczania do taksy notarialnej podatku VAT, z drugiej jednak strony praktyka ta jest sprzeczna z poglądem prezentowanym przez resort finansów w przytoczonych wyżej wyjaśnieniach, 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. Istnieją zatem uzasadnione wątpliwości, czy praktyka doliczania podatku VAT do taksy notarialnej jest zgodna z prawem i w konsekwencji, czy nie narusza sfery praw obywateli korzystających z usług notariuszy. W ocenie Rzecznika wykładnia językowa przepisów Prawa o notariacie oraz rozporządzenia 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. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁰ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie oraz o poinformowanie, czy do resortu wpływały skargi związane ze sposobem ujmowania podatku VAT w wynagrodzeniach notariuszy, oraz czy resort dostrzega konieczność podjęcia działań legislacyjnych w tej sprawie.

Minister zwrócił⁶⁰¹ uwagę, że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie oraz obrocie prawnym i gospodarczym poglądem, notariusz ma status przedsiębiorcy, co oznacza, że samodzielnie finansuje i prowadzi swoją działalność w warunkach konkurencji, przy wykorzystaniu osobistych zdolności i kwalifikacji i na własne ryzyko oraz ponosi za swoje czynności osobistą odpowiedzialność majątkową. Ministerstwo Sprawiedliwości, dostrzegając jednak, że zmieniający się obrót prawny powoduje konieczność zrewidowania dotychczasowych regulacji dotyczących ustroju notariatu i uprawnień notariuszy, prowadziło prace nad ostatecznie odrzuconym przez Sejm RP projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw. Nie wykluczając możliwości kontynuacji

⁶⁰⁰ V.511.612.2020 z 4 maja 2022 r.

⁶⁰¹ Pismo z 5 stycznia 2023 r.

prac nad ww. projektem, Minister wskazał, że w obecnym stanie prawnym status prawny i gospodarczy notariusza porównywalny jest do statusu innych zawodów prawniczych wykonujących na własne ryzyko i rachunek czynności w obrocie prawnym, a których wynagrodzenie, określone przez ustawodawcę w kwotach netto, powiększane jest o kwotę podatku od towarów i usług. Ewentualne wątpliwości dotyczące sposobu obliczania wynagrodzenia przez notariuszy są wynikiem zmian systemu podatkowego i jako takie powinny stanowić ewentualny przedmiot prac legislacyjnych lub interpretacji ogólnej Ministra Finansów.

6. Potrzeba wprowadzenia zmian w Ordynacji podatkowej

Analiza skarg wpływających do Biura RPO w obszarze podatkowym wskazuje na szereg ważnych i jak dotąd nierozwiązanych problemów dotyczących instytucji uregulowanych w obecnie obowiązującej Ordynacji podatkowej.

Rzecznik zwrócił uwagę na trzy główne, problematyczne obszary. W pierwszej kolejności wskazał na instrumentalne wszczynanie postępowań karnych skarbowych. Praktyki wszczynania tego rodzaju postępowań w celu zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego od wielu lat znajdują się wśród jednych z najczęściej stawianych zarzutów podatników wobec administracji skarbowej. Obowiązujące przepisy budzą wątpliwości konstytucyjne. Ich odzwierciedleniem są nie tylko wnioski, kierowane przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego, ale także skargi konstytucyjne obywateli. Sprawy te pozostają wciąż nierozstrzygnięte przez Trybunał, pomimo tego, że wniosek Rzecznika został złożony w 2014 r. Apele kierowane przez Rzeczników kolejnych kadencji o wyeliminowanie z obrotu prawnego regulacji, zawartej w obowiązującym artykule 70 § 6 punkt 1 Ordynacji podatkowej, nie odnoszą zamierzonego rezultatu. W ocenie Ministra Finansów przed rozpatrzeniem wspomnianych spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym podejmowanie prac legislacyjnych w tym zakresie jest przedwczesne.

Kolejnym problemem sygnalizowanym przez RPO są odmowy uchylenia decyzji po upływie terminu przedawnienia w przypadku wznowienia postępowania. Jedną z podstaw wznowienia postępowania podatkowego jest sytuacja, w której przepis stanowiący podstawę wydania decyzji ostatecznej okazał się niekonstytucyjny albo gdy wpływ na treść wydanej decyzji miało orzeczenie

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Aktualnie po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego organ podatkowy odmawia uchylenia dotychczasowej decyzji w całości lub w części, nawet jeżeli stwierdzi ustawowe podstawy wznowienia, ale wydanie nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy nie mogłoby nastąpić z uwagi na upływ terminów przedawnienia: prawa do wydania decyzji ustalającej, zobowiązania podatkowego lub prawa do wydania decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej. Konsekwencją takich rozwiązań jest to, że nawet jeżeli dojdzie do wznowienia postępowania z uwagi na wyrok Trybunału Konstytucyjnego lub orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, organ może wydać decyzję odmawiającą uchylenia dotychczasowego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej właśnie z uwagi na przedawnienie.

Kolejną kwestią, na którą Rzecznik zwrócił uwagę, jest od lat nierozwiązany problem z dostępem do akt administracyjnych, które zawierają tajemnicę skarbową. Obecnie obowiązująca regulacja umożliwia organom udostępnienie akt Rzecznikowi Praw Obywatelskich wyłącznie w związku z jego udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w praktyce znacznie utrudnia realizację zadań ustawowych RPO w obszarze podatkowym. Niestety, nadal zdarzają się przypadki, w których organy powołują się na brak możliwości udostępnienia akt konkretnej sprawy z postępowania podatkowego, przed formalnym zgłoszeniem udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Taki stan niewątpliwie utrudnia zapoznanie się z całością akt podatkowych zgromadzonych przez organ oraz dokonanie wszechstronnej analizy danej sprawy pod kątem możliwości skorzystania z ustawowych kompetencji Rzecznika.

Każdy z tych problemów został dostrzeżony w ramach prac legislacyjnych nad nową Ordynacją podatkową. Pomimo słuszych założeń, nie doszło jednak ostatecznie do oczekiwanych zmian w przepisach prawa podatkowego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁶⁰² do Ministra Finansów z prośbą o zainicjowanie stosownych prac legislacyjnych oraz o poinformowanie, czy zapowiadana nowelizacja uwzględni zmianę dotyczącą dostępu RPO do akt stanowiących tajemnicę skarbową.

Minister wskazał⁶⁰³, że obowiązująca Ordynacja podatkowa jest na bieżąco dostosowywana do zmieniającego się otoczenia prawnego i społeczno-

⁶⁰² V.511.659.2022 z 20 czerwca 2022 r.

⁶⁰³ Pismo z 18 lipca 2022 r.

gospodarczego. Trwają prace przygotowawcze nad obszerną, pogłębioną nowelizacją obowiązującej Ordynacji podatkowej. W ramach tej nowelizacji przewidywane jest rozwiązanie problemu instrumentalnego wszczynania postępowań karnych skarbowych i graniczonego dostępu Rzecznika do akt stanowiących tajemnicę skarbową, poprzez rozszerzenie dostępu Rzecznika Praw Obywatelskich do akt podatkowych oraz likwidację przesłanki zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe.

7. Podatek od zysków kapitałowych

W czasach dwucyfrowej inflacji, przy niskim oprocentowaniu lokat, opodatkowanie zysków kapitałowych stanowi istotne obciążenie fiskalne dla gospodarstw domowych. Obowiązujący „podatek Belki” wpływa negatywnie na chęć oszczędzania i gromadzenia przez nich kapitału, w szczególności na lokatach i kontach oszczędnościowych, ale także na chęć inwestowania. Problem dotyczy przede wszystkim grupy mniej zamożnych obywateli, którzy wskazywali, że podatek pobierany jest od środków uprzednio już opodatkowanych, są to bowiem zwykle dochody uzyskane z pracy, emerytury czy renty.

Podatek od zysków kapitałowych został wprowadzony do porządku prawnego w 2002 r. z inicjatywy ówczesnego Ministra Finansów. Miało to być rozwiązanie tymczasowe, a funkcjonuje już 20 lat. Głównym celem było zwiększenie wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w trudnej sytuacji dochodowej państwa w latach 2001–2002. Zmiany w ustawie polegały wtedy m.in. na uchyleniu zwolnienia przedmiotowego, które zakładało, że wolne od podatku były odsetki od wkładów oszczędnościowych i środków na rachunkach bankowych, z wyjątkiem rachunków bankowych utrzymywanych w związku z prowadzoną pozarolniczą działalnością gospodarczą. Ponadto wprowadzono opodatkowanie zryczałtowanym podatkiem dochodowym w wysokości 20% uzyskanego przychodu, odsetek i innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika lub w innych formach oszczędzania, przechowywania lub inwestowania, prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów. Następnie w 2004 r. wprowadzono modyfikacje odnoszące się do regulacji przychodów z kapitałów pieniężnych opodatkowanych w sposób

zryczałtowany. Wprowadzono jednolitą 19% stawkę podatkową dla tych przychodów, a także rozszerzono zakres przedmiotowy opodatkowania na dochody kapitałowe pochodzące z innych form inwestycji (między innymi w papiery wartościowe). Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁴ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska na temat zasadności likwidacji podatku od zysków kapitałowych.

Minister wyjaśnił⁶⁰⁵, że podatek od zysków kapitałowych nie oznacza podwójnego opodatkowania już raz opodatkowanego dochodu (np. z pracy czy emerytury) – podatek ten pobierany jest bowiem wyłącznie od (nowego) dochodu np. w postaci odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych. Chodzi zatem o zupełnie inne źródło powstania dochodu niż to, z którego pochodzą zainwestowane (zdeponowane) środki pieniężne. Likwidacja podatku od zysków kapitałowych wiązałaby się z utratą wpływów do budżetu państwa, co przy zachowaniu wydatków na założonym poziomie – wiązałoby się z koniecznością zrekompensowania tego ubytku wpływami z innych źródeł. Minister zapewnił, że zasadność wprowadzenia zmian w podatku dochodowym w zakresie ulg i zwolnień dotyczących kapitałów pieniężnych, w szczególności zmian mających na celu zachętę do długoterminowych inwestycji jest przedmiotem analizy. Podkreślił, że ministerstwo jest otwarte na propozycje zgłaszane przez środowiska społeczne i gospodarcze oraz deklaruje gotowość ich rozważenia, a po pozytywnym zaopiniowaniu – do podjęcia kroków mających na celu wdrożenie do systemu podatkowego.

8. Warunki zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych z tytułu dokonanej darowizny gotówkowej

Do Biura RPO docierały sygnały o wątpliwościach interpretacyjnych, jakie pojawiały się w odniesieniu do przepisów regulujących instytucję zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych z tytułu dokonanej darowizny. Problem w większości dotyczył tak zwanych darowizn gotówkowych. Praktyka pokazuje, że regulacja prawna w tym zakresie jest niejasna i stanowi źródło sporów podatników z organami podatkowymi.

Zasadniczo sądy zajmują korzystne dla podatników stanowisko, stwierdzając, że odmawianie prawa do zwolnienia z podatku przy darowiznie dla najbliższej

⁶⁰⁴ V.511.719.2022 z 27 czerwca 2022 r.

⁶⁰⁵ Pismo z 28 lipca 2022 r.

rodziny to przesadny formalizm organów podatkowych. Przedmiotem wypowiedzi judykatury były też sprawy, w których wpłacającym środki uzyskane tytułem darowizny był sam obdarowany. Wówczas sądy uznawały, że przepisy upsił nie dają podstawy do twierdzenia, że dla uzyskania zwolnienia podatkowego konieczna jest wpłata kwoty darowizny wyłącznie przez darczyńcę. Jednak zdarzają się również odmienne rozstrzygnięcia.

Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁶ do Ministra Finansów o ocenę problemu i zajęcie stanowiska oraz o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu doprecyzowanie treści budzących kontrowersje regulacji.

Minister wyjaśnił⁶⁰⁷, że oceniając regulację dotyczącą warunku udokumentowania transferu pieniężnego składnika majątku darczyńcy do majątku obdarowanego, z jednej strony należy mieć na względzie słuszny interes ochrony majątku podatnika, a z drugiej ciążący na ustawodawcy obowiązek zapewnienia szczelności systemu podatkowego. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania dotyczące udokumentowania otrzymania środków pieniężnych przez obdarowanego nie są nadmiernie uciążliwe w stosunku do korzyści osiąganych przez podatników w postaci całkowitego zwolnienia od podatku (bez limitu). Ponadto, aby skorzystać ze zwolnienia, nie ma wymogu posiadania rachunku bankowego przez obdarowanego, a także przez darczyńcę, gdyż otrzymanie środków pieniężnych może być udokumentowane przekazem pocztowym. Ministerstwo Finansów analizuje na bieżąco orzecznictwo sądów administracyjnych w celu podejmowania działań służących wprowadzaniu ułatwień dla podatników przy jednoczesnym zapewnieniu szczelności systemu podatkowego i prawidłowej realizacji wpływów budżetowych. Przy wprowadzaniu zwolnień w podatku od spadków i darowizn należy mieć na względzie fakt, że podatek ten jest elementem systemu podatkowego, który ma zapobiegać wykorzystywaniu rozwiązań w nim występujących dla unikania zapłaty innych podatków.

⁶⁰⁶ V.511.869.2022 z 29 sierpnia 2022 r.

⁶⁰⁷ Pismo z 23 września 2022 r.

9. Sposób dokumentowania otrzymania darowizny gotówkowej przy zwolnieniu podatkowym dla osób najbliższych

Rzecznik wniósł⁶⁰⁸ do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosek o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, o proponowanej treści: wyrażenie użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid⁶⁰⁹ „w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) – udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy (...)”, należy rozumieć w ten sposób, że za dowód wystarczający do skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych uznaje się także dokonanie wpłaty środków pieniężnych, będących przedmiotem czynności prawnej darowizny, przez obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w kwestii sposobu dokumentowania darowizn gotówkowych w kontekście prawa do skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych ujawniła realne rozbieżności, będące podstawą skierowania przez RPO niniejszego wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej. Zdaniem Rzecznika w judykaturze wykształciły się dwie przeciwstawne linie orzecznicze zakładające, że dla skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych należy udokumentować otrzymanie środków pieniężnych, będących przedmiotem czynności prawnej darowizny, dokonaniem: przelewu lub wpłaty wyłącznie przez darczyńcę na rachunek obdarowanego; wpłaty także przez obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy. RPO zauważył, że „udokumentowanie otrzymania środków pieniężnych”, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid, powinno przede wszystkim służyć wykazaniu, że w danych okolicznościach sprawy rzeczywiście doszło do wykonania umowy darowizny, a więc doszło do transferu pieniężnego składnika majątku darczyńcy do majątku obdarowanego. Natomiast drugorzędne znaczenie należy przypisać sposobowi dokonania tego transferu w kontekście regulacji zawartej w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid. Zdaniem Rzecznika nie musi być to wyłącznie transfer bezgotówkowy (z rachunku bankowego darczyńcy na rachunek bankowy obdarowanego). W sytuacji bowiem, gdy nie budzi wątpliwości okoliczność, że umowa darowizny rzeczywiście miała miejsce, należałoby dopuścić możliwość skorzystania ze zwolnienia podatkowego

⁶⁰⁸ V.511.953.2022 z 16 listopada 2022 r., sygn. akt III FPS 3/22.

⁶⁰⁹ Ustawa z 28 lipca 1983 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1043 ze zm.).

dla osób najbliższych także w przypadkach udokumentowania wpłat własnych darowizn gotówkowych. Nie sposób zgodzić się z zawężającą wykładnią przepisu art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid prezentowaną przez niektóre sądy administracyjne, a także organy podatkowe. Nałożenie ciężaru podatkowego na obywateli, wyłącznie z uwagi na formę przekazania środków pieniężnych będących przedmiotem umowy darowizny między osobami najbliższymi, w sytuacji gdy zawarta czynność prawna nie budzi wątpliwości, stanowi nieuzasadniony rygor i tym samym może naruszać dopuszczalne granice ograniczenia prawa własności podatników.

10. Praktyka przekazywania nadpłaty podatku małżonków na zadłużenie jednego z nich

Pogarszająca się sytuacja finansowa obywateli przełożyła się na wzrost liczby skarg kierowanych do Biura RPO. Jednym z wielu sygnalizowanych problemów była kwestia dopuszczalności prowadzenia egzekucji z wierzytelności będącej nadpłatą podatku dochodowego od osób fizycznych (dalej jako: PIT), która wynika ze wspólnego rozliczenia się małżonków w sytuacji, gdy dochodzona należność dotyczy tylko jednego ze współmałżonków.

Zdaniem wnioskodawców okoliczność, że małżonkowie mogą być jednym podatnikiem, nie jest wystarczająca dla uznania, iż ich wspólna wierzytelność publicznoprawna może być źródłem zaspokojenia zobowiązań na przykład cywilnoprawnych tylko jednego małżonka (zaciągniętych jeszcze przed zawarciem związku małżeńskiego). Jednak w przypadku otrzymania zawiadomienia o zajęciu wierzytelności stanowiącej nadpłatę wynikającą ze wspólnego zeznania podatkowego organy automatycznie realizują takie zajęcie. Wówczas małżonek dłużnika zmuszony jest do uruchamiania stosownych środków obrony. Problem dotyczy zarówno zajęć dokonywanych w ramach egzekucji cywilnej, jak i administracyjnej. W praktyce osoby zwracające się do Rzecznika czują się zaskakiwane możliwością zajęcia wierzytelności z tytułu nadpłaty podatku przypadającej obojgu małżonkom w sytuacji, w której dłużnikiem jest tylko jeden z nich. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁶¹⁰ do Ministra Finansów o wyczerpujące ustosunkowanie się do zasygnalizowanego problemu.

⁶¹⁰ V.511.56.2021 z 10 października 2022 r.

W odpowiedzi Minister poinformował⁶¹¹, że w obecnym stanie prawnym kwestia dotycząca dopuszczalności prowadzenia egzekucji z wierzytelności z tytułu nadpłaty PIT, która wynika ze wspólnego rozliczenia się małżonków, w sytuacji gdy dochodzona należność dotyczy tylko jednego ze współmałżonków, nie powinna już rodzić wątpliwości. Zgodnie z dodanym ustawą z dnia 8 czerwca 2022 r. przepisem istnienie solidarnej wierzytelności o zwrot nadpłaty podatku wynikającej z art. 92 § 3 Ordynacji podatkowej powoduje, że w przypadku zajęcia wierzytelności jednego z małżonków zajęciem zostanie objęta również wierzytelność wspólna małżonków. Zajęcie nadpłaty podatków następuje na poczet wymagalnych zaległości, których podatnik (zobowiązany) nie uregulował dobrowolnie. Zgodnie z Konstytucją każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Z perspektywy organu egzekucyjnego zajęcie nadpłaty jest niejednokrotnie jedyną możliwością wyegzekwowania zaległości.

11. Problem opodatkowania wypłaty zaległych świadczeń

Na tle skarg wpływających do Rzecznika ujawnił się problem opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wypłaty zaległych świadczeń należnych podatnikom. Skarżący wskazywali, że jednorazowa wypłata świadczeń za kilka lat wstecz wpływa, po pierwsze na zawyżenie rocznych dochodów podatnika (niejednokrotnie dochodzi do przekroczenia drugiego progu podatkowego), a po drugie oznacza konieczność opodatkowania takich świadczeń na nowych zasadach wynikających z Polskiego Ładu (brak możliwości odliczenia składki zdrowotnej).

W ocenie RPO państwo nie powinno czerpać dodatkowych korzyści podatkowych w sytuacji zwrotu należnych świadczeń, które nie zostały wypłacone terminowo. Realne obniżenie wysokości otrzymanych przez podatnika środków na skutek konieczności zastosowania wyższej stawki podatku jest trudne do zaakceptowania z perspektywy konieczności urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości podatkowej. Takim działaniem ustawodawca akceptuje bowiem przerzucenie ciężaru poniesienia negatywnych konsekwencji podatkowych na osobę poszkodowaną. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁶¹² do Ministra Finansów z prośbą o

⁶¹¹ Pismo z 28 października 2022 r.

⁶¹² V.511.936.2022 z 2 listopada 2022 r.

ocenę tego problemu, w tym także o rozważenie podjęcia stosownych prac legislacyjnych.

Minister poinformował⁶¹³, że nie znajduje uzasadnienia do zmiany zasad opodatkowania świadczeń, o których mowa w wystąpieniu Rzecznika. Realizacja tej prośby komplikowałaby nadmiernie system rozliczeń podatku PIT. Ponadto skorygowana (wyższa) wysokość przychodów za lata poprzednie mogłaby skutkować utratą przez podatnika prawa do wcześniej zastosowanych ulg podatkowych. Chodzi o ulgi, w których obowiązuje tzw. „kryterium dochodowe” podatnika lub jego dziecka. Przykładem takiej preferencji jest ulga na dzieci, ulga rehabilitacyjna czy opodatkowanie dochodów osoby samotnie wychowującej pełnoletnie, uczące się dzieci, do 25. roku życia. W przypadku przekroczenia kryterium dochodowego podatnik musiałby „zwrócić ulgę”. Wdrożenie takiego rozwiązania mogłoby wywołać odmienny od zamierzonego skutek. Minister przypomniał, że zagadnienie opodatkowania zaległych świadczeń było analizowane także w latach ubiegłych. Miało to miejsce między innymi podczas prac parlamentarnych nad projektami ustaw realizujących wyrok⁶¹⁴ Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2012 r., w konsekwencji którego nastąpiła wypłata świadczeń emerytalnych, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r. Po rozpatrzeniu argumentów za i przeciw, nie zdecydowano się jednak na zmianę zasad opodatkowania.

12. Obniżenie świadczeń emerytalnych w związku z wejściem w życie Polskiego Ładu

Do Biura RPO masowo wpływały skargi emerytów, którzy w związku z wejściem w życie tzw. Polskiego Ładu otrzymali niższe świadczenia w stosunku do ubiegłorocznych. Seniorzy wyrażali poczucie skrzywdzenia i niesprawiedliwości. Wskazywali, że czują się lekceważąco potraktowani przez ustawodawcę, który u schyłku ich drogi życiowej wprowadza przepisy obniżające świadczenia emerytalne i to w dobie wysokiej inflacji oraz trwającej pandemii.

Ponadto emeryci nie rozumieli, dlaczego nie zostali objęci możliwością skorzystania z ulgi dla klasy średniej. Instytucja ta w założeniu ma na celu rekompensatę strat spowodowanych wyłączeniem możliwości odliczenia składki

⁶¹³ Pismo z 24 listopada 2022 r.

⁶¹⁴ Sygn. akt K 2/12.

zdrowotnej od podatku. Ustawodawca jednak skierował ją wyłącznie do podatników zatrudnionych na podstawie szeroko rozumianego stosunku pracy (stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy) oraz podatników osiągających przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej.

W toku prac legislacyjnych nad Polskim Ładem wielokrotnie sygnalizowany był problem sytuacji emerytów/rencistów, którzy zostali pominięci przy konstrukcji ulgi dla klasy średniej. RPO również zwracał uwagę na tę kwestię w wystąpieniu skierowanym do Marszałka Senatu, wskazując na konieczność wprowadzenia mechanizmów pozwalających tej grupie obywateli na rekompensatę braku możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku. Ostatecznie jednak poprawki Senatu, rozszerzające możliwość stosowania ulgi dla klasy średniej na emerytów, rencistów oraz osoby osiągające przychody z umów zlecenia, nie zostały uwzględnione przez Sejm.

Rzecznik zwrócił się⁶¹⁵ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał⁶¹⁶, że Polski Ład to ok. 17 mld zł rocznie więcej pieniędzy w portfelach Polaków. Dla ok. 90% osób płacących podatki w Polsce nowe rozwiązania są korzystne lub neutralne. Zyskuje niemal 18 mln obywateli. Prawie 9 mln Polaków przestało płacić PIT, w tym 2/3 emerytów i rencistów. W przypadku przychodów miesięcznych powyżej 12 800 zł, zasadniczo wystąpi wzrost obciążeń. Dotyczy to jednakże niewielkiej grupy podatników. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom emerytów, rząd podjął decyzję o wprowadzeniu nowych rozwiązań, działających na korzyść emerytów z większym świadczeniem. Rozwiązanie jest obecnie wypracowywane, zatem nie jest możliwe podanie jego ostatecznego kształtu. Celem tego rozwiązania będzie m.in. równoważenie wzrostu obciążeń z tytułu braku możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne.

13. Pogorszenie się sytuacji osób samotnie wychowujących dzieci w związku z regulacjami wprowadzonymi przez Polski Ład

Wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2022 r. reformy podatkowej dokonanej w ramach Polskiego Ładu zlikwidowano przepisy przewidujące

⁶¹⁵ V.511.77.2022 z 12 stycznia 2022 r.

⁶¹⁶ Pismo z 22 lutego 2022 r.

preferencyjne opodatkowanie dla osób samotnie wychowujących dzieci. Dotychczas możliwe było skorzystanie ze wspólnego rozliczenia podatkowego z dzieckiem przez osobę samotnie je wychowującą. Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej jako: ustawa o PIT)⁶¹⁷ w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2021 r., na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym, osoba samotnie wychowująca dzieci mogła określić podatek w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy swoich dochodów podlegających opodatkowaniu. W rezultacie podatek określany był w niższej wysokości, w porównaniu z sytuacją, w której nie występowałaby tego rodzaju kumulacja podatkowa. Dodać należy, że konstrukcja umożliwiająca preferencyjne zasady opodatkowania dla tej kategorii podatników została wprowadzona jeszcze w latach 90. ubiegłego stulecia.

Jako uzasadnienie wprowadzonych zmian wskazano, że pozostawienie dotychczasowych zasad rozliczeń osób samotnie wychowujących dzieci w powiązaniu z podniesieniem kwoty wolnej od podatku oznacza, że samotni rodzice byłiby faworyzowani względem małżeństw. Podkreślono również, że obowiązujące dotychczas zasady dla osób samotnie wychowujących dzieci ograniczają zjawisko niezawierania małżeństw i brania rozwodów w celu optymalizacji podatkowej. Zmiana odnosząca się do sytuacji podatkowej osób samotnie wychowujących dzieci nie podlegała żadnym konsultacjom. Wdrażana reforma została przeprowadzona w dużym pośpiechu, bez dokonania odpowiednich analiz i oceny skutków regulacji. Na te nieprawidłowości Rzecznik wskazywał jeszcze w toku trwania prac legislacyjnych nad Polskim Ładem w skierowanym do Marszałka Senatu wystąpieniu, w którym akcentował zasadność pozostawienia dotychczasowych rozwiązań podatkowych dla osób samotnie wychowujących dzieci. Wprowadzone poprawki Senatu w tym zakresie zostały jednak odrzucone. Obywatele kierujący skargi do Biura RPO wskazywali na to, że zostali zaskoczeni tą nagłą zmianą, niekonsultowaną społecznie, wprowadzoną w ostatniej chwili w trybie poselskiej poprawki. Ustawodawca nie wziął pod uwagę okoliczności, że grupa osób samotnie wychowujących dzieci jest bardzo zróżnicowana. Znajdują się w niej także wdowy i wdowcy, osoby, które wyszły z tzw. małżeństw „przemocowych”, a także osoby samotnie opiekujące się dziećmi przewlekłe chorymi i niepełnosprawnymi.

⁶¹⁷ Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1128 ze zm.).

Niewątpliwie są to obywatele, którzy nie ze swojego wyboru, lecz ze względu na szczególne okoliczności, znaleźli się w trudnej życiowo sytuacji. W myśl art. 71 ust. 1 Konstytucji państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej powinno uwzględniać dobro rodziny. Natomiast rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Co istotne, szczególna pomoc, do której odwołują się przepisy, powinna obejmować działania przewyższające zwykły poziom ochrony gwarantowanej konstytucyjnie. W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁶¹⁸ do Ministra Finansów o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych problemów oraz zaapelował o zainicjowanie prac legislacyjnych zmierzających do przywrócenia regulacji, umożliwiającej korzystanie przez samotnych rodziców z preferencyjnych zasad opodatkowania.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁶¹⁹, że Polski Ład wprowadził do ustawy o PIT tzw. ulgę 1500 zł, która zastąpiła obowiązujące do 31 grudnia 2021 r. preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci. Jako że została ona odebrana jako rozwiązanie niekorzystne i podatkowo dyskryminujące rodziny niepełne, do Ministerstwa Finansów zgłaszano postulaty dotyczące przywrócenia preferencyjnego sposobu opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, w Ministerstwie Finansów powstał projekt nowelizacji Polskiego Ładu, który miał realizować te postulaty. W dniu 22 kwietnia 2022 r. projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany do Sejmu RP.

Po tym, jak oficjalnie zadeklarowano powrót do dotychczasowych zasad przewidujących preferencyjne opodatkowanie, a następnie dano temu wyraz w projekcie rządowym, na etapie prac sejmowych dokonano kolejnych zmian. Dodano uregulowanie, zgodnie z którym podatek miał być określany w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci – w przypadku gdy przynajmniej jedno z dzieci ma orzeczoną niepełnosprawność. Natomiast w pozostałych przypadkach podatek miał być określany jako iloczyn 1,5 oraz wysokości podatku obliczonego od dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci podzielonych przez 1,5. Zatem ustawodawca podjął działania zmierzające w istocie do przywrócenia połowy ulgi. Rzecznik w związku

⁶¹⁸ V.511.5.2022 z 19 stycznia 2022 r.

⁶¹⁹ Pismo z 29 kwietnia 2022 r.

z tym przedstawił⁶²⁰ Marszałkowi Senatu uwagi z prośbą o rozważanie zasadności wniesienia przez Senat stosownych poprawek do nowelizacji Polskiego Ładu.

Poprawki Senatu w zakresie sytuacji podatkowej osób samotnie wychowujących dzieci zostały ostatecznie uwzględnione. Z dniem 1 lipca 2022 r. samotnym rodzicom została przywrócona możliwość wspólnego rozliczenia się z dzieckiem. Przywrócenie tej preferencji oznacza, że wspólne rozliczenie będzie miało zastosowanie do dochodów uzyskanych od 1 stycznia 2022 r.

14. Przedłużanie terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek

W kolejnym wystąpieniu dotyczącym problemów po wejściu w życie regulacji tzw. Polskiego Ładu, Rzecznik zasygnalizował pojawiające się wątpliwości prawne związane z regulacjami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych⁶²¹ (dalej jako: rozporządzenie).

Przedmiotowe rozporządzenie zmienia zasady rozliczania zaliczek na podatek dochodowy pobieranych przez płatników w 2022 r. i w założeniu resortu finansów miało usprawnić proces wdrażania zmian podatkowych Polskiego Ładu, tak aby w kolejnych miesiącach podatnicy nie mieli pensji niższej od tej wynikającej z założeń programu. Analiza regulacji wydanego rozporządzenia prowadzi jednak do wniosku, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do jego zgodności z normami konstytucyjnymi, a w szczególności z art. 217 i art. 92 Konstytucji.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 50 Ordynacji podatkowej⁶²², minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, przedłużać terminy przewidziane w przepisach prawa podatkowego (z wyjątkiem terminów określonych w art. 68-71, art. 77 § 1, art. 79 § 2, art. 80 § 1, art. 87 § 3 i 4, art. 88 § 1 i art. 118), określając grupy podatników, którym przedłużono terminy, rodzaje czynności, których termin wykonania został przedłużony, oraz dzień upływu przedłużonego terminu. Tymczasem omawiane rozporządzenie wykracza poza delegację ustawową, regulując kwestie zarezerwowane dla materii ustawowej.

⁶²⁰ V.511.5.2022 z 18 maja 2022 r.

⁶²¹ Rozporządzenie z 7 stycznia 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 28).

⁶²² Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).

Rozporządzenie wprowadza bowiem nową, niewystępującą w Ordynacji, instytucję – tj. obowiązek zwrotu przez płatnika nadwyżki zaliczki podatnikowi w przypadku jej nieprzekazania organowi podatkowemu (§ 4 rozporządzenia). Wątpliwe jest również to, czy podstawowe akty prawne prawa daninowego mogą stanowić podstawę do zwrotu przez płatników kwot wcześniej pobranych – stosownie do zapisów Ordynacji dotyczących nadpłaty. Ponadto rozporządzenie może godzić w art. 217 Konstytucji poprzez wprowadzenie nowych zasad obliczania przez płatników zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych (obecnie płatnik będzie obowiązany do przeprowadzenia dwóch obliczeń zaliczki na podatek dochodowy: zgodnie z zasadami obowiązującymi na dzień 31 grudnia 2021 r. oraz zgodnie z zasadami obowiązującymi w roku, w którym zaliczka jest pobierana), w sytuacji gdy ustalanie rozporządzeniem zasad poboru zaliczki na podatek jest uznawane za niedopuszczalne. Rozporządzenie może służyć jedynie do zmiany terminu pobierania zaliczek, a nie sposobu ich poboru. RPO zwrócił również uwagę, że rozporządzenie weszło w życie bez jakiegokolwiek *vacatio legis* zapewniającego płatnikom przygotowanie się do wprowadzonych zmian. Takie działania ustawodawcy podważają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* składa się na zasadę poprawnej legislacji wywodzącej się z art. 2 Konstytucji. Zasada ta związana jest funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Naruszenie tej zasady nie służy budowaniu tego zaufania. Z tego względu Rzecznik zwrócił się⁶²³ do Ministra Finansów o zajęcie stanowiska oraz o poinformowanie, czy ministerstwo planuje podjęcie działań w celu rozwiązania sygnalizowanego problemu.

Minister wyjaśnił⁶²⁴, że rozporządzenie Ministra Finansów z 7 stycznia 2022 r., przedłużające terminy poboru i wpłaty zaliczek na podatek z tytułu wypłat dokonywanych przez zakłady pracy, zleceniodawców i organy rentowe, było reakcją na niższe styczniowe wypłaty netto. Celem rozporządzenia było zapobieżenie spadkom wypłat netto. Stąd też przez większość roku zaliczki na podatek miały być pobierane w wysokości zaliczek obliczonych według zasad z 2021 r. Rozporządzenie przesunęło termin pobrania nadwyżki pomiędzy zaliczką obliczoną według zasad wprowadzonych 1 stycznia 2022 r. (nowych zasad) a zaliczką

⁶²³ V.511.221.2022 z 20 stycznia 2022 r.

⁶²⁴ Pismo z 2 czerwca 2022 r.

obliczoną według zasad z 2021 r. – do miesiąca, w którym zaliczka obliczona według nowych zasad okaże się niższa od tej obliczonej według zasad z 2021 r. Rozporządzenie z 7 stycznia 2022 r. było rozwiązaniem o charakterze doraźnym. 10 marca 2022 r. do ustawy PIT wprowadzono art. 53a, który przeniósł do tej ustawy rozwiązania z rozporządzenia. Na skutek sygnałów od podatników i płatników podatku PIT Rząd zapowiedział zmiany, które zostały już przyjęte przez Sejm RP 12 maja 2022 r. Uchwalona ustawa będzie jeszcze rozpatrywana przez Senat RP. Zmiany wprowadzane od 1 lipca 2022 r. są korzystne dla podatników. Przede wszystkim obniżona zostanie stawka podatku w skali podatkowej z 17% na 12%. Nowa stawka będzie stosowana już w trakcie roku przy poborze zaliczek przez płatnika, w tym przez zakłady pracy. Jednak w rozliczeniu rocznym niższa stawka podatku będzie stosowana do dochodów za cały 2022 r.

15. Skutki wprowadzenia Polskiego Ładu dla beneficjentów 1% podatku przekazywanego na rzecz organizacji pożytku publicznego

W nawiązaniu do sygnalizowanych obszarów problemowych w związku z wejściem w życie reformy podatkowej dokonanej w ramach Polskiego Ładu, Rzecznik odniósł się do sytuacji osób, które otrzymują środki pochodzące z 1% podatku przekazywanego przez podatników na rzecz organizacji pożytku publicznego (dalej jako: OPP).

W efekcie zmian wprowadzonych przez Polski Ład, tj. zwiększenie kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł oraz podniesienie drugiego progu skali podatkowej do 120 000 zł, część podatników zapłaci podatek w niższej wysokości lub też podatek ten w ogóle nie wystąpi. Skutek tej zmiany jest korzystny dla tej grupy podatników, jednakże nie pozostaje bez wpływu na sytuację beneficjentów 1% podatku przekazywanego na rzecz OPP. W konsekwencji bowiem może się okazać, że osoby potrzebujące, które dotychczas korzystały z tej formy wsparcia, otrzymają znacznie niższe środki. Z instytucji tej korzysta szeroki krąg podmiotów, np. są to osoby walczące z różnymi, ciężkimi chorobami (np. nowotworowymi, mukowiscydozą, stwardnieniem rozsianym), także borykające się z niepełnosprawnościami, upośledzeniem umysłowym, osoby niewidome czy też podopieczni hospicjów. Środki zgromadzone na subkontach OPP wykorzystywane są na dofinansowanie kosztów leczenia, rehabilitacji, transportu oraz wydatków związanych z codziennym funkcjonowaniem osób potrzebujących. Co istotne, w

ramach zapowiedzi prasowych dotyczących korekt koniecznych do wprowadzenia w Polskim Ładzie wskazano, że w związku z zaistniałą sytuacją zostanie zapewnione wyrównanie dla OPP. Według doniesień medialnych, system OPP ma mieć zagwarantowane, że począwszy od 2023 r. za rok podatkowy 2022 i kolejne – suma korzyści z 1% podatku nie będzie niższa niż za 2021 r. Ponadto w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pojawiła się informacja o projekcie nowelizacji Polskiego Ładu (UD347), jednak jeszcze bez szczegółów. Ogólnie wskazano, że rozwiązania planowane w projekcie realizują główne postulaty społeczne związane z wejściem w życie Polskiego Ładu w obszarze podatków oraz ubezpieczeń zdrowotnych. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁶²⁵ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska.

Minister poinformował⁶²⁶, że wychodząc naprzeciw zgłaszającym wnioskom, uznano o potrzebie wprowadzenia zmian w Polskim Ładzie w obszarze przekazywania przez podatników 1% podatku na rzecz OPP. Nowelizacja zmienia zasady przekazywania części podatku na rzecz OPP. Po zmianach podatnik będzie mógł przekazać 1,5% podatku należnego zamiast 1%. Zmiana ta będzie miała zastosowanie już do rozliczenia za 2022 r.

16. Opodatkowanie składki zdrowotnej

Do Rzecznika docierały sygnały, że wskutek wejścia w życie Polskiego Ładu podatnicy ponoszą podwójnie negatywne konsekwencje podatkowe związane z obowiązkiem uiszczania składki zdrowotnej. Po pierwsze składka zdrowotna nie może już zostać odliczona od podatku, a po drugie zwiększa podstawę opodatkowania, od której liczona jest wysokość podatku.

W przypadku osób uzyskujących przychody ze stosunku pracy przychód pomniejszany jest o składki na ubezpieczenia społeczne, koszty uzyskania przychodu, kwotę zmniejszającą podatek oraz ewentualnie o tzw. ulgę dla klasy średniej. Składka zdrowotna obliczana jest natomiast od kwoty przychodu pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne, a więc składka ta nie zmniejsza podstawy opodatkowania. W tej sytuacji podatek dochodowy obliczany jest również od kwoty, która potrącona zostanie z wynagrodzenia jako składka zdrowotna – co w konsekwencji powoduje realne zwiększenie obciążeń

⁶²⁵ V.511.214.2022 z 9 lutego 2022 r.

⁶²⁶ Pismo z 9 sierpnia 2022 r.

podatkowych. Przed wejściem w życie regulacji Polskiego Ładu znaczna część składki zdrowotnej (7,75%) była odliczana od podatku, obecnie taka możliwość jest wyłączona. Modyfikacje w sposobie naliczania składki zdrowotnej najmocniej odczują osoby pracujące na tzw. etacie, które stanowią najliczniejszą grupę ubezpieczonych zobowiązanych do odprowadzania składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz osoby pobierające świadczenie emerytalne. Rzecznik wyraził wątpliwość, czy nałożenie jednej daniny publicznej na drugą, tj. opodatkowanie podatkiem dochodowym składki zdrowotnej jest zgodne z wartościami konstytucyjnymi – z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Niezależnie od powyższego, sygnalizowana jest również kwestia kwoty wolnej od podatku (30 tys. zł), która nie jest całkowicie wolna od opodatkowania. Kwota ta jest bowiem obciążona 9-procentową składką zdrowotną. I choć składka zdrowotna jest odrębną od podatku daniną publiczną, to należy przecież do kategorii obowiązkowych świadczeń publicznych, o których mowa w art. 84 Konstytucji, stanowiących realne obciążenie finansowe dla podatnika. Ciężary i świadczenia publiczne, do zakresu których nie należą tylko same podatki, już z samej swojej definicji stanowią ograniczenie korzystania z wolności i praw, w tym z prawa własności. Jeśli zatem ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kwoty wolnej od podatku, instytucja ta powinna faktycznie prowadzić do zmniejszenia obciążeń podatników. Likwidacja możliwości odliczania składki zdrowotnej spowodowała, że mimo zapowiadanej korzystnej zmiany dla podatników ich sytuacja finansowa nie uległa poprawie, a w wielu przypadkach nawet się pogorszyła. Z tego względu Rzecznik zwrócił się⁶²⁷ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska.

W udzielonej odpowiedzi⁶²⁸ Minister Finansów poinformował, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłą swobodę w zakresie określania zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii adresatów zwolnionych od podatku”⁶²⁹. Ze swobody tej ustawodawca skorzystał, likwidując z dniem 1 stycznia 2022 r. możliwość odliczenia od podatku PIT składki na ubezpieczenie zdrowotne. Tego rodzaju preferencja nie stanowi bowiem standardu w państwach Unii Europejskiej. W

⁶²⁷ V.511.392.2022 z 16 lutego 2022 r.

⁶²⁸ V.511.760.2022 z 6 lipca 2022 r.

⁶²⁹ Wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00.

większości państw składki na ubezpieczenie zdrowotne są obowiązkowe oraz nie podlegają odliczeniu.

17. Brak możliwości skorzystania z tzw. ulgi dla klasy średniej przez osoby pobierające zasiłki z ubezpieczenia społecznego

Do Biura RPO wpływały skargi osób, których sytuacja podatkowa stała się mniej korzystna w związku z wejściem w życie reformy dokonanej w ramach Polskiego Ładu. Problem dotyczył punktu 2aa dodanego do art. 26 ust. 1 ustawy o PIT.

Przyjęty kształt regulacji dotyczącej ulgi dla klasy średniej stanowi realne zagrożenie dla osób pobierających świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego (m.in. zasiłek macierzyński i chorobowy). Osoby, które zdecydują się na skorzystanie z ulgi dla klasy średniej, mogą ostatecznie stracić do niej prawo, z uwagi na to, że w trakcie roku podatkowego będą otrzymywać zasiłki i przez to nie osiągną przychodów w wymaganym przedziale kwot. Problem wynika z tego, że ulga dla klasy średniej obejmuje przychody z szeroko rozumianego stosunku pracy, do których nie zalicza się zasiłków pieniężnych z ubezpieczenia społecznego. Luka w przepisach podatkowych w praktyce spowoduje negatywne konsekwencje zwłaszcza dla kobiet, ponieważ to one korzystają z zasiłku macierzyńskiego. Taki stan odbierany jest jako naruszenie art. 18 Konstytucji, który wymaga od władz publicznych stworzenia odpowiednich gwarancji ochrony macierzyństwa. Skarżący zwracali także uwagę na okoliczność, że obywatel nie jest w stanie przewidzieć, ile dni w ciągu roku będzie zmuszony korzystać z zasiłku chorobowego. Zdarzenie losowe – choroba, nie powinna mieć wpływu na to, czy ostatecznie będzie możliwe zastosowanie ulgi dla klasy średniej czy też nie. Ponadto z uwagi na wzrastającą inflację obywatele nie są zainteresowani rezygnacją ze stosowania ulgi dla klasy średniej i ewentualnie późniejszą możliwością jej rozliczenia w zeznaniu rocznym. Zasygnalizowany problem jest dowodem na to, że instytucja ulgi dla klasy średniej wprowadzona na mocy reformy podatkowej dokonanej w ramach Polskiego Ładu jest w istocie niedopracowana. W związku z tymi skargami Rzecznik zwrócił się⁶³⁰ do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska.

⁶³⁰ V.511.134.2022 z 23 lutego 2022 r.

Minister Finansów w odpowiedzi wyjaśnił⁶³¹, że nowelizacja Polskiego Ładu, która weszła w życie w dniu 1 lipca 2022 roku, uchyliła instytucję ulgi dla klasy średniej. Wprowadziła także mechanizm, który gwarantuje, że żaden podatnik (spełniający warunki do tzw. ulgi dla klasy średniej) nie straci na uchyleniu tej preferencji. W praktyce polega to na tym, że po złożeniu przez podatnika zeznania PIT-36 albo PIT-37 za 2022 r. urząd skarbowy obliczy od tych samych dochodów podatek według skali podatkowej ze stawką 17% oraz ulgą dla klasy średniej, czyli tzw. hipotetyczny podatek. Jeśli będzie on wyższy od podatku obliczonego przez podatnika według skali ze stawką 12% (bez tzw. ulgi dla klasy średniej), urząd skarbowy zwróci podatnikowi powstałą różnicę. Nowelizacja Polskiego Ładu zwolniła z opodatkowania zasiłki macierzyńskie otrzymywane przez niektórych podatników, np. osoby do 26. roku życia lub rodziców co najmniej czworga dzieci. Limit zwolnienia wynosi 85 528 zł rocznie i jest wspólny dla wszystkich przychodów objętych tymi zwolnieniami. Zmiana ta obowiązuje od 1 lipca 2022 r. i ma zastosowanie do dochodów uzyskanych od początku 2022 r.

18. Polski Ład 2.0.

Rzecznik zwrócił uwagę na wątpliwości, jakie mogą pojawić się po wejściu w życie w dniu 1 lipca 2022 r. przepisów tak zwanego Polskiego Ładu 2.0. Jest to zmiana dokonywana w trakcie roku podatkowego, która znajdzie zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2022 roku. Tym samym, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie może ona spowodować pogorszenia sytuacji podatkowej obywateli.

Z docierających do Rzecznika sygnałów wynika, że w praktyce pojawia się szereg obaw, czy obywatele rzeczywiście zyskają na obniżce PIT z 17% do 12% wprowadzonej w ramach Polskiego Ładu 2.0. Rzecznik powołał się na komentarze ekspertów, wskazujące, że na zmianie najbardziej skorzystają osoby o najwyższych przychodach (powyżej 12 800 złotych), a pozostałe grupy będą stratne. Rzecznik wyraził swój niepokój dotyczący wszystkich, którzy mogliby ostatecznie ponieść negatywne konsekwencje wprowadzenia i poprawiania w trakcie roku Polskiego Ładu, a w szczególności obywateli, którzy osiągają przychody miesięczne do kwoty 5701 złotych, a więc osób, które pierwotnie nie były objęte ulgą dla klasy średniej.

⁶³¹ Pismo z 11 sierpnia 2022 r.

Od dnia 1 lipca 2022 r. została wprowadzona nowa stawka podatkowa (12% plus 9% składki na ubezpieczenie zdrowotne). Tym samym grupa obywateli może w nowym półroczu otrzymać wynagrodzenia niższe o ponad jedną piątą w porównaniu do poprzednich miesięcy. Podobny skutek może pojawić się w przypadku emerytów i rencistów o niskich przychodach, z racji tego, że oni również korzystali przez pierwsze półrocze 2022 r. z art. 53a ustawy o PIT. W dobie najwyższej od 25 lat inflacji rozwiązania przewidujące wzrost (nawet przejściowy) obciążeń podatkowych mogą wywołać powszechne niezrozumienie i niezadowolenie obywateli. Ponadto w związku z zasygnalizowanymi zastrzeżeniami zgłaszanymi przez przedstawicieli nauki prawa podatkowego, finalnie może okazać się, że niektórzy obywatele nie skorzystają na wprowadzanych zmianach. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁶³² do Ministra Finansów z prośbą o szczegółowe ustosunkowanie się do wskazanych obszarów problemowych, mających swe źródło w nowelizacji Polskiego Ładu 2.0.

Minister poinformował⁶³³, że nieuzasadniona jest teza o powstałym podwójnym opodatkowaniu. Tym bardziej, że ustawa przyznała prawo do rozliczenia w podatku dochodowym części składek na ubezpieczenie zdrowotne, zapłaconych przez podatników, którzy nie korzystają z obniżonej z 17% do 12% stawki podatku w skali podatkowej (czyli przedsiębiorcom opłacającym tzw. podatek liniowy, ryczałt od przychodów ewidencjonowanych albo kartę podatkową). Dzięki tym zmianom, liniowcy mogą zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów lub odliczyć od dochodu rocznie maksymalnie 8700 zł składek na ubezpieczenie zdrowotne, odpowiednio ryczałtowcy mogą odliczyć od przychodu 50% składek, a kartowicze mogą pomniejszyć kartę podatkową o 19% składek. W efekcie około 1,5 mln przedsiębiorców zapłaci niższy PIT. Mając na uwadze całokształt regulacji zawartych w ustawie, okoliczności towarzyszące jej uchwaleniu oraz ochronę interesów w toku, w opinii resortu akt ten nie narusza wartości i zasad Konstytucji.

⁶³² V.511.760.2022 z 6 lipca 2022 r.

⁶³³ Pismo z 4 sierpnia 2022 r.

19. Brak jednolitej stawki w podatku od nieruchomości w odniesieniu do garaży i miejsc postojowych w budynkach wielomieszkaniowych

Do Biura RPO wpływały skargi w sprawie braku jednolitej stawki w podatku od nieruchomości w odniesieniu do garaży/miejsc postojowych znajdujących się w budynkach wielomieszkaniowych.

Kwestia dotyczy stosowania odmiennych stawek w podatku od nieruchomości w przypadku podziemnych stanowisk garażowych z uwagi na wyodrębnienie pod względem prawnym. Problem polega na tym, że w przypadku miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych stanowiących odrębną nieruchomość, a więc takich, dla których została ustanowiona odrębna księga wieczysta, obowiązuje wyższa stawka podatku od nieruchomości (właściwa dla budynków pozostałych). Natomiast podatnicy, którzy posiadają jedną księgę wieczystą na mieszkanie i miejsce postojowe w tym samym budynku, mogą opłacać niższą stawkę podatku od nieruchomości, właściwą dla budynków mieszkalnych. W skargach kierowanych do Rzecznika podatnicy wyrażali sprzeciw wobec obowiązującego prawodawstwa, które pozwala na opodatkowanie odmiennymi stawkami podatku od nieruchomości części tego samego budynku z uwagi na jego wyodrębnienie pod względem prawnym. Skarżący podkreślali, że niezależnie od tego, czy garaż stanowi nieruchomość odrębną od lokalu mieszkalnego, czy też jest jedynie do niego przynależny, w rzeczywistości pełni on tę samą funkcję, polegającą na zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Dodatkowo wskazywali, że to do sprzedającego (dewelopera) należy decyzja co do tego, czy miejsce postojowe będzie stanowiło lokal mieszkalny jako pomieszczenie przypisane do lokalu mieszkalnego, czy też jako udział we współwłasności garażu stanowiącego odrębną nieruchomość. Skarżących niepokoił również fakt, że interesująca ich kwestia od dawna oczekuje na rozstrzygnięcie w Trybunale Konstytucyjnym⁶³⁴. Ponadto problemem jest również brak definicji „garażu” oraz odpowiedniej regulacji przewidującej określenie stawki w podatku od nieruchomości dla tej kategorii obiektów. W poprzednich latach podejmowane były próby ujednolicenia stawek w podatku od nieruchomości w odniesieniu do garaży. Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw przewidywał wprowadzenie definicji garażu, zgodnie z którą za garaż uznano budynek lub jego część do przechowywania lub niezawodowej obsługi samochodów osobowych – w

⁶³⁴ Sygn. akt SK 23/19.

rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Ostatecznie jednak na etapie sejmowym propozycja dotycząca stworzenia definicji garażu została całkowicie usunięta. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się⁶³⁵ do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister wskazał⁶³⁶, że wprowadzenie proponowanego przez Rzecznika rozwiązania wymagałoby przeprowadzenia kompleksowej zmiany w systemie opodatkowania podatkiem od nieruchomości – w celu zrównoważenia zmniejszenia wpływów do budżetów gmin spowodowanego wprowadzeniem jednolitej, niższej niż obecnie, stawki podatku od nieruchomości dla miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych. Przedstawiona w wystąpieniu propozycja mogłaby ponadto wzbudzić wątpliwości z punktu widzenia jej zgodności z konstytucyjnymi zasadami: sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa. Rozwiązanie to oznaczałoby bowiem niczym nieuzasadnione, uprzywilejowane traktowanie podatników posiadających miejsca postojowe w garażach wielostanowiskowych w budynkach wielorodzinnych, w przeciwieństwie do podatników, którzy posiadają pozostałe garaże, np. garaże wolno stojące, zarówno przy zabudowie jednorodzinnej, jak i takie, do których członkom spółdzielni mieszkaniowych przysługuje własnościowe prawo do lokalu. Tym samym wprowadzenie zaproponowanego rozwiązania przyczyniłoby się do jeszcze większego pogłębienia niezadowolenia społecznego z powodu stosowania odmiennych zasad w opodatkowaniu garaży, będącego wynikiem ich zróżnicowanego statusu prawnego. Z uwagi na powyższe aktualnie nie są planowane prace nad wprowadzeniem jednolitej stawki w podatku od nieruchomości dla garaży i miejsc postojowych znajdujących się w budynkach wielomieszkaniowych.

20. Prawo podatkowe a ochrona prywatności

Omówienie: art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia.

⁶³⁵ V.511.386.2019 z 2 lipca 2022 r.

⁶³⁶ Pismo z 28 lipca 2022 r.

21. Problemy systemowe związane z abonamentem RTV

Do Rzecznika masowo wpływają sprawy dotyczące uiszczania opłat abonamentowych. Zgłaszane problemy mają charakter wielopłaszczyznowy, poczynając od kwestii systemowych, znajdujących się we właściwości Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej jako: MKiDN), po liczne skargi na nieprawidłowości, zarówno w funkcjonowaniu Poczty Polskiej S.A. (dalej jako: Poczta Polska) nadzorowanej przez Ministra Infrastruktury, jak i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej jako: KRRiT).

Zasadniczy problem polega na tym, że stosunkowo niewielka liczba rzeczywistych użytkowników odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych uiszcza opłaty abonamentowe. Taki stan, funkcjonujący już od dłuższego czasu, postrzegany jest przez osoby respektujące obowiązujący porządek prawny jako niesprawiedliwy i naruszający konstytucyjną zasadę powszechności ponoszenia ciężarów publicznych. W tym kontekście problematyczne jest również powiązanie obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej z domniemaniem używania odbiornika przez osoby, które posiadają odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu.

Niezależnie od powyższego, na tle skarg wpływających w sprawach dotyczących opłat abonamentowych można zaobserwować szereg nieprawidłowości związanych z procedurą egzekwowania tego rodzaju należności. Jedną z nich jest utrzymująca się tendencja do automatycznego i masowego kierowania przez Poczta Polską spraw obywateli do egzekucji zaległego abonamentu. Z problemem tym borykają się w szczególności osoby starsze, schorowane, z niepełnosprawnościami, znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej, które niejednokrotnie nie wiedzą, w jaki sposób i gdzie mogą szukać pomocy prawnej. Zdarzały się sytuacje, gdy żądania zapłaty kierowane przez Poczta Polską obejmowały okresy, kiedy opłata była już nienależna. Miały również miejsce przypadki wysyłania upomnień na niewłaściwy adres lub pomyłkowo do osób o tożsamym imieniu i nazwisku. Wiele problemów, z jakimi na co dzień stykają się obywatele, dotyczy również postępowań toczących się przed KRRiT o umorzenie lub rozłożenie na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych. Z analizy skarg obywateli wynika, że wnioski o umorzenie zaległości w opłatach abonamentowych rozpoznawane są przez KRRiT z opóźnieniem. Praktyką stało się także kierowanie przez KRRiT wezwań o uzupełnienie braków formalnych nawet po upływie kilku lat od daty złożenia

wniosku. W ocenie Rzecznika te problemy przemawiają za koniecznością podjęcia działań, które doprowadziłyby do kompleksowych zmian w obowiązującym stanie prawa. Rzecznik zwrócił się⁶³⁷ zatem do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o kompleksowe ustosunkowanie się do zasygnalizowanych kwestii.

W opinii⁶³⁸ MKiDN konieczne jest stabilne finansowanie działań misyjnych nadawcy publicznego. Konieczność zapewniania finansowania publicznego adekwatnego do zadań misyjnych powierzanych nadawcom publicznym podkreślana jest zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ale także w dokumentach przyjmowanych przez organizacje międzynarodowe (w szczególności Radę Europy) oraz w dokumentach unijnych. Opłaty abonamentowe w założeniu mają zapewnić możliwość realizacji zadań misyjnych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji. Dostrzegane są różnego rodzaju mankamenty obecnego systemu finansowania mediów publicznych. Kwestia poprawy obowiązujących w tym zakresie mechanizmów prawnych wymaga szczegółowej i spokojnej debaty publicznej, której efektem mogłaby być zmiana regulacji prawnej dotyczącej sposobu finansowania działalności misyjnej mediów publicznych.

Z kolei Minister Aktywów Państwowych przypomniał⁶³⁹, że zakres obowiązków, dotyczących rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, dokonywania zmian formalno-prawnych oraz uiszczania opłat abonamentowych wynika wprost z przepisów ustawy abonamentowej⁶⁴⁰ oraz z wydanego na podstawie art. 6 ust. 4 tej ustawy rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji⁶⁴¹, które definiuje proces rejestracji odbiorników, zmiany danych oraz wyrejestrowania odbiorników przez abonentów. Podkreślić należy, że obowiązek uiszczania opłat abonamentowych nie jest związany z rejestracją odbiorników w określonym miejscu, lecz z rejestracją odbiorników przez konkretnego abonenta. Zatem zmiana miejsca zamieszkania nie przesądza o nieistnieniu obowiązku. Odnosząc się do kwestii terminu przechowywania dokumentu potwierdzającego wyrejestrowanie odbiorników, Minister wskazał, że dane w rejestrze danych o abonentach stanowią główną bazę wiedzy dla Poczty Polskiej S.A. dotyczącą

⁶³⁷ V.7220.243.2022 z 24 października 2022 r.

⁶³⁸ Pismo z 27 grudnia 2022 r.

⁶³⁹ Pismo z 28 grudnia 2022 r.

⁶⁴⁰ Ustawa z 21 kwietnia 2005 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1689 ze zm.).

⁶⁴¹ Rozporządzenie z 17 grudnia 2013 r. (Dz.U. poz. 1676).

rejestracji lub wyrejestrowania odbiorników RTV. Abonent może wykazać błąd w rejestrze, jeżeli poprze dowodami swoje oświadczenie (np. co do wyrejestrowania odbiornika), zatem przechowywanie tych dowodów leży w jego interesie. Upływ czasu nie zmienia faktu, że oświadczenie co do wyrejestrowania powinno być udokumentowane. Natomiast w przypadku braku opłat Poczta Polska S.A. ma obowiązek prowadzenia działań mających na celu uregulowanie zaległości, w tym przekazania zobowiązania do egzekucji przez właściwy organ egzekucyjny. Działania takie są kierowane wobec wszystkich dłużników, bez względu na wiek, status oraz sytuację materialną. Realizacja zadań kontrolnych przez operatora wyznaczonego oraz działań mających na celu egzekucję zaległości powoduje wnoszenie skarg i reklamacji. Należy jednak podkreślić, że operator, realizując obowiązek ustawowy, nie ma dowolności w różnym traktowaniu osób będących użytkownikami odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych ani uprawnień do umorzenia lub rozłożenia zobowiązania na raty, które zgodnie z art. 10 ustawy abonamentowej przysługują wyłącznie Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

CZĘŚĆ II

Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ ds. równości

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁶⁴², Rzecznik pełni funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania⁶⁴³.

Działania Rzecznika⁶⁴⁴ koncentrują się wokół takich przesłanek dyskryminacji, jak: płeć⁶⁴⁵, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna⁶⁴⁶. Należy jednak mieć na uwadze, że art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. W związku z tym Rzecznik może podjąć działania w przypadkach nierównego traktowania osoby także z innych niż wyżej wymienione przyczyn, jak np. stan zdrowia, status materialny czy doświadczenie migracyjne.

Rzecznik został zobowiązany także do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją⁶⁴⁷. W związku z oczekiwanym wdrożeniem przepisów dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów⁶⁴⁸, planowana jest również zmiana przepisów ustawy o Rzeczniku Praw

⁶⁴² Dalej także jako: ustawa o równym traktowaniu (Dz.U. z 2020 r., poz. 2156).

⁶⁴³ Art. 18 ustawy o równym traktowaniu: „zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania powierza się Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania”.

⁶⁴⁴ W związku z brzmieniem art. 1 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu.

⁶⁴⁵ W tym tożsamość płciowa, zgodnie z orzecznictwem TSUE; por. także wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 września 2020 r., sygn. akt V Ca 2686/19.

⁶⁴⁶ Serwis internetowy RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/rowne-traktowanie>.

⁶⁴⁷ Art. 17b ustawy o RPO; zob. [raporty RPO dostępne w wersji elektronicznej](#).

⁶⁴⁸ 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. Urz. L 188 z 12 lipca 2019 r.), s. 79–93.

Obywatelskich⁶⁴⁹, który może stać się organem odpowiedzialnym także za promowanie zasady równego traktowania.

Negatywne wyróżnienie dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska⁶⁵⁰. W tym celu ustawodawca przewidział szczególną ochronę osób, wobec których naruszono zasadę niedyskryminacji. Rzecznik od chwili wejścia w życie ustawy o równym traktowaniu zwraca jednak uwagę, że gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym, co powinno być zmienione⁶⁵¹. Niezbędne wydaje się otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie ustawy o równym traktowaniu.

Powyższe zmiany powinny przebiegać komplementarnie do poszerzenia kompetencji organu równościowego w rozumieniu właściwych dyrektyw UE⁶⁵² o świadczenie niezależnej pomocy osobom, które doznały dyskryminacji. Krajowy organ ds. równego traktowania powinien mieć możliwość działania w sprawach dotyczących dyskryminującego traktowania zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i podmiotów prywatnych⁶⁵³. W obecnym stanie prawnym kompetencje RPO aktualizują się w pełni w sprawach, w których naruszenia zasady równego traktowania dopuścił się podmiot działający w ramach władztwa

⁶⁴⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, dostęp pod adresem: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12356556> [dostęp: 4 stycznia 2023 r.].

⁶⁵⁰ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II PK 169/10, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt II PK 288/10.

⁶⁵¹ XI.070.8.2020 z 17 maja 2022 r.

⁶⁵² Dyrektywy 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. L 180 z 19 lipca 2000 r., s. 22), dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. L 373 z 21 grudnia 2004 r., s. 37) i dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. L 204 z 26 lipca 2006 r., s. 23).

⁶⁵³ Por. np. pkt 1.1.2. zalecenia Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości, Dz. Urz. L 167 z 4 lipca 2018 r., s. 28, który nie ogranicza zakresu działania organów równościowych do sporów wertykalnych. Zob. także wystąpienie RPO do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, XI.070.8.2020 z 16 marca 2021 r. i 10 stycznia 2022 r. oraz M. Kułak, Analiza poprawności implementowania do polskiego porządku prawnego dyrektyw Unii Europejskiej w obszarze równego traktowania, ekspertyza przygotowana na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/m-kulak-analiza-poprawnosci-implementowania-dyrektywyrownosciowej>.

publicznego⁶⁵⁴, co odpowiada mandatowi określone w art. 80 Konstytucji. Konstytucyjny mandat Rzecznika nie obejmuje natomiast relacji pomiędzy podmiotami prawa prywatnego.

W 2022 r. przyjęty i opublikowany został Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030⁶⁵⁵, co należy ocenić pozytywnie. W programowaniu polityki równościowej nastąpiła 5-letnia luka – poprzedni Program dotyczył lat 2013–2016. Ponadto postulaty Rzecznika do treści Krajowego Programu, m.in. dotyczące 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 dokumentu⁶⁵⁶.

Rzecznik postuluje opracowanie kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej, z uwzględnieniem przemocy domowej. Działania i strategie w obszarze zapobiegania i zwalczania wszelkich form przemocy wobec kobiet powinny być ponadto powiązane z krajową strategią równości (płci).

Ze skarg indywidualnych wpływających do RPO wyłania się problem braku zrozumienia dla środków podejmowanych w celu wyeliminowania faktycznej nierówności doświadczanej przez daną grupę osób ze względu na posiadaną przez nie cechę, tzw. działań wyrównawczych, dopuszczonych zarówno na gruncie ustawy o równym traktowaniu, jak i Kodeksu pracy⁶⁵⁷.

Dążenie do urzeczywistnienia zasady równości, w tym przez wyeliminowanie stereotypów, uzasadnia także podejmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego działań na rzecz realizacji konstytucyjnej zasady równości i niedyskryminacji⁶⁵⁸. Dopuszczalne jest podejmowanie przez samorządy rozwiązań o charakterze organizacyjnym, służących nadaniu polityce równościowej wyższej

⁶⁵⁴ Por. art. 80 Konstytucji.

⁶⁵⁵ Uchwała Rady Ministrów nr 113 z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 (M.P. z 2022 r. poz. 640).

⁶⁵⁶ XI.070.8.2020 z 1 grudnia 2020 r., 16 marca 2021 r., 10 stycznia 2022 r., 17 maja 2022 r.

⁶⁵⁷ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1320, t.j. ze zm.).

⁶⁵⁸ D. Szcześciło, Analiza dopuszczalności podejmowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego działań na rzecz równego traktowania w świetle zasady legalizmu, przygotowana na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

rangi, chodzi m.in. o powoływanie pełnomocników do spraw równego traktowania czy rad konsultacyjno-doradczych działających w tej sferze.

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 niepełnosprawnych⁶⁵⁹, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji.

RPO 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 agendami⁶⁶⁰. W 2022 r. Rzecznik przeprowadził konsultacje z ECRI, w ramach trwającego 6. cyklu monitoringowego. Rzecznik współpracuje także z innymi niezależnymi organami ds. równego traktowania w ramach sieci EQUINET – europejskiego stowarzyszenia organów ds. równego traktowania⁶⁶¹.

Ponadto Rzecznik angażuje się w debatę i działania na rzecz opracowania nowej konwencji o prawach osób starszych, współpracując m.in. z Grupą roboczą ONZ do spraw starzenia się (OEWSGA) 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 uchodźców z Ukrainy

Po 24 lutego granicę polsko-ukraińską przekroczyło niemal 9 milionów osób, a ponad 1,5 miliona zostało zarejestrowanych w Polsce jako osoby podlegające ochronie czasowej. Kwestie równego traktowania tej grupy osób oraz osób w ramach tej grupy stały się jednym z wiodących tematów w działalności Rzecznika.

Mając na uwadze warunki realizacji prawa do edukacji, Rzecznik w 2022 r. zrealizował badanie społeczne w szkołach podstawowych dotyczące dostosowania

⁶⁵⁹ XI.516.1.2015 z 1 września 2022 r.

⁶⁶⁰ W szczególności: Komitetem ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej [CERD], Komitetem Praw Osób Niepełnosprawnych [CRPD], Komitetem ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet [CEDAW], Europejską Komisją Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji [ECRI], Grupą ekspertów do spraw przemocy wobec kobiet i przemocy domowej [GREVIO].

⁶⁶¹ Zob. <https://equineteurope.org/>.

ich funkcjonowania do potrzeb uczniów pochodzących z Ukrainy, w szczególności integracji tej grupy uczniów ze społecznością szkolną oraz zapewnienia im niezbędnego wsparcia w związku z ich szczególnymi potrzebami.

W 2022 r. wśród uchodźców z Ukrainy dużą grupę stanowiły osoby z niepełnosprawnościami. Rzecznik zaproponował⁶⁶² uwzględnienie możliwości wydania orzeczenia o niepełnosprawności w oparciu o zaświadczenie lekarza i przedłożone ukraińskie orzeczenie o niepełnosprawności. Ponadto zarekomendował rozszerzenie kryteriów wsparcia w ramach programów finansowanych ze środków PFRON, aby nie obejmowało ono tylko pomocy w zaopatrywaniu w wyroby medyczne, ale uwzględniało również inne formy wsparcia, tj. tłumaczenie na ukraiński język migowy, urządzenia wspierające czy mechanizmy zasilające do nich (np. baterie do implantów słuchu).

Należy również zwrócić uwagę na potrzeby dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami w procesie edukacji⁶⁶³. Uczniowie, którzy przybyli z Ukrainy, wymagają wsparcia specjalistów posługujących się językiem ukraińskim w poradniach, szkołach i przedszkolach. Potrzeba ta nie ogranicza się wyłącznie do zapewnienia pomocy nauczyciela wspierającego, ale obejmuje również pomoc innych specjalistów, takich jak psychologowie, terapeuci, rehabilitanci, logopedzi lub inni – tak aby każdy uczeń mógł się rozwijać w warunkach zgodnych z zasadami edukacji włączającej. W odpowiedzi na te postulaty rozporządzeniem uregulowano zatrudnienie osoby niebędącej nauczycielem, a posiadającej odpowiednie przygotowanie do realizacji określonych przez dyrektora zadań w tym zakresie⁶⁶⁴. Zapewniono również możliwość przyjęcia ucznia z niepełnosprawnością, będącego obywatelem Ukrainy, do każdego typu placówki oświatowej na podstawie oświadczenia rodziców lub osoby sprawującej bieżącą pieczę nad dzieckiem o złożeniu do poradni psychologiczno-pedagogicznej wniosku o wydanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, tak aby mógł realizować obowiązek edukacyjny zgodnie z jego potrzebami⁶⁶⁵.

⁶⁶² XI.811.2.2022 z 27 czerwca 2022 r.

⁶⁶³ XI.811.1.2022 z 16 sierpnia 2022 r.

⁶⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz.U. z 2022 r., poz. 645 ze zm.).

⁶⁶⁵ Zob. § 12 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz.U. z 2022 r., poz. 645 ze zm.).

Rzecznik skierował uwagę na sytuację społeczności romskiej⁶⁶⁶, której członkowie przybywają do Polski z terytorium Ukrainy, a dla których uzyskanie adekwatnej do sytuacji pomocy na terytorium Polski nie zawsze jest możliwe. Wpływały skargi, głównie od aktywistów wspierających migrantów, wskazujące na uprzedzenia i stygmatyzację, z jakimi Romowie mieli spotykać się w niektórych punktach recepcyjnych, a także brak dostosowanego do potrzeb wsparcia, np. w zakresie warunków zamieszkania umożliwiających wspólne pozostawanie grupy rodzinnej.

Rzecznik podjął również dwa postępowania wyjaśniające dotyczące Romów przebywających w Przemyślu. Pierwsza sprawa dotyczyła likwidacji Centrum recepcyjnego dla uchodźców wojennych z Ukrainy⁶⁶⁷, znajdującego się w dawnym sklepie wielkopowierzchniowym przy ul. Lwowskiej, bez zapewnienia przebywającym tam cudzoziemcom (w większości były to osoby pochodzenia romskiego) zastępczego miejsca pobytu. Druga sprawa dotyczyła osób pochodzenia romskiego, głównie matek z dziećmi, nocujących na korytarzu dworca kolejowego w Przemyślu⁶⁶⁸.

Na sytuację osób należących do grup wrażliwych Rzecznik zwrócił również uwagę w kontekście konieczności zapewnienia bezpieczeństwa mieszkaniowego osobom z doświadczeniem uchodźczym, które należą do tych grup – przede wszystkim kobietom, które doświadczyły przemocy, osobom z niepełnosprawnościami, osobom starszym oraz osobom o romskim pochodzeniu⁶⁶⁹. Rzecznik podnosił też, że niektóre z tych osób mogły doświadczyć wykluczenia lub bezdomności już w kraju pochodzenia, a po przyjeździe do Polski nie mogły skorzystać z pomocy osób prywatnych.

Dominujący udział kobiet i dziewcząt wśród osób uciekających przed wojną w Ukrainie do Polski aktualizował obowiązek organów państwa zapewnienia ochrony ich praw przed wszelkimi naruszeniami, w szczególności w postaci przemocy ze względu na płeć, włącznie z przemocą seksualną, na którą są narażone także w przestrzeni publicznej, a w przypadku takiego naruszenia zapewnienia, że kobiety uzyskają odpowiednie wsparcie: prawne, psychologiczne i medyczne, realizowane we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Stąd Rzecznik

⁶⁶⁶ XI.518.9.2022 z 4 marca 2022 r.

⁶⁶⁷ XI.543.315.2022.

⁶⁶⁸ XI.540.77.2022.

⁶⁶⁹ IV.7210.15.2022 z 6 września 2022 r.

podkreślił potrzebę skutecznego przeciwdziałania i karania przestępstwa handlu ludźmi⁶⁷⁰.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Pomimo normatywnego zabezpieczenia zasady równości płci, jej osiągnięcie w praktyce nadal pozostaje wyzwaniem. Potwierdza to tzw. Gender Equality Index – wskaźnik równouprawnienia płci stosowany przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) do pomiaru postępów w zakresie równouprawnienia płci w UE i jej państwach członkowskich. Polska w 2022 r., uzyskując 57,7 na 100-punktowej skali, oznaczającej pełną równość kobiet i mężczyzn, zajęła 21. miejsce w UE pod względem wskaźnika równouprawnienia płci. Wynik ten jest o 10,9 punktu niższy od tego, który osiągnęła UE jako całość. Dodatkowo na przestrzeni lat stan równości płci w Polsce utrzymuje się na podobnym – niezadowolającym – poziomie: od 2010 roku Polska odnotowała wzrost zaledwie o 2,2 punktu⁶⁷¹.

Pomimo niewielkiej poprawy, różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn są nadal widoczne, najbardziej w obszarze władzy (34,4 punktu). Zwraca tu uwagę podwójne obciążenie kobiet: pracą zawodową i obowiązkami domowymi, w tym opiekuńczymi, które stanowi jedną z głównych barier na ich ścieżce kariery zawodowej i trudności w osiągnięciu rzeczywistej równości płci. Gender Equality Index 2022, uwzględniający społeczno-ekonomiczne konsekwencje pandemii COVID-19, potwierdza ten trend. Wynika z niego, że praca w gospodarstwie domowym w polskich realiach spoczywa przede wszystkim na kobietach⁶⁷², także praca opiekuńcza w większym stopniu jest udziałem kobiet niż mężczyzn⁶⁷³.

W związku z powyższym Rzecznik wskazywał na sposób implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca

⁶⁷⁰ XI.518.8.2022 z 4 marca 2022 r., XI.518.9.2022 z 8 kwietnia 2022 r.

⁶⁷¹ Zob. Gender Equality Index, wyniki dla Polski w 2022 r., dostęp pod adresem: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022/country/PL> [dostęp: 4 stycznia 2023 r.].

⁶⁷² W 2021 r. 67% kobiet i 23% mężczyzn w Polsce zadeklarowało wykonywanie prac w gospodarstwie domowym całkowicie lub w większości samodzielnie. Tym samym kobiety poświęcały więcej czasu na prace domowe niż mężczyźni, a różnicę tę na poziomie 44% uznać należy za istotną.

⁶⁷³ W 2021 r. 42% kobiet i 27% mężczyzn zadeklarowało, że sprawuje opiekę i nadzór nad dziećmi w całości lub w większości samodzielnie. Podczas pandemii więcej kobiet niż mężczyzn (odpowiednio 42% i 28%) spędzało ponad 4 godziny dziennie, opiekując się dziećmi w wieku od 0 do 11 lat.

2019 r.⁶⁷⁴ w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE⁶⁷⁵. Prawidłowa implementacja dyrektywy wymaga usunięcia ekonomicznych czynników zniechęcających kobiety do pełnego uczestnictwa w rynku pracy, a mężczyzn do podejmowania obowiązków opiekuńczych. Tymczasem niektóre z propozycji rozwiązań prawnych zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁶⁷⁶, mającym implementować dyrektywę, rodzą ryzyko, że decyzja o skorzystaniu z urlopu rodzicielskiego – przy uwzględnieniu luki płacowej na niekorzyść kobiet⁶⁷⁷ – będzie nadal częściej podejmowana przez kobiety niż mężczyźni, utrzymując aktualnie odnotowywany trend znikania kobiet z rynku pracy w przypadku realizacji obowiązków rodzicielskich.

W ocenie Rzecznika wyeliminowanie stereotypów i bazujących na nich uprzedzeń prowadzących do dyskryminacji ze względu na płeć wymaga w pewnych szczególnych sytuacjach odmiennego traktowania kobiet i mężczyzn, aby wyrównać faktyczne i systemowe nierówności obu płci, co w praktyce w dalszym ciągu oznacza różnicowanie sytuacji najczęściej na korzyść kobiet. Rzecznik zdecydował o potrzebie zbadania kwestii równego traktowania kobiet i mężczyzn w postępowaniach sądowych dotyczących pieczy nad dziećmi⁶⁷⁸. Do Rzecznika docierały bowiem sygnały o możliwym dyskryminacyjnym traktowaniu stron tych postępowań, związanym ze stereotypowym postrzeganiem ról społecznych kobiet i mężczyzn.

Rzecznik istotną wagę przykładą do przeciwdziałania wszelkim formom przemocy, które stanowią jeden z najpoważniejszych przejawów naruszeń podstawowych praw i wolności człowieka. W związku z tym Rzecznik oczekuje, że instytucje państwowe będą efektywnie wypełniać swoje zobowiązania w

⁶⁷⁴ Dz. Urz. L 188 z 12 lipca 2019 r., s. 79.

⁶⁷⁵ XI.022.1.2022 z 7 marca 2022 r. oraz z 19 września 2022 r.

⁶⁷⁶ Dostęp pod adresem: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12356556> [dostęp: 4 stycznia 2022 r.].

⁶⁷⁷ Według danych GUS luka płacowa w październiku 2020 r. wynosiła w Polsce 4,8% (bez uwzględniania wypłat z zysku, dodatkowych wynagrodzeń rocznych i nagród uznaniowych). Oznacza to, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto mężczyzn wynosiło 6126,15 PLN, a kobiety – 5343,07 PLN. Zob. Różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w Polsce w 2020 roku, dostęp pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/roznice-w-wynagrodzeniach-kobiet-i-mezczyzn-w-polsce-w-2020-roku,12,3.html> [dostęp: 4 stycznia 2022 r.].

⁶⁷⁸ Badanie pn. Równe traktowanie matek i ojców w postępowaniach sądowych dotyczących pieczy nad dziećmi.

przedmiocie przeciwdziałania przemocy i zapewniać osobom pokrzywdzonym nią kompleksową pomoc.

Powinno się to odbywać z uwzględnieniem faktu, że w przypadku kobiet przemoc doświadczana przez nie ze względu na płeć jest wyrazem nierówności płci – w międzynarodowym⁶⁷⁹ i europejskim⁶⁸⁰ systemie ochrony praw człowieka przemoc wobec kobiet ze względu na płeć jest uznawana – w szczególności – za skrajną formę dyskryminacji kobiet.

Konieczne jest też uwzględnienie specyficznej sytuacji określonych grup kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć: kobiet rromskiego pochodzenia, kobiet starszych, kobiet nieheteronormatywnych, kobiet z niepełnosprawnościami czy kobiet-migrantek, co znacznie uwypukliła wojna w Ukrainie.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego mechanizmu monitorującego wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁶⁸¹, o którym mowa w art. 33 ust. 2 tego aktu. Przestrzeganie Konwencji przez państwa-strony jest oceniane przez Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD). W 2022 r. upłynęły już 4 lata od wydania przez to ciało rekomendacji dla Polski po zbadaniu pierwszego sprawozdania z postępów we wdrażaniu postanowień Konwencji. Pomimo upływu tego terminu rekomendacje Komitetu nadal nie zostały przetłumaczone na język polski i opublikowane w formach dostępnych, aby każdy zainteresowany mógł się z nimi zapoznać. Brak dostępu do przetłumaczonych uwag Komitetu utrudnia dążenie do jak najpełniejszej implementacji postanowień Konwencji⁶⁸².

⁶⁷⁹ Zob. General recommendation No. 19 Violence against women, dostęp pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf oraz General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, dostęp pod adresem: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_35_8267_E.pdf [dostęp: 3 stycznia 2023 r.].

⁶⁸⁰ Zob. m.in. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie Opuz przeciwko Turcji, skarga numer 33401/02 oraz GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, dostępny pod adresem: <https://rm.coe.int/grevio-baseline-report-onpoland/1680a3d20b> [dostęp: 3 stycznia 2022 r.].

⁶⁸¹ 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).

⁶⁸² XI.811.2.2018 z 19 września 2022 r.

Działania Rzecznika w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami koncentrują się wokół realizacji prawa do edukacji, zapewniania dostępności architektonicznej, informacyjno-komunikacyjnej i cyfrowej, procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia, możliwości uzyskania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz ochrony przed przemocą osób z niepełnosprawnościami.

W 2022 r. Rzecznik zdecydował o powołaniu pełnomocniczki do spraw wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami⁶⁸³. Głównym zadaniem pełnomocniczki jest podejmowanie działań mających na celu wdrażanie Konwencji, a także upowszechnianie wiedzy o niej. Pełnomocniczka ma wspierać Rzecznika we współdziałaniu z organami władzy publicznej, instytucjami i organizacjami działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

Za istotną zmianę w 2022 r. można uznać dostrzeżenie potrzeb osób z niepełnosprawnościami doświadczających przemocy i podjęcie działań w celu zapewnienia rzeczywistego udziału w postępowaniu karnym. Po interwencji Rzecznika⁶⁸⁴, w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw⁶⁸⁵ został uwzględniony postulat dotyczący stosowania pouczenia z uwzględnieniem wieku, stanu zdrowia i wszystkich cech osoby, które mogą mieć wpływ na zdolność rozumienia lub bycia rozumianym. Istotną zmianą jest również możliwość udziału przy przesłuchaniu osoby pełnoletniej wskazanej przez osobę przesłuchiwaną (osoba wspierająca), jeżeli nie ogranicza to swobody wypowiedzi przesłuchiwanego. Jeżeli osoba przesłuchiwana ma problemy z komunikacją językiem mówionym, przesłuchanie przeprowadza się przy wykorzystaniu komunikacji alternatywnej i wspomagającej, którymi się posługuje. W przesłuchaniu bierze również udział biegły mający odpowiednią wiedzę w zakresie komunikacji wspomagającej i alternatywnej. Prace nad wskazaną ustawą, o ile zostaną ukończone, będą stanowić istotny postęp w gwarancjach proceduralnych służących ochronie praw osób z niepełnosprawnościami.

⁶⁸³ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/glowny-koordynator-do-spraw-wdrazania-postanowien-konwencji-o-prawach-osob-z> [dostęp: 5 stycznia 2023 r.].

⁶⁸⁴ XI.022.3.2021 z 1 grudnia 2021 r.

⁶⁸⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy 2615, dostępny pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2615> [dostęp: 22 grudnia 2022 r.].

Po interwencji Rzecznika uwzględniono także potrzeby osób z różnymi niepełnosprawnościami w ramach postępowania kwalifikacyjnego na biegłych rewidentów⁶⁸⁶. W rozporządzeniu Ministra Finansów⁶⁸⁷ została uwzględniona możliwość wydłużenia o połowę czasu trwania egzaminu. W przypadku kandydatów mających trudności z odręcznym rozwiązywaniem pracy egzaminacyjnej istnieje możliwość zdawania egzaminu przy użyciu sprzętu komputerowego.

W obszarze stałego zainteresowania Rzecznika pozostaje sytuacja osób głuchych⁶⁸⁸. Dlatego też Rzecznik m.in. pozytywnie ocenił inicjatywę Senatu podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o języku migowym⁶⁸⁹. Rzecznik podziela stanowisko w zakresie potrzeby zapewnienia osobom głuchym korzystania z wybranego sposobu komunikowania we wszystkich instytucjach publicznych finansowanych ze środków publicznych – nie tylko więc w kontaktach z organami administracji publicznej⁶⁹⁰.

Zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami w sytuacjach zagrożenia jest kolejnym zadaniem państwa wyrażonym w Konwencji. Rzecznik interweniował w sprawie sposobu obsługi zgłoszeń w aplikacji mobilnej Alarm112⁶⁹¹. Pomimo możliwości zgłoszenia zdarzeń przy pomocy oznaczeń graficznych, ograniczona liczba ikon nie pozwala na zgłoszenie potencjalnie wszystkich zagrożeń. W odpowiedzi na kierowane postulaty⁶⁹² została przygotowana zmiana do ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego⁶⁹³. System ma zapewniać możliwość rozmowy wideo w czasie rzeczywistym o rozdzielczości umożliwiającej komunikację w polskim języku migowym.

Rzecznik apelował również o wsparcie osób z niepełnosprawnościami w zakresie mieszkalnictwa, co stanowi jeden z filarów możliwości prowadzenia przez

⁶⁸⁶ XI.070.7.2020 z 13 listopada 2020 r.

⁶⁸⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania kwalifikacyjnego na biegłych rewidentów, Dz.U. z 2022 r., poz. 991.

⁶⁸⁸ Por. Osoby głuche w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje – raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych, wyd. Biuro RPO 2020, dostęp pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Osoby_Gluche_w_Polsce_2020_Wyzwania_i_Rekomendacje.pdf [dostęp: 16 stycznia 2022 r.].

⁶⁸⁹ Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 20).

⁶⁹⁰ XI.022.3.2022 z 22 grudnia 2022 r.

⁶⁹¹ XI.7010.1.2022 z 28 września 2022 r.

⁶⁹² Pismo z 19 października 2022 r.

⁶⁹³ Ustawa z 22 listopada 2013 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 268 i 2445).

te osoby niezależnego życia⁶⁹⁴. W maju 2022 r. Rada Nadzorcza PFRON zatwierdziła program „Samodzielność-Aktywność-Mobilność!” Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe⁶⁹⁵, który jest adresowany m.in. do organizacji pozarządowych. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych⁶⁹⁶ podkreślił, że w kolejnym kroku zaplanowano działania wdrażające proces deinstytucjonalizacji poprzez uregulowanie usługi mieszkalnictwa wspomagane na poziomie ustawowym i ujednolicenia jej z usługą mieszkalnictwa chronionego.

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 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, przekazał uwagi do przedstawionych przez Radę do Spraw Społecznych Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP założeń, podkreślając, że jest to niezwykle istotny projekt ustawy z perspektywy osób z niepełnosprawnościami⁶⁹⁷. Rzecznik kontynuuje współpracę w tym zakresie.

Do Rzecznika wpływały również liczne skargi związane z funkcjonowaniem programów finansowanych z Funduszu Solidarnościowego. Skarżący wyrażali obawy co do wprowadzanych limitów kwalifikowanych wydatków związanych ze wsparciem asystenckim, a także co do kręgu osób mogących pełnić rolę asystenta – aktualnie przepisy wyłączają z możliwości pełnienia funkcji asystenta członków rodziny osoby, która ubiega się o taką usługę. Jednocześnie same osoby z niepełnosprawnościami podkreślają, że większym zaufaniem darzą osoby im bliskie, które nie mogą zostać zatrudnione jako ich asystenci w związku z założeniem, że asystencja ma służyć uniezależnieniu się osoby z

⁶⁹⁴ XI.7061.10.2022 z 17 maja 2022 r.

⁶⁹⁵ Informacja o programie dostępna na stronie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pod adresem: <https://www.pfron.org.pl/aktualnosci/szczegoly-aktualnosci/news/program-samodzielnosci-aktywnosc-mobilnosc-wspomagane-spoledznosci-mieszkaniow/> (dostęp: 22 grudnia 2022 r.).

⁶⁹⁶ Pismo z 1 lipca 2022 r.

⁶⁹⁷ XI.503.4.2016 r. z 11 maja 2022 r.

niepełnosprawnością. Rzecznik przedstawił te kwestie Pełnomocnikowi Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych⁶⁹⁸.

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 dostosowanych 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, który z tego tytułu ponoszą rodzice, realizując dowóz we własnym zakresie.

Rzecznik przystąpił do postępowania przed WSA w sprawie trudności z zapewnieniem bezpłatnego transportu i opieki do wybranej placówki oświatowej. Propozycja gminy obejmowała jedynie odcinek trasy od dworca kolejowego w miejscu zamieszkania do dworca kolejowego w miejscowości, gdzie położone jest przedszkole. W swoim stanowisku Rzecznik podkreślił⁶⁹⁹, że ułatwienia w zakresie dojazdu do placówek edukacyjnych uczniów z niepełnosprawnościami stanowią narzędzie realizacji prawa do edukacji oraz gwarantują dostępność edukacji na zasadach równych szans dla wszystkich uczniów i mogą być rozumiane jako element szeroko rozumianej polityki w dziedzinie edukacji. Zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki powinno uwzględniać indywidualne potrzeby dziecka oraz jego trudności wymienione w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego. WSA uwzględnił⁷⁰⁰ argumentację przedstawioną w piśmie Rzecznika i uznał, że propozycja gminy musi obejmować całą trasę od miejsca zamieszkania do przedszkola (od drzwi do drzwi) oraz uwzględniać obiektywne trudności dziecka wynikające ze zgromadzonej dokumentacji medycznej oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, a zatem zapewniać odpowiednie warunki transportu⁷⁰¹.

Na zlecenie Rzecznika przeprowadzone zostało również badanie dotyczące uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w szkołach podstawowych, w szczególności zakresu wsparcia udzielanego uczniom z tej grupy przez nauczyciela

⁶⁹⁸ XI.7061.6.2022 z 18 lutego 2022 r.

⁶⁹⁹ XI.7036.31.2021 z 28 września 2022 r.

⁷⁰⁰ Wyrok WSA z 6 października 2022 r., sygn. akt III SA/Gd 120/22.

⁷⁰¹ Orzeczenie jest nieprawomocne, w sprawie została złożona skarga kasacyjna – RPO przedstawił swoje stanowisko przed NSA pismem z dnia 10 stycznia 2023 r. W niniejszej sprawie wpłynął kolejny wniosek w związku z zaproponowaniem przez gminę dowozu na podobnych zasadach jak w sprawie zawisłej przed NSA.

współorganizującego proces kształcenia, pomoc nauczyciela oraz asystenta ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Wyniki badania wskazują, że jedną z głównych barier utrudniających adekwatne i efektywne wsparcie uczniów jest brak wiedzy po stronie samych nauczycieli i innych pracowników szkół o znaczeniu edukacji włączającej oraz sposobach wsparcia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, ale także całej społeczności szkolnej w obliczu wyzwań z tym związanych⁷⁰².

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

Rzecznik od 2015 r. czynnie angażuje się w prace ONZ na rzecz opracowania i przyjęcia nowej konwencji o prawach osób starszych⁷⁰³. 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 w odniesieniu do osób starszych zasada równego traktowania nie jest przestrzegana. W 2022 r. Rzecznik przygotował w kolejnych obszarach tematycznych swój wkład na 12. Sesję OEWGA, która odbyła się w kwietniu 2022 r.⁷⁰⁴, podtrzymując swój pogląd, że wiążący międzynarodowy instrument prawny zapewniłby najsilniejszą ochronę praw osób starszych.

Pandemia COVID-19, która objęła Polskę na początku 2020 r. była i jest trudnym doświadczeniem dla całego społeczeństwa. Zwłaszcza na początku pandemii przeważały komunikaty, że na ciężki przebieg choroby i śmierć narażone są przede wszystkim starsze osoby. Pandemia stanowi także test dla rządzących państwem z realizacji tzw. działań pozytywnych (afirmatywnych), które w swoim zamierzeniu mają na celu wyrównanie szans grup narażonych na gorsze traktowanie.

⁷⁰² Raport RPO z tego badania zostanie opublikowany w 2023 r.

⁷⁰³ 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.

⁷⁰⁴ Zob. <https://social.un.org/ageing-working-group/twelfthsession.shtml>.

W badaniu⁷⁰⁵ zrealizowanym na zlecenie Rzecznika skoncentrowano się na osobach starszych, ze względu na odrębne wyzwania i zakres problemów dotyczących najmłodszych i najstarszych pokoleń. Celem tego badania było wsłuchanie się w głos osób starszych i ich postrzegania wsparcia zaoferowanego przez rząd.

Zebrane dane wykazały też, że najtrudniejszy dostęp do wsparcia mają te osoby, które wydawałoby się najbardziej tego potrzebują – osamotnione lub o ograniczonych możliwościach samodzielnego funkcjonowania. To zjawisko podkreśla wagę zrozumienia, czym jest dyskryminacja krzyżowa – czyli sytuacja, w której dana osoba jest narażona na gorsze traktowanie lub wykluczenie ze względu na więcej niż jedną cechę – w tym wypadku wiek i niepełnosprawność powiązana zmniejszającymi się z wiekiem możliwościami fizycznymi i poznawczymi. Niewątpliwie wyniki badania wskazują skalę wyzwania – nie są to jednostki, ale setki tysięcy osób w skali kraju. To wymaga rozwiązań systemowych, zwłaszcza że liczba osób starszych będzie w najbliższych latach szybko rosła ze względu na wchodzenie w wiek 80+ osób urodzonych w trakcie wyżu powojennego.

Rzecznik przekazał raport z badania przy piśmie skierowanym do Minister Rodziny i Polityki Społecznej⁷⁰⁶. W odpowiedzi Minister wymieniła szereg działań podejmowanych ze strony Ministerstwa (np. infolinię uruchomioną w czasie pandemii), wskazując na odpowiedzialność służb pomocy społecznej za docieranie do osób starszych potrzebujących wsparcia⁷⁰⁷. W odpowiedzi nie odniesiono się bezpośrednio do problemu braku skutecznego informowania osób starszych ani nie wskazano na ewentualne środki zaradcze, przedstawiając jedynie założenia przyjętej Uchwałą nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. Strategii rozwoju usług społecznych, polityki publicznej do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)⁷⁰⁸. Strategia ta wskazuje na potrzebę koordynacji działań lokalnych ukierunkowanych także na wsparcie osób starszych. Temat prawa do informacji i zapewnienia adekwatnego do potrzeb wsparcia pozostaje zatem nadal otwarty i będzie przedmiotem zainteresowania Rzecznika w jego dalszych działaniach.

⁷⁰⁵ Raport RPO pt. [Wsparcie osób starszych w czasie pandemii](#) (dostęp: 5 stycznia 2023 r.).

⁷⁰⁶ XI.415.1.2022 z 28 września 2022 r.

⁷⁰⁷ Pismo z 26 października 2022 r.

⁷⁰⁸ Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 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. z 2022 r. poz. 767.

Do Rzecznika wpływały także wnioski odnoszące się do ograniczeń dla osób starszych w dostępie do usług publicznych (bezpłatne przejazdy komunikacją miejską uzależnione od wieku i posiadania dodatkowego dokumentu wydawanego przez gminę)⁷⁰⁹, wymiaru sprawiedliwości (forma składania dokumentacji w sądzie)⁷¹⁰ oraz w prawie do prowadzenia działalności gospodarczej (forma składania comiesięcznych rozliczeń z ZUS)⁷¹¹. Wspólnym mianownikiem tych spraw jest konieczność skorzystania z elektronicznych sposobów komunikowania się odpowiednio z urzędami lub sądem. Brak możliwości komunikacji z instytucjami publicznymi w sposób inny niż elektroniczny stanowi przykład dyskryminacji pośredniej, kiedy to rozwiązanie pozornie neutralne *de facto* wyklucza określoną grupę osób, w tym wypadku osoby starsze.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega trudną sytuację, w jakiej znajdują się osoby LGBT, i stara się przeciwdziałać zjawiskom nierównego traktowania i dyskryminacji tej grupy osób. Rzecznik apeluje o szacunek dla godności drugiego człowieka, będącej nieprzekraczalną granicą wolności wypowiedzi.

W 2022 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 transpłciowe⁷¹². 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 podejmujące. Sądy administracyjne, rozpatrując te sprawy merytorycznie, 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

⁷⁰⁹ V.565.1.2023.

⁷¹⁰ V.510.222.2022.

⁷¹¹ VII.801.2.2022.

⁷¹² Zob. Uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” sprzeczne z zasadą legalizmu i prawami człowieka. Pierwsze sądowe skargi RPO <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarzy-do-sadow-uchwaly-samorzadow-o-przeciwdzialaniu-ideologii-lgbt> oraz Uchwały „anty-LGBT” – sprzeczne także z prawem europejskim. Nowe zarzuty skarg RPO do sądów i kolejne skargi <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwaly-anty-lgbt-sprzeczne-takze-z-prawem-europejskim> (dostęp: 4 stycznia 2023 r.).

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. W dniu 28 czerwca 2022 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne złożone od czterech wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych⁷¹³ – tym samym orzeczenia te stały się prawomocne, a ich treść została potwierdzona przez najwyższą instancję sądową.

Z uwagi na to, że omawiane uchwały nadal obowiązują w części gmin i powiatów, Rzecznik wystąpił do 24 gmin i 12 powiatów z apelem o podjęcie czynności w celu ich uchylenia⁷¹⁴. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził bowiem, że samorządowe uchwały „anty-LGBT” podjęto bez podstawy prawnej i są nieważne z powodu rażącego naruszenia prawa. W związku z tym organy samorządów, w których takie uchwały jeszcze obowiązują, powinny uwzględnić ich ocenę prawną dokonaną przez NSA. Dalsze obowiązywanie uchwał naraża mieszkańców nie tylko na nierówne traktowanie, ale także na utratę finansowego wsparcia ze środków unijnych. Rzecznik będzie kontynuował swoje działania w tym zakresie, ponieważ – mimo wywołania odpowiedniego orzecznictwa sądowego – problem nie został rozwiązany.

Rok 2022 przyniósł wzrost roli orzecznictwa sądowego, które wobec braku uregulowań prawnych lub ich niejednolitego stosowania ma znaczący wpływ na rzeczywistą sytuację prawną osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce.

Wobec braku przepisów prawnych regulujących procedurę 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 Rzecznikowi 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

⁷¹³ W sprawach uchwał: Rady Gminy Serniki, Rady Gminy Osiek, Rady Gminy Istebna oraz Rady Gminy Klwów.

⁷¹⁴ XI.505.10.2020 z 28 listopada 2022 r. Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-uchwały-anty-lgbt-samorzady-odpowiedzi> (dostęp: 16 stycznia 2023 r.).

możliwie najpełniej realizujący standard międzynarodowy 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”⁷¹⁵. Podkreślić jednak trzeba, że działania prowadzone na drodze sądowej, w tym postępowania strategiczne, nie zastąpią niezbędnych zmian w przepisach prawa.

W 2022 r. Rzecznik zwracał również uwagę na sytuację osób interplciowych. W ramach podjętego postępowania wyjaśniającego skierował wystąpienia do Ministra Zdrowia oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia⁷¹⁶, a także Rzecznika Praw Pacjenta⁷¹⁷. Do Rzecznika wpłynęły wnioski dotyczące operacji przeprowadzanych na tych osobach w celu nadania cech biologicznych jednej z płci. Te często nieodwracalne zabiegi, pomimo braku zasadniczych medycznych wskazań, dokonywane są rutynowo zanim dziecko – ze względu na swój wiek, a więc i stopień dojrzałości – jest w stanie podjąć własną, świadomą decyzję o interwencji medycznej.

Rzecznik postuluje również niezbędne 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, prywatnej i zawodowej⁷¹⁸.

Pokreślenia wymaga, że w Krajowym Programie na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030 nie uwzględniono problemów osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, które wymagają rozwiązania.

Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

Rzecznik stoi na stanowisku, że na skuteczny 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, ale też katalog pozytywnych obowiązków państwa w zakresie utrzymania i rozwoju kultury, języka i tożsamości grup mniejszościowych.

⁷¹⁵ Zob. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Postepowania_w_sprawach_o_ustalenie_plci.pdf [dostęp: 4 stycznia 2023 r.]. Pod koniec 2022 r. podjęto pracę nad aktualizacją Przewodnika, jego nowe wydanie planowane jest na 2023 r.

⁷¹⁶ XI.573.1.2021 z 1 lutego 2022 r.

⁷¹⁷ XI.573.1.2021 z 7 listopada 2022 r.

⁷¹⁸ XI.070.8.2020 z 10 stycznia 2022 r.

Wśród badanych w Biurze RPO spraw dotyczących ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych, w tym przypadku prawa do zachowania odrębnej tożsamości kulturowej, znalazła się w szczególności sprawa zmiany w finansowaniu i realizacji prawa mniejszości niemieckiej do nauczania własnego języka i nauki w tym języku. Pod koniec 2021 r. Sejm RP w projekcie ustawy budżetowej ograniczył wysokość środków przewidzianych pierwotnie w budżecie państwa, w części dotyczącej subwencji oświatowej, na nauczanie języka mniejszości narodowych i etnicznych. Zmiana ta dotknęła wyłącznie mniejszość niemiecką. Celem przyjętej do budżetu poprawki było przeznaczenie pozyskanych w ten sposób środków na rzecz zwiększenia wydatków na nauczanie języka polskiego w Niemczech.

W tej sprawie Rzecznik skierował wystąpienia do Marszałka Senatu RP oraz Prezesa Rady Ministrów⁷¹⁹, w których podkreślił, że ograniczanie wydatków budżetowych nie powinno odbywać się kosztem społeczności lub grup, które i tak doświadczają marginalizacji w różnych sferach życia społecznego czy kulturalnego, i do których wspierania instytucje państwowe są w sposób szczególny zobowiązane. Wskazano również, że w obecnych warunkach, bez zaangażowania państwa i jego instytucji, utrzymanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości będzie zadaniem niewykonalnym. Niestety w odpowiedzi, którą Rzecznik otrzymał od Ministra Edukacji i Nauki, zapowiedziane zostały zmiany prawne, będące konsekwencją uchwalonej ustawy budżetowej, co zostało zrealizowane poprzez zmiany w odpowiednich rozporządzeniach Ministra Edukacji i Nauki. W związku z tym Rzecznik ponownie wystąpił⁷²⁰ do Prezesa Rady Ministrów, wskazując, że przyjęcie uregulowań prawnych, ograniczających dostęp do nauki języka wyłącznie mniejszości niemieckiej, ma charakter dyskryminujący i jako takie pozostaje w sprzeczności z normami konstytucyjnymi i wiążącym RP prawem międzynarodowym. RPO wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o skorzystanie z uprawnienia umożliwiającego uchylene wprowadzonych rozporządzeń przez Radę Ministrów na wniosek PRM. W odpowiedzi Kancelarii PRM wskazano, że skorzystanie z tego uprawnienia jest fakultatywne i byłoby przedwczesne wobec braku poddania kontroli rozporządzeń przez Trybunał Konstytucyjny. Rzecznik zwrócił się⁷²¹ ponownie do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o dokonanie ponownej

⁷¹⁹ XI.813.18.2021 z 5 stycznia 2022 r.

⁷²⁰ XI.813.18.2021 z 1 marca 2022 r.

⁷²¹ XI.813.18.2021 z 16 grudnia 2022 r.

oceny zasadności skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji przez pryzmat argumentów podniesionych przez Rzecznika, czego wcześniej nie uczyniono.

Należy dodać, że Rzecznik wystąpił⁷²² do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o przekazanie informacji, w jakim zakresie i na jakich zasadach nauczany jest język polski w poszczególnych landach w Republice Federalnej Niemiec. Rzecznik przypomniał, że zgodnie z art. 20 ust. 1 Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.⁷²³, osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej, mają prawo do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiejkolwiek próby asymilacji wbrew ich woli. W art. 21 ust. 1 Traktatu wskazano ponadto, że umawiające się Strony będą dążyć do zapewnienia członkom grup wymienionych w art. 20 ust. 1 odpowiednich możliwości nauczania ich języka ojczystego lub w ich języku ojczystym w publicznych placówkach oświatowych, jak również tam, gdzie to jest możliwe i konieczne, posługiwania się nim wobec władz publicznych. W odpowiedzi Minister Spraw Zagranicznych wyjaśnił, że nauczanie języka polskiego jako języka pochodzenia prowadzone w szkołach publicznych w Niemczech trudno jest uznać za formułę wypełniającą postanowienia Traktatu w zakresie zapewnienia nauki języka ojczystego. Zdaniem MSZ sytuacja nauczania języka polskiego w krajach związkowych nie odpowiada zapotrzebowaniu społeczności polskiej.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała również m.in. sytuacja mniejszości romskiej w Polsce, w szczególności warunków mieszkaniowych na osiedlu w Koszarach⁷²⁴ oraz na osiedlu w Maszkowicach, gdzie RPO podjął interwencję w sprawie pożaru⁷²⁵ w jednym z domów. Rzecznik kontynuował również postępowania wyjaśniające w sprawach zamieszkujących w Polsce Romów

⁷²² VII.7037.90.2022 z 2 lipca 2022 r.

⁷²³ Dz.U. z 1992 r. Nr 14, poz. 56.

⁷²⁴ XI.816.3.2021.

⁷²⁵ XI.816.1.2022.

pochodzących z innych krajów UE, głównie Rumunii i Bułgarii, żyjących w większych polskich miastach: Poznaniu⁷²⁶, Wrocławiu⁷²⁷ i Gdańsku⁷²⁸.

Przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym uprzedzeniami

Polska nie opracowała jak dotąd mechanizmu pozwalającego na możliwie skuteczne szacowanie skali przestępstw z nienawiści. Rzecznik dostrzega także potrzebę 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. Trzeba znaleźć sposób na powstrzymanie lub przynajmniej zmniejszenie negatywnych zjawisk w sieci, jak dezinformacja czy mowa nienawiści – przy poszanowaniu jednak proporcjonalności ingerencji w swobodę i wolność wypowiedzi⁷²⁹.

Postulat 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 w dalszym ciągu pozostaje aktualny.

W ocenie Rzecznika utrzymuje się zjawisko underreportingu⁷³⁰ – dane przedstawiane przez organy państwowe nie odzwierciedlają rzeczywistej skali zdarzeń o charakterze ksenofobicznym i antysemickim⁷³¹. W dalszym ciągu brak jest też 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. Brak informacji i poczucie braku adekwatnej reakcji właściwych organów na zdarzenia, w tym wypełniające znamiona czynu

⁷²⁶ XI.816.10.2021.

⁷²⁷ XI.816.21.2019.

⁷²⁸ XI.816.2.2020.

⁷²⁹ VII.564.4.2022 z 20 lipca 2022 r.

⁷³⁰ Zob. raporty dotyczące Polski wypracowane w ramach projektu OSCE-ODIHR z udziałem RPO – <https://www.osce.org/odihr/412448>.

⁷³¹ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-sciga-sie-propagowanie-i-pochwalanie-faszyzmu-prokuratura-krajowa-w-koncu-ujawnila-rpo>.

zabronionego, może zniechęcać pokrzywdzonych do kierowania zawiadomień i powodować poczucie bezkarności sprawców. Tym samym nie jest spełniany także cel prewencji ogólnej – kształtowania postaw. Dodać ponadto należy, że nie były prowadzone kampanie edukacyjno-informacyjne na rzecz zwalczania nawoływania do nienawiści, podżegania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, czy też rozwiązania problemów związanych z uprzedzeniami i negatywnymi nastrojami względem grup i osób należących do różnych mniejszości, szczególnie narażonych na dyskryminację. Tymczasem niezbędne jest budowanie świadomości przez realizację kampanii społecznych mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji i kształtowanie tolerancji, a także zapobieganie postawom nietolerancji i przestępstwom z nienawiści.

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. Brali oni również udział w wydarzeniach organizowanych przez Akademię Prawa Europejskiego, które dotyczyły m.in. równości kobiet i mężczyzn oraz rozwoju orzecznictwa międzynarodowego w kontekście zakazu dyskryminacji. Rzecznik przygotował także sprawozdanie dla Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) i spotkał się z Przedstawicielami tej organizacji w czasie ich wizyty w Polsce w związku z szóstą rundą monitoringową 28 października 2022 r. Efektem wizyty Komisji będzie sprawozdanie z monitoringu zawierające zalecenia dotyczących środków, które powinny zostać podjęte przez władze krajowe w celu zapobiegania i zwalczania rasizmu i nietolerancji.

Sytuacja uchodźców wojennych, osób opuszczających Ukrainę w związku z konfliktem zbrojnym, korzystających z pomocy i wsparcia w Polsce była głównym tematem spotkania zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przedstawiciela Zespołu ds. Równego Traktowania w Biurze RPO z przedstawicielką Sekretarza Generalnej Rady Europy ds. Migracji i Uchodźców, jej współpracownikami oraz

dyrektorem warszawskiego Biura Rady Europy 3 czerwca 2022 r.⁷³² Natomiast tematyka dotycząca działań polskiego Rzecznika na rzecz ochrony praw migrantów i uchodźców w Polsce, w szczególności w obliczu kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej oraz wybuchu wojny w Ukrainie, była głównym tematem wizyty specjalnego sprawozdawcy Organizacji Narodów Zjednoczonych⁷³³.

Wybrane dane statystyczne

W 2022 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 511 spraw dotyczących problematyki równego traktowania (w roku 2021 – 436 spraw, w roku 2020 – 752 sprawy). Najwięcej spraw w tym obszarze (41,1%) dotyczyło dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Tabela 1. Dane ilościowe dotyczące spraw skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w 2022 r. według przesłanki dyskryminacji

Lp.	Problematyka	Suma	Udział procentowy
1.	zasada równości wobec prawa	4	0,8
2.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji	22	4,3
3.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na płeć	56	11,0
4.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na religię lub wyznanie	6	1,2
5.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na orientację seksualną	28	5,5
6.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wiek	14	2,7
7.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na narodowość	79	15,5

⁷³² Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-uchodzcy-spotkanie-przedstawicielka-rady-europy>.

⁷³³ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-spotkanie-specjalny-sprawozdawca-onz-prawa-migrantow-uchodzcow>.

8.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	210	41,1
9.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne	18	3,5
10.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	4	0,8
11.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową	30	5,9
12.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na wykształcenie, zawód	3	0,5
13.	zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na inne przyczyny	37	7,2
	Razem	511	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: OPCAT)⁷³⁴. 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: KMPT, Krajowy Mechanizm)⁷³⁵.

Kompetencje Krajowego Mechanizmu Prewencji zostały określone w art. 19 OPCAT. Mimo iż w pierwszej kolejności Protokół wymienia przeprowadzanie wizyt prewencyjnych miejsc pozbawienia wolności, to nie są one jedynym narzędziem, jakim KMPT może się posłużyć, badając sposób traktowania osób pozbawionych wolności. Rola KMPT nie kończy się bowiem na wizytacjach – stanowią one początek procesu zmierzającego do poprawy traktowania osób pozbawionych wolności. Konieczne jest uzupełnianie wizytacji innymi działaniami mającymi na celu zapobieganie torturom i niehumanitarnemu traktowaniu. Są to między innymi działania edukacyjne, w tym prowadzenie szkoleń oraz działania związane z podnoszeniem świadomości społecznej czy opiniowanie aktów prawnych.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur stanowi jeden z Zespołów Biura RPO, w którego skład w 2022 r. wchodziło 10 pracowników merytorycznych oraz pracowniczka sekretariatu. Osoby pracujące w KMPT posiadają wykształcenie prawnicze, socjologiczne, politologiczne, resocjalizacyjne, psychologiczne oraz kryminologiczne. W 2022 r. wsparcia udzielali również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych RPO we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach, którzy brali udział w wizytacjach prewencyjnych KMPT jednostek znajdujących się na obszarze właściwości terytorialnej pełnomocników. Ponadto w związku z szerokim

⁷³⁴ 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).

⁷³⁵ Zob. art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).

zakresem zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, wsparcia merytorycznego udzielała interdyscyplinarna Komisja Ekspertów KMPT, której posiedzenie odbyło się 16 marca 2022 r.⁷³⁶

Wybrane zagadnienia będące przedmiotem działań Rzecznika w zakresie krajowego mechanizmu prewencji tortur

Wizytacje

W 2022 r. przedstawiciele KMPT przeprowadzili łącznie 79 wizytacji prewencyjnych, z czego 6 odbyło się w formie online, co spowodowane było sytuacją epidemiczną. Część wizyt miała charakter *ad hoc* – były one ukierunkowane na sprawdzenie warunków detencji i traktowania osób pozbawionych wolności przebywających w jednostkach podległych Straży Granicznej, w związku z obserwowanym wzrostem liczby cudzoziemców przekraczających granicę pomiędzy Republiką Białorusi i Rzeczpospolitą Polską, w tym w sposób nieuregulowany. Ponadto w związku z wybuchem wojny w Ukrainie, przedstawiciele KMPT dokonywali wizytacji *ad hoc* placówek Straży Granicznej rozmieszczonych wzdłuż granicy Polski i Ukrainy. Ich celem było zbadanie sytuacji oraz warunków zatrzymania osób o innym niż ukraińskie obywatelstwie, które nie posiadały ważnych dokumentów tożsamości lub których dokumenty wzbudzały wątpliwości funkcjonariuszy SG, co wymagało dodatkowej weryfikacji tożsamości.

W 2022 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur objął swoim monitoringiem:

- 9 zakładów karnych
- 3 areszty śledcze
- 11 pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji
- 3 młodzieżowe ośrodki wychowawcze
- 2 okręgowe ośrodki wychowawcze
- 4 zakłady poprawcze
- 2 schroniska dla nieletnich
- 1 zakład poprawczy ze schroniskiem dla nieletnich
- 10 placówek całodobowej opieki
- 7 domów opieki społecznej
- 1 zakład opiekuńczo-leczniczy

⁷³⁶ Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/posiedzenie-komisji-ekspertow-kmpt-16-marca>.

- 9 placówek Straży Granicznej
- 6 strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców
- 4 pomieszczenia dla osób zatrzymanych Straży Granicznej
- 2 izby wytrzeźwień
- 4 szpitale psychiatryczne
- 1 miejsce detencji postpenalnej⁷³⁷.

Wystąpienia generalne i ważne pisma

W 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, skierował 8 wystąpień generalnych dotyczących:

1. potrzeby uregulowania zasad przyjmowania do prywatnych domów opieki osób niezdolnych do wyrażenia swej woli⁷³⁸,
2. dostępu osoby zatrzymanej do obrońcy od początku zatrzymania oraz potrzeby wprowadzenia do Kodeksu karnego odrębnego przestępstwa tortur⁷³⁹,
3. braku w ofertach kantyn więziennych produktów spożywczych dla osób ze specjalnymi wymaganiami żywieniowymi⁷⁴⁰,
4. postępów w zakresie implementacji międzynarodowych wytycznych dotyczących przesłuchań i gromadzenia informacji, tzw. Zasad Mendeza⁷⁴¹,
5. monitorowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich deportacji cudzoziemców⁷⁴²,
6. uregulowania na poziomie ustawowym niestandardowych form zabezpieczeń mechanicznych stosowanych wobec mieszkańców placówek opiekuńczych i opiekuńczo-leczniczych⁷⁴³,
7. zagadnień i obszarów społecznych wynikających z wadliwego działania prawa⁷⁴⁴,
8. potrzeby zmiany przepisów dotyczących umundurowanych funkcjonariuszy Policji⁷⁴⁵.

⁷³⁷ Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie.

⁷³⁸ KMP.573.1.2022 z 25 stycznia 2022 r.

⁷³⁹ KMP.570.3.2017 z 25 stycznia 2022 r.

⁷⁴⁰ KMP.071.1.2022 z 9 lutego 2022 r.

⁷⁴¹ KMP.570.9.2021 z 16 lutego 2022 r.

⁷⁴² KMP.572.5.2018 z 19 kwietnia 2022 r.

⁷⁴³ KMP.573.9.2022 z 13 czerwca 2022 r.

⁷⁴⁴ KMP.071.4.2021 z 14 września 2022 r.

⁷⁴⁵ KMP.570.12.2020 z 15 grudnia 2022 r.

Ponadto w związku z trudną sytuacją w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się⁷⁴⁶ do prezesów 22 sądów okręgowych właściwych w stosowaniu detencji o uwrażliwienie sędziów na możliwość orzekania środków alternatywnych do detencji. Niedogodności wynikające z warunków w tych placówkach mogą wypełniać definicję niehumanitarnego i poniżającego traktowania. W piśmie tym Rzecznik przedstawił również swoje rekomendacje oparte na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Opiniowanie aktów prawnych⁷⁴⁷

Opiniowanie aktów prawnych, zarówno obowiązujących, jak i projektowanych, jest jedną z form prewencji tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. W 2022 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur przedstawił szczegółowe uwagi do następujących projektów aktów prawnych:

- projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzania kontroli skazanych, tymczasowo aresztowanych, miejsc i przedmiotów oraz określenia wzorów protokołów tych kontroli,
- projektu 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 izb,
- projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania badań lekarskich osób ujętych przez funkcjonariuszy Inspektoratu Wewnętrznego Służby Więziennej,
- projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych,
- projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem tymczasowego

⁷⁴⁶ KMP.572.1.2021.

⁷⁴⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/opiniowanie-aktow-prawnych-przez-kmpt>.

aresztowania oraz kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz dokumentowania tych czynności.

Ponadto KMPT, w zakresie swojego mandatu, przygotował wkład do opinii na temat projektów⁷⁴⁸:

- ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o działalności leczniczej,
- rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości do ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.

Oświadczenia KMPT

Od 2017 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur posługuje się narzędziem edukacyjnym, jakim są oświadczenia KMPT⁷⁴⁹. Jest to stanowisko KMPT dotyczące wydarzeń ważnych z punktu prewencji tortur.

Wydane w 2022 r. przez KMPT oświadczenia dotyczyły:

- 1) Międzynarodowego Dnia Pomocy Ofiarom Tortur;
- 2) Międzynarodowego Dnia Praw Więźniów;
- 3) 20. rocznicy przyjęcia Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur.

Publikacje

W 2022 r., oprócz raportu rocznego KMPT podsumowującego aktywność Zespołu w ubiegłym roku⁷⁵⁰, Mechanizm opublikował trzy raporty tematyczne⁷⁵¹.

W raporcie „Prawa człowieka w miejscach izolacji. Jak Polska wdraża zalecenia międzynarodowych organów ds. zapobiegania torturom (CPT i SPT)” zaprezentowany został stopień realizacji zaleceń CPT i SPT, w oparciu o wyniki wizytacji tematycznych KMPT. Raport zawiera rekomendacje, których wdrożenie może pomóc władzom państwowym w wypełnianiu ich zobowiązań

⁷⁴⁸ Opinie przygotowane zostały przez inne zespoły merytoryczne Biura RPO.

⁷⁴⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/tagi/o%C5%9Bwiadczenia-krajowego-mechanizmu-prewencji-tortur>.

⁷⁵⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-dzialalnosc-kmpt-2021>.

⁷⁵¹ <https://bip.brpo.gov.pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/krajowy-mechanizm-prewencji-raporty-rpo>.

międzynarodowych w kierunku przeciwdziałania torturom. Uzupełnieniem raportu jest fotoksiążka „Prawa człowieka w miejscach izolacji”, która zawiera zdjęcia przedstawiające miejsca odwiedzane przez pracowników Zespołu.

Raport „Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi” jest podsumowaniem 15 wizytacji przeprowadzonych przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur we wszystkich ośrodkach tego typu. Akcent położony został zwłaszcza na wpływ kryzysu na granicy polsko-białoruskiej na funkcjonowanie placówek detencyjnych i traktowanie przebywających w nich osób.

W raporcie „Przestępstwo tortur w Polsce” KMPT dokonał analizy wyroków w sprawach czynów wypełniających znamiona tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania albo karania wobec funkcjonariuszy Policji, które uprawomocniły się w 2020 r. Raport zawiera m.in. przykładowe tortury funkcjonariuszy wobec obywateli, rekomendacje i zalecenia oraz skrócony informator dla obywateli.

Ponadto Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur przygotował broszurę informacyjną skierowaną do funkcjonariuszy Policji, która opisuje najważniejsze zasady prowadzenia interwencji wobec osób, które ze względu na swój stan wykluczający lub ograniczający świadomość, wymagają szczególnych oddziaływań ze strony funkcjonariuszy Policji. Broszura została opracowana na podstawie ekspertyzy przygotowanej dla Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur przez specjalistów z zakresu psychiatrii i medycyny sądowej⁷⁵².

Działania edukacyjne

W 2022 r. przedstawiciele KMPT kontynuowali działalność szkoleniową w ramach kampanii „Państwo bez tortur”. Celem akcji jest podnoszenie świadomości na temat przeciwdziałania torturom oraz innym formom złego traktowania wśród funkcjonariuszy oraz pracowników instytucji, w których przebywają osoby pozbawione wolności, oraz zbudowanie społecznej kultury braku akceptacji dla tortur.

Szczególną rolę poświęcono szkoleniom funkcjonariuszy Policji, które po okresie pandemii COVID-19 mogły odbywać się już w formie stacjonarnej. W

⁷⁵² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/broszura-kmpt-interwencje-policii-zaburzenia-psychiczne>.

szkoleniach uczestniczyli policjanci z podkarpackiego⁷⁵³ i dolnośląskiego⁷⁵⁴ garnizonu Policji, w tym m.in. komendanci, naczelnicy wydziałów prewencji, kierownicy komórek patrolowo-interwencyjnych i policjanci pełniący w nich służbę. W listopadzie odbyło się również szkolenie dla liderów praw człowieka Centralnego Biura Śledczego Policji⁷⁵⁵.

W 2022 r. kontynuowana była współpraca z Fundacją TZMO Razem Zmieniamy Świat. W ramach przygotowanego przez tę organizację cyklu bezpłatnych webinarium dla instytucji opieki długoterminowej przedstawiciele KMPT dwukrotnie⁷⁵⁶ przeprowadzili szkolenie na temat praw mieszkańców domów pomocy społecznej. W formie online odbyło się także szkolenie⁷⁵⁷ dla pracowników młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, które zostało zorganizowane w ramach współpracy z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji w Sulejówku. Oprócz tego przedstawicielka KMPT przeprowadziła szkolenie dla studentów Uniwersytetu Warszawskiego⁷⁵⁸, którzy w przyszłości mogą w swej pracy zawodowej zetknąć się z osobami pozbawionymi wolności.

Konferencje i debaty

W 2022 r. przedstawiciele KMPT wzięli udział w wielu konferencjach, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym.

Podczas zorganizowanej w Sejmie konferencji pt. „Wsparcie i resocjalizacja czy zamykanie i karanie nieletnich?”⁷⁵⁹ przedstawicielka KMPT szczegółowo omówiła uwagi KMPT do projektu ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.

Natomiast opieka psychologiczna i psychoterapeutyczna w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych była tematem wystąpienia w I Kongresie Psychologiczno-Pedagogicznym MOW/MOS w Goniądzu⁷⁶⁰. Sytuację nieletnich

⁷⁵³ Szkolenie odbyło się w dniu 14 czerwca 2022 r. w Rzeszowie. Uczestniczyło w nim ok. 50 funkcjonariuszy.

⁷⁵⁴ Szkolenie odbyło się w dniach 15–16 grudnia 2022 r. we Wrocławiu. W dwóch grupach szkoleniowych wzięło udział ok. 60 funkcjonariuszy.

⁷⁵⁵ Szkolenie odbyło się w dniu 15 listopada 2022 r. w Warszawie. Uczestniczyło w nim ok. 20 funkcjonariuszy.

⁷⁵⁶ W dniach 9 marca i 26 października 2022 r.

⁷⁵⁷ W dniu 29 marca 2022 r.

⁷⁵⁸ W dniu 9 kwietnia 2022 r.

⁷⁵⁹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brpo-sejm-konferencja-ustawa-nieletni-resocjalizacja>.

⁷⁶⁰ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kongres-psychologiczno-pedagogiczny-mow-mos-udzial-przedstawielek-brpo>.

matek przebywających w placówkach resocjalizacyjnych przedstawił dyrektor KMPT podczas spotkania przedstawicieli krajowych mechanizmów prewencji z krajów członkowskich UE, które odbyło się w Strasburgu⁷⁶¹. Dyrektor wziął również udział w 5. Międzynarodowym spotkaniu przedstawicieli krajowych mechanizmów prewencji oraz organizacji pozarządowych z krajów członkowskich Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)⁷⁶². Jego tematem przewodnim było stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób pozbawionych wolności.

KMPT od kilku lat dużą uwagę poświęca także sytuacji w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie. W 2022 r. w Biurze RPO odbyła się konferencja „Sprawy przed Trybunałem w Strasburgu dotyczące KOZZD”⁷⁶³, podczas której przedstawione zostały wnioski z wizytacji przeprowadzonej przez KMPT w ośrodku zamiejscowym KOZZD w Czersku w kontekście ewentualnego naruszenia art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

⁷⁶¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kmpt-konferencja-ue-prawa-osob-z-grup-wrazliwych-pozbawionych-wolnosci>.

⁷⁶² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/kmpt-spotkanie-krajowe-mechanizmy-prewencji-srodki-przymusu>.

⁷⁶³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sprawy-przed-etpc-kozzd-konferencja-relacja>.

3. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych

1. Ochrona praw żołnierzy

a) Warunki pełnienia służby przez żołnierzy ochraniających wschodnie granice Państwa

W dniach od 7 do 9 grudnia 2021 r. pracownicy Wydziału ds. Żołnierzy i Funkcjonariuszy Biura RPO przeprowadzili wizytacje na kilkudziesięciu posterunkach, na pasie granicznym, począwszy od okolic Białowieży, Dubicz Cerkiewnych, Czeremchy (Połowce), na Mielniku skończywszy. Na miejscu zapoznano się z warunkami pełnienia służby przez żołnierzy skierowanych do ochrony granicy Państwa.

W czasie wizytowania posterunków oraz miejsc zgrupowań przeprowadzono szereg rozmów bezpośrednich z żołnierzami, jak również z ich przełożonymi na temat problemów występujących w służbie oraz istniejących warunków bytowych. W rozmowach poruszono kwestie pomocy socjalno-bytowej i psychologicznej udzielanej rodzinom żołnierzy w miejscu ich zamieszkania. Zapoznano się także z warunkami zakwaterowania oraz zbiorowego żywienia; pomimo ich zróżnicowania (od zamieszkiwania w dostępnych hotelach, poprzez bazy kontenerowe do ogrzewanych namiotów). We wszystkich zgrupowaniach zapewnione były toalety przenośne, natryski z ciepłą wodą. Istniała także możliwość wyprania odzieży (pralnie i suszarnie własne w kontenerach lub korzystanie z użyczonych pralni Straży Granicznej). W niektórych jednostkach żołnierze zgłaszali zastrzeżenia co do wydajności kontenerów prysznicowych. Przy zmianie warty na granicznych posterunkach zdarzało się, że ciepłej wody nie wystarczało dla wszystkich żołnierzy.

Służby na granicy pełnione są w cyklu 8- lub 12-godzinny (w zależności od zgrupowania) w patrolach dwuosobowych, w skład których wchodzi co najmniej jeden doświadczony żołnierz (wielu z nich ma za sobą misje wojskowe w Iraku czy w Afganistanie). Rotacja załóg zgrupowań odbywa się najczęściej co 14 dni – po tygodniowym pobycie w domu – żołnierze wracają do służby na granicę. Natomiast niektórzy żołnierze 4. Pułku Przeciwlotniczego (Czerwieńsk) pełnią nieprzerwanie służbę w rejonie Dubicz Cerkiewnych od początku listopada 2021 r. W ocenie Dowódcy, w odróżnieniu od innych jednostek wojskowych, wynika to z braku

możliwości kadrowych do dokonania wymiany w tym samym czasie wszystkich żołnierzy.

Rzecznik zwrócił uwagę, iż specyficzna sytuacja pełnienia służby na granicy w tak trudnych i stresujących okolicznościach (prowokacje służb białoruskich oraz bezpośredni kontakt z agresją fizyczną imigrantów) jest dla wielu całkowicie nowym doświadczeniem, do którego żołnierze nie byli szkoleni. Brak wyćwiczonych metod działania w tak diametralnie różnej sytuacji może powodować u niektórych poczucie niepewności co do poprawności podejmowanych w stresie działań. Żołnierze pełnią służbę na granicy z bronią długą i mają do niej nieograniczony dostęp, także po zakończeniu służby. Jedynie żołnierze zgrupowania Białowieża po służbie przekazują magazynki z amunicją do depozytu, natomiast sama broń pozostaje pod ich opieką.

W trakcie wizytacji żołnierze zgłosili następujące problemy i wnioski: uwzględnienie w planach szkoleń tematów np. walka z tłumem, podobnie jak wcześniej miało to miejsce w przypadku żołnierzy przygotowywanych do misji wojskowych (ostatnio na Bałkanach), doposażenie żołnierzy w kurtki puchowe i obuwie zimowe, doposażenie żołnierzy w tarcze i pałki oraz gaz łzawiący w plecakach (z uwagi na większy zasięg niż miotacze ręczne) oraz skrócenie realizacji zamówień niezbędnego wyposażenia (mobilny maszt oświetleniowy i latarki o dużej mocy – zgrupowanie Połowce) i pierwszeństwo w ich realizacji dla żołnierzy pełniących służbę na granicy. Zarówno dowódcy, jak i szeregowi żołnierze wyrażali stanowczą dezaprobatę dla procesu realizacji zapotrzebowań. Rzecznik przedstawił⁷⁶⁴ Ministrowi Obrony Narodowej problemy poruszone przez żołnierzy, wyrażając nadzieję, że podjęte przez resort obrony narodowej działania przyczynią się do ich wyjaśnienia i rozwiązania.

W odpowiedzi Minister zaznaczył⁷⁶⁵, że zgodnie z przyjętą doktryną Siły Zbrojne RP przeznaczone są do działań obronnych, w związku z tym w obowiązujących programach szkolenia pododdziałów nie porusza się zagadnień (problematyki) walki z tłumem. Wobec powyższego wniosek ten aktualnie nie znajduje uzasadnienia. Minister wyjaśnił też, że umundurowanie i wyekwipowanie żołnierzy zapewnia komfort i bezpieczeństwo realizacji zadań w warunkach klimatycznych występujących w Polsce (strefa klimatyczna umiarkowana).

⁷⁶⁴ WZF.7050.8.2021 z 20 stycznia 2022 r.

⁷⁶⁵ Pismo z 17 lutego 2022 r.

Statyczny charakter zadań realizowanych przez żołnierzy w ramach operacji „GRYF” jest odmienny od dotychczas realizowanych (np. w trakcie szkoleń poligonowych) i w warunkach niskich temperatur może wymagać dodatkowego wyposażenia, co jest realizowane przez Wojskowe Oddziały Gospodarcze/jednostki pełniące funkcje oddziałów gospodarczych poprzez wydawanie ocieplaczy ćwiczebnych i rękawic zimowych jednopalcowych żołnierzom realizującym zadania patrolowe i na posterunkach. Proces zabezpieczenia należności trzewików zimowych i ich zamienników (trzewików górskich) jest w trakcie realizacji. W celu zapewnienia komfortu żołnierzom realizującym zadania ochronne na posterunkach i zadania patrolowe, żołnierze wyposażani są w buty filcowo-gumowe z wkładką filcową. Odnośnie sprzętu znajdującego się w użytkowaniu na granicy, zapewniono, że jego ilość jest zgodna z normami zatwierdzonymi przez Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej. Na bieżąco realizowane są kolejne zapotrzebowania z jednostek wojskowych na ww. sprzęt i środki Żandarmerii Wojskowej. Minister podkreślił także, że zaopatrywanie żołnierzy realizujących zadania w ramach operacji „GRYF” traktowane jest w MON priorytetowo, a składane zapotrzebowania są realizowane zgodnie z obowiązującymi normami należności, z uwzględnieniem posiadanych zasobów.

b) Brak rotacji żołnierzy 5 Lubuskiego Pułku Artylerii z Sulechowa na granicy z Białorusią

W dniu 18 lutego 2022 r. przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili wizytację w 5. Lubuskim Pułku Artylerii w Sulechowie. Problemy zgłaszane przez żołnierzy dotyczyły głównie misji jednostki na granicy i wynikających z długiego pobytu poza domem problemów rodzinnych. Rozmawiano także o wyraźnej poprawie warunków socjalnych dla żołnierzy pełniących służbę na granicy. Zamiana namiotów na kontenery mieszkalne została przez żołnierzy bardzo dobrze odebrana. Nie zgłaszano w tym zakresie żadnych poważnych zastrzeżeń.

Dowództwo jednostki i dowódcy pododdziałów wspierają żołnierzy, którzy podejmują naukę (w tym kursy specjalistyczne) i chcą ubiegać się o awanse. Droga w tym zakresie jest dla zainteresowanych czytelna. W kontekście służby pełnionej przez pułk na granicy żołnierze zasygnalizowali potrzebę luzowania (np. na dwa miesiące) jednostki. W ocenie zainteresowanych długotrwała (ostatnio przez 5 miesięcy) rozłaka z rodziną trwająca 3 tygodnie (na 1 tydzień odpoczynku)

spowodowała całkowite przeorganizowanie życia rodzinnego. Choć żołnierze bardzo wysoko oceniają działalność Centrum Pomocy Rodzinie, to jednak wskazują, że nawet na froncie żołnierze są luzowani w celu uniknięcia ich wyczerpania. Niepełne stany osobowe (w pułku jest 1700 etatów, z czego 400 wakatów) oraz realizowane inne zadania (żołnierze jednostki uczestniczą w misjach w ramach PKW) powodują, że z coraz mniejszym entuzjazmem podchodzą oni do wyjazdów na granicę. Niedobory kadrowe w 5. Lubuskim Pułku Artylerii (podobnie jak i wszystkich jednostek wzdłuż zachodniej granicy) wynikają z faktu, że bliskość granicy łączy się z dużą ofertą zatrudnienia po niemieckiej stronie, na korzystniejszych finansowo warunkach.

Dla większości żołnierzy charakter pełnionej tam służby jest całkowicie odmienny od służby pełnionej w jednostce, w ramach przypisanych im specjalności wojskowych. Taki system pełnienia służby na granicy uniemożliwia utrzymanie cyklu szkolenia żołnierzy. Przykładowo przygotowania (ćwiczenia) do PKW Rumunia prowadzone były w trakcie służby na granicy (2 miesiące). W pozostałym zakresie żołnierze szkolili się na terenie poligonu w Wędrzynie (obozowisko nr 4). Problemem dla żołnierzy jest brak jasnej perspektywy rychłego zakończenia działań na granicy polsko-białoruskiej. Z rozmowy z psycholog jednostki wynikało, że żołnierze nie są przygotowywani do reagowania na agresywny tłum, szczególnie jeśli znajdują się w nim kobiety i dzieci. Wizytujący zaproponowali nawiązanie kontaktów z zespołem psychologów policyjnych, ponieważ policyjni psychologowie mają dużo większe doświadczenie w tym względzie i rozważenie możliwości organizacji szkoleń z zakresu radzenia sobie ze stresem, jeśli zajdzie taka potrzeba.

Żołnierze wspominali także o deklaracji Ministra Obrony Narodowej w sprawie możliwości wypoczynku w Wojskowych Domach Wypoczynkowych na preferencyjnych warunkach dla pełniących służbę na granicy. Korzystne warunki wypoczynku miały dotyczyć żołnierzy, którzy na granicy spędzili przynajmniej 91 dni. Z wyjaśnień Dowódcy pułku wynikało, że do 12. Dywizji Zmechanizowanej, której pułk podlega, dotarła jedynie oferta dla 2–4 miejsc na taki wypoczynek.

Zauważenia oraz rozpropagowania wymaga podjęta przez Dowódcę 5. pa inicjatywa, polegająca na przekazywaniu od rodzin paczek (tzw. „Artyleryjski Kurier” – swego rodzaju „wałówek”), które są na bieżąco dostarczane przez jednostkę żołnierzom przebywającym na granicy.

Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych wyjaśnił⁷⁶⁶ Rzecznikowi, że ówczesnie, za sprawą rozłąki z rodziną i brakiem informacji o ewentualnym terminie zakończenia działań na granicy przed żołnierzami i ich rodzinami, pojawiły się nowe wyzwania. Mając tego świadomość, na bieżąco prowadzone były analizy i wprowadzane rozwiązania mające na celu polepszenie warunków służby na granicy oraz pozwalające na poprawę funkcjonowania rodzin żołnierzy. Zdając sobie sprawę z problemów rodzin żołnierzy pozostających w miejscu zamieszkania, Dowództwo musi mieć na uwadze, że służba wojskowa nieodłącznie wiąże się z poświęceniem oraz pewnymi wyrzeczeniami i każdy zgłaszający się dobrowolnie do służby żołnierz powinien mieć tego świadomość.

Pełnienie służby na granicy powoduje pewne utrudnienia w zakresie szkolenia specjalistycznego. Nie stanowi to jednak zagrożenia gotowości do wykonywania zadań.

Możliwość realizowania części szkolenia na granicy, w szczególności w zakresie patrolowania, ochrony i obrony obiektów oraz reagowanie w sytuacjach realnego zagrożenia, pozytywnie wpływa na proces przygotowania żołnierzy, w tym zwłaszcza do pełnienia misji poza granicami kraju. W zakresie przygotowania pododdziałów wydzielanych do realizacji zadań poza granicami kraju w ramach Polskich Kontyngentów Wojskowych, realizowane jest szkolenie obejmujące kontrolowanie nastrojów społecznych, także możliwych zachowań tłumu.

Żołnierzom skierowanym do służby na granicy i pełniącym służbę łącznie przez okres nie krótszy niż 60 dni, przyznaje się dodatkową dopłatę do wypoczynku w Wojskowych Ośrodkach Wypoczynkowych w ramach programu „Tanie wczasy”, bez względu na wysokość dochodów uzyskiwanych w rodzinie żołnierza zawodowego. Decyzją Ministra Obrony Narodowej żołnierze, którzy pełnili służbę w ramach pomocy udzielanej Straży Granicznej, mogą też skorzystać z turnusów regeneracyjnych w wymiarze 10 dni w Wojskowym Ośrodku Szkoleniowo-Kondycyjnym w Mrągowie. Powyższa informacja została przekazana żołnierzom 5. Pułku Artylerii.

W podsumowaniu DGRSZ podkreślił, że w związku z postawieniem przed jednostką zadań, wynikających z pojawienia się nowych okoliczności, w działalności bieżącej SZ RP podejmowane są czynności, które mają na celu

⁷⁶⁶ Pismo z 8 kwietnia 2022 r.

ograniczenie do niezbędnego minimum negatywnego wpływu służby poza stałym miejscem dyslokacji.

c) Warunki służby żołnierzy 21. Brygady Strzelców Podhalańskich

W dniach 25–26 kwietnia 2022 r. pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytację Dowództwa 21. Brygady Strzelców Podhalańskich (21. BSP). Spotkania z dowódcami, oficerem wychowawczym, personalnym, a także mężami zaufania poszczególnych korpusów dotyczyły przestrzegania praw i wolności obywatelskich oraz warunków służby żołnierzy 21. BSP w Rzeszowie.

W trakcie rozmowy z dowódcami podniesiony został m.in. problem wyznaczania oficerów na stanowiska w strukturach brygady. Po wejściu w życie ustawy o obronie Ojczyzny uprawnienie to stracił dowódca brygady, a o każdym przeniesieniu oficera w ramach jednostki wojskowej decydował będzie Departament Kadr MON (nawet wbrew woli dowódcy). W ocenie rozmówców MON zostanie w praktyce zasypany wnioskami i czas ten może ulec wydłużeniu, co może przełożyć się na sprawne funkcjonowanie jednostki. Dowódcy wskazywali ponadto na nakładane przez ustawę o obronie Ojczyzny dodatkowe obowiązki, które można powierzyć na niższych szczeblach dowodzenia, przykładowo – uprawnienia dowódcy jednostki wojskowej w postępowaniu dyscyplinarnym. Istotnym problemem pozostaje też nierówność stanowisk liniowych i sztabowych. W zakresie czasu służby podniesiony został problem dodatku poligonowego (30 zł). W ocenie rozmówców jest on zakreślony zbyt wąsko, gdyż swoim zakresem nie obejmuje np. ćwiczeń na terenie przygodnym albo szkoleń zawodowych na terenie jednostki wojskowej (np. dowódczo-sztabowych). Żołnierze wracają z takich ćwiczeń z nadgodzinami, których nie są w stanie później odebrać. Problem nadgodzin dotyczy również funkcji, których pełnienie ma charakter nieetatowy. To powoduje, że obowiązki związane z wykonywaniem tych funkcji kolidują z normalnymi obowiązkami służbowymi, a wykonanie jednych i drugich generuje nadgodziny, które trudno odebrać. Wynagrodzenie za pełnienie funkcji nieetatowych jest fakultatywne. Żołnierze – kobiety wskazywały na pomijanie w awansach tych, które urodziły dziecko. Okres przebywania na urlopie związanym z opieką nad dzieckiem nie jest wliczany do okresu, który musi upłynąć między kolejnymi awansami. Przy awansach jednym z kluczowych kryteriów jest dyspozycyjność, któremu w przypadku młodych mam trudno sprostać. Obowiązuje również limit zwolnień

lekarskich (30 dni w ciągu trzech lat). Przekroczenie limitu zwolnień utrudnia ubieganie się o awans, kursy i szkolenia. Żołnierze wskazywali również na braki w umundurowaniu oraz brak jednolitości umundurowania, w tym także zastrzeżenia do jakości oraz różnych odcieni tego zakupionego we własnym zakresie materiału. Rzecznik przedstawił⁷⁶⁷ problemy poruszone przez żołnierzy, wyrażając nadzieję, że podjęte przez Ministra Obrony Narodowej działania przyczynią się do ich wyjaśnienia i rozwiązania.

Minister przypomniał⁷⁶⁸, że problematykę zawodowej służby wojskowej reguluje ustawa o obronie Ojczyzny (dalej jako: ustawa), wedle której żołnierze zawodowi stanowią kadre zawodową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP). Pełnienie służby wojskowej z definicji wymaga zdyscyplinowania, dyspozycyjności, lojalności i poświęcenia. Istotą służby są niespotykane w środowisku cywilnym ograniczenia i wyrzeczenia, w tym również związane z pełnieniem tej służby poza miejscem zamieszkania. Jako rozwiązanie bezwzględnie korzystne i wyczekiwane przez środowisko żołnierzy MON ocenia likwidację służby kontraktowej. Przyjęta w ustawie konstrukcja pozwoliła na automatyczne i nieobarczone formalizmami przejście żołnierzy do służby zawodowej z dniem jej wejścia w życie, a co istotne z zachowaniem ciągłości służby. Ponadto przewidziane przez prawodawcę uprawnienia dla żołnierzy zawodowych dotyczą również ich rodzin, co jest niespotykane w środowisku cywilnym w ramach stosunku pracy. Wydaje się więc, że pomoc, jaką mogą otrzymywać żołnierze zawodowi w trakcie pełnienia zawodowej służby wojskowej, jest niezwykle szeroka i obejmuje różnorodne rozwiązania. Jednocześnie rozwój żołnierza wpływa na możliwość zajmowania przez niego kolejnych stanowisk służbowych, co niesie ze sobą ryzyko zmiany jednostki wojskowej. Minister wskazał również, że posiadane przez żołnierzy Przedmioty Umundurowania i Wyekwipowania (PUiW) wydawane są zgodnie z określonymi normami należności, a także są wystarczające do zabezpieczenia potrzeb żołnierzy w czasie realizacji zadań służbowych.

⁷⁶⁷ WZF.7044.8.2022 z 21 września 2022 r.

⁷⁶⁸ Pismo z 2 listopada 2022 r.

d) Warunki służby żołnierzy 12. Dywizji Zmechanizowanej pełnionej w ramach zgrupowania „Langusta” w Kuźnicy

Rzecznik zwrócił się⁷⁶⁹ do Dowódcy 12. Szczecińskiej Dywizji Zmechanizowanej w sprawie problemów sygnalizowanych przez żołnierzy pełniących służbę w ramach tego zgrupowania.

Przedstawiciele pionu logistyki wskazywali na przeciążenie zadaniami, gdyż w praktyce zapewniają zabezpieczenie nie tylko dla pułku, ale także dla Brygady, a na poligonie wręcz dla całej Dywizji (tankowanie). Po powrocie z granicy żołnierze logistyki udają się bezpośrednio na poligon, gdzie zabezpieczają szkolenie dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej. Powyższe powoduje, że w ciągu ostatniego 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. 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 oni, 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. Duża liczba wakatów powoduje, że logistycy wykonują zadania, do których nie byli szkoleni. Przykładowo specjaliści od uzbrojenia zajmują się wyżywieniem żołnierzy. W rezultacie spada jakość wykonywanych przez nich zadań, co przekłada się na nastroje pozostałych żołnierzy. W ocenie rozmówców przeciążenie służbą na granicy spowodowało, że wielu żołnierzy złożyło raporty o zwolnienie z zawodowej służby wojskowej, niektórzy z powodu przemęczenia, inni ze względów rodzinnych.

Kolejny problem stanowią remonty pojazdów wojskowych znajdujących się na granicy. Wsparcie WOG-ów jest niewystarczające, gdyż wykonują oni inne zadania na poligonach. W rezultacie samochody stoją zepsute po 3–4 miesiące. W dniu wizytacji jednostki był niesprawny pojazd (Jelcz) QRF. Z informacji dowódcy QRF wynikało, że żołnierze podjęli starania (nowa rotacja) o jego naprawę.

Żołnierze 5. pa wyrazili także rozczarowanie pominięciem ich jednostki w korzystaniu z wchodzącego, od nowego roku tzw. dodatku bojowego, który z

⁷⁶⁹ WZF.7050.9.2022 z 12 grudnia 2022 r.

informacji przedstawionych przez MON, adresowany jest do żołnierzy jednostek bojowych i wsparcia pełniących służbę na wschodzie Polski. Z perspektywy blisko 240 dni spędzonych na wschodniej granicy Polski nieobjęcie żołnierzy 5. pa takim dodatkiem jest, w ich ocenie, niesprawiedliwe.

Kolejny problem dotyczy zasad wynagradzania żołnierzy, którzy zastępują nieobecnych żołnierzy. Chodzi o zastępstwo żołnierzy posiadających określone specjalizacje/kwalifikacje. I tak przykładowo 20% uposażenia nieobecnego żołnierza kierowcy (kat. C) otrzymuje żołnierz, który w ogóle nie posiada prawa jazdy.

Od pewnego czasu, właściwie całkowicie, zostały wstrzymane kursy specjalistyczne dla żołnierzy zawodowych. Aktualnie szkoleni są głównie żołnierze dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej lub żołnierze aktywnej rezerwy.

Żołnierze podnosili także, że WOG-i, co do zasady, powinny do 10 każdego miesiąca wypłacać dodatki za służbę na granicy. Tymczasem w stosunku do nich opóźnienia w tym zakresie sięgają już 2–3 miesięcy. Ponadto w kontekście dokonywanych rotacji żołnierze podnosili, że w dniu wyjazdu/powrotu nie otrzymują oni ani prowiantu, ani równoważnika za jedzenie. Z informacji przekazanej przez dowódcę zgrupowania wynikało, że najprawdopodobniej brak zaprowiantowania w tych dniach wynika z braku aktywności (zgłoszenia zapotrzebowania) po stronie żołnierza.

Żołnierze wyrazili także wątpliwości co do prawidłowości przesyłanych przez Dowództwo ich jednostek raportów/analizy dotyczących stanu dyscypliny, albowiem w odróżnieniu od wcześniej obowiązującej praktyki, nikt z nimi aktualnie na ten temat nie prowadzi rozmów.

e) Utrata prawa do odprawy w związku z powołaniem do zawodowej służby wojskowej

Do Biura RPO wpływały wnioski funkcjonariuszy, pozbawionych prawa do odprawy za okres służby (np. w Policji), jeżeli bezpośrednio po zwolnieniu ze służby zostali powołani do zawodowej służby wojskowej (np. w Żandarmerii Wojskowej). Zainteresowani dowiadywali się o tym dopiero w momencie zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, otrzymując odprawę wyłącznie za okres służby wojskowej.

Rzecznik zwracał się⁷⁷⁰ już do Ministra Obrony Narodowej, który uznał, że opisany problem dotyczy pragmatyk innych służb mundurowych. W ocenie Ministra konstrukcja wojskowej ustawy pragmatycznej zakłada, że odprawa z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej ma na celu charakter bodźcowego oddziaływania w kierunku długoletniego i wzorowego pełnienia służby wojskowej. Przyjęte kryteria ustalania wysokości odprawy zostałyby zaburzone w razie wprowadzenia możliwości zaliczenia okresów służby w innych formacjach mundurowych lub służbach specjalnych, jak również zaliczenia okresów zatrudnienia.

Z uwagi na kolejne wnioski wpływające w tej sprawie, w 2021 r. Rzecznik zwrócił się⁷⁷¹ w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynatora ds. Służb Specjalnych. W odpowiedzi Minister wskazał, że niewątpliwe podobieństwa stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza ze służbą mundurową oraz stosunku służbowego żołnierza zawodowego, usankcjonowane w przywołanych wyżej przepisach ustawowych, przemawiają za tym, aby służba w poszczególnych formacjach mundurowych była, na zasadzie wzajemności, uwzględniana przy ustalaniu wysokości odprawy należnej żołnierzowi zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej.

Ukształtowane zostały dwa kolidujące ze sobą stanowiska resortów: obrony narodowej i spraw wewnętrznych, które w żaden sposób nie rozwiązują problemu odpraw dla funkcjonariuszy kontynuujących służbę w Siłach Zbrojnych. Obowiązujące przepisy w korzystniejszej sytuacji stawiają funkcjonariuszy, którzy nie informują organów kadrowych o powołaniu do zawodowej służby wojskowej bezpośrednio po zwolnieniu ze służby, co narusza zasadę równego traktowania. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁷⁷² do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o rozstrzygnięcie przedstawionego sporu.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zauważył⁷⁷³, że w ocenie Rządowego Centrum Legislacji między przepisami ustawy o Policji i ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie dochodzi do kolizji. Przywołane ustawy zawierają przepisy, które mają charakter komplementarnych rozwiązań pragmatycznych. Dotychczas judykatura wielokrotnie odrzucała zarzut

⁷⁷⁰ Informacja RPO za 2020 r., s. 403.

⁷⁷¹ Informacja RPO za 2021 r., s. 345.

⁷⁷² WZF.7043.85.2021 z 11 lutego 2022 r.

⁷⁷³ Pismo z 24 marca 2022 r.

sprzeczności lub wzajemnego wykluczania się przepisów ustawy o Policji i ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Niestosowanie przepisów ustawy o Policji przy odprawie wypłacanej żołnierzom zawodowym ma zaś źródło w odmiennych, niekolidujących ze sobą regulacjach, o których celowości i zasadności przesądza ustawodawca. Tym samym przepisy ustawy o Policji i ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, dotyczące jednorazowej odprawy związanej z odejściem ze służby, w zakresie wskazanym w wystąpieniu RPO, nie budzą wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości.

2. Ochrona praw funkcjonariuszy Policji

a) Luka prawna dotycząca zasad naboru do służby w Policji

W związku z badanymi sprawami pojawił się problem utraty mocy obowiązującej przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania aktu wykonawczego w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji.

Z dniem 12 stycznia 2022 r. wszedł w życie art. 1 pkt 14 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości⁷⁷⁴ (dalej jako: ustawa zmieniająca). Zgodnie z jego treścią zmianie uległy art. 25 ustawy o Policji⁷⁷⁵, w tym podstawa prawna do wydania rozporządzenia (aktualnie jest to art. 25 ust. 23, wcześniej art. 25 ust. 7 ustawy o Policji). Z uwagi na to, że dotychczasowe przepisy wykonawcze nie zostały pozostawione w mocy, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji utraciło moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. 12 stycznia 2022 r. Wprawdzie zgodnie z art. 16 ustawy zmieniającej do postępowań kwalifikacyjnych rozpoczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, jednak art. 17 ustawy zmieniającej umożliwia kandydatom, którzy mieli już rozpoczęte postępowania kwalifikacyjne, kontynuowanie ich na nowych zasadach. Ustawa o Policji dość gruntownie reguluje zasady naboru do służby w

⁷⁷⁴ Ustawa z 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. poz. 2447).

⁷⁷⁵ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882 ze zm.).

Policji, jednak szczegółowe elementy tego postępowania, takie jak np. tryb, zakres i sposób przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego, w tym testu sprawności fizycznej czy system punktowy oceny etapów postępowania kwalifikacyjnego zostały określone w rozporządzeniu. Ich brak oznacza, że nabór do służby w Policji nowych kandydatów (w tym także kontynuowanie niezakończzonego naboru na nowych zasadach) powinien zostać wstrzymany do czasu wydania nowego rozporządzenia. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o niezwłoczne wydanie aktu wykonawczego w celu umożliwienia właściwym jednostkom organizacyjnym Policji przeprowadzania postępowań kwalifikacyjnych do służby w tej formacji.

Minister poinformował⁷⁷⁷, że w dniu 18 stycznia 2022 r. w Dzienniku Ustaw RP zostało opublikowane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, wydane na podstawie art. 25 ust. 23 ustawy o Policji.

b) Wzmocnienie ochrony przywracanych do służby policjantów

Do Rzecznika zgłaszali się policjanci, którzy po przywróceniu do służby nie byli w stanie jej kontynuować ze względu na uchybienie 7-dniowemu terminowi zgłoszenia gotowości niezwłocznego podjęcia, od czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego uchylającego rozkaz o zwolnieniu ze służby, z powodu jego wadliwości – art. 42 ust. 1–2 ustawy o Policji⁷⁷⁸.

Uchylenie decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości stanowi podstawę przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne. Jeżeli zwolniony policjant w ciągu 7 dni od przywrócenia do służby nie zgłosi gotowości niezwłocznego jej podjęcia, stosunek służbowy ulega rozwiązaniu na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji. W przepisie tym przyjęto domniemanie, że policjant zna treść wyroku uchylającego decyzję o zwolnieniu ze służby oraz wie o obowiązku zgłoszenia gotowości do podjęcia służby w terminie 7 dni. Bezskuteczny upływ terminu powoduje, że organ ma obowiązek traktowania bierności policjanta tak, jak gdyby wystąpił z pisemnym zgłoszeniem wystąpienia ze służby. Orzecznictwo

⁷⁷⁶ WZF.7043.114.2021 z 18 stycznia 2022 r.

⁷⁷⁷ Pismo z 19 maja 2022 r.

⁷⁷⁸ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882 ze zm.).

sądów administracyjnych skłania się do uznania, że przywrócenie do służby następuje z mocy prawa, z dniem uprawomocnienia się orzeczenia karnego czy administracyjnego (np. uchylającego rozkaz o zwolnieniu ze służby w Policji). Jak wynika z kierowanej do Rzecznika korespondencji, policjant najczęściej nie jest w stanie określić daty prawomocności tego orzeczenia, zwłaszcza jeśli orzeczenie wydane jest na posiedzeniu niejawnym, a data prawomocności zależy od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem obu stronom. Zarządzenie w przedmiocie stwierdzenia tej prawomocności zostaje w większości przypadków wydane po jego faktycznym uprawomocnieniu się. W konsekwencji policjant może powziąć informację o uprawomocnieniu się orzeczenia, już po upływie 7 dni od daty tej prawomocności. Termin określony w tym przepisie jest terminem prekluzyjnym dla strony, a jego uchybienie powoduje, że czynność prawna przez nią podjęta po upływie tego terminu jest bezskuteczna. Niedopełnienie powyższego wymogu musi skutkować zwolnieniem policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. 3. Rzecznik ma świadomość, że samo poprawne zgłoszenie nie przesądza jeszcze o skutecznym podjęciu służby, gdyż wpływ na to ma wiele okoliczności, które mogły się ujawnić po zwolnieniu ze służby. Niemniej jednak wydaje się, że bez uszczerbku dla interesu służby można by wydłużyć ten okres (np. do 30 dni), aby osoby zainteresowane kontynuowaniem służby w Policji miały realną możliwość wyrażenia swojej woli w tym zakresie. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wzmocnienia ochrony przywracanych do służby policjantów.

W odpowiedzi Minister wskazał⁷⁸⁰, że w ocenie Komendy Głównej Policji inicjowanie prac legislacyjnych, które miałyby prowadzić do modyfikacji instytucji przywrócenia do służby, w celu wzmocnienia ochrony praw przywracanych do służby policjantów, w sytuacji gdy źródło problemu nie dotyczy konstrukcji prawnej wynikającej z art. 42 ustawy o Policji, w obecnie obowiązującym kształcie, wydaje się być co najmniej przedwczesne. W kontekście postulowanych w wystąpieniu Rzecznika zmian, w ocenie Policji termin na zgłoszenie przez przywróconego do służby policjanta gotowości do niezwłocznego jej podjęcia jest terminem optymalnym, który w odpowiedni sposób zapewnia gwarancje poszanowania

⁷⁷⁹ WZF.7043.133.2021 z 7 marca 2022 r.

⁷⁸⁰ Pismo z 19 maja 2022 r.

słusznym praw przywracanych funkcjonariuszy Policji, a jednocześnie uwzględnia słuszny interes społeczny (interes służby).

Analiza treści art. 42 ust. 2 ustawy o Policji wskazuje, że termin 7-dniowy ma charakter prekluzyjny, co oznacza, że niedopuszczalne jest dokonanie czynności po upływie tego terminu. W odróżnieniu od terminów zawitych charakteryzuje się on kategorycznością, co skutkuje tym, że czynność podjęta po upływie terminu jest bezskuteczna (niezależnie od powodów, nawet jeśli były usprawiedliwione). Wydaje się zatem, że istota problemu sprowadza się do charakteru normy prawnej wynikającej z ww. przepisu ustawy pragmatycznej wskazującej niepodlegający przywróceniu 7-dniowy termin zgłoszenia gotowości do służby. W praktyce mogą pojawić się bowiem obiektywne, niezależne od policjanta okoliczności, które wbrew jego woli doprowadzą do zwolnienia ze służby. Za przyczynę uchybienia terminowi zawitemu, na gruncie art. 48 § 1 Kodeksu pracy uważa się w szczególności, niepowiadomienie pracownika przez jego pełnomocnika procesowego o wyroku przywracającym do pracy. Za przyczynę przekroczenia terminu niezależną od pracownika należy uznać także trudność w ustaleniu daty uprawomocnienia się wyroku, gdy następuje ono z datą upływu terminu do wniesienia środka zaskarżenia liczonego od doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem stronie pozwanej. Zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej przemawiają za wzmocnieniem ochrony prawnej przywracanych do służby policjantów. Inspiracji w tym zakresie należy szukać właśnie w treści art. 48 § 1 Kodeksu pracy. Ani charakter stosunku służbowego, ani nawet interes służby nie powinny przesądzać o gorszym traktowaniu funkcjonariuszy niż pracowników. Zdarza się bowiem, że policjanci zostają pomówieni o popełnienie czynów zabronionych przez środowisko przestępcze. Postępowania karne w takich sprawach zwykle trwają wiele lat. Pragmatyka służbowa pozwala na zwolnienie funkcjonariusza ze służby np. ze względu na upływ 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych (art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji). Innymi słowy, na gruncie ustawy o Policji skutki długotrwałości (względnie przewlekłości) postępowań przerzucone zostały na policjantów, stawiając ich w sytuacji nieporównywalnie gorszej niż pracowników. W przypadku uniewinnienia i w konsekwencji przywrócenia do służby, na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 2 ustawy o Policji, może okazać się, że okoliczności niezależne od policjanta spowodowały uchybienie 7-dniowemu terminowi zgłoszenia gotowości niezwłocznego podjęcia służby. Prekluzyjny charakter tego

przepisu uniemożliwia zainteresowanemu funkcjonariuszowi przywrócenie terminu do dokonania tej czynności. W świetle powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się⁷⁸¹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej, w celu wzmocnienia ochrony przywracanych do służby policjantów.

Minister wskazał⁷⁸², że przywrócenie do służby stanowi szczególnego rodzaju instrument prawny umożliwiający reaktywowanie stosunku służbowego funkcjonariusza. Istotę omawianego zagadnienia stanowi brak możliwości precyzyjnego stwierdzenia przez zainteresowanych, prawomocności wydawanych wobec nich orzeczeń sądów powszechnych albo administracyjnych. Jednak zmiana art. 42 ust. 2 ustawy o Policji, wydłużająca okres, w którym policjant mógłby skutecznie zgłosić gotowość niezwłocznego podjęcia służby, nie rozwiązywałaby tej kwestii. Mając powyższe na uwadze, ministerstwo podtrzymuje stanowisko przekazane w odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Rzecznika.

W opinii Rzecznika zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej przemawiają za wzmocnieniem ochrony prawnej przywracanych do służby policjantów, a inspiracji w tym zakresie należy szukać w treści art. 48 § 1 Kodeksu pracy. Ani charakter stosunku służbowego, ani nawet interes służby nie powinny przesądzać o odmiennym traktowaniu w tym zakresie funkcjonariuszy Policji. W celu rozwiązania tego problemu należałoby w art. 42 ust. 1 ustawy o Policji kropkę zastąpić przecinkiem oraz dodać treść w następującym brzmieniu: „chyba że przekroczenie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od policjanta”. Stąd Rzecznik zwrócił się⁷⁸³ do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wzmocnienia ochrony prawnej przywracanych do służby policjantów.

c) Problem zwalniania ze służby w związku z nabyciem obywatelstwa innego państwa

Do Rzecznika wpłynął wniosek o podjęcie działań zmierzających do zmiany art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim „nabycie obywatelstwa

⁷⁸¹ WZF.7043.133.2021 z 11 sierpnia 2022 r.

⁷⁸² Pismo z 25 października 2022 r.

⁷⁸³ WZF.7043.133.2021 z 21 listopada 2022 r.

innego państwa” przez funkcjonariusza Policji w czynnej służbie jest obligatoryjną przesłanką do zwolnienia.

O ile do służby w Policji może zostać przyjęty obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa (ustawa nie przewiduje bowiem wyłączności posiadania obywatelstwa polskiego), to już nabycie obywatelstwa innego państwa w trakcie pełnienia służby powoduje obligatoryjne rozwiązanie stosunku służbowego. Takie uregulowanie dostępu do służby w Policji nasuwa wątpliwości. W ten sposób ustawodawca zróżnicował sytuację prawną funkcjonariuszy posiadających oprócz obywatelstwa polskiego obywatelstwo innego państwa. Pierwszą, uprzywilejowaną grupę stanowią ci funkcjonariusze, którzy posiadali obywatelstwo innego państwa przed przyjęciem do służby. Mogą oni w dalszym ciągu pełnić służbę, skoro nie nabyli obywatelstwa innego państwa w trakcie pełnienia służby. Drugą grupę stanowią zaś ci funkcjonariusze Policji, którzy nabyli obywatelstwo innego państwa w trakcie pełnienia służby, ci funkcjonariusze podlegają obligatoryjnemu zwolnieniu ze służby. Art. 60 Konstytucji gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Nie wyłącza on z zakresu tego prawa podmiotowego obywateli polskich, którzy posiadają obywatelstwo innego państwa. Stąd też również kryteria dostępu tej grupy obywateli polskich do służby publicznej nie mogą być arbitralne, muszą oni być traktowani w jednakowy sposób w ramach tej grupy. Warunku tego nie spełnia opisany stan prawny, skoro w jego świetle nastąpiło różnicowanie sytuacji prawnej obywateli polskich posiadających równocześnie obywatelstwo innego państwa w zależności od momentu nabycia owego obywatelstwa innego państwa. Uwzględniając powyższe, Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o udzielenie wyjaśnień w tym zakresie.

⁷⁸⁴ WZF.7043.102.2022 z 19 października 2022 r.

3. Ochrona praw funkcjonariuszy Straży Granicznej

a) Warunki służby funkcjonariuszy Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej

Przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili kontrolę stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej (dalej jako: Nw.OSG) w Warszawie.

Z informacji uzyskanych od funkcjonariuszy wynikało, że Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej wystąpił do Komendanta Głównego SG z inicjatywą wprowadzenia w Nw.OSG tzw. dodatku stołecznego. Ta forma dofinansowania funkcjonariuszy wykonujących służbę w Warszawie istnieje w innych formacjach mundurowych i występuje pod różnymi nazwami np.: w Policji – dodatek stołeczny, a w Państwowej Straży Pożarnej – dodatek warszawski. Ma ona na celu wyrównanie dysproporcji płacowych w danej formacji mundurowej funkcjonariuszy odbywających służbę w stolicy, gdyż siła nabywcza takiego samego uposażenia w Warszawie jest niższa niż w oddziałach Straży Granicznej położonych na obrzeżach kraju. Koszty utrzymania w Warszawie są dużo wyższe niż w miejscowościach położonych na prowincji. Dodatek taki ma rekompensować różnice w wydatkach funkcjonariuszy. Funkcjonariusze z Placówki Straży Granicznej Warszawa-Okęcie optowali za stworzeniem aplikacji, która odciążałaby ich od zadań związanych z załatwianiem problematyki sanitarnej dotyczącej COVID-19 osób wjeżdżających do kraju, jak również możliwości przerzucenia nałożonych obowiązków w tym zakresie na inne służby sanitarne. Stworzenie odpowiedniej aplikacji umożliwiłoby skupienie się na czynnościach związanych z ustawowymi działaniami, do których została powołana ta formacja mundurowa. W ich ocenie takie przepisy powinny być wydane na poziomie krajowym. Rozmówcy podnosili też kwestię niskich uposażeń przewodników psów służbowych, którzy są najniżej opłacaną grupą funkcjonariuszy Straży Granicznej. Ponadto przedstawili problem braku ubezpieczenia autocasco samochodów służbowych, co powoduje ich odpowiedzialność finansową. Brak posiadania autocasco wzbudza kontrowersje, gdyż funkcjonariusze za uszkodzenia bądź rozbicie auta muszą płacić ze środków własnych. Świadomość tego powoduje, że w trakcie pościgu za przestępcami nie angażują się w pełni, gdyż obawiają się obciążenia ewentualnymi kosztami naprawy pojazdu. Funkcjonariusze podnosili

także problem związany z rekrutacją/naborem do służby. W Nw.OSG występuje duża ilość wakatów. Spośród osób uczestniczących w naborze tylko od 10 do 15% jest wcielanych do służby w Straży Granicznej. Etapy postępowania kwalifikacyjnego są czasochłonne i wymagające. Tymczasem braki kadrowe powodują, że należałoby zastanowić się nad ułatwieniem i przyspieszeniem procesu rekrutacyjnego do Straży Granicznej, a być może i zawężeniem kręgu osób uczestniczących w badaniach psychofizjologicznych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁵ do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o zlecenie zbadania zagadnień podnoszonych w rozmowach przedstawicieli Rzecznika z funkcjonariuszami Straży Granicznej oraz poinformowanie o zajętym stanowisku.

W odpowiedzi Komendant wyjaśnił⁷⁸⁶, że w świetle obowiązującego stanu prawnego, funkcjonariuszom Straży Granicznej z tytułu pełnienia służby na terenie aglomeracji warszawskiej, nie przysługują żadne dodatkowe należności. W celu pokrycia skutków wprowadzenia dodatkowej należności – nowego świadczenia, koniecznym byłoby zwiększenie limitu wydatków Straży Granicznej. Decyzja w sprawie wprowadzenia w życie tzw. dodatku stołecznego leży we właściwości ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra właściwego do spraw pracy. Komendant wskazał ponadto, że funkcjonariusze Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej SG opracowali do użytku służbowego moduł „Ewidencja Sanitarna”, dzięki któremu informacje o osobach kierowanych na granicy na kwarantannę są automatycznie przekazywane do systemu EWP Ministerstwa Zdrowia, bez konieczności przekazywania dokumentacji papierowej. Przedmiotowy Moduł pozwala na realizowanie kontroli sanitarnych, w tym automatyczne zaczytywanie dokumentów podróży oraz certyfikatów DCC. Straż Graniczna jako jedyna służba w Polsce i jako jedna z pierwszych w UE zintegrowała swoje aplikacje z unijnym systemem. Odnosząc się natomiast do kwestii realizacji naboru w Nw.OSG, Komendant poinformował, że w 2021 r. został on zrealizowany w 85,71%, przy czym negatywny wynik z badania psychofizjologicznego uzyskały tylko 23 osoby, co stanowiło 7% wszystkich postępowań kwalifikacyjnych zakończonych odstąpieniem od dalszego jego prowadzenia. Ponadto dane dotyczące trwających postępowań kwalifikacyjnych pozwalają twierdzić, że także

⁷⁸⁵ WZF.7044.9.2021 z 11 lutego 2022 r.

⁷⁸⁶ Pismo z 21 lutego 2022 r.

zaplanowany na 2022 r. nabór do służby w Nadwiślańskim Oddziale SG utrzyma się na wysokim poziomie.

b) Warunki służby funkcjonariuszy Straży Granicznej na przejściach granicznych z Ukrainą

Pracownicy Biura RPO w dniach 2–28 kwietnia 2022 r. wizytowali Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej (dalej: BiOSG) oraz Placówki Straży Granicznej (dalej: PSG) w Korczowej oraz w Medyce.

Wizytujący zapoznali się ze stanem bezpieczeństwa i higieny służby w ww. jednostkach. Szczególnie trudne warunki służby funkcjonariuszy panują w PSG Korczowa. Już w 2021 r. przedstawiciele Komisji BHP dokonali przeglądu warunków pełnienia służby na tym przejściu. Stwierdzono wówczas, że w okresie letnim w pomieszczeniach przeznaczonych do odpraw pojazdów – kabinach kontrolerskich – panują bardzo wysokie temperatury. Mały ruch powietrza pogarsza obecność odprawianych pojazdów (rozgrzane silniki), a także nagrzane elementy konstrukcyjne (zadaszenie, elementy blaszane), które emitują dodatkowe ciepło. Warunki panujące w tym miejscu mogą być zatem czasowo klasyfikowane jako mikroklimat gorący, który jest fizycznym czynnikiem szkodliwym. Tak wysokie temperatury otoczenia wpływają również na jakość i wydajność pracy, a także pogarszają znacząco koncentrację oraz bezpieczeństwo funkcjonariuszy. W związku z powyższym w ocenie komisji BHP niezbędne jest zamontowanie w kabinach kontrolerskich oraz posterunkach 1 i 2 urządzeń klimatyzacyjnych. W nawiązaniu do tych zaleceń Rzecznik wskazał, że Straż Graniczna jest tylko użytkownikiem obiektów na przejściach granicznych, którymi zarządza podległy Wojewodzie Podkarpackiemu – Zarząd Obsługi Przejść Granicznych. Wobec powyższego SG nie ma możliwości samodzielnego dokonania niezbędnych modernizacji w użytkowanych przez siebie obiektach. Praca kilku osób na tak małej przestrzeni, stanowiska komputerowe oraz duże przeszklenie stwarzają trudne warunki do pełnienia służby, w związku z tym wyposażenie kiosków w klimatyzację jest niezbędne.

Z kolei Placówka Straży Granicznej w Medyce swoim zasięgiem terytorialnym obejmuje drogowe przejście graniczne (w tym przejście pieszce) oraz kolejowe osobowe i towarowe przejście graniczne w Przemyśle. Przejście czynne jest całą dobę. Po wybuchu wojny w Ukrainie, tj. od 24 lutego 2022 r., na przejściu w Medyce

odnotowano niespotykany dotąd napływ cudzoziemców. Sytuacja ta powodowała obciążenie psychiczne i fizyczne funkcjonariuszy tego największego przejścia na granicy polsko-ukraińskiej, co ma wpływ m.in. na fluktuację kadr. Wielu funkcjonariuszy składa raporty o przeniesienie do innych placówek SG, gdzie pełnienie służby nie wypala zawodowo i psychicznie w tak ogromnym stopniu. Sytuację w PSG Medyka pogarsza brak faktycznej opieki i wsparcia przez psychologów na miejscu, w sytuacji codziennego konfrontowania się funkcjonariuszy z ludzkimi dramatami i tragicznym wyczerpaniem uciekinierów, którym nierzadko ratują życie poprzez udzielanie pierwszej pomocy. Wielu funkcjonariuszy sygnalizuje potrzebę rozmowy z psychologiem w miejscu pełnienia służby, bowiem ogromny stres i obciążenie psychiczne, jaki przeżywają, wymagają pomocy psychologicznej. Rozwiązaniem takiej sytuacji byłyby okresowe wizyty psychologów w poszczególnych PSG i odwiedzanie funkcjonariuszy w miejscu pełnienia służby oraz inicjowanie chociażby krótkich rozmów. Wpływ na dużą liczbę raportów o przeniesienie mają także warunki socjalne: zbyt małe zaplecze w tym brak leżanek, które umożliwiają chwilę relaksu w wypadku przemęczenia i gorszego samopoczucia. Niektóre miejsca pełnienia służby nie posiadają klimatyzacji, co wpływa negatywnie nie tylko na samopoczucie i zdrowie, ale także na wydajność służby. Starania w tej mierze kierowane do Zarządu Obsługi Przejść Granicznych nie przynoszą efektu. Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁷ zatem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o odniesienie się do zasygnalizowanych przez funkcjonariuszy problemów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił⁷⁸⁸, że przedstawione w wystąpieniu Rzecznika kwestie dotyczące zagwarantowania właściwych warunków służby, w tym dostępu do niezbędnej pomocy psychologicznej, są na bieżąco monitorowane, w tym ze szczególną uwagą w okresie po 24 lutego br., ze względu na ogromne zaangażowanie oraz wielkie poświęcenie funkcjonariuszy i pracowników BiOSG w realizację zadań Straży Granicznej. Jednocześnie należy pokreślić, iż formacja prowadzi systemowe działania ukierunkowane na profilaktykę zdrowia psychicznego funkcjonariuszy. W kontekście poruszonego w wystąpieniu Rzecznika tematu przeciążenia pracą i składania w związku z tym wniosków o przeniesienie, Sekretarz Stanu wyjaśnił, iż

⁷⁸⁷ WZF.7050.4.2022 z 7 czerwca 2022 r.

⁷⁸⁸ Pismo z 8 lipca 2022 r.

dokonano analizy ogólnej liczby złożonych próśb funkcjonariuszy BiOSG realizujących zadania służbowe w Placówce Straży Granicznej w Korczowej i Medyce (PSG). Od momentu rozpoczęcia konfliktu zbrojnego na Ukrainie, tj. od 24 lutego 2022 r. do 31 maja 2022 r. zaewidencjonowano łącznie 71 próśb o przeniesienie, złożonych przez 48 funkcjonariuszy realizujących zadania służbowe w PSG w Medyce i Korczowej. Głównymi powodami do przeniesienia, które miały swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu składanych próśb, były: szeroko pojęta sytuacja rodzinna, w tym m.in. konieczność zapewnienia opieki dzieciom, opieka nad chorym członkiem rodziny itp. oraz duża odległość od miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby, co generuje wysokie koszty dojazdu. Poruszane kwestie dotyczące stanu bezpieczeństwa i higieny służby w szczególności w PSG Korczowa, obejmujące m.in. wysokie temperatury w pomieszczeniach obsługi przejść granicznych, są w miarę możliwości niwelowane poprzez m.in. montaż klimatyzatorów lub prowadzone inwestycje.

4. Ochrona praw funkcjonariuszy Służby Więziennej

a) Obniżanie dodatków służbowych funkcjonariuszom SW przebywającym na zwolnieniu lekarskim

Do Rzecznika zwracali się funkcjonariusze Służby Więziennej, którym obniżono dodatki służbowe w związku z przebywaniem na zwolnieniu lekarskim. Problem dotyczył Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej.

Funkcjonariusze wskazywali, że przebywanie na zwolnieniu lekarskim jest od nich niezależne i nie powinni z tego powodu ponosić konsekwencji finansowych. Za każdy dzień nieobecności w służbie jest już im bowiem potrącanie 20% uposażenia. Zwolnienie lekarskie będzie miało także wpływ na wysokość nagrody rocznej. Odbierają oni więc obniżenie dodatku służbowego jako swoistą dyskryminację ze względu na stan zdrowia. W powyższym kontekście trzeba zwrócić uwagę na regulacje prawne dotyczące warunków i trybu przyznawania funkcjonariuszom dodatków o charakterze stałym. Zgodnie z § 7 ust. 1 w zw. z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie dodatków o charakterze stałym do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej⁷⁸⁹ dodatek służbowy można obniżyć w razie zmiany lub ustania prawidłowego wykonywania

⁷⁸⁹ Rozporządzenie z 15 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 663).

obowiązków służbowych, w szczególności mając na względzie inicjatywę i samodzielność w realizacji zadań służbowych, terminowość i efektywność podejmowanych działań, posiadane kwalifikacje i umiejętności wykorzystywane na zajmowanym stanowisku, a także powierzenie nowych lub dodatkowych obowiązków służbowych lub wystąpienie innej istotnej zmiany warunków służby związanej ze zwiększeniem obowiązków, wymagającej zaangażowania funkcjonariusza w wykonywanie zadań służbowych. W opinii RPO przebywanie przez funkcjonariusza Służby Więziennej na zwolnieniu lekarskim nie mieści się w zakresie „zmiany lub ustania prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych”. W tym czasie bowiem, ze względów zdrowotnych, funkcjonariusz ten w ogóle nie wykonuje obowiązków służbowych. Nie można zaś do ustania wykonywania obowiązków służbowych z tej przyczyny odnosić kategorii ich prawidłowości bądź nieprawidłowości. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁰ do Ministra Sprawiedliwości o zbadanie przedstawionego tego problemu.

W odpowiedzi Minister wskazał⁷⁹¹, że regulacja wysokości dodatków służbowych dla funkcjonariuszy Służby Więziennej w żadnym wypadku nie jest związana z samym faktem przebywania na zwolnieniu lekarskim. Podkreślił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że fakultatywna podstawa zwolnienia ze służby związana jest z ważnym interesem służby. Występuje wówczas, gdy w ocenie przełożonych, z uwagi na dobro służby, funkcjonariusz nie powinien z przyczyn pozamerytorycznych pełnić dalszej służby, ale nie istnieją przesłanki do zwolnienia go ze służby na innej podstawie ustawowej. Dodatkowo wskazuje się, że stwierdzenie nieprzydatności funkcjonariusza do służby nie musi ograniczać się do przypadków naruszenia obowiązków służbowych ani innych zachowań zawinionych lub niezgodnych z prawem, może być ono również uzasadnione każdym innym zachowaniem w służbie lub poza nią, jeżeli uniemożliwia kontynuowanie służby bez uszczerbku dla jej ważnych interesów. Do takich zachowań w orzecznictwie zaliczono m.in. długotrwałe absencje spowodowane korzystaniem ze zwolnień lekarskich, które wymagają podejmowania przez organ stałych działań organizacyjnych. Minister wskazał, że skoro jest prawnie dopuszczalne zwolnienie funkcjonariusza ze służby na podstawie art. 96 ust. 2 pkt 10 ustawy o Służbie Więziennej, tj. gdy dalsze pozostawanie

⁷⁹⁰ WZF.7043.100.2022 z 31 sierpnia 2022 r.

⁷⁹¹ Pismo z 15 grudnia 2022 r.

funkcjonariusza w służbie nie daje się pogodzić z dobrem służby, konsekwentnie trzeba przyjąć, że jest możliwe regulowanie wysokości dodatku służbowego za brak dyspozycyjności w wyniku długotrwałych zwolnień lekarskich. Co istotne, stosownie do art. 217 w związku z art. 220 ustawy o Służbie Więziennej ustalenie wysokości dodatków podlega kontroli sądów właściwych w sprawach z zakresu prawa pracy.

b) Wykorzystanie monitoringu w jednostkach penitencjarnych w celu kontrolowania pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa z prośbą o interwencję w sprawie wykorzystywania monitoringu w zakładach karnych i aresztach śledczych w celu kontrolowania pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Kwestię tę RPO poruszył w wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, wskazując na wątpliwości w zakresie podstawy prawnej stosowania monitoringu w zakładach karnych, tj. art. 73a Kodeksu karnego wykonawczego. Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że podejmowane działania zmierzają do niwelowania potencjalnych zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2. Ponadto stosowanie na terenie jednostek penitencjarnych środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobistego osób osadzonych, humanitarnego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz tymczasowego aresztowania, podniesienie poziomu bezpieczeństwa i porządku całej jednostki penitencjarnej (w tym funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej), ale również (co jest niezwykle istotne) może stanowić materiał dowodowy potwierdzający właściwe wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej w sytuacji wystąpienia na terenie zakładu karnego lub aresztu śledczego zdarzeń nadzwyczajnych.

Ponieważ uzyskana od Dyrektora Generalnego SW odpowiedź była dla Rzecznika niewystarczająca i budziła zastrzeżenia, zwrócił się on do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o zbadanie przedstawionego zagadnienia. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że Prezes UODO podziela zgłaszane przez RPO wątpliwości, wskazując jednocześnie, że ustawa o Służbie Więziennej nie reguluje

kwestii związanych z wykorzystywaniem w zakładach karnych monitoringu wobec osób zatrudnionych. Do funkcjonariuszy Służby Więziennej zastosowania nie będą miały także przepisy Kodeksu pracy. Jeżeli względy bezpieczeństwa i porządku jednostki penitencjarnej rzeczywiście przemawiają za rejestracją obrazu na stanowisku monitorowego, to należy to uregulować w ustawie. Podjęta przez Dyrektora Generalnego SW próba wywiedzenia takiego uprawnienia z treści przepisów k.k.w. jest nieuprawniona, gdyż adresatami norm prawnych wynikających z tychże przepisów są skazani (normy ogólne o charakterze indywidualnym) oraz administracja zakładu karnego (normy kompetencyjne). Nie stanowią one natomiast podstawy prawnej dla monitorowania funkcjonariuszy Służby Więziennej pełniących służbę na stanowisku monitorowego. Podobnie nieuprawnione jest wyprowadzenie takiej normy prawnej z zadań Służby Więziennej (art. 2 ust. 2 ustawy o Służby Więziennej). Sposób realizacji ustawowych zadań określony bowiem został szczegółowo w pragmatyce służbowej. Ustawodawca nie wypowiedział się jednak w kontekście ingerencji w prawo do prywatności funkcjonariuszy, co oznacza, że monitoring skierowany w stronę funkcjonariuszy Służby Więziennej nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa. W związku z powyższym, w przypadku uznania konieczności stosowania monitoringu wobec funkcjonariuszy, Rzecznik zwrócił się⁷⁹² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o dokonanie niezbędnych zmian w ustawie o Służbie Więziennej.

W odpowiedzi Minister podniósł⁷⁹³, że Służba Więzienna w podejmowanych działaniach kieruje się przede wszystkim zasadą zapewnienia w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa, co należy do podstawowych zadań tej formacji, określonych w ustawie o Służbie Więziennej⁷⁹⁴. Efektywna i skuteczna realizacja tego zadania polega m.in. na stosowaniu we wspomnianych jednostkach penitencjarnych systemu monitoringu. K.k.w. nie wskazuje, że monitoring ma służyć tylko do obserwacji osób pozbawionych wolności, lecz generalnie do obserwacji tego, co dzieje się na terenie zakładu, a art. 73a § 2 k.k.w. nie zawiera zamkniętego katalogu, gdzie – w przypadku obserwacji skazanych – można prowadzić monitoring, ale wcale nie wynika z tego, że monitoring służy tylko do

⁷⁹² WZF.7043.11.2021 z 20 października 2022 r.

⁷⁹³ Pismo z 15 grudnia 2022 r.

⁷⁹⁴ Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 655 z późn. zm.).

obserwacji zachowania skazanych. W zakładach karnych i aresztach śledczych w sposób nierozwalny przenikają się funkcje tych jednostek jako miejsc wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz miejsc wykonywania pracy zawodowej przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej. Stosowanie monitoringu wizyjnego jest ukierunkowane w tych miejscach na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku, a przy tym spełnia różnorodne funkcje – pozwala realizować kontrolę i nadzór nad sytuacją w jednostce, zmniejszyć liczbę zdarzeń nadzwyczajnych, umożliwić odtworzenie przebiegu zdarzeń, zapewnić możliwość nadzorowania kilku miejsc jednocześnie, zwiększyć dyscyplinę osadzonych, umożliwić identyfikację sprawcy oraz ofiary czy uniemożliwić nawiązanie nielegalnych kontaktów. W ocenie resortu sprawiedliwości przepisy art. 73a k.k.w., w połączeniu z przepisami ustawy o Służbie Więziennej upoważniającymi do przetwarzania danych osobowych funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej, stanowią wystarczającą podstawę do stosowania monitoringu wizyjnego obejmującego również zachowanie pracowników i funkcjonariuszy na terenie jednostek penitencjarnych.

5. Ochrona praw strażaków

a) Potrzeba znowelizowania ustawy o ochotniczych strażach pożarnych

Do Rzecznika zwróciła się Inspektor do spraw obronności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego Urzędu Miasta Milanówka w sprawie braku przepisów przejściowych w ustawie o ochotniczych strażach pożarnych (dalej: ustawa o OSP), dotyczących umożliwienia wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za pierwszą połowę bieżącego roku dla strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych.

W jednostce OSP Milanówek w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 18 marca 2022 r., w związku z występującymi burzami, strażacy ochotnicy interweniowali ponad 200 razy. W tym czasie przeprowadzili taką liczbę akcji, jaką zwykle wykonują przez cały rok. Brak przepisów przejściowych uniemożliwia wypłatę należnego ekwiwalentu za uczestnictwo w tych działaniach i akcjach ratowniczych. Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych nie zawiera przepisów przejściowych, które utrzymywałyby w mocy uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP podejmowane na podstawie poprzednio obowiązującego art. 28 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Jednocześnie przepis ten został uchylony na podstawie

art. 38 pkt 12 ustawy o OSP z dniem 1 stycznia 2022 r., czyli z dniem wejścia w życie ustawy (art. 57 ustawy o OSP). Wobec tego poprzednio obowiązujące uchwały w sprawie wysokości ekwiwalentu dla strażaków OSP utraciły swoją moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2022 r.

Część gmin przyjmuje uchwały z mocą wsteczną od 1 stycznia 2022 r., aby zachować ciągłość stanu prawnego. Z kolei niektóre gminy, opierając się na stanowisku MSWiA i KG PSP, nie przyjmują uchwał z mocą wsteczną, a uchwalają jedynie uchwały, które mają obowiązywać na przyszłość. Część gmin wstrzymuje się z wypłatą ekwiwalentu za IV kwartał 2021 r., płaci ekwiwalent na bieżąco na podstawie nowej uchwały i jednocześnie nie płaci za okres od 1 stycznia 2022 r. do dnia wejścia w życie nowej uchwały, oczekując na nowelizację przepisów ustawy o OSP. Chaos interpretacyjny oraz opisane powyżej sposoby zaradzenia występującym wątpliwościom dowodzi, że ustawa o ochotniczych strażach pożarnych nie została w zakresie wypłaty ekwiwalentów prawidłowo dopracowana. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁵ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ustosunkowanie się do przedstawionych zagadnień, jak też rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu naprawy powstałej sytuacji.

Minister wyjaśnił⁷⁹⁶, że ekwiwalent pieniężny przysługujący strażakowi ratownikowi ochotniczej straży pożarnej (OSP) za udział w działaniach ratowniczych, akcjach ratowniczych, szkoleniu lub ćwiczeniach od dnia 1 stycznia 2022 r. powinien być wypłacany na podstawie uchwały rady gminy, podjętej w oparciu o art. 15 ust. 2 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych. Z kolei art. 48 ustawy doprecyzowuje, że uchwały, o których mowa w art. 15 ust. 2, podejmuje się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2022 r. Odnosząc się do kwestii braku przepisów przejściowych w związku z koniecznością przyjęcia nowej uchwały rady gminy, stanowiącej podstawę do wypłaty ww. świadczenia, w opinii Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej (PSP), uchwała rady gminy podjęta zgodnie z art. 48 ustawy, może obowiązywać z mocą od dnia 1 stycznia 2022 r. W związku z tym prawo do ekwiwalentu pieniężnego przysługiwałoby nieprzerwanie. W sensie materialnym kompetencja rady gminy nie uległa zmianie. Co więcej, nie

⁷⁹⁵ WZF.7040.11.2022 z 3 października 2022 r.

⁷⁹⁶ Pismo z 22 grudnia 2022 r.

uległy także zmianie wytyczne dotyczące treści uchwały, określające w tożsamy sposób limit wysokości ekwiwalentu pieniężnego.

6. System emerytalny służb mundurowych

a) Uprawnienia do zaopatrzenia emerytalnego pracowników Wywiadu Skarbowego oraz Wydziałów Realizacyjnych urzędów kontroli skarbowej

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi prace nad projektem zmiany ustawy zaopatrzeniowej. Zakres proponowanych w tym projekcie zmian nie obejmuje poszerzenia katalogu wskazującego, jakie okresy pracy są traktowane jako równorzędne ze służbą. Pomimo pełnej zgody co do odróżnienia okresów zatrudnienia na podstawie stosunku pracy od okresów zatrudnienia na podstawie stosunku służbowego Rzecznik zwrócił uwagę, że poza kryterium formalnym istnieje jeszcze aspekt materialny, wynikający z konieczności realizacji wyroku⁷⁹⁷ Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zaopatrzenia emerytalno-rentowego funkcjonariuszy celnych.

Gdyby ustawodawca literalnie zrealizował wyrok Trybunału, to świadczenia emerytalne powinny dotyczyć jedynie tych funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy faktycznie realizowali tzw. „zadania policyjne”, i to jedynie za okres, w którym je rzeczywiście wykonywali. Tymczasem ustawodawca rozszerzył te uprawnienia praktycznie na wszystkich funkcjonariuszy byłej Służby Celnej, wprowadzając jedynie wymóg pięcioletniego okresu wykonywania „zadań policyjnych” w ramach służby w byłej Służbie Celnej lub pięcioletniej służby w Służbie Celno-Skarbowej. Naturalnie rozwiązanie takie było korzystne dla funkcjonariuszy, bowiem zakres zadań konkretnego funkcjonariusza mógł ulegać zmianie na przestrzeni wskazanych lat. W odróżnieniu jednak od pozostałych pragmatyk służb mundurowych, w Służbie Celnej istniała możliwość dość płynnej zmiany formy zatrudnienia (za zgodą zainteresowanego, art. 98 i 99 ustawy o Służbie Celnej). Konsekwencją przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy był brak możliwości wykonywania zadań zastrzeżonych wyłącznie dla funkcjonariuszy celnych. Z uwagi na fakt, że pracownik cywilny nie mógł wykonywać zadań o policyjnym charakterze, wysługę emerytalną stanowią wyłącznie okresy służby w Służbie Celnej i Służbie Celno-Skarbowej. Sytuacja pracowników Wywiadu Skarbowego i

⁷⁹⁷ Wyrok z 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13.

Wydziałów Realizacji UKS jest zgoła inna, gdyż byli oni pracownikami wykonującymi zadania o policyjnym charakterze i to właśnie ten policyjny charakter jest wspólnym mianownikiem (stanowi cechę relewantną) przesądzającym o naruszeniu zasady równego traktowania funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (wywodzących się, przed konsolidacją, z różnych instytucji, ale działających w ramach jednego resortu). RPO nie zgodził się z argumentacją Ministra, że zatrudnienie w ramach stosunku pracowniczego systemowo wyłączało z uprawnień do świadczeń emerytalnych na mocy ustawy zaopatrzeniowej. Tym bardziej, że ustawodawca zastosował już taki mechanizm do funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej⁷⁹⁸.

W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁹ do Ministra Finansów z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu uznania okresów pracy w Wywiadzie Skarbowym oraz Wydziałach Realizacji UKS, jako równorzędnych ze służbą, na zasadach zbliżonych do funkcjonariuszy celnych i Straży Marszałkowskiej.

W odpowiedzi Szefowa Krajowej Administracji Skarbowej wyjaśniła⁸⁰⁰, że w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej do wysługi emerytalnej zaliczane są okresy służby. Datę wejścia w życie ustawy o Służbie Celnej⁸⁰¹, przypadającą na 15 września 1999 r., przyjęto jako datę początkową przy ustalaniu prawa do emerytury policyjnej i obliczania jej wysokości. W odniesieniu do Służby Celnej nie uwzględniono okresów zatrudnienia funkcjonariuszy przed 1999 r., bowiem funkcjonariusze wykonujący pracę na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach państwowych nie stanowili służby mundurowej, lecz byli urzędnikami urzędów państwowych. Przedstawiając wyjaśnienia w zakresie warunków nabycia przez funkcjonariuszy celnych uprawnień do emerytury mundurowej, nie jest możliwe zaliczenie do okresu służby okresów zatrudnienia w korpusie służby cywilnej. Minister Finansów nie planuje podjąć prac legislacyjnych

⁷⁹⁸ Ustawa z 26 stycznia 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2018 r., poz. 730 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z 18 grudnia 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, (Dz.U. z 2020 r., poz. 723 ze zm.).

⁷⁹⁹ WZF.7060.91.2021 z 13 stycznia 2022 r.

⁸⁰⁰ Pismo z 15 lutego 2022 r.

⁸⁰¹ Ustawa z 24 lipca 1999 r.

w przedmiocie zaliczenia do okresów służby okresów zatrudnienia w służbie cywilnej.

Rzecznik wskazał, że do Biura RPO w dalszym ciągu wpływały wnioski byłych pracowników wywiadu skarbowego. Wbrew stanowisku resortu finansów, w indywidualnych sprawach funkcjonariuszy celnych, sądy powszechne zaliczają im do okresu służby okresy zatrudnienia w korpusie służby cywilnej. Art. 150 ust. 8a ustawy o KAS został wprowadzony ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: ustawa zmieniająca), z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r., i dotyczy przekształceń (stosunku pracy w stosunek służby) mających miejsce po tej dacie. W przeciwnym bowiem przypadku ustawodawca ingerowałby w prawa nabyte funkcjonariuszy celnych, gdyż okres ten został im już zaliczony (skonsumowany) z chwilą przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy, jeszcze przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Dotychczasowe ustawodawstwo wliczało zaś taki okres stażu pracy w korpusie służbie cywilnej do okresu służby w Służbie Celnej. Orzecznictwo sądowe zdaje się traktować takie okresy jako tożsame z okresem służby, nie zaś jako równorzędne ze służbą. Z powyższego wynika, że obowiązujące przepisy umożliwiają zaliczenie do okresów służby okresów zatrudnienia w korpusie służby cywilnej. Naturalnie dotyczy to wyłącznie okresów zatrudnienia zaliczonych do okresu służby, tj. „skonsumowanych” przed 1 stycznia 2018 r. w rozumieniu ówczesnych przepisów. W świetle powyższego Rzecznik zwrócił się⁸⁰² do Ministra Finansów z prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu.

Minister poinformował⁸⁰³, że z dniem 10 czerwca 2022 r. wchodzi w życie nowe regulacje prawne ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej,

⁸⁰² WZF.7060.91.2021 z 9 maja 2022 r.

⁸⁰³ Pismo z 3 czerwca 2022 r.

Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzone zmiany pozwolą na zaliczenie byłym pracownikom wywiadu skarbowego wskazanych w znowelizowanej ustawie okresów zatrudnienia w wywiadzie skarbowym jako równorzędnych ze służbą, co umożliwi nabycie uprawnień emerytalnych z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych.

CZĘŚĆ III

Metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸⁰⁴, Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich pełnomocników terenowych. Obecnie Rzecznik ma trzech pełnomocników: we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach⁸⁰⁵.

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. Współpraca z regionalnymi i lokalnymi mediami oraz organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

W Biurach Pełnomocników zostały też sporządzone środki zaskarżenia, z których korzysta Rzecznik w postaci skarg nadzwyczajnych, kasacji, skarg kasacyjnych i skarg do sądów administracyjnych.

⁸⁰⁴ Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 2179).

⁸⁰⁵ 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.

Oprócz pełnomocników w terenie działają także punkty przyjęć, umożliwiające bezpośrednie złożenie skargi pracownikowi Biura Rzecznika. W dniu 3 listopada 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek otworzył taki punkt przyjęć w Szczecinie. Jest to kolejny punkt otwarty po zawieszeniu osobistych przyjęć interesantów spowodowanym pandemią. Od września 2022 r. spotkania z pracownikami BRPO są możliwe w: Bydgoszczy, Koszalinie, Krakowie, Lublinie i Wałbrzychu.

Udzielaniem informacji i przyjmowaniem wniosków w poszczególnych punktach przyjęć interesantów zajmowali się prawnicy z Biur PT RPO oraz z Biura RPO w Warszawie.

Biura Pełnomocników Terenowych RPO oraz działające punkty przyjęć interesantów przyczyniają się do lepszej komunikacji Rzecznika z wnioskodawcami, stanowiąc terenowe ośrodki oddziaływania na organy władzy publicznej oraz współpracując z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

a. 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 Pełnomocnika pełni Katarzyna Sobańska-Laskowska.

Aktywność Biura Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu w 2022 r. tradycyjnie koncentrowała się na dwóch podstawowych płaszczyznach. Pierwsza z nich to bieżące rozpatrywanie wniosków oraz ocena zgodności z prawem działalności lokalnych organów władzy publicznej. Druga to reprezentowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w relacjach zewnętrznych.

W pierwszej połowie roku wciąż trwały ograniczenia w kontaktach międzyludzkich związane z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2, która miała istotny wpływ nie tylko na zakres merytoryczny badanych spraw, ale także na zmianę zachowań społecznych i tym samym na dane statystyczne (m.in. w zakresie przyjętych interesantów czy liczby wpływów i nowych spraw) oraz zmniejszenie i przeniesienie części aktywności o charakterze reprezentacyjnym do kontaktów online.

W 2022 r. po dwuletniej przerwie powrócono do stacjonarnych spotkań z młodzieżą w szkołach. Ponadto pracownicy Biura PT włączyli się w działalność

informacyjną dla uchodźców z Ukrainy. W ramach współpracy z OIRP we Wrocławiu Pełnomocnik Terenowa zaangażowała się w akcję 16 Dni Przeciwno Przemocy poprzez udział w telefonicznych nieodpłatnych poradach prawnych dla pokrzywdzonych, które zostały zorganizowane we współpracy z Komisją Praw Człowieka OIRP we Wrocławiu. OIRP koordynowała działania pomocowe z zakresu poradnictwa prawnego dla uchodźców z Ukrainy. Organizowała bezpłatne szkolenia dla prawników i aktywistów zaangażowanych w udzielanie pomocy dla uchodźców. W szkoleniach tych uczestniczyli także pracownicy BPT we Wrocławiu, a Pełnomocnik Terenowa angażowała się w dyżury bezpłatnych porad prawnych organizowanych przez OIRP.

Pracownicy Biura PT RPO we Wrocławiu uczestniczyli również w konferencjach, sympozjach i spotkaniach. Pomimo braków kadrowych i priorytetowej aktywności Biura polegającej na rozpatrywaniu skarg indywidualnych, w 2022 r. Pełnomocnik Terenowa i jej współpracownicy uczestniczyli w ponad 60 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 w kierunku monitorowania wdrażania postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami i upowszechnienia wiedzy 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 2022 r. Kapituła Nagrody postanowiła przyznać Nagrodę panu dr.

Krzysztofowi Kurowskiemu – Przewodniczącemu Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami.

W 2022 r. W Biurze PT RPO we Wrocławiu przyjęto 225 interesantów, przeprowadzono 1630 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Do Biura PT RPO wpłynęło 2851 wniosków, z czego 1333 stanowiły wnioski w sprawach nowych.

2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku obejmuje obszar trzech województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Od 15 czerwca 2005 r. Pełnomocnikiem Terenowym Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku jest Krzysztof Szerkus.

Działalność BPT w Gdańsku polega głównie na rozpatrywaniu indywidualnych spraw podejmowanych na wniosek albo z własnej inicjatywy. Pracownicy, działając z upoważnienia Rzecznika, podejmują interwencje wobec organów administracji publicznej, badają sprawy na miejscu, w tym w placówkach penitencjarnych oraz występują przed sądami.

Ponadto Pełnomocnik Terenowy RPO reprezentuje Rzecznika Praw Obywatelskich w relacjach z organizacjami pozarządowymi oraz organami władzy i administracji publicznej, samorządami i innymi instytucjami.

W roku 2022 r. na działalność BPT w Gdańsku nadal pewien wpływ miała epidemia, co odzwierciedlały liczba i rodzaj spraw zgłaszanych do RPO. Ze względu na ograniczenia w bezpośrednich kontaktach międzyludzkich w okresie pandemii szczególnego znaczenia nabrała forma komunikacji za pomocą elektronicznych środków przekazu (e-mail, e-PUAP, komunikatory internetowe, telefon).

W 2022 r. w BPT w Gdańsku oraz w punktach przyjęć w Koszalinie i Bydgoszczy przyjęto 171 interesantów, przeprowadzono 1222 rozmowy telefoniczne, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ wniosków wyniósł 2246, z czego 809 stanowiły wnioski w sprawach nowych.

3. 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 same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

23 września 2022 r. w Katowicach odbyła się konferencja zorganizowana z okazji 15-lecia ustanowienia Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Poświęcona była problematyce wolności wypowiedzi. Po konferencji odbył się briefing prasowy z udziałem RPO Marcina Wiacka i Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach.

W 2022 r. w Biurze PT RPO w Katowicach przyjęto 154 interesantów oraz przeprowadzono 2018 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. Wpływ do Biura PT RPO wyniósł 3964 wnioski, w tym 1337 w nowych sprawach.

2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Realizując ustawowe zadania, Rzecznik 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.

1. Strona internetowa RPO

Podstawowym źródłem informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jest Biuletyn Informacji Publicznej (bip.brpo.gov.pl). W 2022 r. na stronie internetowej RPO opublikowano 1334 wpisy dotyczące aktualnej działalności Rzecznika, a odwiedziło ją ponad 2 mln 800 tysięcy unikalnych użytkowników. Zauważalny był spadek liczby odwiedzających stronę RPO po zniesieniu obostrzeń związanych z pandemią COVID-19, kiedy to serwis internetowy Rzecznika był odwiedzany ponad 2-krotnie częściej niż obecnie.

W związku z przybyciem do Polski rekordowej liczby uchodźców uciekających przed wojną w Ukrainie w serwisie internetowym uruchomione zostały podstrony w językach ukraińskim i rosyjskim pozwalające na uzyskanie podstawowych informacji o kompetencjach RPO oraz na temat tego, jak zwrócić się do Rzecznika o pomoc lub informację w sprawie ochrony swoich praw. W BIP został również udostępniony formularz wniosku do RPO w obu tych językach.

W 2022 r. na stronie internetowej RPO, przy niektórych komunikatach, publikowane były także realizowane w Biurze RPO krótkie nagrania wideo zawierające wypowiedzi Rzecznika, jego zastępców i pracowników BRPO. Od maja 2022 r. opublikowane zostały 23 takie nagrania, w tym 5 w ramach kampanii #PowiedzNiePrzemocy (więcej o kampanii poniżej) oraz 3 zrealizowane podczas festiwalu Pol'and'Rock.

2. Komunikacja w mediach społecznościowych

W 2022 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 także promowanie działalności Biura RPO i Rzecznika. Poza informacjami z bieżących działań BRPO, w mediach społecznościowych regularnie publikowane są również filmy dotyczące działań Rzecznika, jak i materiały edukacyjno-społeczne. Komunikacja w mediach społecznościowych jest jednym z nowych działań w ramach komunikacji społecznej, ponieważ formalnie została ona zapoczątkowana w grudniu 2021 r.

W 2022 r. łączny zasięg – tj. liczba osób, które zobaczyły dowolne materiały z profili BRPO lub informacje o nich – wyniósł 1 849 092:

- Twitter: 1 049 000
- LinkedIn: 498 603
- Facebook: 289 683
- Instagram: 11 806

3. Kampania #PowiedzNiePrzemocy

W związku z ogólnopolską kampanią „16 dni Akcji przeciw przemocy ze względu na płeć” Biuro RPO przeprowadziło kampanię #PowiedzNiePrzemocy. Rozpoczęła się ona 25 listopada w Międzynarodowym Dniu Przeciw Przemocy Wobec Kobiet, a zakończyła 10 grudnia 2022 r. w Międzynarodowym Dniu Praw Człowieka.

Na kampanię w mediach społecznościowych i na stronie internetowej RPO złożyło się 5 filmów na temat różnych form przemocy, 5 infografik oraz opracowany przez Biuro RPO i organizacje partnerskie Plan Awaryjny dla osób doświadczających przemocy.

W kampanii, poza Rzecznikiem Praw Obywatelskich Marcinem Wiąckiem oraz Zastępcą RPO Valerim Vachevem, wzięli udział: prezeska Stowarzyszenia Kobiety w Centrum Magdalena Sobkowiak, prezeska Centrum Praw Kobiet Urszula Nowakowska oraz komornik sądowy, laureat „Białej Wstążki” Robert Damski.

Do 20 grudnia 2022 r. łączny zasięg kampanii w mediach społecznościowych wyniósł 40 223:

- Facebook: 18 077
- Twitter: 7914
- LinkedIn: 7665
- Instagram: 6567

4. Konferencje i spotkania

Możliwość wymiany doświadczeń, opinie ekspertów oraz głosy uczestniczących w spotkaniach obywateli stanowią dla RPO źródło wiedzy o stanie przestrzegania praw obywatelskich. Zniesienie ograniczeń pandemicznych pozwoliło na ponowną organizację wydarzeń stacjonarnych. W niektórych przypadkach nadal wykorzystywano możliwość spotkań w formule hybrydowej, co pozwoliło na uczestniczenie w nich większej liczby zainteresowanych. Do najważniejszych wydarzeń zorganizowanych przez BRPO w 2022 roku należały:

a) „Bezpośrednie stosowanie prawa UE w postępowaniu karnym” – warsztaty dla sędziów w Biurze RPO

29 marca 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie z Komisją Europejską oraz Stowarzyszeniem Sędziów Polskich „Iustitia” zorganizował warsztaty dla sędziów sądów powszechnych. Ich tematem było bezpośrednie stosowanie prawa UE w postępowaniu karnym w kontekście wdrożonych unijnych dyrektyw oraz postępowanie w przypadku nierzetelnej implementacji dyrektywy do polskiego porządku prawnego. Przedstawiciele sądownictwa, świata nauki i organizacji pozarządowych oraz pracownicy Biura RPO dyskutowali o problemach związanych ze współstosowaniem prawa krajowego i unijnego w sprawach karnych.

b) Współcześni wykluczeni na obszarach wiejskich – konferencja

Podczas konferencji Rzecznika i Fundacji Hospicjum Proroka Eliasza 18 maja 2022 r. w gronie specjalistów, praktyków i przedstawicieli instytucji publicznych dyskutowano nad stanem opieki paliatywnej na obszarach wiejskich. Eksperci rozmawiali o zdrowotnej i społecznej kondycji polskiej wsi oraz o roli opieki domowej zapewniającej skuteczną opiekę hospicyjną. Zwrócono uwagę między innymi na postępujące starzenie i wyludnianie się terenów wiejskich w Polsce i powszechny problem wykluczenia cyfrowego. W kontekście opieki domowej uczestnicy scharakteryzowali model działania, który mógłby uzupełniać niewydolny na obszarach wiejskich system opieki hospicyjnej.

c) Prawne aspekty wolności zabudowy – seminarium naukowe

14 czerwca 2022 r. w Biurze RPO odbyło się seminarium naukowe poświęcone prawnym aspektom wolności zabudowy. Debata z udziałem ekspertów z całej Polski dotyczyła w szczególności rozumienia wolności zabudowy w obowiązującym porządku prawnym, jej źródeł, treści, gwarancji i granic. Rozmawiano o ograniczeniach prawa do zabudowy nieruchomości wynikających z potrzeby

zapewnienia zrównoważonego rozwoju, ładu przestrzennego i ochrony innych wartości konstytucyjnych, takich jak środowisko naturalne.

d) Interwencje Policji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi – seminarium eksperckie

Eksperci Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, naukowcy i policjanci dyskutowali w Biurze RPO 28 czerwca 2022 r. o tym, w jaki sposób i w jakich sytuacjach stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi. Eksperci KMPT przedstawili najnowsze standardy wyznaczone przez komitety CPT i SPT w zakresie interwencji policyjnych oraz omówili ekspertyzę przygotowaną na zlecenie KMPT, która opisuje najważniejsze zasady prowadzenia interwencji wobec osób, które ze względu na swój stan wyłączający lub ograniczający świadomość, wymagają szczególnych oddziaływań ze strony funkcjonariuszy Policji. Podczas spotkania podkreślono również potrzebę stałego podnoszenia i aktualizowania kwalifikacji policjantów w tym zakresie.

e) Sprawy przed Trybunałem w Strasburgu dotyczące Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym – konferencja

9 września 2022 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyła się konferencja poświęcona sprawom toczącym się przed ETPCz dotyczącym Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie (KOZZD). Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że rozmawiając o osobach przebywających w KOZZD, zbyt mało mówi się o godności człowieka. Eksperci dyskutowali o zmianach i wzorcach, które mogłyby pomóc tę godność chronić przy jednoczesnej realizacji celu działania ośrodka. Omówili także orzecznictwo ETPCz wyznaczające standardy funkcjonowania takich podmiotów, porównali funkcjonowanie KOZZD z zagranicznymi odpowiednikami oraz ocenili zmiany zachodzące w prawie.

f) Możliwości wsparcia osób żyjących z demencją w zaawansowanym stadium choroby i ich bliskich – konferencja

Jak wygląda opieka nad chorującymi na demencję w zaawansowanym stadium, jak samorządy pomagają chorym i opiekunom i jak obecność w domu chorego leżącego wpływa na życie rodzinne – na takie tematy dyskutowano 16 września 2022 r. podczas konferencji „Możliwości wsparcia osób żyjących z demencją w zaawansowanym stadium choroby i ich bliskich”. Było to szóste z corocznych spotkań w Biurze RPO poświęconych chorobie Alzheimer’a. Są one organizowane

w formule „gwiazdzistej” – głównej konferencji w Warszawie towarzyszą spotkania lokalne, a komunikacja pomiędzy prelegentami i uczestnikami spotkań lokalnych odbywa się za pomocą łącz internetowych.

g) Prawo do wypoczynku prawem człowieka – konferencja

Pracownicy BRPO i przedstawiciele trzeciego sektora podczas konferencji 21 września 2022 r. w Biurze RPO rozmawiali o poprawie warunków pracy i dobrostanu aktywistów oraz aktywistek w organizacjach pozarządowych i ruchach społecznych, przygotowaniu ich na kryzysy wewnętrzne, a także o zapobieganiu wypaleniu zawodowemu i aktywistycznemu. Podczas spotkania przedstawiono najważniejsze działania prowadzone w ramach projektu „#DziałamyDlaZmiany” – badania desk-research na temat prawnych i psychologicznych aspektów problemu, omówiono stan prac w grupach roboczych oraz zaawansowanie prac nad podręcznikiem antywypaleniowym dla osób zaangażowanych w pracę organizacji pozarządowych.

h) Rzecznik Praw Obywatelskich na straży wolności słowa – konferencja z okazji 15-lecia ustanowienia Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

15. rocznica ustanowienia Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach została uczczona w formie konferencji poświęconej roli RPO w ochronie wolności słowa w Polsce. Wypowiedzi uczestników wydarzenia, przywitanych przez pełnomocnika terenowego RPO w Katowicach Aleksandrę Wentkowską, stworzyły opowieść o korzeniach prawa do wypowiedzi, jego roli we współczesnym świecie i metodach jego ochrony. Mówiono o źródłach wolności wypowiedzi w dziełach nowożytnych filozofów i pisarzy oraz pracy pierwszych dziennikarzy, konstytucyjnych umocowaniach RPO i innych organów państwa do strzeżenia wolności słowa, jak również o granicach swobody wypowiedzi w pracy adwokata. RPO Marcin Wiącek wskazał najważniejsze wyzwania związane z ochroną tego prawa w Polsce, a zastępca RPO Stanisław Trociuk opowiedział o historii pełnomocników terenowych RPO i ich roli w wykonywaniu zadań Rzecznika.

i) Okrągły stół o oświacie – konsultacje w sprawie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy

3 czerwca 2022 r. w formule okrągłego stołu RPO rozmawiał z przedstawicielami oświaty o problemach uczącej się w Polsce ukraińskiej młodzieży, która uciekła z Ukrainy w związku z rosyjską inwazją. Konsultacje

miały na celu ustalenie, jakie ramy prawne i organizacyjne są potrzebne, by zapewnić ok. 200 tysiącom młodych Ukraińców pełne korzystanie z konstytucyjnego prawa do nauki.

j) Spotkania i warsztaty z samorzecznikami w spektrum autyzmu

W 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich kontynuował współpracę z organizacjami wspierającymi ochronę praw osób w spektrum autyzmu w ramach inicjatywy samorzeczników. Spotkania odbywały się zarówno w Biurze RPO w Warszawie, jak i lokalnie w innych polskich miastach i miejscowościach. Samorzecznicy podkreślają, że chcą mówić o człowieczeństwie osób w spektrum autyzmu, a nie ich deficytach, natomiast RPO Marcin Wiącek przy okazji jednego ze spotkań w Warszawie przypominał, że to właśnie osoby z niepełnosprawnościami są ekspertami w sprawach ich dotyczących, a ich głos powinien być jak najszerszej uwzględniany w toku tworzenia prawa.

k) Spotkania z przedstawicielami inicjatywy Nasz Rzecznik

22 kwietnia 2022 r. RPO spotkał się z przedstawicielami inicjatywy obywatelskiej „Nasz Rzecznik”, by omówić możliwości współpracy. W ramach inicjatywy zespoły robocze z różnych obszarów praw obywatelskich, złożone z przedstawioelek i przedstawioeli organizacji i ruchów społecznych wspierają BRPO w identyfikowaniu najpilniejszych problemów i potrzeb oraz proponują rozwiązania. Rzecznik spotykał się również z przedstawioelami inicjatywy działającymi w zespołach roboczych, reprezentującymi organizacje działające na rzecz praw osób LGBTQ+, osób z niepełnosprawnościami i kobiet oraz opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

5. Patronaty RPO

W 2022 roku Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał 128 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.

6. 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 170 komunikatów dotyczących działalności RPO. Odpowiadało też na liczne zapytania dziennikarzy. Większość z nich dotyczyła sytuacji uchodźców w związku z wojną w Ukrainie, sądownictwa, praworządności, nowelizacji Kodeksu karnego, sytuacji w służbie zdrowia, inwigilacji oraz podatków. Wywiady z Rzecznikiem i jego zastępcami ukazały się m.in. w TVN, „Gazecie Wyborczej”, Onet.pl, Polsacie, „Rzeczpospolitej”, TOK FM, „Super Expressie”, RMF FM, Radiu ZET, „Dzienniku Gazecie Prawnej”, TV Republike.

Ponadto organizowano konferencje prasowe i briefingi dla dziennikarzy oraz spotkania tematyczne w formie śniadań prasowych poświęcone m.in. sytuacji uchodźców uciekających przed wojną w Ukrainie, sytuacji na granicy Polski i Białorusi oraz działaniom RPO związanym z problemami obywateli w kontekście konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia.

7. Działalność wydawnicza

W 2022 r. w Biurze RPO ukazało się 14 publikacji. Wydrukowanych zostało 11 pozycji o łącznym nakładzie 9150 egzemplarzy. Trzy publikacje ukazały się w formie elektronicznej w formacie pliku PDF. Dwie pozycje zostały przetłumaczone na język angielski i ukazały się drukiem. Wszystkie publikacje posiadały wersję elektroniczną PDF dostosowaną do standardów dostępności.

Jako że 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, wysyłane do mediów oraz były prezentowane podczas konferencji i spotkań w BRPO.

W 2022 r. wydawnictwem BRPO ukazały się następujące tytuły:

1. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – nakład 150 egz.;
2. Synteza – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – nakład 400 egz.;
3. Synteza – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021 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 400 egz.;
4. Nasze prawa – dodruk, nakład 3000 egz.;
 5. Wsparcie osób starszych w czasie pandemii. Raport z badania na temat sytuacji osób w wieku 60+ w czasie pandemii COVID-19 w Polsce – nakład 150 egz.;
 6. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania w 2021 r. – nakład 100 egz.;
 7. Sytuacja cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych w dobie kryzysu na granicy Polski i Białorusi. Raport z wizytacji Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur – nakład 150 egz.;
 8. Rok nowych wyzwań – nakład 500 egz.;
 9. Rok nowych wyzwań – tłumaczenie na j. angielski (The Year of New Challenges) – nakład 300 egz.;
 10. Broszura „Świat dostępny dla wszystkich” – nakład 2000 egz.;
 11. Broszura informacyjna RPO na 35-lecie – nakład 2000 egz.;
 12. Przestępstwo tortur w Polsce. Omówienie wyroków w sprawach o przestępstwa z art. 246 oraz 247 k.k., które uprawomocniły się w 2020 roku – PDF;
 13. Broszura „Interwencje Policji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi” – PDF;
 14. Suplement fotograficzny do raportu KMPT „Prawa człowieka w miejscach izolacji” – PDF.

8. 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 2022 r. Kapituła Nagrody wyróżniła dwa małżeństwa pomagające uchodźcom jako symbol solidarnej postawy całego polskiego społeczeństwa wobec uchodźców. Nagrodę otrzymali:

- **Maria i Wojciech Radwańscy** – działając z ramienia Klubu Inteligencji Katolickiej w Warszawie, są nieprzerwanie od października 2021 r. głównymi twórcami i koordynatorami Punktu Interwencji Kryzysowej (PIK)

przy granicy Polski i Białorusi w gm. Gródek w pow. białostockim. Placówka udziela pomocy humanitarnej migrantom i uchodźcom przekraczającym granicę. Państwo Radwańscy m.in. znaleźli miejsce do zorganizowania Punktu, zdobyli jego wyposażenie oraz przeszkolili wolontariuszy.

- **Mirosława i Zbigniew Warzecha** – w marcu br. podjęli decyzję – w porozumieniu z Fundacją im. Brata Alberta – o przekształceniu prowadzonego przez nich w centrum Chrzanowa klubu fitness w dom, w którym schronienie mogły znaleźć osoby przybywające z Ukrainy, szukające dachu nad głową. Mimo trudności (m.in. powódź zniszczyła kilka świeżo wyremontowanych pomieszczeń), zapewnili uchodźcom schronienie, ciepłą i serdeczną atmosferę oraz holistyczną pomoc i wsparcie. Pod koniec roku 2022 w domu mieszkało blisko 90 osób.

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 2022 r. odznaki otrzymali:

1. **Fundacja „Hospicjum Proroka Eliasza”** – fundacja walczy z wykluczeniem medycznym mieszkańców wsi, prowadząc na wschodnim Podlasiu Hospicjum domowe, które pomaga osobom starszym i nieuleczalnie chorym zachować godność w ostatnich chwilach życia.
2. **Prof. Roman Hauser** – osoba zasłużona dla rozwoju polskiego sądownictwa administracyjnego. Dzięki jego aktywności i zaangażowaniu obywatele wzmocnili w ostatnich dziesięcioleciach swoją pozycję w relacjach z państwem.
3. **Zofia Romaszewska** – wybitna działaczka społeczna, obrończyni praw człowieka, która sprawom obywateli poświęciła swe życie zawodowe i prywatne.
4. **Prof. Marian Grzybowski** – współtwórca obecnej Konstytucji RP, jak również nieustrudzony popularyzator wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego. Wniósł znaczący wkład w tworzenie ram prawnych i instytucjonalnych dla ochrony praw człowieka i praw obywatela w Polsce.

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 2022 r. nagrodą tą uhonorowany został **dr Krzysztof Kurowski**. Laureat jest Przewodniczącym Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami. To prawnik, który od lat heroicznie walczy o pełne i skuteczne wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Perspektywę naukową i zawodową łączy z doświadczeniem własnej niepełnosprawności.

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 i mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych.

Warsztaty z kompetencji RPO

Głównym tematem warsztatów są kompetencje i zadania Rzecznika oraz przybliżenie, kto może się do niego zwrócić i w jaki sposób zgłosić skargę czy postulat. Prezentowane są przykłady działań i interwencji Rzecznika w sprawach dotyczących konkretnej grupy osób, dla których warsztaty są prowadzone.

Dla uchodźców wojennych z Ukrainy i organizacji udzielających im pomocy

Uchodźcy wojenni często nie znają swoich praw i boją się o nie występować. Podczas spotkania przybliżono przysługujące uchodźcom prawa i możliwe formy zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich. Spotkanie było tłumaczone na język ukraiński. Warsztaty zostały zorganizowane we współpracy z inicjatywą „Nasz Rzecznik”.

Dla samorzeczników i samorzeczniczek⁸⁰⁶ w spektrum autyzmu

W spotkaniu obok samorzeczników uczestniczyły także osoby ich wspierające, rodzice i przedstawiciele organizacji społecznych z różnych miast. Warsztaty zostały zorganizowane we współpracy z inicjatywą „Nasz Rzecznik”.

Dla studentów i młodzieży szkolnej

Szczególne znaczenia w roku 2022 nabrała ochrona praw przybywających do naszego kraju uchodźców z ogarniętej wojną Ukrainy. Dlatego też jednym z tematów omawianych z młodzieżą była ochrona praw uchodźców i bieżąca sytuacja na granicy polsko-białoruskiej i polsko-ukraińskiej.

⁸⁰⁶ Samorzecznicy, inaczej self-advokaci, to osoby, które aktywnie zabierają głos – aby mówić o swoich potrzebach, problemach i występować w obronie swoich praw.

Studenckie praktyki wakacyjne w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

W czerwcu i lipcu odbyły się wakacyjne praktyki studenckie. Uczestnicy projektu podczas rozmów z pracownikami Biura RPO i uczestnicząc w wykładach, poznawali zasady działania Biura i zakres wpływających spraw. Każdy uczestnik praktyk został przydzielony do konkretnego Zespołu BRPO, aby poznać pracę Biura w praktyce i problematykę poszczególnych zespołów wnioskowych. Uzupełnieniem ich wiedzy były spotkania poświęcone zrównoważonemu rozwojowi, problemom bioetyki, praworządności oraz kwestiom wykluczającego języka w przestrzeni publicznej.

Pol'and'Rock Festival

Już po raz trzynasty na Pol'and'Rock Festival funkcjonował Namiot Praw Człowieka Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym odbywały się warsztaty, debaty i spotkania edukacyjne, każdego dnia poświęcone innemu tematowi.

Działalność Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

Na spotkaniach z pracownikami BRPO zarówno grupowych, jak i indywidualnych oraz śledząc zakres spraw wpływających do Biura RPO można było dowiedzieć się, czym zajmuje się Rzecznik Praw Obywatelskich. Działał także punkt przyjęć, gdzie każdy mógł uzyskać informację prawną i skonsultować osobiste problemy. Przy pomocy przygotowanych gier i zabaw prowadzona była edukacja o prawach człowieka i obywatela, a pogrupowane tematycznie kody QR odsyłały do strony internetowej RPO, co pozwalało na uzyskanie pełnej wiedzy o działaniach Rzecznika.

Osoby z niepełnosprawnościami

Przy współpracy z Fundacją Avalon i Stowarzyszeniem Kobiety w Centrum rozmawiano o wykluczeniu, stygmatyzacji, posługiwaniu się schematami, mowie nienawiści i trudnościach, jakie spotykają osoby z niepełnosprawnościami. Zwrócono uwagę na konieczność zmiany języka, jakim w przestrzeni publicznej opisuje się te zjawiska.

Prawa kobiet

Wspólnie ze Stowarzyszeniem Kobiety w Centrum zorganizowano warsztaty, których celem było wzmocnienie poczucia wartości kobiet, pokazanie, jak radzić sobie z ograniczeniami. Ważnym tematem była sytuacja kobiet w sporcie. Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Marcin Wiącek uczestniczył w debacie o równym

traktowaniu kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, zwłaszcza w kontekście różnic płacowych. Rozważano także, w jaki sposób uaktywnić kobiety w przestrzeni publicznej.

Prawa cudzoziemców

Przeprowadzono warsztaty na temat prawnej ochrony i świadczeń dla uchodźców z Ukrainy, podczas których rozważano, jak pomagać w mądry sposób i tak by dobroczynność, jaką okazali Polacy od pierwszych dni trwania wojny wykorzystać dobrze i efektywnie. Na przykładzie prawdziwych historii rozmawiano o różnym traktowaniu uchodźców, którzy szukają schronienia w naszym kraju. Odbyła się także debata, której tematem była polska gościnność i zmieniający się stosunek Polaków do uchodźców.

Namiot Praw Człowieka

Jak co roku w Namiocie Praw Człowieka można było poznać zasady działania i sposób zachowania się w sądzie podczas inscenizacji procesów sądowych.

Gospodarzami byli: Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek wraz z zastępcami: Hanną Machińską oraz Valerim Vachevem.

Program Namiotu Praw człowieka cieszył się wyjątkową popularnością i był licznie odwiedzany każdego dnia Festiwalu.

Osoby w kryzysie psychicznym

W roku 2022 kontynuowano współpracę z grupą osób z doświadczeniem choroby psychicznej. Podczas spotkań analizowano wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz przeprowadzono warsztaty dot. kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, możliwości interweniowania w sprawach obywateli oraz form zwracania się po pomoc prawną do RPO lub innych instytucji. W spotkaniach udział wzięli rzecznicy praw pacjenta dwóch szpitali psychiatrycznych.

Samorzecznicy i samorzeczniczki w spektrum autyzmu

Podczas spotkania z Rzecznikiem zwrócono uwagę na potrzebę:

- ✓ stworzenia warunków, które pozwolą osobom w spektrum autyzmu być pełnoprawną i ważną częścią społeczeństwa;
- ✓ edukacji społecznej o potrzebach i możliwościach osób z autyzmem, aby zminimalizować ryzyko dyskryminacji, przemocy i wykluczenia;

- ✓ partnerskiego uczestnictwa samorzeczników w procesie tworzenia prawa, tak aby proponowane zmiany uwzględniały ich potrzeby i pozwalały zachować kontrolę nad własnym życiem;
- ✓ nałożenia obowiązku prezentowania projektów aktów prawnych w sposób dostępny dla osób z niepełnosprawnościami, tak aby każdy mógł wypowiedzieć się na temat prezentowanych zmian.

Spotkania lokalne samorzeczników w spektrum autyzmu

Od września do grudnia 2022 r. odbyło się sześć spotkań⁸⁰⁷ samorzeczników w spektrum autyzmu z przedstawicielami Biura RPO. Celem tych spotkań było lepsze rozpoznanie barier, z którymi w codziennym życiu mierzą się osoby w spektrum autyzmu.

Spotkania dały samorzecznikom poczucie, że ich głos i opinie mają znaczenie i że warto angażować się w działania samorzecznicze. Każde spotkanie było poświęcone innemu tematowi, ważnemu dla danego miejsca. Rozmawiano m.in. o doświadczeniach dot. edukacji szkolnej, budowania relacji z rówieśnikami i nauczycielami, problemach, z jakimi osoby w spektrum spotykają się w trakcie szukania pracy, a także o swoich pomysłach na aktywność zawodową. Uczestnicy wskazywali na pilną potrzebę zapewnienia systemowych rozwiązań dla osób dorosłych w spektrum autyzmu wymagających intensywnego wsparcia i ich rodzinnych opiekunów. Dyskutowali o potrzebnych działaniach zwiększających świadomość społeczną nt. autyzmu, o potrzebie szkolenia pracowników instytucji publicznych, tak aby urzędy oraz instytucje kultury były przyjazne i dostępne dla osób w spektrum autyzmu.

Po spotkaniach wpłynęły postulaty dotyczące wprowadzenia zmian w programie kształcenia pedagogów i pedagogów specjalnych oraz zakazania holdingu (siłowego przytrzymania z użyciem przemocy) jako metody interwencji terapeutycznej.

Spotkania były organizowane przez Centrum Projektów Społecznych we współpracy z partnerami społecznymi działającymi na rzecz osób w spektrum autyzmu: Klubem Świadomej Młodzieży, Fundacją Autism Team, Fundacją

⁸⁰⁷ W Łodzi, Chełmie, Kutnie, Kowalu, Poznaniu i Warszawie.

AleKlasa, Inicjatywą obywatelską „Chcemy całego życia”, Fundacją ProAperTE, Fundacją Artonomia, Inicjatywą „Nasz Rzecznik”.

Publikacje

Broszura „Świat dostępny dla wszystkich”⁸⁰⁸

Broszura „Świat dostępny dla wszystkich” zawiera informacje, czego oczekiwać od instytucji publicznych w zakresie dostępności, a także co można zrobić, aby zapewnić dostępność sobie i innym. Broszura została opracowana przez Centrum Projektów Społecznych w Biurze RPO.

⁸⁰⁸ Broszura dostępna na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-09/Swiat_dostepny_dla_wszystkich_-_broszura_RPO.pdf.

4. Komisje ekspertów

A. Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności

Działania Komisji Ekspertów do Spraw Przeciwdziałania Bezdomności w roku 2022

Na początku roku 2022 Rzecznik Praw Obywatelskich obecnej kadencji zdecydował o powołaniu Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, która wzorem lat ubiegłych wspierać ma Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie monitorowania problemów związanych z sytuacją osób w kryzysie bezdomności i promowania dobrych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania bezdomności, w tym sygnalizowania koniecznych działań administracji publicznej oraz zmian legislacyjnych.

Posiedzenia Komisji

W 2022 r. odbyły się 3 posiedzenia Komisji.

Na pierwszym posiedzeniu KE podjęto dyskusję nad ustaleniem priorytetów działania na najbliższy rok, ale też w perspektywie całej kadencji. Uczestnicy spotkania zgodzili się, że nowym zadaniem, które w obecnych realiach społecznych i politycznych powinno być priorytetowe, jest sytuacja migrantów w Polsce, w szczególności wsparcie mieszkaniowe dla osób, które jako uchodźcy przybywają obecnie do Polski. Konieczne jest dalsze promowanie miejskiej karty praw osoby doświadczającej bezdomności. Dotąd tylko Gdańsk uchwalił taki dokument, zaawansowane prace trwają w Warszawie, ale w innych miastach albo są na bardzo wstępnym etapie, albo w ogóle nie są prowadzone.

Za konieczne uznano również podjęcie tematu polityki mieszkaniowej państwa, rozumianej szeroko, jako wsparcie dezinstytucjonalizacji pomocy, zapewnienie odpowiedniej liczby mieszkań, jak i podejmowanie efektywnych działań osłonowych w sytuacji rosnącej inflacji, podwyżek i ubożenia społeczeństwa, także na skutek trwającej epidemii.

Wciąż nierozwiązany jest problem dostępu osób w kryzysie bezdomności do usług leczniczych, w tym problem opieki medycznej (pielęgniarskiej) po opuszczeniu szpitala przez osobę niemającą domu.

Konieczne jest również położenie większego nacisku w pracach Komisji na problem bezdomności bardzo młodych ludzi i młodzieży oraz uwzględnienie

szczególnej sytuacji tej grupy oraz okoliczności, które w tym przypadku powodują zagrożenie bezdomnością.

Spośród spraw, które mogą zostać przekrojowo zanalizowane w ramach Komisji, jest przegląd obowiązujących w poszczególnych miejscowościach procedur ubiegania się o pomoc mieszkaniową. Doświadczenia wskazują, że procedury są zbyt skomplikowane i sformalizowane, wymagają wypełnienia bardzo wielu zawiłych dokumentów, co niejednokrotnie jest zbyt trudne do wykonania przez osoby potrzebujące pomocy mieszkaniowej.

Eksperci zgodzili się również, że należy przejrzeć i uaktualnić mapę problemów bezdomności, opracowaną w poprzedniej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich, co w następujących miesiącach zostało wykonane.

Kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów poświęcone było sytuacji mieszkaniowej uchodźców wojennych z Ukrainy w kontekście spowodowanych tą migracją zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Punktem wyjścia był raport „Gościenna Polska 2022+” w części dotyczącej mieszkalnictwa. W posiedzeniu Komisji udział wzięli przedstawiciele Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii, którzy przedstawili działania podejmowane i planowane przez rząd w celu wsparcia, także mieszkaniowego, dla uchodźców, oraz instrumenty, które mają służyć ożywieniu rynku mieszkaniowego w ogóle poprzez uczynienie mieszkań bardziej dostępnymi dla obywateli, czy to poprzez najem czy nabycie na własność. Eksperci Komisji zauważyli, że trzeba liczyć się z tym, że pojawi się wzmożona fala eksmisji, będąca wynikiem z jednej strony braku woli dalszego udostępniania mieszkań uchodźcom przez Polaków, a z drugiej – wciąż pogarszającą się sytuacją materialną samych Polaków (inflacja, podwyżki opłat związanych z utrzymaniem mieszkania, w tym z dostawą mediów), co może przełożyć się na utratę przez wiele osób tytułu prawnego do mieszkania. Jest to nowe wyzwanie dla władzy publicznej, które wymaga systemowego podejścia i ścisłej współpracy wielu resortów.

Podczas ostatniego w roku 2022 posiedzenia Komisji eksperci zapoznali się z przygotowanym przez KPRM Pilotażowym Programem do Strategii Włączenia Społecznego „Wzajemnie Potrzebni”, którego celem jest integracja społeczna poprzez wsparcie mieszkaniowe. Program został zaprezentowany przez przedstawicielkę Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W dyskusji nad programem eksperci wskazywali na problemy, które realizacja programu może napotkać.

Wskazano, że małe ośrodki mają problemy, które nie występują lub występują na mniejszą skalę w dużych ośrodkach. Wśród nich są: kłopoty komunikacyjne, mniejsza dostępność wielu usług społecznych, problemy organizacyjne lokalnej oświaty, znaczne trudności w zapewnieniu wsparcia psychologicznego. Oprócz tego pojawiają się trudności systemowe wspólne dla całego kraju, w szczególności długotrwałość postępowań administracyjnych, zasady ustalania właściwości miejscowej dla udzielania świadczeń społecznych.

Omówiono również bieżące zagadnienia dotyczące programów wsparcia dla osób doświadczających bezdomności, a także zwrócono uwagę na potrzebę zebrania aktualnych danych statystycznych o osobach dotkniętych kryzysem bezdomności. Ostatnie ogólnopolskie badania liczby bezdomnych były trzy lata temu, więc nie obrazują zmian zjawiska spowodowanych pandemią oraz spowolnieniem gospodarczym i inflacją.

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.

Pierwsze posiedzenie Komisji Ekspertów w bieżącej kadencji stanowiło impuls do skierowania⁸⁰⁹ wystąpienia do Minister Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyspieszenia ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS). W wystąpieniu przywołano także stanowisko Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności; eksperci zwracali uwagę na brak szerszej debaty społecznej w zakresie dostosowania polityki społecznej w Polsce do wymagań stawianych przez Radę Europy, w tym także bezdomności w perspektywie praw człowieka. Wskazywano, że Europejska Karta Społeczna (EKS) gwarantuje szeroki zakres praw człowieka związanych z zatrudnieniem, mieszkalnictwem, zdrowiem, edukacją, ochroną socjalną i opieką społeczną. W wystąpieniu tym Rzecznik podkreślił, że ze złożonego prawie 17 lat temu podpisu w intencji ratyfikowania ZEKs przez Polskę należy wyprowadzić zobowiązanie do opracowania i przyjęcia,

⁸⁰⁹ III.7040.39.2022 z 16 lutego 2022 r.

w porozumieniu z partnerami społecznymi, strategii prowadzącej do ratyfikacji ZEKS. Podjęcie decyzji o ratyfikacji będzie miało znaczący wpływ na podniesienie gwarancji przestrzegania najważniejszych praw pracowniczych i socjalnych, zaliczanych do kategorii podstawowych praw człowieka. W tym kierunku zmierza znakomita większość państw europejskich.

Do Ministerstwa Zdrowia skierowano wystąpienie, w którym podniesiono⁸¹⁰ problem dotyczący wykonywania testów diagnostycznych w kierunku wirusa SARS-CoV-2 u osób w kryzysie bezdomności oraz kierowania bezdomnych, u których potwierdzono zakażenie tym wirusem, do miejsc odosobnienia, w celu zapobieżenia zakażeniu się przez inne osoby. Rzecznik wskazał, że niespójność rozwiązań prawnych funkcjonujących w obszarze diagnozowania zakażeń wirusem SARS-CoV-2 oraz kierowania osób zakażonych do miejsc odosobnienia, a także specyficzna sytuacja osób w kryzysie bezdomności, wymagają wypracowania modelu postępowania, dzięki któremu, w przypadku potwierdzenia zakażenia wirusem SARS-CoV-2, osoby te będą mogły niezwłocznie otrzymać skierowanie do izolatorium i mieć zapewniony transport do tego miejsca odosobnienia.

Dyskusja dotycząca problemu wsparcia mieszkaniowego dla uchodźców wojennych z Ukrainy oraz innych osób migrujących do Polski, w sytuacji braku wystarczającej liczby mieszkań nawet dla obywateli Polski, stanowiła z kolei asumpt do przekrojowego wystąpienia skierowanego⁸¹¹ do Prezesa Rady Ministrów. RPO podsumował w nim aktualną sytuację związaną z realizacją przez państwo obowiązku zapobiegania bezdomności i wspierania obywateli w uzyskaniu mieszkania. Prowadzenie efektywnej polityki mieszkaniowej państwa wymaga skoordynowanej współpracy wielu resortów, władz samorządowych i innych podmiotów. Należy stworzyć system, który przyczyni się do skrócenia długiego okresu oczekiwania na mieszkanie. Będzie on służył i obywatelom polskim, i uchodźcom wojennym z Ukrainy. Tym ostatnim może grozić bezdomność; wielu z nich już mieszka w lokalach o niskim standardzie lub przeludnionych. Rzecznik poprosił premiera o analizę wskazanych zagadnień i ustosunkowanie się do przedstawionych problemów.

⁸¹⁰ V.7018.141.2022 z 16 lutego 2022 r.

⁸¹¹ IV.7210.15.2022 z 6 września 2022 r.

Rzecznik skierował⁸¹² również wystąpienie do Minister Pracy i Polityki Społecznej, w którym powrócił do poruszanego już wcześniej tematu ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych. Wskazał, że jest gorącym zwolennikiem organizowanego przez MRiPS ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych wraz z badaniem socjodemograficznym. Zwyczajowo takie badanie odbywało się co dwa lata, ale ostatnio zorganizowano je w 2019 r. Obecnie kwestia ponownego ustalenia aktualnej liczby osób w kryzysie bezdomności wydaje się szczególnie istotna. Przez ostatnie dwa lata sytuacja społeczna w Polsce zmieniła się w sposób zasadniczy. Miał na to wpływ trwający ponad dwa lata stan epidemii, ale także pogarszająca się sytuacja gospodarcza. Nie mniejsze znaczenie w tym kontekście ma również napływ uchodźców wojennych z Ukrainy. Wobec powyższego konieczne jest zaplanowanie i przeprowadzenie w przyszłym roku akcji ogólnopolskiego liczenia osób w kryzysie bezdomności, z uwzględnieniem uchodźców, a obecnie – opracowania, wzorem lat ubiegłych, sprawozdania z realizacji zadań na rzecz osób bezdomnych w województwach za rok 2021.

Wspierany przez Komisję Ekspertów Rzecznik od początku kadencji podejmował również kolejne wysiłki celem wsparcia i popularyzowania miejskiej karty praw osoby doświadczającej bezdomności. RPO zwrócił się w tej sprawie do prezydentów największych miast, którzy dotychczas deklarowali chęć przyjęcia takiego dokumentu w swoich miastach, oraz do Związku Miast Polskich, jako najstarszej polskiej organizacji samorządowej, skutecznie wspierającej polskie miasta w działaniach na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego, aby aktywnie włączył się w upowszechnianie idei karty praw osoby doświadczającej bezdomności w polskich miastach. W 2022 r. ponownie skierowano pismo do Prezydenta Warszawy z prośbą o wskazanie, na jakim etapie są prace nad przyjęciem dokumentu w Warszawie.

Efekty podjętych działań

Niestety nadal większość problemów o charakterze generalnym, a rozwiązanie których wymaga podjęcia inicjatywy ustawodawczej bądź innych działań na szczeblu rządowym, nie została rozwiązana. Argumenty przywoływane przez Rzecznika w wystąpieniach nie przekładają się na konkretne działania. Czasami zaś, jak w przypadku odpowiedzi na wystąpienie dotyczące sytuacji mieszkaniowej w

⁸¹² IV.002.2.2016 z 9 grudnia 2022 r.

Polsce, ocena adresata wystąpienia co do efektywności działań władzy publicznej jest zasadniczo odmienna od prezentowanej przez Rzecznika. Mimo to problematyka bezdomności nadal będzie przedmiotem monitorowania oraz działań RPO, dla których inspirację i wsparcie stanowią efekty posiedzeń Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności.

B. Komisja Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji

Zadania Komisji Ekspertów działających przy Rzeczniku Praw Obywatelskich to przede wszystkim: wspieranie Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w zakresie monitoringu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa, przygotowywanie wniosków *de lege ferenda*, zgłaszanie uwag i rekomendacji dotyczących obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych, propozycje zmian systemowych, proponowanie tez do wystąpień RPO, promowanie dobrych praktyk oraz wykonywanie innych zadań zleczanych przez Rzecznika.

Biorąc pod uwagę charakterystykę funkcjonowania Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT), celem Komisji Ekspertów KMP jest zaś przede wszystkim budowanie postawy braku akceptacji dla tortur i niehumanitarnego traktowania lub innych form przemocy wobec osób przebywających w detencji.

W 2022 r. odbyło się⁸¹³ jedno posiedzenie Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Miało ono na celu sprawozdanie z działalności KMPT w roku 2021 oraz przedstawienie i konsultację z ekspertami planu działania Mechanizmu w 2022 r. Gościem specjalnym posiedzenia był prof. Mykola Gnatovski – profesor prawa międzynarodowego Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Tarasa Szewczenki, który w latach 2009–2021 był członkiem Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT), pełniąc funkcję jego przewodniczącego w latach 2015–2021.

⁸¹³ 16 marca 2022 r.

C. Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych została powołana zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich⁸¹⁴ celem wspierania Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja opracowuje ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych, wskazuje na ważne kwestie dotyczące osób starszych, naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć stanowisko lub podjąć do realizacji, opracowuje także publikacje dedykowane osobom starszym lub kierowane do organizacji, instytucji zajmujących się wspieraniem tej grupy społecznej.

Prezentacja raportu z badań dotyczących sytuacji środowisk Uniwersytetu Trzeciego Wieku w pandemii⁸¹⁵

Badania zostały przeprowadzone telefonicznie w czerwcu i lipcu 2021 r. w dwóch grupach: liderek i słuchaczek. Z przeprowadzonych rozmów wynika, że istnieje potrzeba organizacji: wsparcia psychologicznego zarówno dla liderek, jak i słuchaczy, szkoleń z wykorzystania i obsługi narzędzi do spotkań zdalnych, szkoleń dla liderów i kadry UTW z umiejętności budowania budżetów i pozyskiwania środków z różnych źródeł. Ponadto należy rozszerzyć ofertę zajęć, uwzględniając możliwości uczestnictwa osób tzw. IV wieku; promować i organizować sieci wsparcia w formie działań samopomocowych wśród słuchaczek i słuchaczy; prowadzić działania lobbystyczne na różnych szczeblach lokalnych i krajowych, w celu diagnozowania problemów, z którymi mierzą się zarówno osoby starsze, jak i organizacje senioralne; budować pozamedyczny wizerunek osób starszych, z uwzględnieniem ich produktywności zarówno na rynku pracy, jak i w działaniach wolontariackich. Raport został opracowany przez Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „e” i Polsko-Amerykańską Fundację Wolności.

Programy edukacyjne dla seniorów

Przy tworzeniu programów edukacyjnych skierowanych do osób dorosłych i seniorów należy uwzględnić współczesną specyfikę uczenia się osób starszych, biorąc pod uwagę różnice w zakresie procesów poznawczych osób w różnym wieku. Niezmiennie ważne jest przygotowanie studentów do pracy z osobami starszymi. W oparciu o wyniki badań dotyczące edukacji gerontologicznej prowadzonej na

⁸¹⁴ Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011 i Zarządzenie RPO z 24 maja 2017 r., nr 27/2017.

⁸¹⁵ Raport jest dostępny na stronie: <https://utwdlaspolecznosci.pl/wp-content/uploads/2021/10/Raport-z-badania-Zoom-na-UTW-w-czasie-pandemii.pdf>

25 uniwersytetach (specjalności na kierunku pedagogika i pedagogika specjalna), można stwierdzić, że w analizowanych programach kształcenia obecne są zagadnienia z obszaru gerontologii społecznej w tym demografii, aktywizacji osób starszych w tym jakości życia i pomyślnego starzenia się, opieki i pomocy społecznej w wymiarze instytucjonalnym. Natomiast obszarami pomijanymi w programach kształcenia gerontologicznego są: uczestnictwo seniorów w kulturze, aktywność zawodowa i readaptacja zawodowa osób starszych, poradnictwo i doradztwo 60+.

Zwrócono uwagę także na – z reguły – akademicki, a nie praktyczny profil studiów pedagogicznych, na których realizowane są przedmioty gerontologiczne oraz na relatywnie niewielkie zainteresowanie studentów specjalnościami gerontologicznymi.

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wsparcia idei Uniwersytetu Trzeciego Wieku (druk 1698)

W wyniku przedstawionych podczas posiedzenia Komisji ds. Osób Starszych przy RPO argumentów wskazujących, że zmiany zawarte w projekcie ustawy nie przyczynią się do rozwoju ruchu UTW, a wręcz stanowią zagrożenie dla jego społecznego i obywatelskiego charakteru oraz dotychczasowego dorobku, projekt ustawy został wycofany. W spotkaniu uczestniczyli także przedstawiciele środowiska UTW, organizacje seniorskich oraz parlamentu.

Dostępność opieki zdrowotnej dla osób starszych podczas pandemii⁸¹⁶

Dostępność do opieki zdrowotnej w okresie pandemii, zwłaszcza specjalistycznej opieki geriatrycznej, diametralnie spadła i wymaga pilnej odbudowy i modernizacji. Wzrost umieralności populacji w wieku starszym wskazuje pośrednio na jakościowe i ilościowe pogorszenie się stanu opieki zdrowotnej nad seniorami. Niestety, zjawisko to było zauważalne jeszcze przed pandemią.

Ambulatoryjna opieka specjalistyczna (AOS) w zakresie geriatrii jest niedofinansowana przez NFZ. Taki stan rzeczy nie pozwala na realizowanie standardu całościowej oceny geriatrycznej nie tylko przez interdyscyplinarny zespół geriatryczny, ale nawet przez samego lekarza. Zaprzecza to priorytetowi geriatrii w systemie i zniechęca lekarzy do specjalizowania się w tej trudnej dyscyplinie. Mimo

⁸¹⁶ Zapis wypowiedzi jest dostępny na stronie: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-09/Zapis_posiedzenia_Komisji_Ekspertow_ds_Osob_Starszych_13.03.2022.pdf

iż pacjenci w wieku starszym stanowią ponad połowę chorych onkologicznie, to nie zostali uwzględnieni w Narodowej Strategii Onkologicznej na lata 2020–2030. Większość profilaktycznych badań przesiewowych w kierunku raka nie obejmuje populacji osób starszych. Środowisko seniorów apeluje przede wszystkim o poprawę dostępności do lekarzy rodzinnych.

Prezentacja raportu „W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce”⁸¹⁷

Raport wskazuje na potrzebę rozwoju usług opiekuńczych, aby zlikwidować lukę między zapotrzebowaniem osób potrzebujących wsparcia a możliwością jego zaspokojenia. Główne rekomendacje wynikające z Raportu to: rozwój usług formalnych i zwiększenie ich finansowania, opracowanie standardów usług opiekuńczych, wprowadzenie koordynacji opieki nad osobami starszymi, wspieranie opiekunów nieformalnych oraz zwiększenie kadr opiekunów formalnych, podnosząc prestiż tego zawodu. Raport został opracowany w Fundacji im. Stefana Batorego.

Prezentacja kampanii „Twoje słowa – moja godność”

Elderspeak (inaczej: „dziadurzenie”, „gerantomowa”) to protekcyjny sposób zwracania się do osoby starszej, tzn. zwracanie się do dorosłego jak do dziecka. Jest to naruszenie godności osób starszych, szkodzi ich zdrowiu i stanowi istotny problem społeczny. Stowarzyszenie Forum 4 czerwca z inspiracji KEsOS, prowadzi kampanię społeczną „Twoje słowa – moja godność”, polegającą na przygotowaniu scenariuszy warsztatów dotyczących komunikacji z osobami starszymi oraz przygotowanie liderów i liderów organizacji seniorskich do prowadzenia działań w środowisku lokalnym. Celem projektu jest przygotowanie uczestników do odpowiedniego reagowania na dziadurzenie.

Dyskryminacja osób 50+ na rynku pracy ze względu na wiek w świetle badań Polskiego Instytutu Ekonomicznego

Ageizm, czyli dyskryminacja ze względu na wiek, to zjawisko polegające na wykorzystywaniu wieku jako podstawy do niesprawiedliwego, nierównego kategoryzowania ludzi, które prowadzi do ich odmiennego traktowania.

Ageizm na rynku pracy w odniesieniu do osób dojrzałych i starszych przejawia się przede wszystkim w: pomijaniu w procesie rekrutacji do pracy ofert od osób

⁸¹⁷ Raport dostępny jest na stronie:

https://www.batory.org.pl/publikacja/w_strone_sprawiedliwej_troski/.

dojrzałych i starszych; zwalnianiu w pierwszej kolejności osób dojrzałych i starszych; pomijaniu dojrzałych i starszych pracowników przy awansach, premiach, możliwościach rozwoju zawodowego; niedostosowaniu czasu i warunków pracy do potrzeb i możliwości dojrzałych czy starszych pracowników; mobbingu ze strony pracodawców i młodszych pracowników; automatycznym zwalnianiu pracowników wraz z osiągnięciem przez nich wieku emerytalnego.

Zdaniem ekspertów, znaczenie problemu ageizmu na rynku pracy należy przede wszystkim uświadomić pracodawcom, pracownikom i politykom. W szczególności trzeba zwrócić uwagę na brak dostosowania warunków pracy do starzejącego się rynku pracy. W kontekście opublikowanych przez ZUS danych o emeryturach, należy podjąć rozmowy o wydłużeniu wieku emerytalnego. Ze względu na zagrożenie wykluczeniem osób 60+ należy zaś prowadzić stały monitoring sytuacji osób dojrzałych i starszych na rynku pracy.

Konferencja „Możliwości wsparcia osób żyjących z demencją w zaawansowanym stadium choroby i ich bliskich”⁸¹⁸

We wrześniu, światowym miesiącu choroby Alzheimera, tradycyjnie został podjęty temat trudności, z jakimi mierzą się osoby z zespołem otępiennym, ich bliscy i opiekunowie. W 2022 r. omawiano możliwości wsparcia chorych i ich bliskich w ostatniej fazie choroby, kiedy chory utracił już zdolność do samodzielnego funkcjonowania, często pozostaje bez kontaktu i jest całkowicie zależny od opiekuna. W dyskusji uwzględniono różne formy pomocy, poczynając od działań samorządu lokalnego, poprzez udzielanie wsparcia, gdy chory przebywa we własnym domu, a zachodzące zmiany i postęp choroby wpływa na życie całej rodziny. Pod uwagę wzięto także opiekę w dziennych domach pobytu, opiekę w całodobowych placówkach oraz rolę grup wsparcia. Przedstawiono również rozwiązania w tym zakresie stosowane w innych krajach. Współorganizatorem konferencji, która odbyła się w formule gwiazdzistej, był Związek Stowarzyszeń Alzheimer Polska.

⁸¹⁸ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konferencja-alzheimer-wsparcie-chorych-i-opiekunow-relacja>.

D. Komisja Ekspertów ds. Zdrowia

Komisja Ekspertów ds. Zdrowia została powołana przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r.⁸¹⁹ Gwarancje prawa do ochrony zdrowia zawiera art. 68 Konstytucji, stanowiący, że obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. dzieciom, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Z obowiązkiem rzeczywistego zapewnienia warunków realizacji prawa do ochrony zdrowia, które nie może być traktowane jako uprawnienie iluzoryczne bądź czysto potencjalne, wynika wymaganie, by system ten jako całość był efektywny.

Rok 2022 był rokiem kontynuacji prac Komisji Ekspertów ds. Zdrowia, której immamentnym celem jest wspieranie Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań. W szczególności dotyczy to wypracowania stanowisk na temat praktycznego znaczenia konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia oraz zidentyfikowania najistotniejszych problemów, jak i wytyczenie kierunków zmian, w jakich powinna zmierzać opieka zdrowotna w Polsce.

Działania Komisji w 2022 roku skupiły się na wyzwaniach polskiego systemu ochrony zdrowia w obliczu kryzysu uchodźczego spowodowanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie – system ten oprócz napływu znacznej liczby uchodźców zmagał się z długiem zdrowotnym, który jest wynikiem pandemii COVID-19, jak i uwidoczniły się problemy w zakresie: chorób rzadkich i refundacji leczenia dzieci – zaniechań państwa w tym obszarze czy niewystarczającego finansowania opieki hospicyjnej oraz dotyczące Podstawowej Opieki Zdrowotnej (POZ), nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, w tym wdrażania opieki koordynowanej w POZ, jak i w ramach obszaru dotyczącego systemu ratownictwa medycznego.

Działania Komisji

W dniu 3 marca 2022 r. odbyło się w trybie online pierwsze inauguracyjne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy Rzeczniku. Z uwagi na agresję Rosji na Ukrainę tematem przewodnim spotkania były wyzwania polskiego systemu ochrony zdrowia w obliczu kryzysu uchodźczego spowodowanego tym konfliktem.

⁸¹⁹ Zarządzenie RPO z 11 maja 2016 r., nr 22/2016 i Zarządzenie RPO z 3 października 2017 r., nr 54/2017.

W trakcie spotkania zarysowano dotychczasowe cele i kierunki działania Komisji oraz wstępną koncepcję jej prac po reaktywacji.

Na posiedzenie zostali zaproszeni eksperci, którzy przedstawili ze swojej perspektywy najważniejsze wyzwania dla polskiego systemu ochrony zdrowia w czasie wojny w Ukrainie. Zasygnalizowano również, że występuje szereg problemów wymagających rozwiązania w sposób systemowy, a obecnie są stosowane jedynie rozwiązania doraźne. Zwrócono uwagę na problemy kadrowe i brak lekarzy, przez co w wielu dziedzinach system nie funkcjonuje prawidłowo.

Podczas dyskusji na temat wpływu sytuacji wojennej w Ukrainie na polski system zdrowia zostały przedstawione liczne problemy, z jakimi zmagają się obecnie system ochrony zdrowia – jeden z nich to dług zdrowotny, który jest wynikiem pandemii COVID-19, a obecna sytuacja może spowodować jego zwiększenie się. Kolejny problem związany jest z napływem znacznej liczby uchodźców.

Eksperti zwrócili uwagę również na sytuację epidemiczną. W szczególności podnieśli, że wśród napływającej ludności z Ukrainy są chorujący na COVID-19, ale również na szkarlatynę, gruźlicę lekooporną czy odrę. Podczas dyskusji zgłoszono konieczność zapewnienia finansowania tłumaczy z języka ukraińskiego przez NFZ, wydzielenia placówek medycznych dla obywateli Ukrainy z jednoczesną koniecznością zmiany otoczenia prawnego. Eksperti wskazali, że przyjęta specustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa nie zawiera rozwiązań organizacyjnych pozwalających na wydzielenie części systemu ochrony zdrowia na potrzeby obywateli napływających z Ukrainy.

W dniu 15 czerwca 2022 r. odbyło się w trybie stacjonarnym drugie posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia. Podstawę dyskusji stanowiły zagadnienia dotyczące: chorób rzadkich i refundacji leczenia dzieci, jak i zaniechań państwa w tym obszarze oraz mapowanie potrzeb systemu zdrowia pod kątem obecnych zasobów systemowych (ludzkich, finansowych, strukturalnych). Nawiązano do Raportu z I Edycji badań – Branża opieka zdrowotna i pomoc społeczna, Branżowy Bilans Kapitału Ludzkiego z 2022 r. Zostały przedstawione również najważniejsze działania RPO w zakresie chorób rzadkich. Jednocześnie zarysowano działania Rzecznika na rzecz Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich od 2013 r. i nadmieniono o wniosku RPO do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym Zespołu Koordynacyjnego ds. Chorób Ultrarzadkich.

Na posiedzenie zostali zaproszeni eksperci, którzy przedstawili najważniejsze tezy dot. problematyki chorób rzadkich i refundacji leczenia. Pierwszą istotną kwestią jest to, że pacjent z chorobą rzadką jest dyskryminowany w dostępie do diagnostyki. Drugą problematyczną kwestią jest brak ustawy o testach genetycznych. Dotkliwy jest także brak dostępu biotechnologów do specjalizacji z laboratoryjnej genetyki medycznej. Kolejny przedstawiony problem to obniżenie poziomu opieki medycznej dla dzieci z wadami wrodzonymi w czasie pandemii COVID-19. Zwrócono uwagę, że niezwykle ważna jest kwestia wdrożenia Planu na rzecz chorób rzadkich, który został przyjęty w 2021 r. Należy doprowadzić do tego, żeby zapisy Planu dla Chorób Rzadkich zostały jak najszybciej zrealizowane. Zwrócono uwagę na brak instytucji koordynującej Plan dla Chorób Rzadkich – brak jest organu wykonawczego (występuje organ doradczy).

W drugiej części posiedzenia zostały zarysowane kierunki propozycji prawnych dot. chorób rzadkich i refundacji leczenia dzieci oraz zaniechań państwa w tym obszarze. W szczególności zauważono, że państwo nie domaga w zakresie pieczy nad dzieckiem w dostępie do świadczeń. Zwrócono uwagę na trzy złożone płaszczyzny przyczyn, dla których świadczeń w powyższych przypadkach się nie udziela, tj. koszty udzielenia świadczenia dziecku są tak duże, że NFZ odmawia ich pokrycia – wówczas ciężar finansowania spada na dyrektorów szpitali i może przyczynić się do zadłużenia szpitala; wyczerpanie wszelkich dostępnych świadczeń; dysfunkcja w organizacji systemu – brak personelu i sprzętu, wobec czego pacjent jest wysyłany za granicę, gdzie jest mu udzielane świadczenie.

Tematem kolejnego posiedzenia KE ds. Zdrowia, które odbyło się 7 września 2022 r., była opieka hospicyjna i jej niewystarczające finansowanie przez NFZ. Na wstępie przypomniano zebranych najważniejsze działania Rzecznika dotyczące tematyki ochrony zdrowia, które zostały podjęte w ostatnim czasie. Ekspertsi nakreślili główne problemy w organizacji opieki paliatywnej i hospicyjnej w sytuacji niewystarczającego finansowania przez NFZ. Zauważyli przy tym, że istotnym czynnikiem w powstaniu tak trudnej sytuacji jest podwyżka minimalnych wynagrodzeń zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw dotycząca zarówno pracowników zatrudnionych w działalności podstawowej, jak i pracowników administracyjnych oraz gospodarczych. Kwoty podwyżek w wielkim stopniu zwiększyły niedobór

dotatkowych środków finansowych, które wszystkie hospicja pozarządowe pozyskują głównie z darowizn, zbiorów publicznych i odpisu z podatku 1%. Zdaniem ekspertów najważniejszą sprawą dla istnienia opieki paliatywnej i hospicyjnej jest zwiększenie środków finansowych na jej realizację. Wyrażono jednak obawę, że zapowiedziana taryfikacja opieki paliatywnej i hospicyjnej, umieszczona w planie AOTMiT w 2023 r. może być dla wielu hospicjów spóźniona, gdyż tak trudna sytuacja finansowa może sprawić, że wiele placówek może zakończyć swoją działalność.

Poruszono również kwestię rozszerzenia listy chorób kwalifikujących do opieki hospicyjnej oraz zauważono większe trudności hospicjów z terenów wiejskich w dostępie do pozyskiwania dodatkowych środków finansowych. Istnieje potrzeba wsparcia dla osób w podeszłym wieku w szerszym zakresie niż tylko opieka hospicyjna. Eksperti Komisji zgodnie podkreślili, że finansowanie opieki paliatywnej wymaga pilnych zmian.

W dniu 8 grudnia 2022 r. odbyło się w trybie hybrydowym kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Zdrowia. Wiodącymi tematami spotkania były zagadnienia dotyczące Podstawowej Opieki Zdrowotnej (POZ), nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, w tym wdrażanie opieki koordynowanej w POZ oraz obszar dotyczący systemu ratownictwa medycznego, jak i organizacji transportu sanitarnego (medycznego) w ramach świadczeń NFZ – transporty międzyszpitalne.

Efekty podjętych działań

1. wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie problemów, z jakimi zmagają się: obywatele Ukrainy przybywający do Polski, podmioty lecznicze oraz przedstawiciele zawodów medycznych w związku z konfliktem na terenie Ukrainy;
2. wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie chorób rzadkich i refundacji leczenia, w szczególności dzieci;
3. wystąpienie do Ministra Zdrowia oraz Narodowego Funduszu Zdrowia w sprawie sytuacji chorych onkologicznie, którzy posiadają utrudniony dostęp do leczenia oraz kolejek do hospicjów, jak i ich niewystarczającego finansowania.

Co wymaga dalszej pracy?

Przedmiotem uwagi ze strony Komisji powinno być w dalszym ciągu monitorowanie kwestii chorób rzadkich i refundacji leczenia dzieci oraz zaniechań

państwa w tym obszarze. Ponadto Komisja będzie zajmować się problemem domowej opieki długoterminowej pielęgnacyjnej, reformą dotyczącą przesunięć finansowania części zadań z budżetu państwa do NFZ oraz ustawą antytytoniową i związanym z nią brakiem instrumentów dla dyrektorów podmiotów leczniczych w sytuacji palenia tytoniu przez pacjentów. Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na dynamikę zmian w systemie ochrony zdrowia katalog planowanych przez Komisję działań ulegnie rozszerzeniu.

E. Komisja ds. Osób Głuchych

Komisja ds. Osób Głuchych została powołana zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich⁸²⁰. Celem pracy Komisji jest wspieranie Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja zbiera informacje dotyczące bardzo specyficznych problemów i potrzeb osób głuchych, a także wskazuje ważne kwestie naruszające prawa człowieka tej grupy społecznej.

Dostępność programów telewizyjnych dla osób głuchych

Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych podzieliła zastrzeżenia RPO, zgłoszone do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁸²¹, że zmiana rozporządzenia KRRiT grozi obniżeniem dostępności programów dla osób głuchych. Przewodniczący KRRiT⁸²² nie zgodził się ze zdaniem RPO. Eksperci zwrócili uwagę, że niezwykle ważne jest, aby zamieszczane udogodnienia zapewniały faktyczny dostęp do mediów i spełniały oczekiwania odbiorców.

Certyfikaty tłumaczek i tłumaczy polskiego języka migowego

Obecny system oparty na rejestrze tłumaczy prowadzonych przez wojewodów nie spełnia oczekiwań użytkowników, ponieważ nie pozwala ocenić kwalifikacji osób widniejących w rejestrach. Środowisko osób głuchych z niecierpliwością oczekuje decyzji rządu w sprawie przyjęcia systemu certyfikacji tłumaczek i tłumaczy polskiego języka migowego.

Udzielanie wsparcia głuchym uchodźcom

⁸²⁰ Zarządzenie RPO z 13 marca 2017 r., nr 12/2017 i Zarządzenie RPO z 26 lipca 2017 r., nr 35/2017.

⁸²¹ Wystąpienie RPO https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-03/Do_KRRiT_udogodnienia_OzN.pdf

⁸²² Odpowiedź KRRiT https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-04/Odpowiedz_KRRiT_7_04_2022.pdf

Organizacje społeczne wykazały niezwykle aktywność, wspierając osoby głuche, które znalazły się w Polsce wskutek wojny na Ukrainie. Władze publiczne, niestety, nie dostrzegły specyficznych potrzeb głuchych uchodźców. Organizacje wspierały również głuchych w Ukrainie, przysyłając baterie lub elementy do aparatów słuchowych.

Edukacja dzieci głuchych⁸²³

Ministerstwo Edukacji Narodowej stoi na stanowisku, że nauka języka migowego lub innych alternatywnych metod komunikacji powinna być uwzględniona w ramach zajęć rewalidacyjnych. Decyzja o zatrudnieniu w szkole lub w ośrodku osoby, która będzie posiadała odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia zajęć w PJM, należy do kompetencji dyrektora danej jednostki oświatowej. Natomiast eksperci uważają, że dziecko powinno mieć wybór nauki w języku fonicznym lub migowym w zależności od preferencji. Wskazali także, że język migowy jest niezbędny w komunikacji z uczniami głuchymi. Przywołano przykład dyskryminacji dzieci głuchych w poznańskiej szkole przeznaczonej dla głuchych, w której nie było zajęć w PJM, a szkoła nie zapewniała tłumacza PJM. Po interwencji RPO nauczyciele z tego ośrodka zostali skierowani na kurs PJM.

Edukacja włączająca

Projekt Komisji Europejskiej dot. edukacji włączającej zakłada likwidację szkół specjalnych, a wszyscy uczniowie z niepełnosprawnościami będą uczyć się w szkołach powszechnych, przystosowanych pod względem dostępności. Bardzo ważne jest, aby kompetencje językowe dziecka wyznaczały program edukacyjny i jego dalszą ścieżkę rozwojową. Eksperci rekomendowali, aby podczas lekcji był obecny tłumacz PJM lub nauczyciel posiadał kwalifikacje do prowadzenia zajęć w języku migowym oraz w języku polskim. Podkreślono, że PJM jest ważnym elementem rozwoju dla dzieci, które nie będą mówić mimo implantów. Znajomość PJM jest także potrzebna w momencie zdjęcia implantów, ponieważ wówczas kontakt między rodzicami i dziećmi możliwy jest za pomocą języka migowego.

Prezentacja Raportu „Dostępność Instytucji dla Osób Głuchych w samorządach województwa łódzkiego”

Projekt zakładał sprawdzenie, jak w praktyce jest realizowana dostępność dla osób z niepełnosprawnością słuchu w instytucjach publicznych na poziomie

⁸²³ Więcej informacji: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ke-ds-osob-gluchych-edukacja-dzieci-gluchych>.

powiatów i gmin. Sprawdzano m.in., czy są specjalne miejsca do obsługi osoby głuchej, pętla indukcyjna lub system FM oraz dostęp do usługi tłumacza, w tym tłumacza online. Sprawdzono również dostosowanie stron internetowych. Zebrano informacje na temat doświadczenia urzędników w kontakcie z osobą głuchą. Raport⁸²⁴ powstał w ramach projektu „Mój powiat – jest PJM?” realizowanego przez Fundację Rozwoju Edukacji Głuchych z siedzibą w Łodzi.

F. Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego

Rok 2022 był kolejnym trudnym rokiem w obszarze ochrony zdrowia psychicznego – likwidacji uległy kolejne oddziały psychiatryczne dla dzieci i młodzieży, co powodowało, że mimo iż wdrażana jest reforma, to sytuacja w tym obszarze nie uległa poprawie. Braki kadrowe, przeludnione oddziały, to wciąż główne problemy polskiej psychiatrii.

W Biurze Rzecznika w roku 2022 reaktywowana została Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego w nowym składzie⁸²⁵.

Działania Komisji

W dniu 17 marca 2020 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego. Spotkanie, z uwagi na aktualną wówczas sytuację, poświęcone zostało przede wszystkim potrzebom osób chorujących psychicznie na terenach Ukrainy. W posiedzeniu Komisji udział wzięli goście specjaliści: Lidia Martynowa – Przewodnicząca Ogólnoukraińskiej publicznej organizacji pacjentów i ich rodzin „Psychability” oraz Yuriy Zakał – Wiceprezes Stowarzyszenia Psychiatrów Ukrainy, Prezes Lwowskiego Stowarzyszenia Psychiatrów Zastępca Dyrektora Generalnego Lwowskiego Obwodowego Klinicznego Szpitala Psychiatrycznego. Goście przedstawili członkom Komisji sytuację pacjentów szpitali psychiatrycznych w Ukrainie. Zwrócili szczególną uwagę na brak dostępu do leków, braki w zakresie personelu medycznego, jak również żywności i środków higieny osobistej.

W toku dyskusji Ekspersi podkreślali konieczność udzielania pomocy i wsparcia nie tylko szpitalom i pacjentom ukraińskim, ale również uchodźcom

⁸²⁴ Raport jest dostępny na stronie: <http://freg.pl/wp-content/uploads/2022/05/raport-Moj-powiat-jest-PJM-wersja-do-konsultacji.pdf>.

⁸²⁵ Zarządzenie Rzecznika Praw Obywatelskich Nr 13/2022 z 7 marca 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania składu Komisji Ekspertów.

ukraińskim. Eksperci zwracali uwagę na konieczność utworzenia kanałów zabezpieczających dostawę leków na Ukrainę, jak również na potrzebę uproszczenia procedur nostryfikacji uprawnień zawodowych, w szczególności psychologów oraz innych zawodów medycznych. Zwrócono również uwagę na potrzebę podejmowania wobec uchodźców działań profilaktycznych, które powinny być realizowane nie tylko przez personel medyczny, ale również z wykorzystaniem studentów medycyny czy psychologii.

Eksperci wyrazili opinię, że przyjęta specustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa wymaga pilnej nowelizacji, bowiem jej przepisy nie gwarantują ochrony wszystkim potrzebującym. Zwrócono również uwagę na potrzebę powołania Zespołu interdyscyplinarnego przez Prezesa Rady Ministrów, który w sposób kompleksowy opracowałby plan pomocy uchodźcom.

W dniu 29 czerwca 2022 r. w Biurze RPO odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego, które poświęcone było kwestii stosowania środków przymusu bezpośredniego w podmiotach medycznych. W posiedzeniu, oprócz stałych członków komisji, uczestniczyli również zaproszeni goście: prof. dr hab. n. med. Piotr Gałęcki – Konsultant Krajowy ds. Psychiatrii, dr n. med. Aleksandra Lewandowska – Konsultant Krajowa ds. Psychiatrii Dzieci i Młodzieży, prof. Agata Szulc – Prezes Elekt Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego oraz Klaudia Kamińska – specjalista w Zespole Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Zaproszeni goście przedstawili informacje o dostrzeganych problemach w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego w polskich szpitalach. Należy bowiem podkreślić, że problem ten dotyczy nie tylko szpitali psychiatrycznych, ale również oddziałów leczenia chorób somatycznych. Nadto zwracali uwagę na potrzebę nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w aspekcie zasad zatwierdzania stosowania środków przymusu przez lekarza psychiatrę oraz w zakresie monitorowania stosowania środków unieruchomienia w skali całego kraju. Obecnie bowiem takich badań się nie prowadzi.

Zwrócono również uwagę na potrzebę wypracowania wytycznych odnośnie do środków przymusu bezpośredniego, które ułatwiłyby prace personelu medycznego, a przede wszystkim poprawiły sytuację osób chorych. Ponadto wskazano na konieczność szkolenia personelu medycznego, zarówno lekarzy, jak i pielęgniarek.

Eksperci byli zgodni, że w pierwszej kolejności konieczne jest: wprowadzenie cyklicznych szkoleń dla personelu medycznego, które powinny być prowadzone przez podmioty zewnętrzne, nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz wypracowanie wytycznych dotyczących stosowania środków przymusu bezpośredniego.

W dniu 5 października 2022 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego, które poświęcone było sytuacji w psychiatrii dzieci i młodzieży oraz problemowi wzrastającej liczby samobójstw w tej grupie społecznej. W posiedzeniu, oprócz stałych członków komisji, uczestniczyli również zaproszeni goście: prof. dr hab. Agnieszka Gmitrowicz – przewodnicząca Sekcji Naukowej Suicydologii Polskiej PTP, Wiceprzewodnicząca Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego, Kierownik Ośrodka Kształcenia Psychologów Klinicznych, wykładowca Psychopatologii Ekspresji w Polskim Instytucie Ericksonowskim, prof. Małgorzata Janas-Kozik – Kierownik Katedry Psychiatrii i Psychoterapii Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, Kierownik Oddziału Klinicznego Psychiatrii i Psychoterapii Wieków Rozwojowych Śląskiego Uniwersytetu Medycznego posadowionego w Centrum Pediatrii im. Jana Pawła II w Sosnowcu i Pełnomocniczka Ministra Zdrowia ds. reformy psychiatrii dzieci i młodzieży, dr Aleksandra Lewandowska – Konsultantka Krajowa w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży, prof. Dominika Dudek – Prezes Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego oraz dr Tomasz Rowiński – Zastępca Dyrektora Instytutu Psychologii UKSW.

W czasie spotkania został przedstawiony problem zachowań samobójczych wśród dzieci i młodzieży oraz pilna potrzeba ich monitorowania. Zwrócono też uwagę na potrzebę współpracy szkół z Centrami Zdrowia Psychicznego dla dzieci i młodzieży oraz na konieczność szkolenia kadry medycznej i psychologicznej w zakresie zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, a także na potrzebę skoordynowania opieki psychiatrycznej z leczeniem uzależnień wśród dzieci i młodzieży.

W toku spotkania przedstawiona została informacja o aktualnym stanie wdrażanej reformy w zakresie psychiatrii dzieci i młodzieży. Zwrócono uwagę, że widoczne są już pierwsze efekty reformy. Zasygnalizowane zostały też problemy związane z rozliczaniem świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Eksperci

byli zgodni, że konieczne jest wprowadzenie rozwiązań systemowych ukierunkowanych na model zdrowienia i współpracy międzyresortowej, pomiędzy resortem edukacji, zdrowia, rodziny, szkolnictwa wyższego i opieki społecznej. Ta współpraca musi być skoordynowana na poziomie promocji, profilaktyki i szeroko rozumianej edukacji.

Efekty podjętych działań

1. wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasady pomocy dla osób pokrzywdzonych w wyniku działań wojennych ze szczególnym uwzględnieniem osób chorujących psychicznie (dostawy leków, wsparcie psychologiczne dla uchodźców);
2. wystąpienie do Ministra Zdrowia w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w zakresie przepisów regulujących kwestie stosowania przymusu bezpośredniego w szpitalach psychiatrycznych;
3. wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie potrzeby wzmocnienia wdrażanej reformy psychiatrii dzieci i młodzieży.

G. Komisja Klimat i Przestrzeń

W 2022 r. Komisja zintensyfikowała prace, których celem jest: przygotowanie założeń ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z uzasadnieniami; uwzględnienie w pracach aktualnych problemów, w tym dotyczących ochrony środowiska i klimatu; uwzględnienie zasady, że wymogi ochrony klimatu będą nadrzędne nad rozstrzygnięciami przestrzennymi.

Dotychczasowe prace Komisji skupiają się na:

1. opracowaniu podstawowej zawartości planu obejmującego cały obszar gminy, jako aktu prawa miejscowego. Zawartość zostanie uzupełniona o wymagania klimatyczne (środowiskowe). Plan Struktury składa się z części obligatoryjnej (elementy obowiązkowe dla każdej gminy) i części fakultatywnej, czyli katalogu elementów, które gmina może uwzględnić w zapisach swojego planu struktury,
2. pracach nad procedurami uzgodnień i opiniowania aktów planowania miejscowego,
3. opracowywaniu parametrów wymagań dotyczących infrastruktury zielonej – pokrycie koronami drzew, roślinność piętrowa i ochrona zieleni naturalnej,

4. opracowywaniu parametrów wymogów ochrony wody – retencji wód, tworzenia i utrzymywania terenów zalewowych i podmokłych. Problem, który należy rozwiązać, to sposób uwzględniania przez gminę opracowania hydrologicznego dla danej zlewni, której granice (co oczywiste) nie są tożsame z granicami administracyjnymi,
5. seminarium „Prawo Własności a Prawo Zabudowy” przygotowane przez Pana prof. Tomasza Bąkowskiego,
6. pracach zespołu „Partycypacja społeczna” nad sposobami zwiększenia aktywności mieszkańców w plan zagospodarowania przestrzennego,
7. pracach nad strefowaniem wielkości podatku od nieruchomości gruntowej w zależności od atrakcyjności terenów, a niezależnie od ograniczania kosztów odszkodowań.

W skład 36-osobowej Komisji wchodzić pracownicy naukowcy w obszarach – prawo, ekonomia, administracja publiczna, socjologia, architektura krajobrazu i urbanizacja, polityka gospodarcza, architektura, gospodarka przestrzenna, ochrona środowiska, klimatologia, politologia – z doświadczeniem praktycznym, przedstawiciele samorządów miejskich i gminnych, aktywiści Strajku Klimatycznego i ochrony środowiska.

5. Działalność międzynarodowa

Współpraca z organizacjami międzynarodowymi

Działania Rzecznika na forum międzynarodowym w 2022 r. koncentrowały się głównie na współpracy z najważniejszymi organizacjami praw człowieka: Międzynarodowym Instytutem Ombudsmana (International Ombudsman Institute I.O.I.), Europejską Siecią Krajowych Instytucji Praw Człowieka (European Network of National Human Rights Institutions ENNHRI), Europejską Siecią Niezależnych Organów ds. Równości (European Network of Equal Treatment Bodies EQUINET oraz Globalnym Związkiem Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (Global Allians of National Human Rights Institutions).

Największą organizacją zrzeszającą instytucje Ombudsmanów oraz krajowe komisje praw człowieka z Europy i świata jest Międzynarodowy Instytut Ombudsmana z siedzibą w Wiedniu. Do stowarzyszenia należy ponad dwieście instytucji Ombudsmanów z ponad stu państw. Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (w skrócie I.O.I.) jest platformą 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. Ugruntowana pozycja Instytutu na przestrzeni ostatnich lat stanowi istotne wsparcie zwłaszcza w sytuacji zagrożenia niezależności w wykonywaniu ustawowego mandatu przez instytucję członkowską.

Rzecznik lub jego przedstawiciele na przestrzeni lat wielokrotnie brali udział w spotkaniach oraz innych inicjatywach realizowanych pod jego auspicjami.

W 2022 r. najważniejszym wydarzeniem dla instytucji zrzeszonych w Międzynarodowym Instytucie Ombudsmana była konferencja Europejskiego Regionu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana oraz Walne Zgromadzenie tej organizacji w Sounio w Grecji⁸²⁶.

Ombudsmani i przedstawiciele krajowych instytucji praw człowieka dyskutowali w czasie obrad o kompetencjach i ramach prawnych ombudsmanów funkcjonujących współcześnie. Instytucje Ombudsmanów, mimo różnic pod względem zakresu zadań, roli i statusu na szczeblu krajowym, starają się w swojej

⁸²⁶ W dniach 26–27 maja 2022 r.

pracy reagować na nowe zjawiska występujące w życiu społecznym, aby skutecznie wypełniać posiadane uprawnienia ustawowe i konstytucyjne. Doświadczenia wynikające ze skutków rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 i wybuchu wojny na Ukrainie stały się wymagającą próbą z punktu widzenia wiarygodności i skuteczności Ombudsmanów w obronie praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w krajowych i międzynarodowych aktach prawnych. Jak pokazała dyskusja w Sounio, skuteczna ochrona praw obywateli przez Ombudsmana wiąże się obecnie z koniecznością poznania problemów związanych z powszechnością stosowania nowych technologii i rodzajów najczęstszych naruszeń prawa w tym zakresie. Instytucje Ombudsmanów stale muszą poszukiwać sposobów jak najszerzego wychodzenia do ludzi, aby móc lepiej monitorować stan przestrzegania praw obywatelskich oraz formułować trafne rekomendacje służące wyeliminowaniu bezprawnych uregulowań stosowanych wobec obywateli przez administrację państwową.

Konferencja w Sounio była jednocześnie okazją do uhonorowania przez społeczność Ombudsmanów Europejskich jubileuszu 30-lecia ustanowienia instytucji Ombudsmana Grecji. Warto odnotować, że aktualny Ombudsman Grecji pełni funkcję przewodniczącego Europejskiego Regionu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana. Inną instytucją obchodzącą w 2022 r. trzydziestą rocznicę powstania w formie międzynarodowej konferencji był Ombudsman Cypru. Uczestnicy zorganizowanej w Nikozji konferencji⁸²⁷, a wśród nich Ombudsmani, przedstawiciele ośrodków akademickich oraz gremiów międzynarodowych, dyskutowali o praworządności i roli, jaką w tej mierze spełnia instytucja Ombudsmana. Polski Rzecznik był reprezentowany w tym wydarzeniu przez Zastępcę RPO Valeriego Vacheva wraz ze współpracownikiem z Wydziału ds. Współpracy Międzynarodowej.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich utrzymuje również ścisłe kontakty z Europejską Siecią Krajowych Instytucji Praw Człowieka (European Network of National Human Rights Institute ENNHRI) z siedzibą w Brukseli.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka jest niezwykle znaczącą organizacją działającą od 10 lat w dziedzinie ochrony praw człowieka. ENNHRI oferuje wsparcie zwłaszcza instytucjom borykającym się z trudnościami

⁸²⁷ W dniu 2 grudnia 2022 r.

lub zagrożonym w niezależnym wypełnianiu mandatu na skutek różnego rodzaju ingerencji ze strony organów władzy na poziomie krajowym m.in. w zakres kompetencji lub zasadę niezależności w podejmowaniu decyzji. Sieć ENNHRI pełni również ważną rolę doradczą, jeśli chodzi o obowiązujące standardy praw człowieka zawarte w międzynarodowych aktach prawnych. Monitoruje także proces wdrażania i realizowania przez państwa członkowskie dyrektyw Unii Europejskiej.

W 2022 r. przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w kilku organizowanych przez ENNHRI seminariach, warsztatach i konferencjach dotyczących aktualnych zagadnień z działalności Ombudsmanów Europejskich oraz instytucji realizujących zadania ochrony i promocji praw człowieka. Jedno z posiedzeń Zarządu ENNHRI zostało zorganizowane⁸²⁸ w Warszawie. Doszło wówczas do spotkania Rzecznika z kierownictwem ENNHRI, podczas którego omówiono skutki wojny na Ukrainie oraz sytuację uchodźców przebywających w Polsce.

Spośród innych wydarzeń organizowanych przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka należy odnotować spotkanie konsultacyjne⁸²⁹ w Sofii z udziałem wysokiej rangi przedstawicieli krajowych instytucji praw człowieka, w tym Zastępcy RPO Valeriego Vacheva. Głównym tematem obrad było zrewidowanie podejścia do wspólnych prac nad praworządnością. Pod auspicjami ENNHRI sporządzany jest coroczny raport na temat oceny przez europejskie instytucje praw człowieka przestrzegania zasady praworządności i demokratycznego państwa prawnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Podsumowania rocznej aktywności Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka dokonano podczas Zgromadzenia Generalnego członków tej organizacji w Brukseli⁸³⁰. Wśród tematów znalazły się zagadnienia dotyczące metod i form wsparcia udzielanego przez ENNHRI instytucjom doświadczającym trudności poprzez próby ograniczenia pola działania przez władzę wykonawczą i niezgodne z prawem zawężanie kompetencji. Ważnym tematem była również reakcja ze strony instytucji praw człowieka w Europie na wojnę wywołaną przez Rosję na Ukrainie. Ombudsmeni należący do sieci ENNHRI dyskutowali o skutkach wojny, możliwościach pomocy ofiarom tego konfliktu przez instytucje Unii

⁸²⁸ W dniu 1 czerwca 2022 r.

⁸²⁹ W dniu 24 października 2022 r.

⁸³⁰ W dniach 22–23 listopada 2022 r.

Europejskiej oraz zadaniach, które ma do wypełnienia obrońca praw człowieka w sytuacji konfliktu zbrojnego. W tym kontekście duże zainteresowanie wzbudziła aktywność polskiego Rzecznika funkcjonującego w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru ogarniętego wojną, a zwłaszcza jego rola w obliczu gwałtownego i masowego napływu do Polski uciekinierów z Ukrainy.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka systematycznie opracowuje raporty dotyczące najistotniejszych zagadnień, z którymi aktualnie muszą zmierzyć się krajowe instytucje praw człowieka w Europie. Jedno z opracowań przygotowanych w 2022 r. dotyczyło sposobów działania w odniesieniu do skutków wojny na Ukrainie, przede wszystkim w sferze pomocy uchodźcom wojennym.

Bezpośrednio po konferencji ENNRHI w Sofii odbyło się spotkanie⁸³¹ partnerów projektu realizowanego pod auspicjami Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) na temat promocji i stosowania Karty Praw Podstawowych UE. Niektóre z krajowych instytucji Ombudsmanów, w tym Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, zadeklarowały gotowość udziału w realizacji projektu.

Innym z przykładów współpracy Rzecznika z Agencją Praw Podstawowych UE (FRA) jest udział przedstawicielki polskiego Rzecznika w spotkaniu ekspertów⁸³² w Wiedniu dotyczącym ustanowienia niezależnych i skutecznych krajowych mechanizmów monitorowania granic. Była to sposobność do zaprezentowania interwencji Rzecznika dotyczących sytuacji cudzoziemców przekraczających granicę polsko-białorską oraz sytuacji na granicy polsko-ukraińskiej w kontekście ogromnej liczby obywateli Ukrainy uciekających przed wojną do Polski.

Biuro Rzecznika bierze również udział w pracach międzynarodowej organizacji zrzeszającej krajowe instytucje ochrony i promocji praw człowieka pod nazwą Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka (Global Alians of National Human Rights Institutions GANHRI), działającej w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Instytucja Rzecznika posiada najwyższy status „A” – przyznany po raz pierwszy w roku 1999 i odnawiany w kolejnych akredytacjach jako w pełni niezależnej krajowej instytucji praw człowieka według

⁸³¹ W dniu 25 października 2022 r.

⁸³² W dniu 17 grudnia 2022 r.

kryteriów zawartych w Zasadach Paryskich i przyjętych w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/134 z dnia 29 grudnia 1993 r.

Jednym z elementów tej współpracy był udział w międzynarodowych spotkaniach organizowanych z inicjatywy GANHRI, z których warto odnotować spotkania na temat roli instytucji praw człowieka w ochronie praw osób starszych. Przedstawicielka Rzecznika wzięła udział w 12. sesji grupy roboczej ONZ ds. Starzenia się w Nowym Yorku⁸³³, a następnie uczestniczyła w konferencji w Genewie⁸³⁴ współorganizowanej przez Biuro Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych. Ochrona praw osób starszych stanowiła również przedmiot dyskusji podczas obrad międzynarodowej konferencji w Tbilisi⁸³⁵, gdzie spotkali się eksperci reprezentujący agendy systemu Narodów Zjednoczonych, biura Ombudsmanów oraz organizacje społeczne. W spotkaniu w Tbilisi wziął udział Zastępca RPO Valeri Vachev. Ponadto zagadnienia ochrony praw osób starszych w kontekście opracowania Konwencji o prawach osób starszych podejmowano podczas międzynarodowej konferencji w Seulu⁸³⁶, zorganizowanej przez Koreańską Narodową Komisję Praw Człowieka. Konferencję w Seulu poprzedziło posiedzenie grupy roboczej ds. starzenia się i praw osób starszych utworzonej przez GANHRI, której członkinią jest przedstawicielka Rzecznika.

Specjalistyczną organizacją międzynarodową zajmującą się tematyką równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji jest Europejska Sieć Krajowych Organów ds. Równości (European Network of Equality Bodies EQUINET) z siedzibą w Brukseli. Biuro Rzecznika bierze udział w seminariach, szkoleniach i spotkaniach tematycznych grup roboczych EQUINET, a także angażuje się w przygotowanie opracowań oraz raportów dotyczących uregulowań prawnych w dziedzinie równego traktowania. W 2022 r. pracownicy Biura kilkakrotnie uczestniczyli w spotkaniach o charakterze szkoleniowym, odnoszących się bezpośrednio do praktycznych kwestii stosowania prawa antydyskryminacyjnego w rozpatrywaniu skarg. Wśród najbardziej interesujących można wymienić: konferencję w Paryżu nt. *„Equality Bodies and Gender Equality – a Growing*

⁸³³ W dniach 9–11 kwietnia 2022 r.

⁸³⁴ W dniach 29–30 sierpnia 2022 r.

⁸³⁵ W dniach 27–28 września 2022 r.

⁸³⁶ W dniu 23 listopada 2022 r.

*Role*⁸³⁷, szkolenie w Wiedniu nt. obecności organów do spraw równości w przestrzeni mediów elektronicznych⁸³⁸, seminarium nt. stosowania prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej w Bukareszcie⁸³⁹ i w Paryżu nt. sztucznej inteligencji⁸⁴⁰.

Działania Rzecznika w wypełnianiu roli niezależnego organu ds. równości spotkały się z zainteresowaniem instytucji międzynarodowych w odniesieniu do nadzwyczajnej sytuacji na terenach przy granicy polsko-białoruskiej oraz na granicy polsko-ukraińskiej. Rezultaty pracy Biura Rzecznika w tym zakresie przedstawiono w trakcie dwóch wizyt w siedzibie Rzecznika delegacji z Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w Radzie Europy (ECRI)⁸⁴¹.

Ważnym partnerem Rzecznika na płaszczyźnie międzynarodowej pozostaje niezmiennie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – ODIHR/OBWE.

Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z Zastępcą Valerim Vachevem wzięli udział w konferencji szefów krajowych instytucji praw człowieka z regionu OBWE⁸⁴² zorganizowanej w Warszawie. Konferencja zgromadziła szefów kilkudziesięciu instytucji ochrony praw człowieka z państw członkowskich OBWE. Poza dyskusją podczas obrad Rzecznik odbył szereg indywidualnych spotkań z Ombudsmanami biorącymi udział w konferencji. Wizyty w biurze złożyli m.in.: Publiczny obrońca Praw Gruzji, Główny Komisarz Krajowej Komisji Praw Człowieka Mongolii i Ombudsman Uzbekistanu.

Biuro ODIHR/OBWE odgrywa ważną rolę doradcą dla krajowych instytucji praw człowieka, zapewniając wsparcie merytoryczne m.in. w opiniowaniu projektów krajowych aktów prawnych i ocenie ich zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka. Jest to pomocne narzędzie, zwłaszcza jeśli chodzi o zachowanie ich niezależności instytucjonalnej.

Od kilku lat przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich biorą udział w kolejnych edycjach projektu Akademii Praw Człowieka organizowanych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ODIHR/OBWE. W tym roku

⁸³⁷ W dniu 3 czerwca 2022 r.

⁸³⁸ W dniach 30 czerwca – 1 lipca 2022 r.

⁸³⁹ W dniach 17–18 października 2022 r.

⁸⁴⁰ W dniach 1–2 grudnia 2022 r.

⁸⁴¹ W dniach 25 i 28 października 2022 r.

⁸⁴² W dniach 5–6 września 2022 r.

obradę Akademii⁸⁴³ z udziałem m.in. przedstawicielki Rzecznika odbyły się w Tiranie, a tematem wiodącym był wpływ sztucznej inteligencji na prawa człowieka.

Współpraca regionalna Ombudsmanów

W ostatnich latach istotnym elementem współpracy regionalnej są cykliczne spotkania Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej. W 2022 r. gospodarzem był Publiczny obrońca Praw Republiki Czeskiej Stanislav Křeček. Podczas spotkania w Kromieryżu (n. Brna)⁸⁴⁴ Rzecznicy Praw Obywatelskich z Czech, Polski, Słowacji i Węgier omówili zagadnienia dotyczące głównie pomocy udzielanej osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie. Przedstawili ocenę sytuacji w ich krajach oraz formy działania podejmowane przez instytucje Ombudsmanów w tym zakresie. Dyskusja dotyczyła również aktualnej kondycji biur Ombudsmanów w państwach Grupy Wyszehradzkiej, propozycji zmian w strukturze, metodologii i uprawnieniach, które zapewniłyby większą skuteczność w działaniu i pozwoliły lepiej sprostać nowym wyzwaniom w ochronie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Konferencja zakończyła się podpisaniem przez Ombudsmanów wspólnego oświadczenia, w którym zaapelowali o zaangażowanie instytucji praw człowieka w poprawie sytuacji uchodźców z Ukrainy, wskazując priorytety w tym zakresie. Podkreślili także znaczenie zachowania niezależnego statusu instytucji Ombudsmana, często pełniącej ważną rolę mediatora i łącznika pomiędzy społeczeństwem a organami władzy państwowej. W roku 2023 spotkanie Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej odbędzie się w Polsce.

Ukraina

W perspektywie kontaktów dwustronnych szczególnego znaczenia nabrała współpraca pomiędzy polskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Komisarzem Parlamentu Ukrainy ds. Praw Człowieka (Ombudsmanem), który w czasie trwającej wojny wykonuje swoje zadania w niezwykle trudnych warunkach.

Fala uchodźców wojennych przybyłych do Polski od pierwszych dni po wybuchu wojny stanowiła wydarzenie bez precedensu. Nie mogło więc zabraknąć

⁸⁴³ W dniach 19–24 czerwca 2022 r.

⁸⁴⁴ W dniach 19–21 października 2022 r.

aktywności polskiego Rzecznika i jego współpracowników, którzy podejmowali szereg działań we współpracy z władzami samorządami, instytucjami państwowymi oraz działaczami organizacji społecznych w sprawach dotyczących zapewnienia godnych warunków przyjęcia, przebywania i ochrony praw obywateli Ukrainy, w większości kobiet i dzieci.

Ombudsmeni Polski i Ukrainy przeprowadzili wizytację⁸⁴⁵ w centrum recepcyjnym dla cudzoziemców w Nadarzynie – miejscu przyjmowania i przebywania uchodźców wojennych z Ukrainy. W wizytacji uczestniczył również wojewoda mazowiecki, któremu podlega ośrodek oraz Ambasador Ukrainy w Polsce.

Relacje z instytucjami Unii Europejskiej

W kontekście relacji Rzecznika Praw Obywatelskich z instytucjami Unii Europejskiej warto odnotować spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej, komisarz ds. demokracji i demografii Dubravką Šuicą⁸⁴⁶. Rozmowa dotyczyła kryzysu humanitarnego w związku z wojną w Ukrainie. Ponadto Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich Hanna Machińska spotkała się z Komisarz Unii Europejskiej ds. wewnętrznych Ylvą Johansson⁸⁴⁷. Głównym tematem rozmów była sytuacja cudzoziemców przekraczających granicę Polski z Białorusią.

Z kolei w siedzibie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie odbyła się konferencja wspólnej delegacji z Parlamentu Europejskiego – Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) i Komisji Spraw Konstytucyjnych AFCO⁸⁴⁸. Polskiego Rzecznika reprezentowali Zastępcy: Hanna Machińska i Stanisław Trociuk wraz z dyrektorami Zespołów ds. Równego Traktowania i Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego.

Ponadto odbyło się spotkanie Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich Hanny Machińskiej z Komisarzem Unii Europejskiej ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych Nicolasem Schmitem⁸⁴⁹.

⁸⁴⁵ W dniu 7 września 2022 r.

⁸⁴⁶ W dniu 9 marca 2022 r.

⁸⁴⁷ W dniu 22 lutego 2022 r.

⁸⁴⁸ W dniach 21–23 lutego 2022 r.

⁸⁴⁹ W dniu 28 marca 2022 r.

Przedstawiciel Rzecznika uczestniczył też jako obserwator w wizycie informacyjnej⁸⁵⁰ w Komisji Europejskiej w Brukseli oraz Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu wraz z przedstawicielami polskiego wymiaru sprawiedliwości (sędziami i prokuratorami). Program wizyty obejmował m.in. spotkania z urzędnikami Komisji Europejskiej, Komisarzem Didierem Reyndersem i sędziami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tematem rozmów była przede wszystkim kwestia praworządności w kontekście zarzutów o jej nieprzestrzeganie formułowanych przez Komisję Europejską pod adresem Polski, szczególnie w sprawach statusu sędziów i reform wymiaru sprawiedliwości.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich utrzymuje stałe kontakty z Biurem Ombudsmana Unii Europejskiej, jedną z form współpracy stanowi przynależność polskiego Rzecznika do Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich (European Network of Ombudsmen) i udział w cyklicznych spotkaniach przedstawicieli z biur Ombudsmanów. W 2022 r. spotkanie tej sieci odbyło się w Strasburgu⁸⁵¹ i dotyczyło roli Ombudsmana w czasach kryzysu. Po wybuchu wojny na Ukrainie program spotkania został uzupełniony o sesję dotyczącą analizy sytuacji na Ukrainie, a obecność w Strasburgu Komisarz Parlamentu Ukrainy ds. Praw Człowieka i przedstawiona relacja o skali zniszczeń i liczbie ofiar wśród ludności cywilnej, zwłaszcza kobiet i dzieci wywołała poruszenie i żywą reakcję wśród uczestników. W tej konferencji polskiego Rzecznika reprezentowała Zastępczyni Hanna Machińska (zdalnie) oraz przedstawiciel Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Rzecznik Praw Obywatelskich wziął udział⁸⁵² w uroczystym posiedzeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu otwierającym nowy rok sądowy. W ramach wydarzenia odbyło się seminarium pod tytułem „Ochrona praw człowieka w czasach pandemii: nowe wyzwania i nowe perspektywy”, które

⁸⁵⁰ W dniach 4–6 kwietnia 2022 r.

⁸⁵¹ W dniach 26–29 kwietnia 2022 r.

⁸⁵² W dniu 24 czerwca 2022 r.

otworzył przewodniczący Trybunału Róbert Spanó. Przemówienie wygłosiła również komisarz praw człowieka Rady Europy Dunia Mijatović.

Ponadto dwoje przedstawicieli reprezentowało Rzecznika Praw Obywatelskich w rozprawie przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu⁸⁵³ w sprawach Pietrzak przeciwko Polsce (skarga nr 72038/17) i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce (skarga 25237/18).

W 2022 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich wzięli udział w dwóch sprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Valeri Vachev i Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego Mirosław Wróblewski wzięli udział w rozprawie w sprawach prejudycjalnych C-181/21 i C-269/21 G. (*Nomination des juges de droit commun en Pologne*) i in.⁸⁵⁴ Ponadto przedstawiciele Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego wzięli udział w rozprawie⁸⁵⁵ dotyczącej rozstrzygnięcia kwestii bezumownego korzystania z kapitału w przypadku uznania przez sąd umowy kredytowej powiązanej z kursem franka szwajcarskiego za nieważną.

Spotkania z gośćmi zagranicznymi w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

W 2022 r. w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się kilkadziesiąt spotkań z przedstawicielami organizacji międzynarodowych oraz instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka za granicą.

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich budziła duże zainteresowanie międzynarodowych instytucji praw człowieka szczególnie w kontekście sytuacji na Ukrainie. Przedstawiciele m.in. Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka, Rady Europy, instytucji Unii Europejskiej oraz przedstawiciele zagranicznych organizacji pozarządowych, wspólnie z przedstawicielami biura polskiego Rzecznika wizytowali w pierwszych dniach po wybuchu wojny na Ukrainie punkty przekroczenia granicy pomiędzy Polską a Ukrainą, centra recepcyjne i ośrodki dla cudzoziemców utworzone w Polsce dla uchodźców wojennych. Sytuacja dotycząca napływających do Polski uchodźców była głównym

⁸⁵³ W dniu 27 września 2022 r.

⁸⁵⁴ W dniu 29 czerwca 2022 r.

⁸⁵⁵ W dniu 12 października 2022 r.

tematem rozmów podczas wizyty⁸⁵⁶ złożonej w Biurze Rzecznika przez Wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej ds. Demokracji i Demografii Dubravkę Šuicę odpowiedzialną za kwestie opracowania strategii Unii Europejskiej dotyczącej praw dziecka, w tym ochrony dzieci narażonych na niebezpieczeństwo oraz formy oferowanej im pomocy. Natomiast latem odbyło się spotkanie z delegacją Komitetu Spraw Bieżących Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy⁸⁵⁷, w związku z podjętymi przez ten komitet pracami nad raportem tematycznym dotyczącym przyjęcia uchodźców przez europejskie miasta i regiony. Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich: Valeri Vachev i Hanna Machińska odbyli także spotkanie⁸⁵⁸ z Zastępczynią Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Narodów Zjednoczonych (UNHCR) ds. Ochrony, Gillian Triggs.

Wizytę⁸⁵⁹ w Biurze złożył pierwszy wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w Radzie Europy.

Podczas wizyty⁸⁶⁰ w Polsce delegacji komisji śledczej Parlamentu Europejskiego ds. Pegasusa i innych programów szpiegujących Zastępcę Rzecznika Valeri Vachev wraz z Dyrektorem Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego spotkali się z delegacją.

Niezwykle ważnym z punktu widzenia aktywności Rzecznika na forum międzynarodowym było spotkanie⁸⁶¹ Rzecznika z Prezydentem Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana Chrisem Fieldem, który jest jednocześnie Ombudsmanem Zachodniej Australii.

Działalność Rzecznika była przedmiotem uwagi także przedstawicieli agend rządowych z innych państw. Wizyty w biurze złożyli m.in.: Anna Lührmann – Minister stanu ds. Europy i klimatu Republiki Federalnej Niemiec (29 lutego), Pełnomocnik rządu federalnego Niemiec ds. praw człowieka i pomocy humanitarnej Luise Amtsberg (14 marca), Sandra McCardell – Podsekretarz Stanu ds. Europy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Kanady (19 maja), Minna Hulkkonen – Dyrektor Generalna Departamentu Migracji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

⁸⁵⁶ W dniu 9 marca 2022 r.

⁸⁵⁷ W dniu 4 lipca 2022 r.

⁸⁵⁸ W dniu 13 maja 2022 r.

⁸⁵⁹ W dniu 21 marca 2022 r.

⁸⁶⁰ W dniu 4 lipca 2022 r.

⁸⁶¹ W dniu 7 grudnia 2022 r.

Finlandii (20 czerwca), delegacja holenderskich urzędników służby cywilnej (29 września).

Urząd Rzecznika pozostaje otwarty na spotkania z młodzieżą i ze studentami z zagranicznych ośrodków akademickich. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich odwiedziła grupa studentów z Tours (Francja) studiujących na Uniwersytecie Łódzkim w ramach studiów prawa francuskiego⁸⁶².

Natomiast Główny Koordynator ds. Współpracy Naukowej spotkał się⁸⁶³ z grupą studentów z Indonezji, którzy studiują w Polsce w ramach programu polsko-indonezyjskiej współpracy realizowanego przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Rzecznik utrzymuje kontakty z przedstawicielami misji dyplomatycznych akredytowanymi w Polsce zainteresowanymi ustawową działalnością Rzecznika w kontekście statusu instytucji ochrony praw człowieka funkcjonujących za granicą. W 2022 r. w Biurze Rzecznika odbyły się spotkania z dyplomatami reprezentującymi głównie państwa Unii Europejskiej, ale również z Australii, Kanady i Stanów Zjednoczonych.

⁸⁶² W dniu 10 marca 2022 r.

⁸⁶³ W dniu 4 listopada 2022 r.

6. Udział RPO w sprawach 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 ETPCz, 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 ETPCz.

[Juszczyszyn przeciwko Polsce, skarga nr 35599/20.](#)

Sprawa dotycząca wykorzystywania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej do wywierania wpływu na sędziów i podważenia ich wiarygodności.

W swojej opinii RPO zwrócił uwagę, że polskie prawo, wbrew standardom wynikającym z EKPC, nie daje prawa do skutecznego środka odwoławczego w przypadku odwołania sędziego z delegacji, zaś sama procedura delegowania sędziów budzi wiele wątpliwości. Rzecznik podniósł także, że Izba Dyscyplinarna SN ignoruje wyroki ETPCz oraz TSUE i kontynuuje swoją działalność, wydając orzeczenia w sprawach dotyczących m.in. sędziów sprzeciwiających się zmianom prawnym. W wyroku z 6 października 2022 r. sędziowie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jednogłośnie stwierdzili, że naruszony został art. 6 EKPC, który zapewnia „prawo do rzetelnego procesu sądowego”. Natomiast stosunkiem głosów 5 do 2 sędziowie orzekli też o naruszeniu dwóch innych artykułów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: art. 8, czyli „prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego” oraz art. 18, stanowiącego o „granicach stosowania ograniczeń praw”. Trybunał uznał, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie była „niezawisłym i

bezzstronnym sądem ustanowionym ustawą”. W sprawie prawa sędziego P. Juszcyszyna do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, biorąc pod uwagę, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie mogła być uznana za „sąd” ze względu na to, jak została powołana, decyzja o zawieszeniu sędziego była niezgodna z prawem. Ponadto sędzia nie był w stanie przewidzieć, że jego działania doprowadzą do jego zawieszenia zgodnie z prawem. Wreszcie Trybunał orzekł, że zawieszenie sędziego nastąpiło z innych powodów niż ustalone w artykule 8 EKPC. W szczególności miało to na celu zniechęcenie go do zbadania sprawy procedury powoływania sędziów, co również stanowiło naruszenie jego praw.

[Wróbel przeciwko Polsce, skarga nr 6904/22.](#)

Sprawa dotycząca próby uchylenia immunitetu sędziemu.

Skarżący zarzuca naruszenie art. 6 ust. 1 (prawo do rzetelnego procesu sądowego), 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego), 10 (wolność wyrażania opinii) oraz 18 (granice stosowania ograniczeń praw) w związku z art. 8 i 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Sprawa dotyczy próby uchylenia immunitetu sędziemu Sądu Najwyższego Włodzimierzowi Wróblowi w postępowaniu prowadzonym przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego – organem, który nie spełnia wymogów „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą”. Ponadto skarżący uważa, że postępowanie to wpłynęło na jego reputację jako sędziego, zostało podjęte na podstawie jego publicznych wypowiedzi na temat reform wymiaru sprawiedliwości oraz nie służyło żadnym uzasadnionym interesom, lecz stanowiło ukrytą formę nękania i miało na celu ograniczenie niezależności sądownictwa w Polsce. W dniu 8 lutego 2022 r. ETPCz wydał zabezpieczenie, w ramach którego nakazał zawiesić rozpoznanie sprawy o uchylenie immunitetu sędziemu Sądu Najwyższego W. Wróblowi. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wniosek o dopuszczenie do przedstawienia uwag na piśmie w charakterze interwenienta.

[Grzęda przeciwko Polsce, skarga nr 43572/18.](#)

Sprawa dotycząca bezprawnego skrócenia kadencji sędziemu Krajowej Rady Sądownictwa.

Sprawa została wniesiona przez sędziego, wybranego w 2016 r. do Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), któremu w wyniku uchwalonej w grudniu 2017 r.

nowelizacji przerwano czteroletnią kadencję, mimo że taki czas jej trwania określa wprost Konstytucja. Skarżący zarzucił Polsce arbitralne przerwanie mandatu członka KRS oraz brak możliwości zaskarżenia tego środka na drodze sądowej, tj. naruszenie przysługującego mu na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawa do sądu (art. 6 ust. 1 EKPC) oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC). RPO, przedstawiając opinię *amicus curiae*, podniósł m.in., że sędziom-członkom KRS należy zapewnić prawną ochronę pełnej kadencji, chroniącą jednocześnie zdolność KRS wypełniania roli ochrony niezawisłości sędziowskiej. W wyroku z 15 marca 2022 r. Trybunał stwierdził, że zgodnie z prawem krajowym, biorąc pod uwagę Konstytucję, orzecznictwo konstytucyjne i obowiązujące przepisy, skarżący miał prawo do ukończenia swojej czteroletniej kadencji w Krajowej Radzie Sądownictwa. W ocenie ETPC prawo to podlega ochronie na podstawie art. 6 Konwencji, ponieważ Polska nie udowodniła, że wykluczenie dostępu do sądu było obiektywnie uzasadnione. Ponadto, zdaniem Trybunału, tylko kontrola odwoławcza sądu może zagwarantować sędziom istotną ochronę przed arbitralnością. Trybunał podkreślił znaczenie mandatu KRS do ochrony niezawisłości sędziów oraz związek pomiędzy integralnością nominacji sędziowskich a wymogiem niezawisłości sędziowskiej. Uznał, że gwarancje proceduralne podobne do tych, które mają zastosowanie w przypadku odwołania sędziego, powinny mieć również zastosowanie w przypadku odwołania sędziego-członka KRS. Trybunał wskazał, że kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezawisłości sędziowskiej, rozpoczynając od poważnych nieprawidłowości w wyborze sędziów TK w grudniu 2015 r. Zwrócił uwagę na przebudowę KRS i powołanie nowych izb SN oraz zwiększenie kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami i jego wpływ na sprawy dyscyplinarne sędziów.

[Żurek przeciwko Polsce, skarga nr 39650/18.](#)

Sprawa dotycząca przedwczesnego przerwania kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa z naruszeniem prawa do sądu.

W dniu 16 czerwca 2022 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Żurek przeciwko Polsce, w której RPO przedstawił opinię *amicus curiae*. Sprawa dotyczyła przedwczesnego przerwania kadencji członka poprzedniej KRS z naruszeniem prawa do sądu (art. 6 EKPC) i w tym zakresie podobna jest do sprawy Grzęda przeciwko Polsce. Ponadto skarga sędziego obejmowała także zarzut

naruszenia wolności słowa (art. 10), zwłaszcza w związku z pełnieniem przez niego ówczasie funkcji rzecznika prasowego KRS oraz rzecznika Sądu Okręgowego w Krakowie, a także staraniami władz krajowych co do ograniczenia jego aktywności w mediach. Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 Konwencji. ETPCz stwierdził także naruszenie art. 10 Konwencji, wskazując, że skarżący, jako sędzia i członek/rzecznik KRS, miał nie tylko prawo, ale i obowiązek wypowiadania się w obronie rządów prawa i niezawisłości sędziowskiej. W związku z tym, w jego przypadku wymagany był wysoki stopień ochrony wolności słowa, jak również ścisła kontrola wszelkich ingerencji w jego prawa.

B. B. przeciwko Polsce, skarga nr 67171/17.

Sprawa dotycząca naruszenia przez Polskę zakazu niehumanitarnego i poniżającego traktowania, prawa do poszanowania życia prywatnego, prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz zakazu dyskryminacji.

Decyzją z dnia 18 października 2022 r. ETPCz uznał skargę za niedopuszczalną. Trybunał wskazał, że naruszenie praw skarżącej zostało stwierdzone na szczeblu krajowym, w szczególności w toku dwóch postępowań kontrolnych. Ustalono w nich, że skarżąca nie została prawidłowo poinformowana o warunkach przeprowadzenia procedury terminacji ciąży oraz że dyrektor szpitala nie miał prawa odmówić zgody na zabieg, powołując się na „klauzulę sumienia”. Spowodowało to odwołanie dyrektora szpitala z funkcji. ETPCz podkreślił też, że skarżąca zawarła ze szpitalem ugodę. W efekcie otrzymała odszkodowanie i wycofała swoje roszczenia. Otrzymana przez nią kwota przekroczyła kwoty przyznawane przez Trybunał w innych sprawach z Polski dotyczących dostępu do aborcji oraz kwoty, które ETPCz zazwyczaj przyznaje za naruszenie praw skarżących na podstawie art. 3 i 8 EKPC. Odnosząc się do twierdzenia skarżącej, że nie istniały skuteczne krajowe środki odwoławcze w odniesieniu do jej skarg dotyczących uniemożliwienia dostępu do aborcji, Trybunał zauważył, że skarżąca mogła złożyć wniosek do Trybunału w ciągu sześciu miesięcy od tych wydarzeń. Wobec powyższego Trybunał orzekł, że skarżąca skorzystała z dostępnych krajowych środków odwoławczych. Po zawarciu ugody w sprawie swoich roszczeń, skarżącej nie przysługuje już status ofiary naruszenia w rozumieniu art. 34 Konwencji.

[Kornacki przeciwko Polsce, skarga nr 4775/18.](#)

Sprawa dotycząca zakazu organizacji kontrmanifestacji w stosunku do tzw. zgromadzenia cyklicznego.

Skargę do ETPCz wniósł aktywista, któremu sześć razy zakazano organizacji kontrmanifestacji. Zdaniem RPO kryteria wydawania zgody na zgromadzenie cykliczne oparte o cel zgromadzenia są arbitralne i niezgodne z EKPC. Szczególnie istotne wątpliwości budzi mechanizm bezwarunkowego i automatycznego pierwszeństwa zgromadzeń cyklicznych względem innych rodzajów zgromadzeń publicznych. Inna poważna wątpliwość dotyczy braku skutecznego środka odwoławczego. Zastrzeżenia RPO dotyczą także kryteriów udzielania przez wojewodę zgody na zgromadzenie cykliczne. Przepisy opierają się na kryterium celu zgromadzenia (m.in. uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń). W dniu 25 sierpnia 2022 r. ETPCz wydał decyzję o skreśleniu skargi z listy spraw w związku z zawarciem przez strony ugody i wypłaceniem skarżącemu środków pieniężnych.

[Mikołaj Pietrzak przeciwko Polsce, skarga nr 72038/17 oraz Dominika Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 25237/19.](#)

Sprawy dotyczące naruszenia prawa do prywatności, a także prawa do skutecznego środka odwoławczego w związku z możliwą inwigilacją prowadzoną przez służby specjalne.

Inicjatorami przekazanych do wspólnego rozpatrzenia skarg są adw. Mikołaj Pietrzak, działacze Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz przedstawiciele Fundacji Panoptykon, którzy na przełomie 2017 i 2018 roku złożyli do ETPCz skargi, zarzucając naruszenie prywatności (art. 8 ETPC), a także prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 ETPC) w związku z możliwą inwigilacją prowadzoną przez służby specjalne. W skardze złożonej przez adw. Mikołaja Pietrzaka wskazano ponadto, że niekontrolowana inwigilacja ze strony służb może doprowadzić do naruszenia tajemnicy adwokackiej, zatem godzi nie tylko w prawo do prywatności skarżącego, ale także w prawa i wolności jego klientów. W 2020 r. RPO przedstawił opinię *amicus curiae*. W 2023 r. spodziewany jest wyrok ETPCz w tej sprawie.

[Wałęsa przeciwko Polsce, skarga nr 50849/21.](#)

Sprawa dotycząca uchylenia prawomocnego wyroku w sprawie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prośbę o dopuszczenie do przedstawienia uwag na piśmie w charakterze interwenienta w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce. Skarżący podnosi, że uchylenie prawomocnego wyroku w jego sprawie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, niespełniającą wymogów niezależnego i niezawisłego sądu ustalonego ustawą, po rozpatrzeniu skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego, naruszyło jego prawa zagwarantowane w art. 6 i 8 EKPC. W ocenie skarżącego uchylenie prawomocnego wyroku w jego sprawie dotyczącej dóbr osobistych stanowiło bezprawną ingerencję w jego życie prywatne i naruszenie zasady pewności prawa. We wniosku o dopuszczenie RPO wskazał, że orzeczenie, które ma zostać wydane przez ETPCz, może okazać się ważne nie tylko dla indywidualnego skarżącego. Sprawa ma bowiem znaczenie dla istnienia jednego z nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jakim jest skarga nadzwyczajna.

[J. R. przeciwko Polsce, skarga nr 49560/17; A. W. przeciwko Polsce i W przeciwko Polsce, skargi nr 43691/18 i 9173/21; W przeciwko Polsce, skarga nr 43562/17.](#)

Sprawy dotyczące detencji prewencyjnej w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym (KOZZD).

W poszczególnych sprawach skarżący podnoszą naruszenie: art. 3 w zakresie warunków bytowych panujących w KOZZD, art. 5 EKPC w aspekcie terapii prowadzonej w warunkach przeludnienia KOZZD i przedłużających się pobyków w Ośrodku mimo pozytywnych opinii Dyrektora KOZZD w tym przedmiocie, art. 8 EKPC odnośnie zasad przeprowadzania widzeń w KOZZD oraz braku możliwości skorzystania z przepustki losowej celem wzięcia udziału w pogrzebie najbliższego członka rodziny. Rzecznik Praw Obywatelskich w opiniach przyjaciela sądu przedstawił zebrane w toku badania spraw pacjentów KOZZD i w czasie wizytacji tego miejsca izolacji prewencyjne informacje o warunkach bytowych w Ośrodku w Gostyninie, jak i jego filii w Czersku. Te na przestrzeni lat ulegały pogorszeniu. Wobec przyjmowania kolejnych osób skierowanych do KOZZD przez sądy

brakowało prywatności, powstawały sytuacje konfliktowe. Rzecznik odniósł się również do zasad funkcjonowania tego miejsca, luk prawnych, na które wskazywał od lat, oraz na problem z prowadzeniem terapii i procedury zwalniania z Ośrodka. RPO przedstawił też dotychczasową praktykę nieudzielania przepustek losowych na pogrzeb jednego z rodziców oraz zasady realizacji widzeń na terenie Ośrodka w Gostyninie.

[Ameer Alkhawlany przeciwko Polsce, skarga nr 63012/19.](#)

Sprawa dotycząca wykonania i wydania na podstawie informacji niejawnych decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu oraz braku możliwości zapoznania się przez stronę postępowania z uzasadnieniem faktycznym sprawy.

W swojej opinii dla ETPC RPO zwrócił uwagę⁸⁶⁴, że katalog spraw, w których ze względu na ochronę obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego organ może częściowo odstąpić od sporządzenia uzasadnienia decyzji, obejmuje każdy rodzaj spraw dotyczących migrantów: o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt, o zobowiązanie do powrotu, o udzielenie ochrony międzynarodowej, o umieszczenie w strzeżonym ośrodku itd. W konsekwencji cudzoziemcy nie mają żadnej możliwości weryfikacji podstaw faktycznych decyzji i materiałów mających rozstrzygający wpływ na wynik sprawy, co w znacznym stopniu wpływa na realizację ich prawa do skutecznego odwołania. Mimo iż Rzecznik może uzyskać dostęp do materiałów niejawnych postępowania, jeśli uzna to za zasadne i konieczne dla ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, to nie reprezentuje bezpośrednio interesów skarżącego (występuje przede wszystkim w interesie publicznym, nie jest i nie może być jego pełnomocnikiem w żadnym postępowaniu), a relacja pomiędzy Rzecznikiem a skarżącym nie może być porównywana ze stosunkiem łączącym profesjonalnego pełnomocnika lub obrońcę (adwokata, radcę prawnego) z klientem. Tym samym Rzecznik Praw Obywatelskich, z racji swojej pozycji ustrojowej i zadań wynikających z ustawy o RPO, nie może być uznawany za specjalnego pełnomocnika, gwaranta prawa do skutecznego środka odwoławczego czy skutecznego środka zaskarżenia dla osób, które się do niego zwróciły. W ocenie

⁸⁶⁴ XI.542.12.2016 z 21 marca 2022 r.

Rzecznika w polskim porządku prawnym brak jest instytucji i mechanizmów, które kompensowałyby brak dostępu cudzoziemców i ich pełnomocników do materiałów niejawnych. Prowadzi to do sytuacji, w której zasadą jest niedostateczna ochrona praw cudzoziemców.

[R. A. i inni przeciwko Polsce \(skarga nr 42120/21\).](#)

Sprawa dotycząca zawrócenia grupy cudzoziemców do linii granicy Polski z Białorusią.

W opinii dla ETPC Rzecznik wskazał⁸⁶⁵, że docierają do niego liczne skargi opisujące sytuacje, w których cudzoziemcy byli zawracani do linii granicy i zmuszani do jej przekroczenia w miejscu do tego nieprzeznaczonym niezależnie od stanu ich zdrowia, niepełnosprawności czy wieku. 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.

RPO podkreślił, że jest świadomy, że do zawróceń dochodziło także w trudnych warunkach, nocami, w okresie zimowym, przy niskich temperaturach. Procedura zawróceń była i jest stosowana mimo wiedzy, że funkcjonariusze białoruscy nie pozwalali cudzoziemcom na oddalenie się od linii granicy w głąb kraju, gdzie mogliby szukać bezpiecznego powrotu do kraju pochodzenia oraz zmuszali ich do kolejnych prób przekroczenia granicy, niejednokrotnie stosując przemoc czy groźby pozbawienia życia. Na stosowanie zawróceń nie wpłynęła agresja Rosji na Ukrainę i zaangażowanie Białorusi po stronie agresora. W ocenie Rzecznika stosowanie zawracania do linii granicy godzi w prawo cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową.

⁸⁶⁵ XI.543.76.2022 z 22 czerwca 2022 r.

7. Udział RPO w postępowaniach przed TSUE

Na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 97 § 2 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE) Rzecznik może przystępować do postępowań sądowych, w których sądy kierują pytania prejudycjalne do Trybunału dotyczące wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Rzecznik decyduje się w niektórych wypadkach korzystać z tej kompetencji, jeżeli wykładnia przepisów prawa Unii przez Trybunał dotyczy kwestii ochrony praw człowieka, a szersze, kontekstowe obserwacje Rzecznika na podstawie skarg i wniosków obywateli mogą pozwolić na uwzględnienie problemów z tego zakresu identyfikowanych na gruncie polskim. Możliwość ta ma o tyle istotne znaczenie, że orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE nie dotyczą jedynie konkretnych postępowań, ale przesadzają o ogólnym sposobie wykładni prawa europejskiego, który jest wiążący dla organów krajowych. W tym kontekście perspektywa Rzecznika Praw Obywatelskich pozwala na zapewnienie, że wykładnia przepisów unijnych będzie brać pod uwagę polskie warunki i wyzwania dotyczące odpowiednich standardów ochrony praw człowieka.

Korzystając z możliwości udziału w postępowaniach przed TSUE, Rzecznik Praw Obywatelskich w 2022 roku przystąpił m.in. do następujących postępowań:

[Sprawa \(C-520/21\).](#)

Sprawa dotycząca praw konsumentów.

Rzecznik, na wniosek strony, przystąpił do postępowania w sprawie C-520/21, zainicjowanego złożeniem pytań prejudycjalnych przez Sąd Rejonowy w sprawie roszczeń powstałych po stwierdzeniu nieważności umowy kredytu ze względu na abuzywność niektórych jej postanowień. Jako uczestnik postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, RPO przedstawił stanowisko co do pytań, które w jego ocenie doskonale ilustrują obecną sytuację w Polsce na tle orzecznictwa dotyczącego tzw. „kredytów frankowych”. Sposób, w jaki strony dokonują rozliczeń zgodnie z prawem krajowym, nie powinien wpłynąć negatywnie na skuteczność ochrony przyznanej konsumentowi na tle Dyrektywy 93/13. Stanowisko to zostało uzupełnione podczas rozprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. W konkluzji wskazano, że

wykładnia przepisów prawa krajowego, która umożliwiałaby bankom żądanie od konsumenta (strony umowy kredytu, nieważnej z powodu zamieszczonych w niej nieuczciwych postanowień umownych) wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z udostępnionych środków pieniężnych (mającego rekompensować bankowi przychody utracone w wyniku nieważności), pozostawałaby w rażącej sprzeczności z celem Dyrektywy 93/13. Uwzględnienie takich roszczeń banków unicestwiałoby całą linię orzeczniczą Trybunału wypracowaną dotychczas na tle Dyrektywy 93/13. Przedsiębiorcy, którzy wykorzystują nieuczciwe klauzule umowne, mogliby być wówczas pewni, że ich interes ekonomiczny zostanie zaspokojony, po prostu na innym etapie rozstrzygania o skutkach stwierdzonej abuzywności niż dotychczas rozważane przez TSUE.

Sprawa (C-638/22).

Sprawa dotycząca polskiej procedury wydania dziecka za granicę.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest uczestnikiem postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie ani przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. W związku z prośbą Ministerstwa Sprawiedliwości przekazał⁸⁶⁶ jednak swoje stanowisko w tej sprawie resortowi sprawiedliwości. RPO podziela wątpliwości Sądu Apelacyjnego w Warszawie co do dopuszczalności stosowania art. 388¹ k. p. c. w świetle art. 11 ust. 3 rozporządzenia Bruksela II bis oraz art. 22, 24, 27 ust. 6 oraz 28 rozporządzenia Bruksela II ter. Zdaniem Rzecznika, wprowadzenie obligatoryjnego, następującego z mocy prawa, zawieszenia wykonania prawomocnego postanowienia w przedmiocie odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką może prowadzić do naruszenia dobra dziecka, jak również praw rodzica, który po rozpoznaniu sprawy przez dwie instancje sądowe uzyskał prawomocne orzeczenie o tym, że dziecko powinno być przy nim. Wstrzymanie wykonania takiego postanowienia nie jest zakreślone żadnym terminem, nie wiadomo bowiem, jak długo będzie trwać postępowanie przed Sądem Najwyższym. Nawet jeśli ostatecznie skarga kasacyjna nie zostanie wniesiona przez uprawniony organ, wykonanie prawomocnego postanowienia zostaje wstrzymane na dwa miesiące. Rozporządzenie Rady (UE) 2019/1111 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w

⁸⁶⁶ IV.7021.76.2016 z 3 listopada 2022 r.

sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej oraz w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę – potocznie zwane rozporządzeniem Bruksela II ter – które weszło w życie w dniu 1 sierpnia 2022 r., w punkcie 42 wstępu zaleca: „Państwa członkowskie powinny również rozważyć ograniczenie do jednego środka liczby przysługujących środków zaskarżenia od orzeczenia zarządzającego powrót dziecka lub odmawiającego zarządzenia powrotu dziecka na podstawie konwencji haskiej z 1980 r.” Dodatkowo Bruksela II ter w art. 28 statuuje zasadę szybkiego, maksymalnie w trakcie kolejnych sześciu tygodni, wykonania orzeczeń zarządzających powrót dziecka. Tymczasem kształt regulacji przyjętej ustawą z dnia 7 kwietnia 2022 r. powoduje, że możliwe jest dwukrotne obligatoryjne wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia, i to już po rozpoznaniu sprawy przez dwie instancje niezależnych sądów powszechnych – najpierw w toku procedury o wystąpienie przez uprawnione organy ze skargą kasacyjną, a następnie w toku procedury rozpoczętej wniesieniem skargi nadzwyczajnej. Skarga nadzwyczajna jest wnoszona dopiero po zakończeniu procedur związanych z rozpoznaniem skargi kasacyjnej. Tym samym prawomocne orzeczenie polskiego sądu może zostać wstrzymane na czas nieokreślony, zaś liczba środków zaskarżenia od orzeczenia zarządzającego powrót dziecka lub odmawiającego zarządzenia powrotu dziecka na podstawie konwencji haskiej z 1980 r. rośnie z zalecanego w rozporządzeniu Bruksela II ter jednego do trzech, a nawet czterech (apelacja, skarga kasacyjna, skarga nadzwyczajna, skarga o wznowienie postępowania).

[Sprawy \(C-181/21\) i \(C-269/21\).](#)

Sprawy dotyczące procedury powoływania sędziów w Polsce.

W sprawie dotyczącej pytań prejudycjalnych odnoszących się do powoływania sędziów w Polsce, Rzecznik przedstawił TSUE nowe okoliczności, wymagające uwzględnienia przy jej rozpatrywaniu. Wskazał, że w najnowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wykluczono możliwość automatycznej odmowy wykonania przez sąd Europejskiego Nakazu Aresztowania wyłącznie z powodu ogólnych i systemowych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego. Konieczne jest również wykazanie, że w szczególnych okolicznościach sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia, że naruszono prawo podstawowe osoby objętej

ENA do rzetelnego procesu lub że istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia tego prawa w razie przekazania do innego państwa. W odniesieniu do pytań skierowanych przez TSUE do uczestników postępowań RPO wskazał, że w polskim prawie cywilnym procesowym (podobnie jak w karnym) nie uregulowano procedury zadawania pytań prejudycjalnych, w tym nie sprecyzowano, w jakim składzie sąd może wystąpić z wnioskiem o wydanie przez TSUE orzeczenia w trybie prejudycjalnym ani nie przewidziano możliwości zaskarżenia postanowienia sądu występującego z takim wnioskiem. Zgodnie z założeniami polskiego systemu konstytucyjnego orzeczenia sądowe korzystają z domniemania legalności do czasu ich uchylenia we właściwej procedurze, np. apelacyjnej. Potwierdza to także Kodeks postępowania cywilnego, który stanowi, że orzeczenie sądu – które oznacza zarówno wyroki, jak i postanowienia – staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Postanowienia sądów z pytaniami prejudycjalnymi w sprawach C-181/21 i C-269/21 korzystają więc z domniemania legalności, które nie zostało obalone przez żadne inne orzeczenie. W obecnym stanie prawnym w Polsce zadawanie pytań prejudycjalnych reguluje wyłącznie prawo unijne, które nie przewiduje żadnych wymagań co do liczebności składu sądu. Rzecznik dostrzega, że w niniejszej sprawie pozostaje bezsporne, że postanowienia w sprawach C-181/21 i C-269/21 zostały wydane przez stałe i niezależne sądy ustanowione ustawą, rozstrzygające spór w postępowaniu kontradyktoryjnym w sprawie, w której zastosowanie mają przepisy prawa UE, a postanowienia te nie zostały uchylone i nie zostały od nich wniesione żadne środki zaskarżenia. W takiej sytuacji należy uznać, że zadane pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

Sprawa (C-2/21).

Sprawa dotycząca znaczenia transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka i wydania dokumentu tożsamości lub paszportu dla przysługującego obywatelowi UE prawa korzystania ze swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

W dniu 24 czerwca 2022 r. TSUE wydał postanowienie⁸⁶⁷ w sprawie C-2/21. Pytanie prejudycjalne zostało zadane w sprawie ze skargi⁸⁶⁸ Rzecznika Praw

⁸⁶⁷ EU:C:2022:502.

⁸⁶⁸ XI.534.5.2019 z 24 października 2019 r.

Obywatelskich na decyzję Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w Krakowie w przedmiocie odmowy dokonania transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka – małoletniej obywatelki polskiej – w którym wskazano dwie matki. W postanowieniu Trybunał wskazał, że niezależnie od tego, czy polskie prawo uznaje pary jednopłciowe oraz możliwość ich rodzicielstwa, dziecko takiej pary musi mieć możliwość uzyskania dowodu tożsamości lub paszportu umożliwiającego mu podróżowanie po Unii Europejskiej i przebywanie z rodzicami, bez względu na to, czy są oni tej samej płci. Swoją decyzję Trybunał motywował potrzebą bezwzględnego zapewnienia prawa do swobodnego przemieszczania się po terytorium Unii Europejskiej, ochrony prawa do prowadzenia przez obywateli zwykłego życia rodzinnego, a także ochrony praw dziecka, w tym przed nierównym traktowaniem ze względu na orientację seksualną jego rodziców, która to wymaga, by w postępowaniu administracyjnym dotyczącym dzieci kierować się przede wszystkim ich najlepszym interesem. Wydanie obywatelowi dokumentu tożsamości w celu umożliwienia mu poruszania się po terytorium Unii Europejskiej jest w ocenie TSUE bezwzględnym obowiązkiem państwa członkowskiego UE. Nie mogą mu stać na przeszkodzie wewnętrzne procedury krajowe, zakładające transkrypcję aktu urodzenia do krajowego rejestru.

CZĘŚĆ IV

Załącznik

Dane informacyjno-statystyczne

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2022 r.

Wpływ do Biura RPO	2022 1.01.–31.12.
Wpływ ogółem	75 239
Sprawy nowe	24 418
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	16 362

W 2022 roku w Biurze RPO przyjęto **1391** interesantów oraz przeprowadzono **35 500** rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Wykres 1. Wpływ do Biura RPO w latach 1988–2022

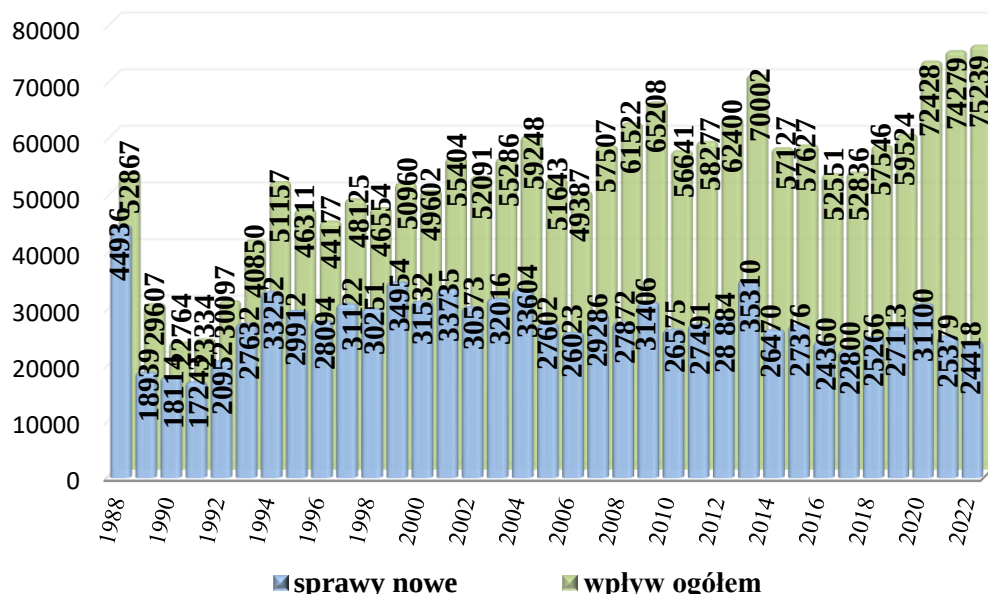


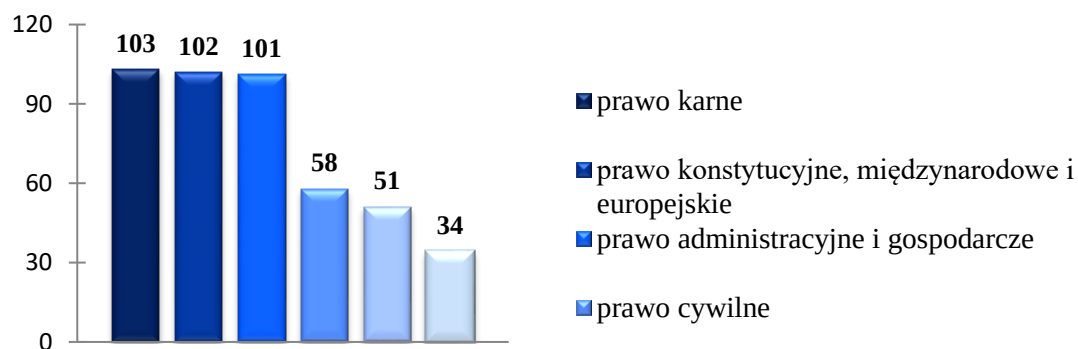
Tabela 2. Wystąpienia generalne RPO w 2022 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	2022
wystąpień problemowych	254
- w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	101
wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	3
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	13
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	7
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	1
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	1
zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	2
skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego	26
kasacji w sprawach karnych	84
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	3
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	1
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	16
wniosek do Naczelnego Sądu Administracyjnego o wykładnię przepisów	2
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	23
przystąpienie do postępowania sądowego	33
przystąpienie do postępowania administracyjnego	2
przystąpienie do postępowań przed sądami międzynarodowymi	8
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	7
żądań wszczęcia postępowania cywilnego	7
Razem	493

Tabela 3. Problematyka 493 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2022 r.

Problematyka wystąpień generalnych	Liczba	Udział procentowy
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	102	20,7
prawo karne	103	20,9
prawo administracyjne i gospodarcze	101	20,5
równe traktowanie	51	10,3
prawo cywilne	58	11,8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	34	6,9
inne	44	8,9

Wykres 2. Wiodące problematyki w wystąpieniach generalnych



Wykres 3. Główni adresaci wystąpień i środków zaskarżenia wnoszonych przez Rzecznika

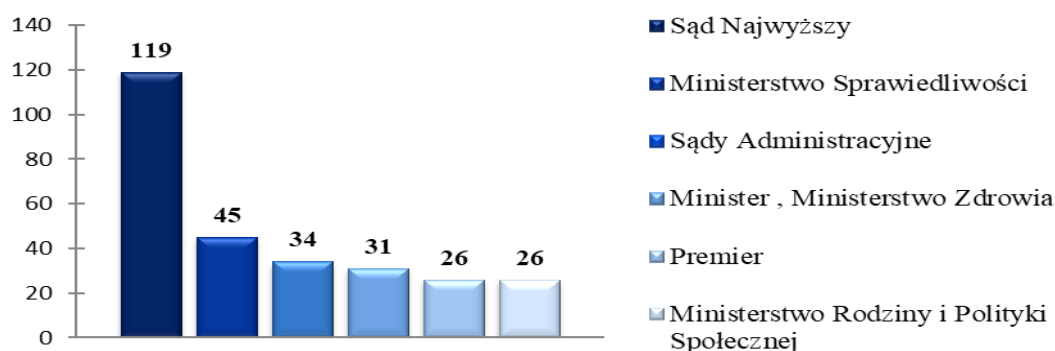


Tabela 4. Sprawy rozpatrzone w 2022 r.

	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	10 194	36,2
	2	podjęto do prowadzenia, w tym: z inicjatywy RPO	8036 465	28,5
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2158	7,7
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	13 704	48,6
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	13 704	48,6
Inne	6	Razem	4286	15,2
	7	przekazano wniosek wg właściwości	883	3,1
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1516	5,4
	9	nie podjęto ⁸⁶⁹	1887	6,7
Razem			28 184	100,0

Wykres 4. Sposób rozpatrzenia spraw w 2022 r.

⁸⁶⁹ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

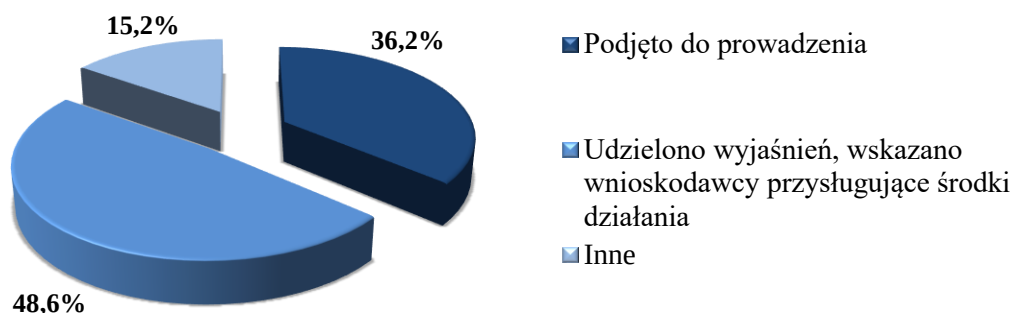


Tabela 5. Problematyka 28 184 spraw rozpatrzonych

Problematyka spraw rozpatrzonych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne	6510	23,1
prawo cywilne	4874	17,3
prawo administracyjne i gospodarcze	4522	16,0
prawo karne wykonawcze	4555	16,2
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3291	11,7
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1787	6,3
równe traktowanie	1687	6,0
inne	958	3,4

Tabela 6. Problematyka 10 194 spraw podjętych do prowadzenia

Problematyka spraw podjętych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne	1944	19,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1561	15,3
prawo cywilne	2156	21,1

prawo karne wykonawcze	1207	11,8
prawo administracyjne i gospodarcze	1527	15,0
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	760	7,5
równe traktowanie	751	7,4
inne	288	2,8

Wykres 5. Przedmiotowy rozkład spraw podjętych

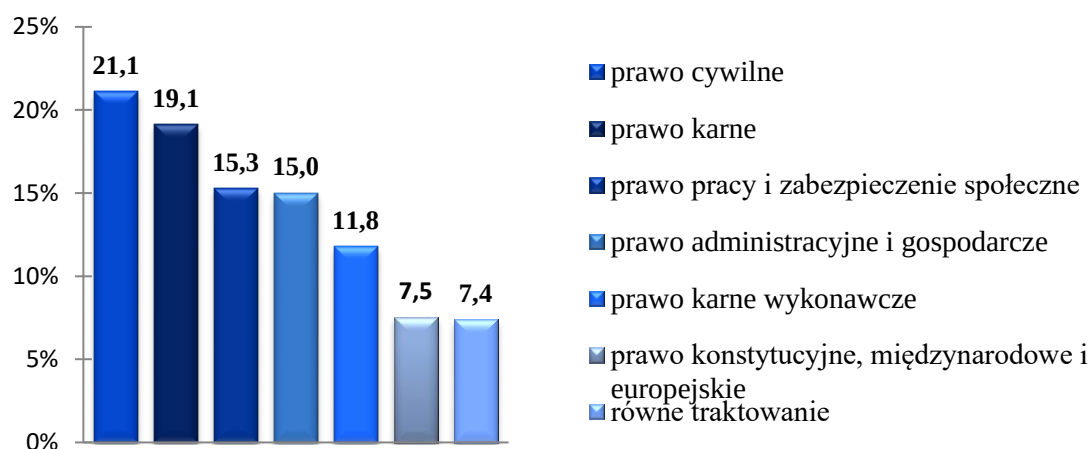


Tabela 7. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	Razem	3113	32,7
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1327	14,0
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1786	18,7
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem	975	10,3
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	477	5,0
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	498	5,3
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem	5421	57,0
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4772	50,2
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	553	5,8
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	96	1,0
Razem			9509	100,0

Wykres 6. Zakończenie spraw podjętych

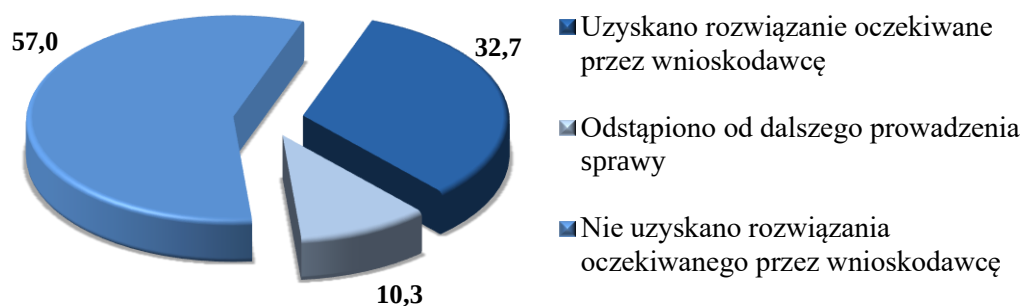
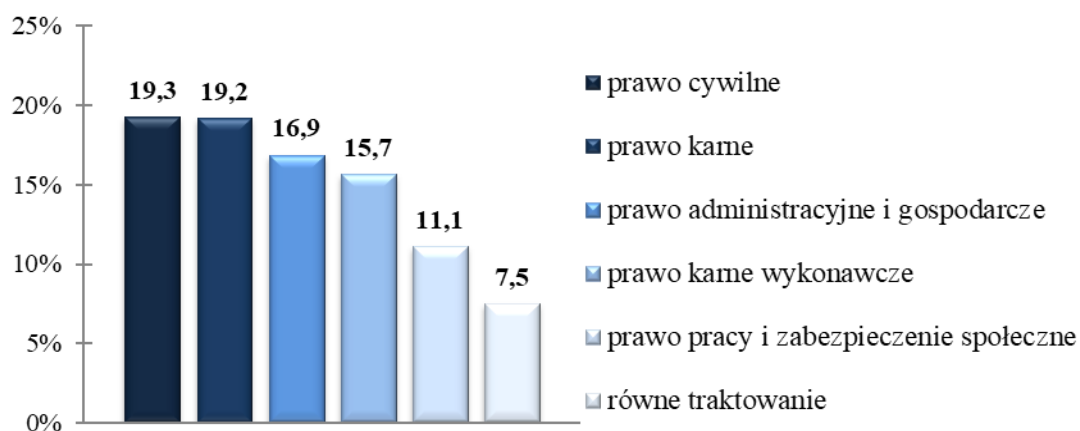


Tabela 7. Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2022 r.

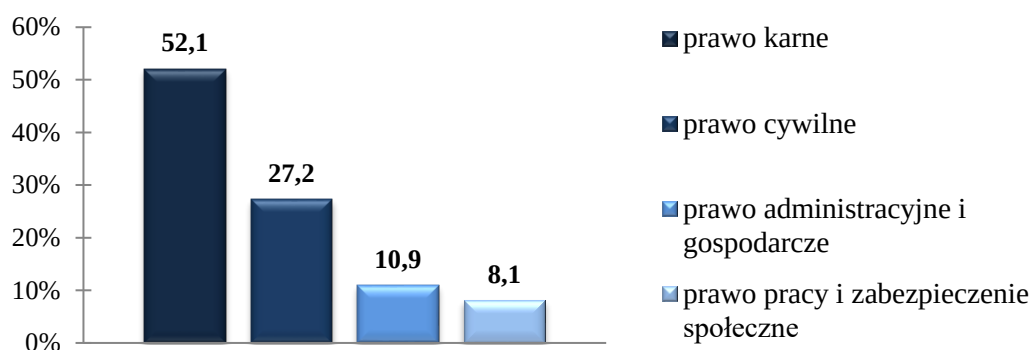
Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1605	6,6
prawo cywilne	4702	19,3
prawo karne	4700	19,2
prawo administracyjne i gospodarcze	4138	16,9
prawo karne wykonawcze	3833	15,7
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	2708	11,1
równe traktowanie	1829	7,5
Krajowy Mechanizm Prewencji	79	0,4
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	377	1,5
inne	447	1,8
Razem	24 418	100,0

Wykres 7. Główne problematyki spraw nowych w 2022 r.**Tabela 8. Przedmiot wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich**

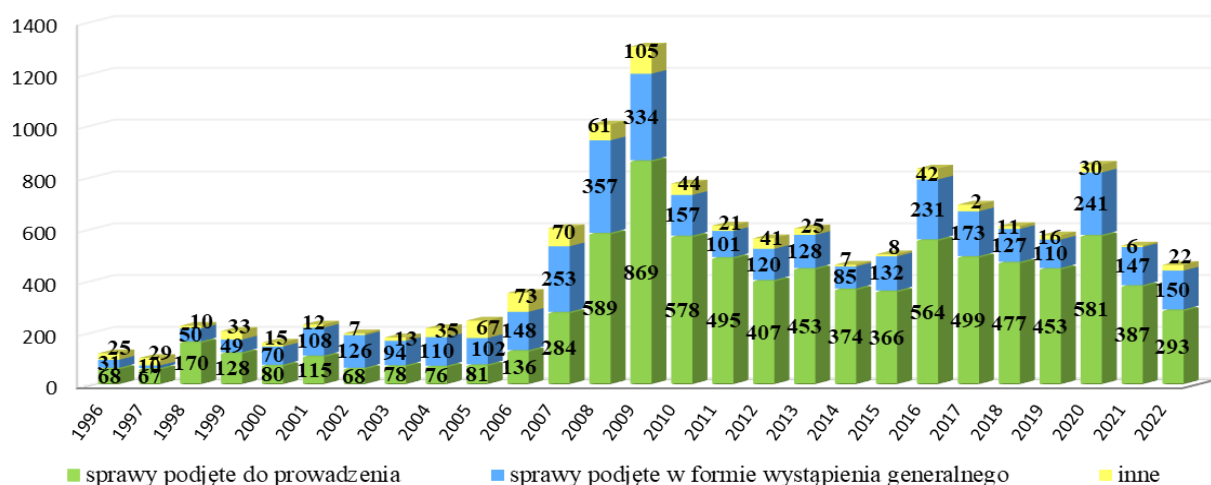
(według właściwości zespołów merytorycznych)

Problematyka	2022
prawo karne	1474
prawo cywilne	770
prawo administracyjne i gospodarcze	308
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	230
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	27
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	12
inne	8
Razem	2829

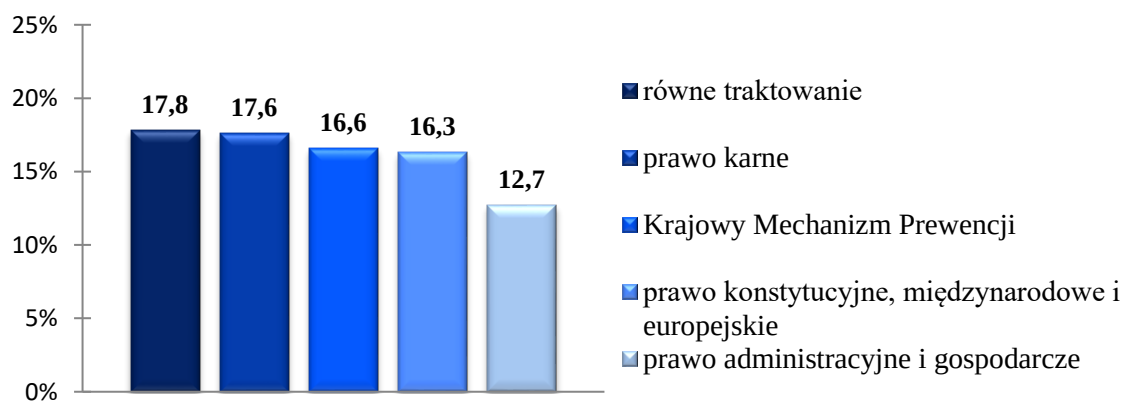
Wykres 8. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych



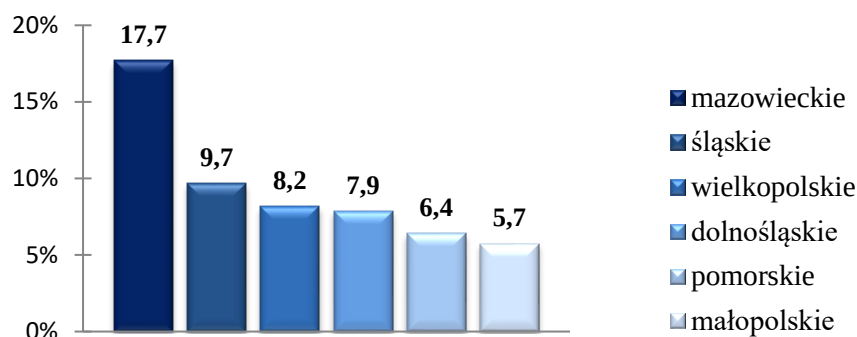
Wykres 9. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika



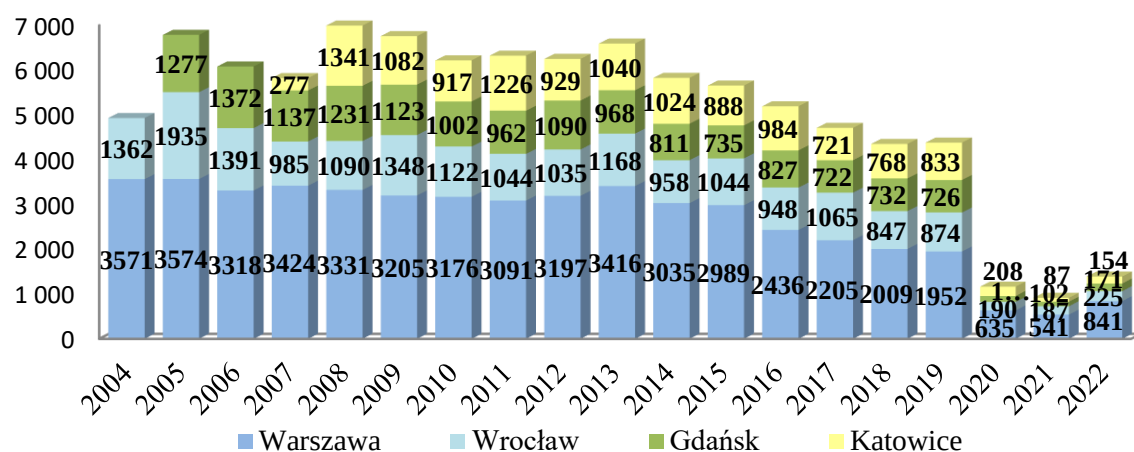
Wykres 10. Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika



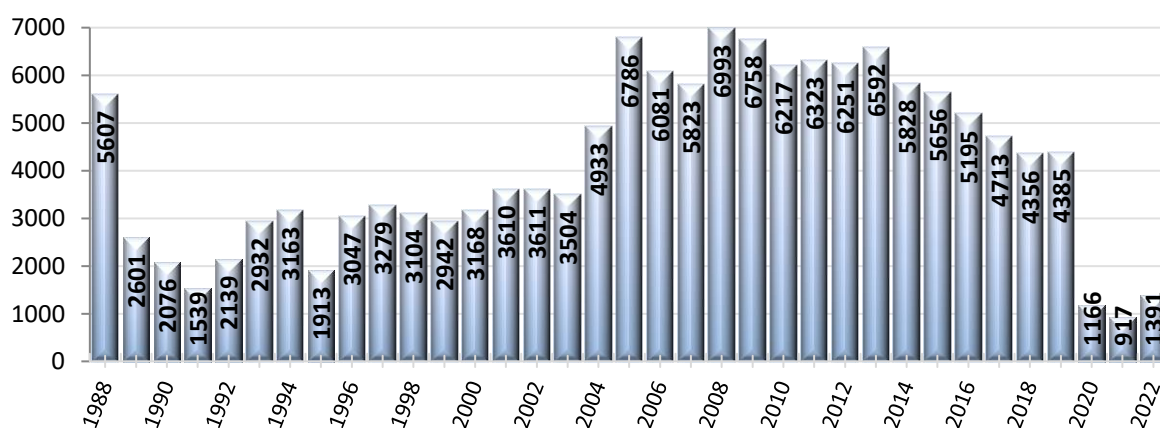
Wykres 11. Wpływ spraw nowych z poszczególnych województw



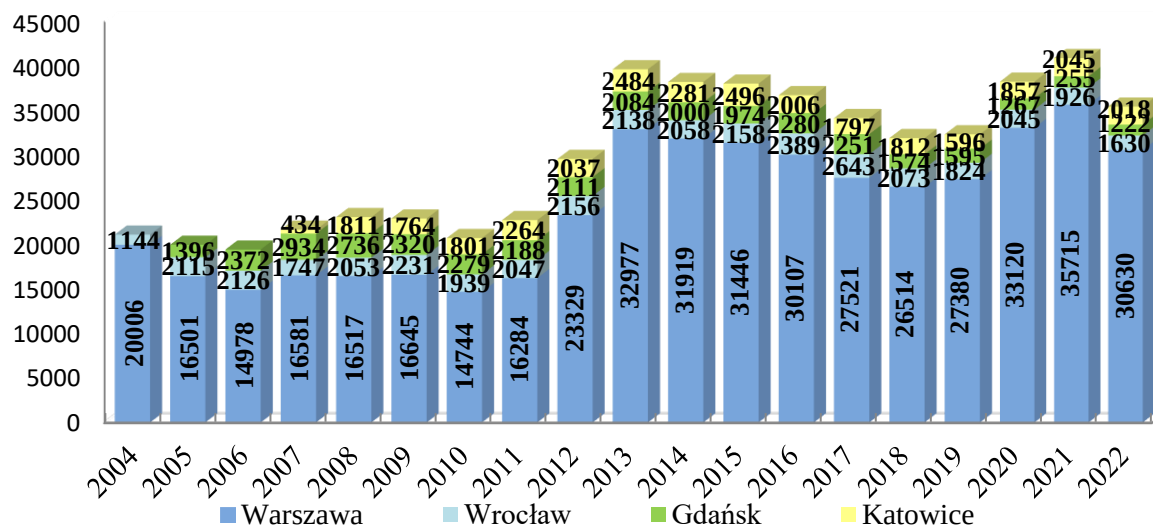
Wykres 12. Przyjęcia interesantów 2004–2022



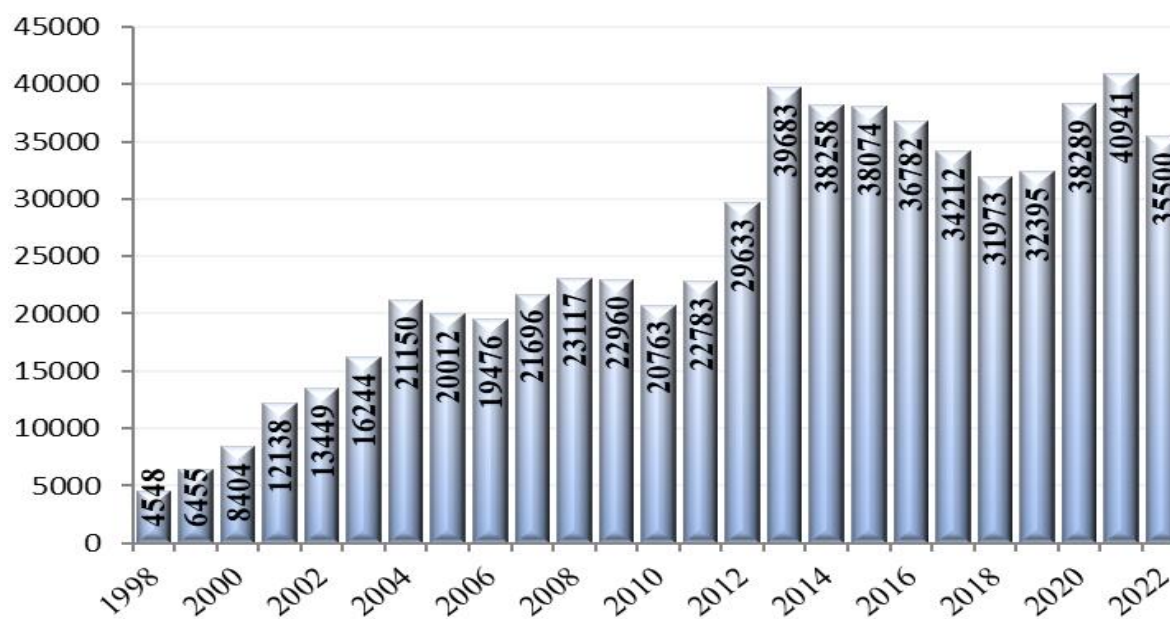
Wykres 13. Przyjęcia interesantów w latach 1988–2022



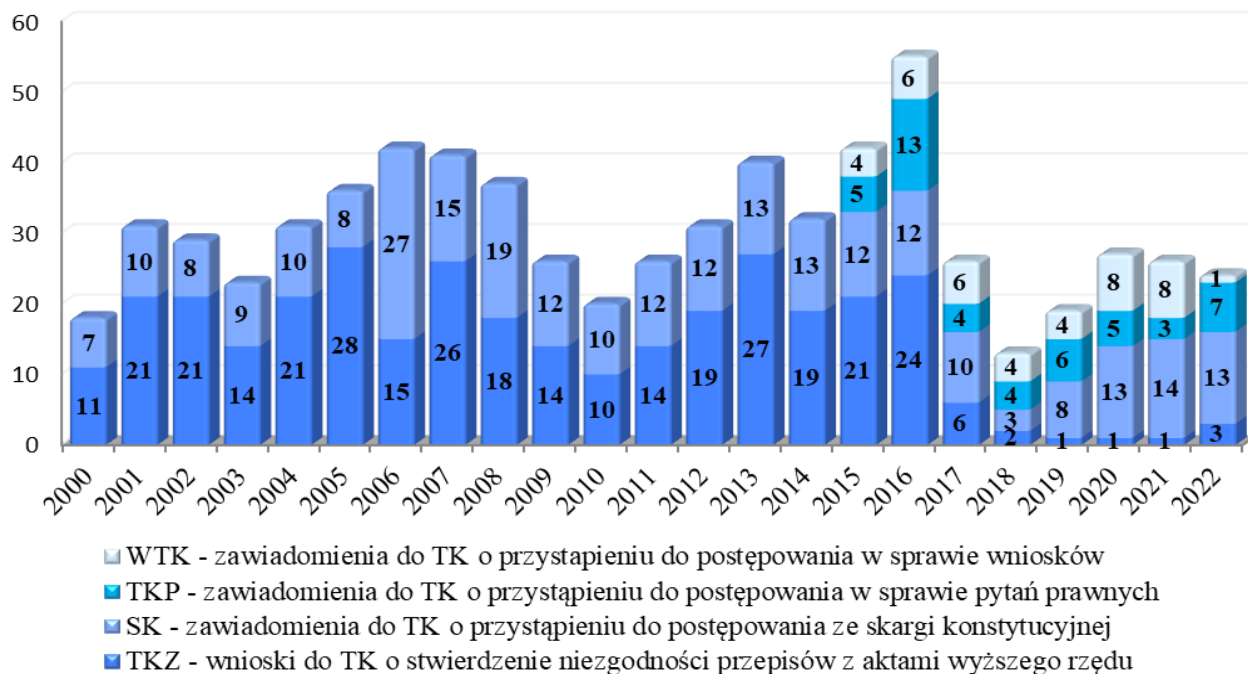
Wykres 14. Porady udzielane telefonicznie 2004–2022



Wykres 15. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2022



Wykres 16. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik



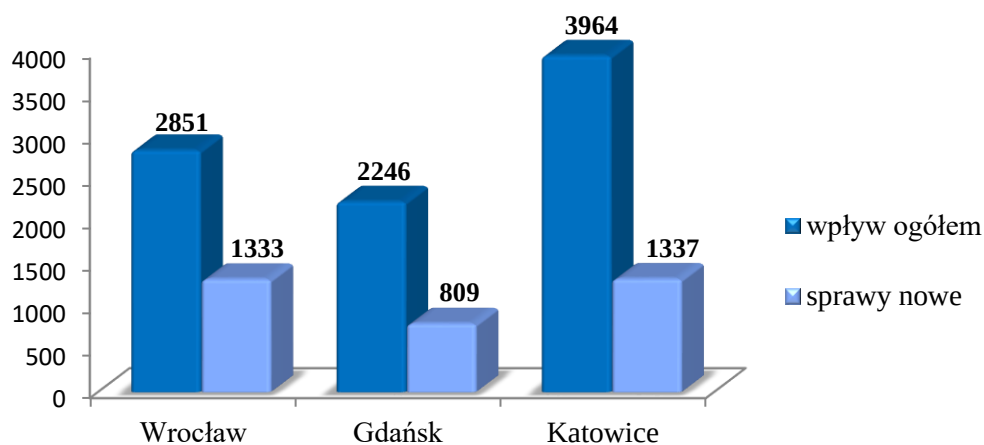
Wykres 17. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik⁸⁷⁰

⁸⁷⁰ 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 trzech Biur Pełnomocników Terenowych



Wykres 18. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych**Tabela 9. Przedmiot nowych spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych**

Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne wykonawcze	898	25,8
prawo cywilne	809	23,3
równe traktowanie	623	17,9
prawo karne	421	12,1
prawo administracyjne i gospodarcze	334	9,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	274	7,9
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	84	2,4
inne	36	1,0

Wykres 19. Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych

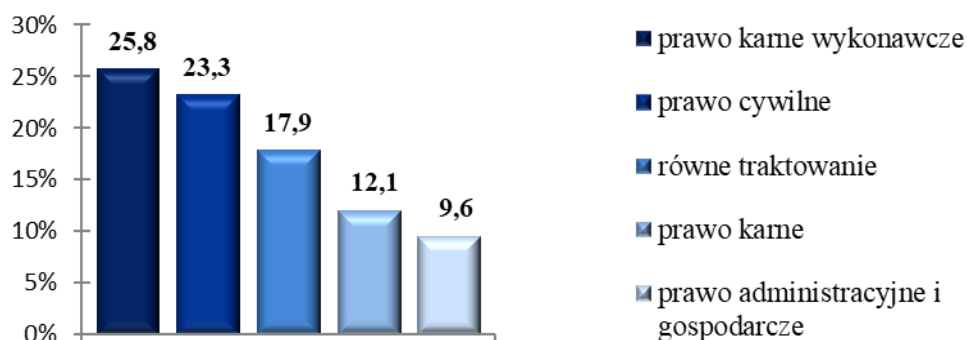


Tabela 10. Sposób rozpatrzenia 3444 spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób rozpatrzenia	Liczba	Udział procentowy
podjęto do prowadzenia	1317	38,2
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1756	51,0
przekazano wniosek wg właściwości	24	0,7
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	199	5,8
nie podjęto	148	4,3

Wykres 20. Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

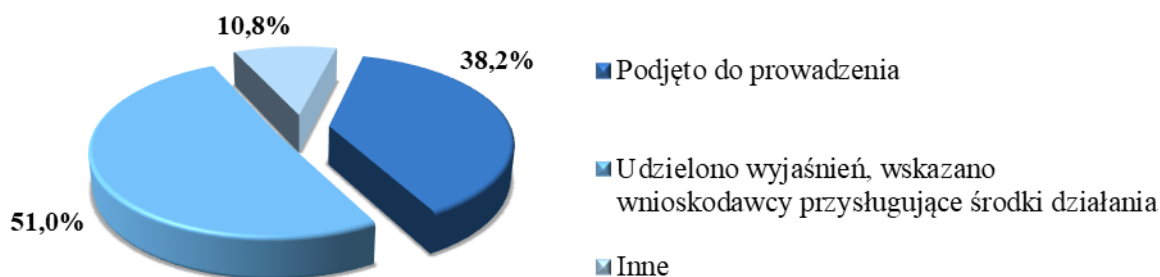


Tabela 11. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia w Biurach Pełnomocników Terenowych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	244	21,4
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	208	18,3
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	36	3,1
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	57	5,0
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	10	0,9
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	47	4,1
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	837	73,6
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	828	72,8
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	2	0,2
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	7	0,6
Razem			1138	100,0

Wykres 21. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych

