



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Rzecznik Praw Obywatelskich
BDG-WIS.033.1.2021

Druk nr 976
Warszawa, 8 lutego 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Wielce Szanowna Pani Marszałek,

wykonując obowiązek wynikający z artykułu 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przedkładam

- **Informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 roku, z uwagami o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.**

Łączę wyrazy szacunku

(-) Adam Bodnar

INFORMACJA
o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
oraz o stanie przestrzegania
wolności i praw człowieka i obywatela
w roku 2020

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 artykułu 19 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 627) ustanawiającego obowiązek podania Informacji Rzecznika do wiadomości publicznej.

Słowo wstępne RPO Adama Bodnara.....	9
Wprowadzenie	11
72 tysiące ludzkich spraw	27
CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela	34
1. Zasady ogólne	34
Art. 30 – Godność osobista.....	34
Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności	37
Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie	44
Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji.....	48
Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn	73
Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego	80
Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych.....	88
Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej	95
Art. 37 – Jurysdykcja państwa polskiego.....	97
2. Wolności i prawa osobiste.....	99
Art. 38 – Prawo do życia	99
Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych	100
Art. 40 – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania.....	101
Art. 41 ust. 1 – Nietykliwość osobista i wolność osobista.....	107
Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych	113
Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania	119
Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności	150
Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege.....	151
Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej.....	153
Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności	164
Art. 43 – Zakaz przedawnienia	165
Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia	166
Art. 45 – Prawo do sądu.....	167
Art. 46 – Przepadek rzeczy.....	232
Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia	233

Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami.....	241
Art. 49 – Wolność komunikowania się	242
Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania.....	244
Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej	245
Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP.....	255
Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania	257
Art. 54 – Wolność słowa	260
Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego	274
Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy.....	275
3. Wolności i prawa polityczne	279
Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń.....	279
Art. 58 – Wolność zrzeszania się	287
Art. 59 – Wolności związkowe.....	289
Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej	291
Art. 61 ust. 1 – Prawo dostępu do informacji publicznej	293
Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy	296
Art. 62 – Prawa wyborcze	297
Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg.....	309
4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne	310
Art. 64 – Prawo do własności.....	310
Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu	330
Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze.....	334
Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu	339
Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego	342
Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia	351
Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej	362
Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych	372
Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska	382
Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej	390
Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami	391
Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki.....	405

Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki	410
Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych	411
Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia	412
Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych	420
Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin	424
Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka.....	435
Art. 72 – Prawa dziecka	439
Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury.	447
Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska.....	450
Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów	458
Art. 76 – Ochrona praw konsumentów	480
5. Środki ochrony praw i wolności	489
Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej	489
Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej	494
Art. 78 – Prawo do dwóch instancji.....	496
Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej.....	501
Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO.....	502
6. Inne standardy normatywne	504
Art. 2 – Zasada praworządności.....	504
Art. 14 – Wolność środków społecznego przekazu	529
Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej.....	530
Art. 24 – Ochrona pracy.....	534
Art. 217 – Zasady nakładania podatków	535
CZĘŚĆ II – Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich	544
1. RPO jako niezależny organ ds. równości	544
Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć	546
Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność	549
Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek.....	551
Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.....	552
Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych	554
Przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym uprzedzeniami	556

2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur 558

Wybrane zagadnienia będące przedmiotem działań Rzecznika w zakresie krajowego mechanizmu prewencji tortur	558
Wizytacje.....	559
Inne działania KMPT podejmowane w związku z pandemią.....	560
Wystąpienia generalne	561
Raport tematyczny o sytuacji nieletnich z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną w miejscach izolacji.....	562
Kampania społeczna „Państwo bez tortur”	563
Oświadczenia KMPT	563
Komisja ekspertów	564
Współpraca międzynarodowa	565
Utrudnienia w realizacji mandatu KMPT	565

3. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych 567

Ochrona praw żołnierzy	567
Ochrona praw funkcjonariuszy	574
System emerytalny służb mundurowych	589
Czynna służba wojskowa	594

CZĘŚĆ III – Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw

Obywatelskich.....596

Organizacja pracy Biura RPO 596

Komunikacja społeczna i edukacja o prawach człowieka..... 598

Komunikacja i edukacja w czasie pandemii.....	598
Projekty i komunikacja związana z końcem VII kadencji RPO.....	602
Budowanie społeczeństwa obywatelskiego – współpraca z organizacjami społecznymi	604
Głos RPO w mediach i debacie publicznej.....	608
Tworzenie przestrzeni dla promowania wiedzy i działalności eksperckiej	609

Działalność międzynarodowa 617

CZĘŚĆ IV – Załączniki 628

Dane informacyjno-statystyczne 628

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r.	628
Wykres 1. Wpływ do Biura RPO w latach 1988 - 2020	628
Tabela 2. Działania prawne RPO w 2020 r.	629
Tabela 3. Problematyka prawna 615 wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2020 r.	630
Wykres 2. Rozkład problematyki w wystąpieniach generalnych.....	630
Wykres 3. Główni adresaci wystąpień Rzecznika	631
Tabela 4. Sprawy rozpatrzone w 2020 r.....	631
Wykres 4. Sposób rozpatrzenia spraw w 2020 r.	632
Tabela 5. Problematyka prawna 36 051 spraw rozpatrzonych	632
Tabela 6. Problematyka prawna 12 737 spraw podjętych do prowadzenia	633
Wykres 5. Przedmiotowy rozkład spraw podjętych	633
Wykres 6. Zakończenie spraw podjętych	634
Tabela 8. Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2020 r.....	635
Wykres 7. Główne problematyki spraw nowych w 2020 r.....	635
Tabela 9. Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich	636
Wykres 8. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych	636
Wykres 9. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika	637
Wykres 10. Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika	637
Wykres 11. Wpływy spraw nowych z poszczególnych województw	637
Wykres 12. Przyjęcia interesantów 2004-2020	638
Wykres 13. Przyjęcia interesantów w latach 1988-2020.....	638
Wykres 14. Porady udzielane telefonicznie 2004-2020	639
Wykres 15. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998-2020.....	639
Wykres 16. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik	640
Wykres 17. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski.....	640
Rysunek 1. Obszary działania trzech biur pełnomocników terenowych	641
Wykres 18. Wpływ spraw w biurach pełnomocników terenowych	641
Tabela 10. Przedmiot nowych spraw w biurach pełnomocników terenowych	642

Wykres 19. Problematyki wiodące w biurach pełnomocników terenowych	642
Tabela 11. Sposób rozpatrzenia 3 026 spraw podjętych w biurach pełnomocników terenowych	643
Wykres 20. Rozpatrzenie spraw w biurach pełnomocników terenowych.....	643
Tabela 12. Efekty i sposoby zakończenia 1 208 spraw podjętych w 2020 r. i latach poprzednich w biurach pełnomocników terenowych.....	644
Wykres 21. Sposób zakończenia spraw podjętych w biurach pełnomocników terenowych	644
Wizyty i spotkania w kraju.....	645
Tabela 13. Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w miejscach detencji.....	645
Tabela 14. Jednostki wojskowe, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, izby celne, Policja oraz areszty śledcze i zakłady karne – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy.....	647
Tabela 15. Szpitale – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego.....	647
Tabela 16. Areszty śledcze, policyjne izby zatrzymań, izby wytrzeźwień i zakłady karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności	648
Tabela 17. Wyjazdy terenowe – przyjmowanie skarg obywateli w terenie	648
Tabela 18. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO	649
Tabela 19. Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, zastępczyni RPO, zastępców RPO oraz pracowników Biura RPO	650
Działania RPO na forum międzynarodowym	655
Tabela 20. Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO	655
Tabela 21. Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.....	656
Honorowe patronaty RPO	657
Tabela 22. Patronaty Honorowe Rzecznika Praw Obywatelskich przyznane w 2020 r.	657

Słowo wstępne RPO Adama Bodnara

Pięcioletnia kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich VII kadencji zakończyła się 9 września 2020 roku. Jednak zgodnie z ustawą o RPO dotychczasowy Rzecznik pełni funkcję do czasu wyboru następcy. W chwili, gdy zamykamy prace nad sprawozdaniem, tj. na początku lutego 2021 roku, Parlament nie powołał jeszcze nowego Rzecznika. Złożenie informacji o stanie przestrzegania praw i wolności w Polsce przed Sejmem i Senatem jest corocznym, konstytucyjnym i ustawowym obowiązkiem Rzecznika Praw Obywatelskich, który mam zaszczyt wypełnić.

Jaki był rok 2020 z punktu widzenia oceny przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w naszym kraju? Bardzo precyzyjnie i rzeczowo piszą o tym w swoich wprowadzeniach do „Informacji Rocznej” moi zastępcy – Stanisław Trociuk, Hanna Machińska i Maciej Taborowski oraz dyrektor generalna Katarzyna Jakimowicz. Wszystkie zdarzenia i działania z tym związane są bogato udokumentowane w niniejszym opracowaniu, które przygotowali pracownicy Biura RPO, za co im serdecznie dziękuję. Ograniczę się zatem do dwóch uwag natury ogólnej.

Pierwsza uwaga dotyczy stanu państwa. Nieoczekiwanie, w związku z pandemią, 2020 r. stał się prawdziwym *stress testem* dla naszego systemu państwowego, jego funkcjonalności i zdolności reagowania na zmieniające się potrzeby obywateli. Niestety, w tej sytuacji dały o sobie znać wszystkie jego wady strukturalne i prawne oraz słabości organizacyjne. Na poziom funkcjonowania państwa miało wpływ jego absolutnie nadmierne upartyjnienie. To przekładało się na wiele decyzji związanych z wyborami prezydenckimi, wymiarem sprawiedliwości, organizacją działań w zakresie opieki zdrowotnej i społecznej państwa, czy ograniczeniami w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. W efekcie, choć część ograniczeń praw człowieka w okresie pandemicznym była dla wszystkich zrozumiała, to pojawiły się bardzo liczne nowe zagrożenia i naruszenia tych praw, zupełnie niezrozumiałe, pozbawione racjonalnego i prawnego uzasadnienia. Większość obywateli miała poczucie chaosu i zarazem braku dostatecznego wpływu na działania instytucji publicznych. Ten rozdźwięk widoczny był zarówno w liczbie, jak i merytorycznej zawartości spraw kierowanych do Biura RPO. Otrzymaliśmy więc w 2020 r. od obywateli ważny sygnał, że sprawy związane z jakością funkcjonowania państwa, przygotowania go do nowych potrzeb i wyzwań, idą w złym kierunku. Uwagę tę kieruję przede wszystkim do naszych parlamentarzystów, ale także do wszystkich tych osób i instytucji, których decyzje wpływają na życie codzienne obywateli.

Druga uwaga odnosi się do roli instytucji RPO w państwie. Ubiegły rok może być kolejnym dowodem na to, jak ważną misję ma do spełnienia Biuro Rzecznika, zwłaszcza w sytuacji narastającego kryzysu i rosnącej ilości ludzkich problemów. Rekordowa liczba spraw skierowanych do Biura – 72 428, czyli blisko 20 proc. więcej niż w roku 2019 – nie wzięła się znikąd, lecz jest odzwierciedleniem skali potrzeb obywateli. Widzą oni w tej instytucji swojego obrońcę, powiernika i doradcę. Obywatele chcą, aby w zetknięciu z państwem i instytucjami publicznymi była ich swoistym adwokatem. Wyrazem tego są badania CBOS z kwietnia 2020 r., według których 64% obywateli ufa urzędowi RPO. Jest to jeden z najlepszych wyników wśród instytucji publicznych.

Ten poziom zaufania zobowiązuje, aby obywateli nie zawieść. Dlatego też przez cały okres pandemii angażowaliśmy nie tylko nasze siły i kompetencje, ale i serce. Mogę o tym napisać w imieniu wszystkich pracowników Biura RPO. Możliwe było to także dlatego, że byliśmy instytucją prawdziwie niezależną, kierującą się prawem oraz zadaniami opisanymi w Konstytucji i w ustawie o RPO. Wykonywaliśmy także nasz mandat jako organ ds. równości oraz Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, Nieludzkiego i Poniżającego Traktowania oraz Karania.

Nie jest jednak dla nikogo tajemnicą, że nad utrzymaniem dotychczasowego statusu Rzecznika Praw Obywatelskich w państwie zbierają się chmury. Jednym sygnałem są problemy związane z wyłonieniem przez Parlament kolejnego Rzecznika. Drugim – dalsze realne obniżanie środków budżetowych na funkcjonowanie Biura RPO (w 2021 r. będą one niższe niż w 2013 r.). Dlatego uwagę tę, a właściwie apel, muszę również skierować do parlamentarzystów, aby obudzili w sobie propaństwowe, ponadpartyjne ducha i nie dopuścili do deprecjacji urzędu RPO. Proszę również obywateli, bez względu na przekonania, aby nie godzili się na ograniczanie swoich praw i wolności oraz osłabianie instytucji, która w państwie stoi na straży ich praw.

Jako odchodzący Rzecznik Praw Obywatelskich chciałbym jeszcze raz podziękować za możliwość i honor służenia obywatelom w tej roli przez ostatnie ponad pięć lat. Dziękuję wszystkim, którzy mnie i urząd RPO w tym czasie wspierali. Także tym, którzy zwracali uwagę na nasze niedoskonałości. Życzę powodzenia mojemu następcy. Bardzo wierzę w dobrą przyszłość Polski, jako lojalnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa demokratycznego, praworządnego oraz szanującego prawa i wolności człowieka i obywatela.

Dr hab. Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich VII kadencji

Wprowadzenie

Część I. – Stanisław Trociuk, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

W 2020 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 72 428 spraw, w tym spraw nowych 31 100. Wpływ ten był o około 20% większy od wpływu w roku 2019. Tak znaczący wzrost liczby spraw kierowanych do Rzecznika jest związany ze stanem epidemii i ograniczeniem szeregu podstawowych wolności lub praw człowieka.

Osoby, które doznały tych ograniczeń, poszukiwały zaś odpowiedzi na pytanie, czy owe wolności lub prawa zostały im odebrane zgodnie ze standardami konstytucyjnymi oraz czy władza publiczna nie wykracza w sposób ekscesywny poza sferę przynależnych jej uprawnień. Zarzuty kierowane w skargach pod adresem organów władz publicznych, zweryfikowane przez Rzecznika w toku prowadzonych postępowań, stanowią podstawę informacji rocznej oraz ogólnej oceny stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.

Właśnie z tej perspektywy, a więc z perspektywy widzianej oczami obywateli, parlamentarny proces stanowienia prawa odbiega od modelu opisanego w Konstytucji, zakładającego dialog społeczny oraz współdziałanie władz.

Ustawy, szczególnie w Sejmie, są uchwalane w pośpiechu, bywa że w ciągu jednej doby, bez należytej refleksji nad tym, że mają one stanowić obowiązujące prawo, wyznaczające zakres powinności obywateli. Dlatego konsekwencje obowiązywania wadliwego prawa w sposób bezpośredni odczuwają obywatele, złe prawo może zaś prowadzić do znaczących perturbacji w ich życiu zawodowym i prywatnym. Wciąż utrzymuje się też praktyka polegająca na tym, że do Sejmu kierowane są newralgiczne z punktu widzenia praw jednostki projekty ustaw podpisane przez posłów, a w rzeczywistości przygotowane przez administrację rządową. Celem tej praktyki jest uniknięcie konsultacji projektów ustaw przed ich skierowaniem do Sejmu, a więc uniknięcie tego co stanowi istotę procedury demokratycznej, tj. dialogu społecznego, do którego odwołuje się polska Konstytucja w swojej preambule.

Swoistym symbolem nieudolności legislacyjnej jest to, że ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych zawiera

jednostki redakcyjne oznaczone jako „art. 15zzzzzzze”, zaś ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi zawiera dwa art. 48a.

W związku z wprowadzeniem w 2020 r. stanu epidemii nastąpiło ograniczenie podstawowych wolności lub praw człowieka.

Wprowadzając te ograniczenia władza publiczna uznała jednak równocześnie, że będzie posługiwać się narzędziami legislacyjnymi właściwymi dla opisanego w Konstytucji zwykłego trybu funkcjonowania państwa i jego organów. Uznała zatem, że nie ma potrzeby sięgania po rozwiązania właściwe dla konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Przyjęcie tego wstępnego założenia doprowadziło w efekcie jednak do tego, że kolejne rozporządzenia (a więc akty normatywne najniższej rangi w konstytucyjnym systemie źródeł prawa) w sposób pozostający w oczywistej niezgodzie z Konstytucją ograniczyły w stanie epidemii podstawowe wolności lub prawa człowieka. Zgodnie bowiem z Konstytucją formalnym warunkiem dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest uczynienie tego w ustawie. Stąd też wprowadzany rozporządzeniami zakaz przemieszczania się w rażący sposób naruszył konstytucyjną wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei wprowadzane kolejnymi rozporządzeniami ograniczenia w korzystaniu z wolności uzewnętrzniania religii mają charakter samoistny, nie zostały one uczynione bowiem jak tego wymaga Konstytucja w drodze ustawy, lecz wyłącznie w drodze rozporządzenia. Konstytucyjnie chronioną wolność osobistą oraz wolność poruszania się naruszają zaś te przepisy rozporządzeń, które wprowadziły kwarantannę nie z przyczyn zdrowotnych, lecz wyłącznie z powodu przekroczenia granicy państwowej. Stało się tak, chociaż Konstytucja wyraźnie stanowi, że wszystkie materialnoprawne oraz proceduralne przesłanki ograniczenia wolności osobistej należą wyłącznie do materii ustawowej. Bez upoważnienia ustawowego (a więc bez jakiegokolwiek podstawy prawnej) w rozporządzeniach dotyczących ograniczeń związanych ze stanem epidemii uregulowano także kwestie związane z zasadami i trybem gromadzenia informacji o osobach przekraczających granicę państwową oraz udostępniania tych informacji, a więc materię składającą się na chronioną konstytucyjnie autonomię informacyjną jednostki. Dodać należy, że zgodnie z Konstytucją materia ta może być regulowana wyłącznie ustawą. W ten sam sposób, a więc bezprawnie, z pominięciem drogi ustawodawczej, w rozporządzeniach epidemicznych ograniczono korzystanie z wolności zgromadzeń. Wreszcie wprowadzono też szereg szczegółowych zakazów prowadzenia określonej działalności gospodarczej.

Zakazy te dotyczą istoty wolności gospodarczej, obejmują bowiem jej wykonywanie, dlatego ich wprowadzenie nie jest możliwe nie tylko rozporządzeniem, ale także nie jest możliwe ustawą. Konstytucja dopuszcza wprowadzenie zakazu korzystania z wolności działalności gospodarczej tylko w stanach nadzwyczajnych. W sytuacji więc, gdy nie doszło do wprowadzenia któregośkolwiek z wymienionych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie posiada zdolności regulacyjnej, aby wkraczać w istotę wolności działalności gospodarczej.

Wprowadzając te obiektywnie bezprawne (gdyż w sposób oczywisty niezgodne z Konstytucją) ograniczenia, zakazy oraz nakazy, władza publiczna równocześnie za ich nieprzestrzeganie wprowadziła system dotkliwych administracyjnych kar pieniężnych. Kary za nieprzestrzeganie niekonstytucyjnych ograniczeń są wymierzone przez organy inspekcji sanitarnej w postępowaniu, w którym jego stronie z reguły nie zapewnia się czynnego udziału, pozbawiając ją prawa do obrony, oraz w którym z reguły jedynym dowodem jest notatka funkcjonariusza Policji przekazana bez właściwej podstawy prawnej organowi prowadzącemu postępowanie.

Wiele emocji budzą interwencje podejmowane przez Policję w stosunku do osób uczestniczących w protestach i zgromadzeniach publicznych odbywających się w stanie epidemii.

Policja z reguły uznaje, że osoby protestujące popełniają co najmniej wykroczenia, nie stosując się do nakazów i zakazów zawartych w rozporządzeniach wydawanych w związku ze zwalczaniem epidemii, osoby protestujące uznają natomiast, że skoro ich konstytucyjne wolności i prawa nie zostały w sposób prawidłowy ograniczone ustawą, to mają pełne prawo je realizować. W efekcie, podejmując interwencje w stosunku do osób pokojowo wyrażających swoje poglądy, Policja bywa, że w sposób zbyt pochopny i ekscesywny sięga po środki przymusu bezpośredniego, stosuje zatrzymania, a także kieruje wnioski do sądu o ukaranie, co często spotyka się następnie z surową oceną sądów, uznających działania Policji w tym zakresie za niezasadne, skoro zarzucany czyn stanowi uprawnioną realizację konstytucyjnego prawa lub wolności. Władza wykonawcza wydając rozporządzenia nie mające jakiegokolwiek oparcia w Konstytucji zmusza więc Policję do przeprowadzania czynności, które ingerują w podstawowe prawa lub wolności jednostki, ale które to czynności następnie w wielu przypadkach uznawane są przez sądy orzekające w tych sprawach za działania nie mające uzasadnienia w obowiązującym porządku prawnym.

Wiele zastrzeżeń formułowanych w skargach kierowanych do Rzecznika dotyczyło też organizacji wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w stanie epidemii.

Najpierw były one wysuwane wobec projektowanego przeprowadzenia tych wyborów w formule powszechnego głosowania korespondencyjnego, jako formule nadzorowanej przez administrację rządową i nie tylko nieprzygotowanej organizacyjnie, ale naruszającej także podstawowe zasady wyborcze, w tym zasadę stabilności prawa wyborczego. Następnie skarżący wskazywali, że wybory zorganizowane w nowym terminie naruszyły zasadę równości (zróżnicowanie sytuacji prawnej kandydatów w zakresie zbierania podpisów poparcia), zaś wyborcy z zagranicy podkreślali, że w wielu przypadkach zostali faktycznie pozbawieni możliwości oddania głosu w tak zorganizowanych wyborach. Zarzuty te były uzasadnione, przepisy prawa wyborczego były bowiem zmieniane w ten sposób, aby je dostosować do woli rządzącej większości, przy równoczesnym naruszeniu zasad stanowienia prawa wyborczego oraz praw wyborczych obywateli.

Wprowadzone zmiany dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa prowadzą do erozji władzy sądowniczej w Polsce.

Zmiany te polegają na konsekwentnym zwiększaniu wpływu czynników politycznych na działania wymiaru sprawiedliwości, a także na wywieraniu presji na poszczególnych sędziów poprzez wszczynanie wobec nich postępowań dyscyplinarnych oraz poprzez uchylanie im immunitetów w celu pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za działalność mieszczącą się w zakresie niezawisłości sędziowskiej, w tym za wydawane przez nich orzeczenia. Ustawodawca ponadto podjął działania mające zapobiegać badaniu w toku procesu sądowego prawidłowości powołania poszczególnych sędziów i wpływu ewentualnych rażących nieprawidłowości w tym zakresie na brak niezależności sądu lub brak niezależności sędziego. Zauważyć jednak należy w tym kontekście, że sąd nie staje się niezależny, bezstronny i niezawisły w znaczeniu konstytucyjnym tylko z tego powodu, że sędziów oraz strony postępowania sądowego pozbawi się możliwości procesowego sprawdzenia, czy te cechy mają swój rzeczywisty, a nie jedynie deklarowany, wymiar.

Zmiany wprowadzane w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości nie rozwiązały natomiast żadnego istotnego z punktu widzenia ochrony praw jednostki problemu.

Nie doprowadziły one do likwidacji trwającej polskie sądownictwo przewlekłości postępowań sądowych czy też do dostosowania sądów powszechnych do współczesnych wymogów społeczeństwa korzystającego w sposób powszechny z elektronicznych środków komunikacji. Zmiany te nie służą więc obywatelom, lecz wyłącznie motywowanym politycznie władzom – wykonawczej i ustawodawczej, a więc władzom pragnącym wbrew konstytucyjnej zasadzie równowagi władz, zdominować i podporządkować sobie władzę sądowniczą.

Faktyczna delegitymizacja Trybunału Konstytucyjnego (świadczy o tym także bierna postawa tego organu, przejawiająca się m.in. w braku jakiegokolwiek głosu sprzeciwu wobec niepublikowania przez władzę wykonawczą jego orzeczenia) w połączeniu z przejęciem przez niego roli obrońcy praw większości rządowej i parlamentarnej w sposób zasadniczy osłabia instytucjonalny system ochrony praw człowieka w Polsce. Dlatego zarówno obywatele, jak i sądy krajowe coraz częściej poszukują tej ochrony zwracając się o jej udzielenie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W dalszym ciągu aktualne pozostają także zagrożenia dla ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się. Ich źródłem jest obowiązywanie szeregu przepisów, które pozwalają Policji oraz innym służbom na szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Zastrzeżenia w tym zakresie dotyczą nie tylko samego zakresu zbieranych przez te służby danych o jednostce, ale także braku efektywnej, niezależnej kontroli niejawnego procesu pozyskiwania tych danych.

Wciąż też z polskiego systemu prawnego nie została usunięta instytucja ubezwłasnowolnienia, nie doszło do zastąpienia jej przez model wspierania podejmowania decyzji. Godzi to w przyrodzoną i niezbywalną godność osoby ludzkiej. Osoby całkowicie ubezwłasnowolnione stają się bowiem wyłącznie obiektem decyzji podejmowanych przez innych, ich akty woli, nawet jeśli potrafią ją wyrazić, nie mają żadnego prawnego znaczenia.

Wzrastają też zagrożenia dla wolności prasy w Polsce. Z tego punktu widzenia szczególnie niepokój budzi zakup przez koncern paliwowy, w którym kontrolę korporacyjną sprawuje państwo, dużego wydawnictwa prasowo-internetowego. Proces ten może doprowadzić do coraz większego uzależnienia rynku prasowego od władzy

politycznej. Zasada konstytucyjnej wolność prasy wyklucza zaś podporządkowanie prasy władzom politycznym i podmiotom kontrolowanym bezpośrednio bądź pośrednio przez władze polityczne. W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę, że przeprowadzone w minionych latach zmiany dotyczące funkcjonowania publicznej radiofonii i telewizji już poddały te sferę całkowitej kontroli politycznej. Ponadto organ konstytucyjny w postaci Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, stojący na straży wolności słowa i prawa do informacji, został ograniczony w swoich kompetencjach przez ciało pozakonstytucyjne w postaci Rady Mediów Narodowych, co narusza ustrojowe gwarancje wolności środków społecznego przekazu oraz wolności wyrażania poglądów i pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2016 r., uznający ten stan rzeczy za niezgodny z Konstytucją nie został zaś do tej pory wykonany.

Rok 2020 był kolejnym rokiem, w którym nie nastąpiła poprawa sytuacji opiekunów osób dorosłych z niepełnosprawnością w zakresie obejmującym otrzymywanie przez nich świadczeń opiekuńczych. Korzystny dla nich wyrok z 2014 r. wciąż nie został wykonany. Ten stan rzeczy powoduje, że opiekunowie muszą w dalszym ciągu inicjować długotrwałe postępowania przed organami administracji publicznej, a następnie przed sądami administracyjnymi, w celu dochodzenia należnych im praw.

Po raz kolejny trzeba też przypomnieć, że nie została uregulowana w sposób systemowy sprawa skutków powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji, co w dalszym ciągu pociąga za sobą szereg problemów po stronie lokatorów i zakłóca obrót nieruchomościami. Wciąż we właściwe ramy prawne nie zostały ujęte ciągle toczące się postępowania administracyjne i sądowe dotyczące odzyskiwania przez ich właścicieli (a obecnie raczej spadkobierców) utraconych w przeszłości nieruchomości.

Znaczący wpływ spraw kierowanych do Rzecznika oraz wyposażenie Rzecznika w nowe zadania (m.in. polegające na możliwości wniesienia skargi nadzwyczajnej od każdego prawomocnego orzeczenia sądów powszechnych i wojskowych kończących postępowanie w sprawie) nie zostało powiązane ze stosownym zwiększeniem budżetu Rzecznika. Wręcz przeciwnie, przygotowywane przez Rzecznika projekty wydatków budżetowych zakładające ich wzrost proporcjonalnie do wykonywanych zadań, podlegają w parlamencie, co roku systematycznej redukcji. Sytuacja ta, co jest oczywiste, nie pozostaje bez wpływu na możliwość skutecznego udzielenia osobom potrzebującym pomocy w ochronie ich praw lub wolności.

Część II – dr Hanna Machińska, zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich

Rok 2020 upłynął pod znakiem pandemii i konieczności podejmowania szczególnych środków zapewniających bezpieczeństwo ludzi. Wiązało się to ze znaczącymi ograniczeniami praw osób w detencji.

Polegały one na zaostrzaniu rygorów w kontaktach z bliskimi, ograniczaniu możliwości wykonywania pracy, braku dostępu do usług medycznych, utrudnieniach w uzyskaniu pomocy prawnej etc. Organizacje międzynarodowe podkreślały konieczność wdrażania środków rekompensujących te utrudnienia. Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) zwrócił się do państw członkowskich Rady Europy w sprawie środków ochronnych, które powinny skutkować zabezpieczeniem przed nieludzkim i poniżającym traktowaniem osób pozbawionych wolności. Poza zachowaniem reżimu sanitarnego to również zapewnienie kontaktów w drodze telefonicznej czy przy wykorzystaniu innych sposobów komunikacji, zapewnienie pełnego dostępu do pomocy prawnej i opieki medycznej, podejmowanie działań zmniejszających liczbę osób osadzonych oraz zapewnienie dostępu do miejsc pozbawienia wolności krajowym mechanizmom prewencji tortur i CPT (CPT/Inf(2020)13). Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował wiele interwencji w tym zakresie.

Należy podkreślić, że przepisy związane ze zwalczaniem epidemii umożliwiały wręcz zaostrzenia dotychczasowych regulacji. W ten sposób wprowadzono prawo używania paralizatorów przez służbę więzienną.

Ta zmiana przepisów została przyjęta, bez żadnych konsultacji, w ustawie z 31 marca 2020 roku zmieniającej specustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę na niebezpieczeństwo używania paralizatorów. Jednak nowe przepisy dopuszczają taką możliwość, praktycznie bez żadnych ograniczeń. W tym kontekście należy podkreślić wystąpienie Wysokiej Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka Michelle Bachelet, która wezwała rządy do podejmowania działań o charakterze deeskalacyjnym, skupiających się na zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego osób w detencji oraz ich zabezpieczeniu przed złym traktowaniem. Wysoka Komisarz Praw Człowieka ONZ wydała również zalecenia dotyczące używania określonych typów środków przymusu, w tym paralizatorów, przez funkcjonariuszy oraz związanego z tym

ryzyka (Guidance On Less-Lethal Weapons in Law Enforcement, United Nations Human Rights).

Oceniając stan przestrzegania praw osób w miejscach detencji należy odnieść się do stanowiska CPT wyrażonego w raporcie z 2017 r. Komitet poczynił wówczas ustalenia dotyczące wielu miejsc detencji w Polsce, w tym jednostek policyjnych i Ośrodka Regionalnego i Krajowego w Gostyninie, stwierdzając poważne naruszenia praw osób zatrzymanych, zwłaszcza w jednostkach policyjnych. CPT wezwało polskie władze do działań na rzecz odpowiedniego traktowania osób pozbawionych wolności. W 2020 r. Komitet przedstawił kolejny raport, ale tym razem z pierwszej w Polsce wizyty *ad hoc*, który obejmował przegląd realizacji zaleceń dotyczących traktowania osób przebywających w policyjnych miejscach detencji. Komitet stwierdził „całkowity brak postępu w zakresie podstawowych zabezpieczeń przed złym traktowaniem, a mianowicie w zakresie prawa dostępu do adwokata i lekarza, prawa do powiadomienia osoby trzeciej o zatrzymaniu oraz prawa do informacji”. Komitet uznał, że osoby zatrzymane przez Policję są narażone na złe traktowanie. Ponadto stwierdził brak współpracy ze strony Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i zapowiedział możliwość uruchomienia procedury na podstawie art. 10 §2 Europejskiej Konwencji o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu.

Stanowisko CPT ma szczególne znaczenie w kontekście działań podejmowanych przez Policję w związku z decyzją Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., ograniczającą prawo do aborcji. W czasie wielu manifestacji, będących konsekwencją tej decyzji, policja stosowała wobec manifestantów brutalne metody, używając środków przymusu bezpośredniego niezgodnie z przepisami prawa. Ocena sytuacji i sposób traktowania zatrzymanych, szczegółowo przedstawiona przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (KMPT), wskazywała na naruszenie gwarancji antytorturowych oraz brutalne traktowanie osób zatrzymanych. Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich podejmowała wielokrotnie interwencje dotyczące traktowania zatrzymanych, nadużywania środków przymusu bezpośredniego, stosowania brutalnych metod, bicia manifestantów, stosowania gazu, naruszania zasad dotyczących immunitetu poselskiego, bicia dziennikarzy etc. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu 41 spraw dotyczących ingerencji Policji w czasie pokojowych manifestacji.

Rola KMPT w dobie pandemii ma szczególne znaczenie. KMPT przeprowadziła bowiem 75 ad hoc i zdalnych wizytacji, badając stan przestrzegania prawa w miejscach detencji. Stan ten w pełni odpowiada ocenie organów międzynarodowych. Oczywiście wizytacje on-line mają swoje ograniczenia, ale dają obraz traktowania osób przebywających w zakładach karnych, aresztach śledczych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, domach pomocy społecznej i innych miejscach pozbawienia wolności. W związku z dużą liczbą zakażonych w domach pomocy społecznej KMPT zbierał sukcesywnie informacje o zachorowaniach i szczególnych przypadkach, które wymagały interwencji Rzecznika.

Jednym z niezwykle ważnych obszarów działań KMPT i Zespołu do spraw Wykonywania Kar był, podnoszony od wielu lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich, problem funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym (KOZZD).

W 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował 7 wystąpień generalnych, na łącznie blisko 50 wystąpień, w sprawie zmian regulacji prawnych, stanowiących podstawę funkcjonowania Ośrodka oraz sytuacji prawnej i bytowej pacjentów. Problemowi temu poświęcone były liczne spotkania z sędziami, w których uczestniczyła dyrektorka Zespołu ds. Wykonywania Kar i Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, mające na celu zapoznanie sędziów z faktyczną sytuacją pacjentów oraz wskazaniem CPT dotyczącym konieczności zmiany filozofii funkcjonowania KOZZD a także rozwiązaniami prawnymi stosowanymi w innych państwach.

Rzecznik wielokrotnie podkreślał, że Ośrodek to nie tylko złe prawo, ale również złe praktyki, opresyjne działania, które niweczą główny cel, jakim jest poprawa stanu zdrowia pacjentów. Chaos prawny, złe warunki bytowe, złe relacje międzyludzkie, niewłaściwe metody terapeutyczne powodują liczne pozwy sądowe o odszkodowanie i zadośćuczynienie oraz skargi do ETPCz. W czerwcu 2020 r., w wyniku nasilenia konfliktów i restrykcji związanych z pandemią doszło do strajku głodowego zakończonego podpisaniem porozumienia między pacjentami a dyrekcją Ośrodka. Porozumienie to ukazuje skalę naruszeń praw pacjentów oraz brak przejrzystych regulacji prawnych. Kompleksową diagnozę stanu funkcjonowania KOZZD Rzecznik przedstawił w wystąpieniu do Premiera oraz Marszałka Senatu, wskazując na pilną potrzebę działań legislacyjnych. Czas pandemii i nałożone restrykcje, a także liczne zachorowania oraz pierwszy przypadek zgonu w KOZZD z powodu COVID-19 wymagają szczególnych

działań. Tymczasem sytuacja pacjentów w KOZZD, którzy mają mniej praw niż więźniowie, napotyka na mur obojętności.

Czas pandemii wymaga znaczącego zaangażowania się Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Zespołu do spraw Wykonywania Kar oraz wielu zespołów funkcjonujących w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w działaniach na rzecz osób pozostających w izolacji, w miejscach często zapomnianych, w miejscach objętych kwarantanną czy np. w szpitalach psychiatrycznych.

Powstaje wiele raportów dotyczących m.in. sytuacji osób nieletnich z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną, izolacji sprawców przestępstw uznanych za niebezpiecznych dla społeczeństwa, badań dotyczących pobytu osób w procesie tranzykcji płci w jednostkach penitencjarnych oraz sytuacji osób LGBT+ i osób w stanie letalnym w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Ważne również opracowanie Zespołu ds. Wykonywania Kar dotyczy czteroletniej działalności Zespołu ds. alimentów. Podsumowaniem działalności Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącej wystąpień generalnych jest opracowanie o najważniejszych wystąpieniach generalnych w latach 2015-2020.

Rzecznik, działając jako KMPT, skierował 12 wystąpień generalnych dotyczących najważniejszych obszarów funkcjonowania miejsc pozbawienia wolności, praw osób w detencji, monitorowania operacji deportacyjnych, wielu problemów dotyczących funkcjonariuszy policji, nadużywania kajdanek, zapewnienia identyfikacji funkcjonariuszy etc. Głównym obszarem działalności KMPT jest przeciwdziałanie torturom.

W ramach prowadzonej kampanii „Państwo bez tortur” Rzecznik Praw Obywatelskich, po raz kolejny, w wystąpieniu generalnym zwrócił się o wprowadzenie do prawa polskiego definicji tortur. Badania opinii publicznej w sprawie stosunku Polaków do tortur dowodzą znacznego wzrostu liczby obywateli sprzeciwiających się torturom, ale jednocześnie wskazują, na dominujące przekonanie Polaków, iż miejscem, w którym dochodzi najczęściej do tortur są miejsca zatrzymania przez policję.

Problemy związane z funkcjonowaniem osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych były przedmiotem wielu wystąpień opracowanych przez Zespół do spraw Wykonywania Kar. Dotyczyły one m.in. wykorzystania Systemu Dozoru Elektronicznego, naruszania praw osób tymczasowo aresztowanych, modernizacji wielu miejsc w zakładach

karnych, likwidacji cel wieloosobowych. Wystąpienia te zwracały uwagę na warunki bytowe osób osadzonych, stan przestrzegania prawa i bardzo ważne problemy związane z pandemią.

Zespół podejmował wiele interwencji oraz indywidualnych wizytacji dotyczących przygotowania miejsc detencji oraz ochrony osób osadzonych, funkcjonariuszy i pracowników w związku z rozprzestrzenianiem się koronawirusa. Stan epidemii oraz możliwość ograniczeń nakładanych obostrzeń były przedmiotem wystąpień oraz debat w ramach krajowych i międzynarodowych webinarów. Niezwykle ważnym aspektem naszej działalności była ożywiona współpraca międzynarodowa, która dotyczyła kontaktów z Radą Europy, w tym Zgromadzeniem Parlamentarnym, Komisarzem Praw Człowieka, Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, ODIHR-em, Biurem Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, ENHRI oraz w ramach współpracy bilateralnej ze szwedzkimi instytucjami ochrony praw człowieka.

Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2020 pokazuje zaangażowanie całego Zespołu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w czasach największego, jak dotąd, wyzwania związanego z pandemią. Dzięki ogromnemu zaangażowaniu pracowników Biura dążyliśmy do tego, aby nie było miejsc i ludzi zapomnianych i by godność i prawa każdej osoby, bez względu na jej status prawny i miejsce, w którym się znajduje, były w pełni respektowane.

Część III – dr hab. Maciej Taborowski, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Nie ulega wątpliwości, że Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) w roku 2020 był aktywny w wielu różnych sferach życia społecznego. Roczny dorobek Biura RPO (BRPO) nie sposób nie uznać za pokaźny i imponujący. Taka ocena jest uprawniona tym bardziej, jeżeli uświadomimy sobie, że BRPO prowadziło działalność w okresie pandemii, która wymusiła przestawienie Biura na pracę zdalną. Ten proces został wdrożony sprawnie. Dzięki wysokim kompetencjom, poświęceniu oraz zaangażowaniu pracowników Biura, a także osób odpowiedzialnych za organizację pracy, osiągnięta została wysoka wydajność pracy, częściowo przekraczająca nawet tę z okresu przed pandemią.

Było to możliwe pomimo coraz to nowych ograniczeń budżetowych, świadomie narzucanych RPO przez będącą u władzy większość parlamentarną. Brak zapewnienia

należytego finansowania BRPO przekłada się na możliwość funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu niezależnego od innych władz państwowych. Jest to istotny problem, który w przyszłości powinien być przedmiotem pogłębionej publicznej debaty. Doświadczenie ostatnich lat, a także cięcia dokonane w budżecie BRPO na rok 2021, które uniemożliwiają chociażby pokrycie wynagrodzeń pracowników, pokazują jednoznacznie, że dla RPO powinien zostać stworzony odrębny, obiektywny system finansowania z budżetu państwa, który będzie w szczególności odporny na zapatrywania większości parlamentarnej. Tylko taki system zapewni pełną i rzeczywistą niezależność, pozwalając pracownikom BRPO na profesjonalną działalność w normalnych warunkach pracy, a także na rozwój zawodowy, poszerzanie kompetencji i specjalizację. Budżet BRPO uzależniony powinien być przede wszystkim od zakresu powierzonych zadań oraz liczby spraw, którymi pracownicy Biura mają obowiązek się zajmować. Nie mam wątpliwości, że modyfikacja sposobu zapewnienia BRPO środków z budżetu państwa przełoży się na wymierne korzyści dla obywateli i ochrony ich praw.

Niezależnie od innych istotnych działań RPO w roku 2020, na szczególną uwagę zasługuje znaczące rozwinięcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich praktyki uczestniczenia w postępowaniach przed sądami międzynarodowymi.

Przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu RPO w roku 2020 został dopuszczony do złożenia dziesięciu opinii przyjaciela sądu. W kilku następnych sprawach RPO złożył wniosek o możliwość złożenia takiej opinii. Sprawy zawisłe w Strasburgu, które leżą w zakresie zainteresowania RPO, dotyczą istotnych zagadnień dla polskich obywateli. Dotyczą one praworządności i niezależności polskiego sądownictwa, np. przedwczesnego przerwania kadencji członka Krajowej Rady Sądownictwa (Jan Grzęda przeciwko Polsce, 43572/18), niezgodnego z prawem obsadzenie składu Trybunału Konstytucyjnego (Xero Flor spółka z o.o. przeciwko Polsce, 4907/18), czy skargi na przedterminowe przerwanie kadencji wiceprezesów sądów oraz brak możliwości kontroli sądowej (Mariusz Broda przeciwko Polsce, 26691/18, i Alina Bojara przeciwko Polsce, 27367/18). RPO złożył swoją opinię przyjaciela sądu również w głośnej sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (26374/18), która wyznaczyła europejski standard badania obsadzenia sądu z powodu powołania sędziego z naruszeniem prawa. RPO uczestniczy jednak również w sprawach dotyczących innych istotnych zagadnień, takich jak inwigilacji służb specjalnych (Mikołaj Pietrzak przeciwko Polsce, 72038/17, i Dominika Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, 25237/18), zatrzymania

podczas demonstracji (Ewa Siedlecka przeciwko Polsce, 13375/18), czy braku dostępu do dopuszczalnej przez prawo polskie aborcji (B.B. przeciwko Polsce, 67171/17).

Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczy ponadto w kilkunastu sprawach zawisłych przed Trybunałem Sprawiedliwości (TS) w Luksemburgu. Umożliwia to konstrukcja procedury prejudycjalnej, dzięki której sądy polskie mogą, w toku zawisłych przed nimi spraw, zwracać się do TS z pytaniami dotyczącymi wykładni prawa unijnego. Wówczas RPO, który jest stroną postępowania krajowego, może również uczestniczyć w postępowaniu przed sądem luksemburskim.

Rzecznik skorzystał z tej możliwości m.in. w sprawach dotyczących praworządności i niezależności polskiego sądownictwa. Przedstawiciele RPO uczestniczyli w sprawie dotyczącej postępowań dyscyplinarnych dla sędziów (połączone sprawy C-563/18 i C-558/18), a także w sprawie dotyczącej oceny, czy i w jakim zakresie państwo członkowskie może wyłączyć sądową kontrolę w ramach procedury nominacji sędziów, i ewentualnie czy zasada skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 TUE może stanowić samodzielną podstawę prawną do przyznania sądom krajowym kompetencji do dokonania takiej kontroli (C-824/18). Ważkie będą orzeczenia TS w sprawach C-487/19 i C-508/19, w których rozstrzygnie się nie tylko, jaki wpływ na niezależność sędziego może mieć sytuacja, w której został on nominowany z rażącym naruszeniem prawa unijnego, ale także jak standardy unijne nakazują traktować orzeczenia wydane przez takiego sędziego. Z istotnymi pytaniami, dotyczącymi tzw. ustawy kagańcowej oraz oceny możliwości powołania się na tożsamość konstytucyjną państwa członkowskiego do TS zwrócił się również Sąd Najwyższy (C-491/20 do C-496/20, C-509/20 i C-511/20). RPO uczestniczy we wszystkich tych postępowaniach. Podobnie, jak w sprawie prejudycjalnej, w której pytanie do TS wniósł Kamil Zaradkiewicz z Izby Cywilnej SN (C-132/20) pytając TS o standardy unijne w kontekście sędziów powołanych przez Radę Państwa PRL. Przy okazji jednak, to w jego sprawie TS zyskał unikatową możliwość, by bezpośrednio ocenić, czy sędzia powołany przez KRS w obecnym składzie, z naruszeniem zabezpieczenia i po interwencji urzędującego ministra, jest sędzią, który może zwrócić się do TS z pytaniem prejudycjalnym. To zaś będzie zależało od oceny przez TS jego niezależności i niezawisłości w świetle standardów unijnych.

Rzecznik uczestniczył również w szeregu spraw przed Trybunałem Sprawiedliwości, których przedmiotem była ochrona konsumenta. Zagadnienia leżące w polu zainteresowania RPO dotyczyły m.in. błędnego w świetle prawa UE ograniczenia kontroli abuzywności wyłącznie do umów zawartych przez konsumentów, którzy wykazali się

odpowiednią starannością przy zawieraniu umowy (C-198/20), konieczności uniknięcia obejścia zakazu podejmowania przez sąd krajowy działań mających na celu zmianę treści abuzywnego postanowienia umownego (C-212/20), czy też możliwości uwzględnienia roszczeń banków za korzystanie przez konsumenta z kapitału, po stwierdzeniu przez sąd upadku umowy (C-19/20).

Warto wspomnieć, że prawo unijne odegrało również kluczową rolę w interwencji RPO w sprawie trwającego prawie dziesięć lat postępowania grupowego przeciwko mBank S.A. (dawniej BRE Bank SA), do którego ostatecznie przystąpiło 1247 konsumentów, zakończonego cofnięciem apelacji przez pozwany bank.

Podkreślenia wymaga, że orzeczenia w sprawach, w których dochodzi do postępowań przed trybunałem luksemburskim, mogą przynieść rozwiązanie prawne dla wielu podobnych spraw tego rodzaju toczących się przed wszystkimi polskimi sądami. Dzieje się tak ze względu na moc wiążącą wykładni prawa unijnego, która, zgodnie z zasadą lojalności, wiąże wszystkie organy państwa polskiego, w tym również wszystkie polskie sądy. Skuteczność takich interwencji na poziomie unijnym, ale także przed ETPC jest więc unikatowa, ponieważ wówczas RPO uczestniczy w budowie jednolitego europejskiego standardu. Należy więc wyrazić nadzieję, że BRPO będzie rozwijało swoją praktykę międzynarodową w tym kierunku, przenosząc na poziom unijny dalsze kategorie spraw, np. z zakresu obywatelstwa unijnego (RPO uczestniczy w tym zakresie już w sprawie C-2/21), czy też m.in. z zakresu ochrony środowiska oraz innych dziedzin objętych zakresem zastosowania prawa unijnego.

Część IV – Katarzyna Jakimowicz, dyrektor generalna Biura Rzecznika Praw Obywatelskich

Rok 2020 zapamiętamy na długo. Globalne zagrożenie wirusem, które dotychczas znaliśmy tylko z twórczości science fiction stało się naszą codziennością. Musieliśmy zmierzyć się z obawami o zdrowie własne oraz naszych bliskich, z trudami zmian organizacyjnych w pracy, staliśmy się nauczycielami własnych dzieci, nabyliśmy wiele innych umiejętności, które zostaną z nami jeżeli nie na zawsze to na pewno na długo. Świat, który znaliśmy przestał istnieć, a nowa rzeczywistość wpłynęła na wszystkie aspekty naszego życia.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przeszło w 2020 r. także wiele zmian. Nie ulega wątpliwości, że miniony okres był jednym z bardziej aktywnych i pracowitych

w historii Biura. Odnotowaliśmy ponad 20-sto procentowy wzrost spraw, z którymi obywatele zwracają się do Rzecznika. Byliśmy aktywni w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego. Nasi pracownicy, wykorzystując narzędzia informatyczne, kontynuowali z zaangażowaniem swoje działania, docierali tam, gdzie nie mogli być obecni fizycznie, utrzymywali stały i intensywny kontakt z obywatelem w potrzebie, prowadzili akcje społeczne i edukacyjne.

Wszystkie te działania nie byłyby możliwe, gdyby nie radykalna zmiana w obszarze zasobów technicznych i informatycznych Biura. Zmiana trudna nie tylko ze względu na skalę przedsięwzięcia, ale przede wszystkim ze względu na ograniczony – i co roku „obcinany” przez Sejm – budżet. Dzięki wspólnemu wysiłkowi przeszliśmy jednak przez to wyzwanie obronną ręką. Staraliśmy się wszystkich wyposażyć w laptopy i możliwość zdalnej pracy w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (EZD). Korzystamy z wideokonferencji i uczestniczymy w spotkaniach on-line. Zmieniliśmy nasze zwyczaje związane z podróżowaniem, inaczej zarządzamy czasem, nabyliśmy wiele nowych, praktycznych umiejętności.

Jednak zamiana własnych czterech ścian na miejsce pracy ma swoje określone konsekwencje, które jako pracodawca staramy się poddawać wnikliwej analizie. Powszechna w Biurze stała się znajomość nowych technologii i możliwości sprzętowych. W przyszłości może to oznaczać, że podróże służbowe i osobiste spotkania nie będą już tak konieczne. Wpłynie to oczywiście w pierwszej kolejności na inne rozłożenie planowanych kosztów, ale istnieje wiele badań, które pokazują, że w dalszej perspektywie może zwiastować również zmierzch umów określających wymiar czasu pracy, w tym 40-godzinnego tygodnia pracy, ponieważ wśród pracowników obniża się akceptacja dla tak ścisłej regulacji. Coraz więcej osób opowiada się za pracą w systemie zadaniowym, czyli za umowami bazującymi na osiągnięciu uzgodnionych celów, a nie przepracowaniu określonej liczby godzin. Jak to bywa zazwyczaj, być może rozwiązania prawne nie nadążają za zmianą rzeczywistości, jednak pracodawca powinien już przewidywać i uwzględniać te nowe uwarunkowania w swoich działaniach i planach. Dzisiaj już biuro w tradycyjnej formie dla wielu z nas wydaje się przestarzałe, a sprawdzają się nowe, bardziej elastyczne możliwości. Dlatego hybrydowy model pracy, w którym niektóre osoby są na miejscu (w biurze), a inne pracują zdalnie (np. z domu), wydaje się być postępowym rozwiązaniem na przyszłość.

Pandemia to oczywiście także wyzwania dotyczące bezpieczeństwa. Przede wszystkim tego związanego z fizycznymi kontaktami, będącego zawsze najwyższym

priorytetem pracodawcy i wiążącego się z koniecznością zapewnienia bezpiecznych i stabilnych warunków pracy wszystkim pracownikom. Ale również bezpieczeństwa, które wiąże się z aktywnością w sieci. Szybko rozwijające się środowisko pracy zdalnej i większa liczba pracowników uzyskujących dostęp do danych stworzyły też nowe możliwości cyberprzestępcom. Dlatego stanęliśmy przed koniecznością wzmacniania naszych działań w obszarze cyberbezpieczeństwa – w dziale IT powstała w tym celu specjalna komórka. Oprócz działań *stricte* technicznych, opartych na nowych rozwiązaniach i technologiach, staramy się także prowadzić szerokie działania edukacyjne, wspierające pracowników w ich zawodowych aktywnościach. Jesteśmy jedną z niewielu instytucji publicznych, w której funkcjonuje cykliczny cyberinformator. Przyjęliśmy ponadto zasadę odbywania regularnych spotkań i konsultacji z Inspektorem Ochrony Danych Osobowych oraz częstego audytowania wewnętrznych procedur, aby zapewnić interdyscyplinarne podejście do ewentualnych incydentów i naruszeń w tym zakresie.

Przypatrując się tym wszystkim przeobrażeniom i wyzwaniom, przed którymi stanęło Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w ubiegłym roku, nie sposób nie zauważyć, że konieczne będą kolejne zmiany. Praca zdalna, obok wygody i bezpieczeństwa pandemicznego, może nieść także zagrożenia i negatywnie odbić się na relacjach międzyludzkich w miejscu pracy. Brak możliwości spędzenia czasu ze współpracownikami, czy utrata tzw. drugiej pary rąk lub oczu, mogą wpłynąć w niektórych wypadkach na poczucie odizolowania i osamotnienia w wykonywaniu zadań. Dlatego pracodawca powinien stale wspierać pracowników, nie tylko w aspekcie technologicznym, ale również społecznym i psychologicznym. Nie powinniśmy utracić z pola widzenia takich wartości, jak umiejętność pracy zespołowej czy integracja społeczności pracowniczej. Zmieniamy się jako społeczeństwo, staramy się w tym trudnym okresie odkrywać w sobie nowe pokłady solidarności i empatii, podejmować często nieformalne prospołeczne inicjatywy, tym bardziej więc jako pracownicy wykorzystajmy ten okres do umacniania i rozwoju tych cech, które prowadzą nas do nowej, lepszej jakości pracy i jakości życia.

72 tysiące ludzkich spraw

Specyfiką roku 2020 r. były problemy obywateli wywołane przez pandemię koronawirusa.

Dominującym tematem rozmów telefonicznych na początku pandemii były ograniczenia praw i wolności obywateli w świetle wprowadzonych przepisami zakazów i nakazów wynikających z ogłoszenia stanu epidemii. **Najczęściej obywatele pytali o zgodność z prawem zakazu gromadzenia się, przemieszczania czy konieczność poddawania się kwarantannie i izolacji, zwłaszcza po powrocie z zagranicy.** Nie mniej kontrowersji wzbudzały zakazy **wstępu do lasów i parków oraz nakaz noszenia maseczek.** Wiele pytań wiązało się z niejasnością przepisów, często zmienianych z dnia na dzień, czy rozbieżnością wynikającą z przekazów medialnych, a faktycznym egzekwowaniem przez służby porządkowe.

Pojawiły się także **skargi na działania organów inspekcji sanitarnej.** Były one związane bezpośrednio z pandemią i przybrały charakter masowy. Przyczyną wyraźnie zwiększonej ilości skarg obywateli była wzmożona zachorowalność oraz trwające badania przesiewowe pracowników śląskich kopalń na obecność koronawirusa.

Bardzo wiele skarg dotyczyło pandemii i **naruszeń zasad i norm bezpieczeństwa epidemicznego.** Inne skargi odnosiły się do **zbyt dużej ingerencji wprowadzanych zasad w sferę wolności** i praw człowieka i obywatela. Podnoszono zarówno zarzuty podważające sens medyczny konkretnych ograniczeń wolności, z punktu widzenia racjonalności i skuteczności tych ograniczeń, jak i zarzuty wobec braku zachowania przez organy władzy publicznej zasad procesu legislacyjnego i hierarchii źródeł prawa, co skutkuje brakiem podstawy prawnej wprowadzanych ograniczeń przeciwepidemicznych. Trzecia grupa spraw dotyczy **tzw. tarczy antykryzysowej,** w tym zarówno treści przepisów prawa, jak i praktyki ich stosowania. W tej grupie skargi uzasadniane są głównie naruszeniem **zasady równego traktowania lub naruszaniem zasad sprawiedliwości społecznej.**

Liczną grupę spraw stanowiły sprawy dotyczące sytuacji w **Domach Pomocy Społecznej** w związku z epidemią. W tych sprawach podejmowano interwencje związane z zapewnieniem zaopatrzenia w środki dezynfekcyjno-ochronne. W tym zakresie pojawiały się również liczne skargi indywidualne dotyczące właściwej opieki oraz braku kontaktu rodzin z mieszkańcami DPS-ów.

Skutki pandemii koronawirusa spowodowały także wpływ nowego rodzaju spraw, tj. **skarg przedsiębiorców na sposób i podział środków w ramach udzielanej im pomocy finansowej państwa**. Analiza wpływających wniosków wskazuje także na negatywny wpływ epidemii na system opieki zdrowotnej i dostępność świadczeń medycznych i uzdrowiskowych.

We wnioskach z zakresu **prawa cywilnego** wiele osób zwracało się o wniesienie skarg kasacyjnych (oraz nadzwyczajnych – największy odsetek ze wszystkich w 2020 r.) od prawomocnych wyroków, czy też podnosiło problemy na etapie przedsądowym. Niezmiennie, obywatele oczekiwali informacji prawnej, czy też potwierdzenia słuszności i poprawności porady prawnej pozyskanej wcześniej od radców prawnych lub adwokatów. Interesanci domagali się sporządzenia i **wniesienia skarg kasacyjnych w sprawie o eksmisję i zapłatę, o podział majątku, o wydanie rzeczy ruchomych i dokumentów oraz skarg nadzwyczajnych w sprawie o zniesienie współwłasności nieruchomości, o podział spadku i zniesienie współwłasności, o stwierdzenie nieważności umowy, o zobowiązanie do przeniesienia własności nieruchomości, o zapłatę, o zasiedzenie, o podział majątku oraz o eksmisję**.

Przedmiotem najczęściej zgłaszanych skarg z zakresu problematyki **prawa rodzinnego** były sprawy o: **uregulowanie kontaktów, pozbawienie/ograniczenie władzy rodzicielskiej, sprawy o rozwód, alimenty**. W stosunku do roku ubiegłego, w związku z pandemią zauważony został **problem wykonywania orzeczonych kontaktów** – zarówno z małoletnimi przebywającymi w środowisku rodzinnym, jak i w pieczy zastępczej. Ma to związek z wprowadzonymi ograniczeniami w funkcjonowaniu placówek, w których kontakty były dotychczas realizowane, z ograniczonym zakresem pracy kuratorów sądowych oraz wprowadzanymi ograniczeniami epidemicznymi przez organizatorów pieczy zastępczej. W efekcie kontakt małoletnich z biologicznymi rodzicami był często ograniczany do porozumiewania się na odległość za pomocą telefonów, czy też aplikacji internetowych, co jest szczególnie problematyczne w kontaktach z małymi dziećmi. Wnioski o skargi nadzwyczajne dotyczyły między innymi orzeczeń wydanych w sprawach o zapłatę, w obszarze prawa rodzinnego, spadkowego, w sprawach o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody zainteresowanego, a także w sprawach o zasiedzenie, czy też podział majątku dorobkowego.

Sprawy mieszkaniowe dotyczyły spełniania kryteriów **uprawnień do lokalu komunalnego oraz złego stanu technicznego tych lokali**. Zdecydowanie natomiast spadła ilość skarg związanych z domaganiem się spłaty przedawnionych długów

czynszowych. Podobnie praktycznie do minimum spadła liczba skarg na zbyt długi czas oczekiwania na lokale socjalne.

Podobnie jak w latach 2018-2019, także i w roku sprawozdawczym wpływało stosunkowo dużo **wniosek osób z niepełnosprawnościami proszących o wsparcie ich działań w dążeniu do zamiany lokalu komunalnego położonego na wyższej kondygnacji na lokale położone na parterze**. Zaniechania w zakresie gospodarki komunalnej i tworzenia nowych lokali powodują, że istotnie większość gmin nie posiada w swoim zasobie lokali, które byłyby dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Bardzo dużo wniosków dotyczyło również **wieloletnich zaniedbań remontowych gmin**, co skutkowało koniecznością oczekiwania kilka lat na remont zaakceptowanego przez przyszłego najemcę lokalu socjalnego. Skarżący zarzucali między innymi, że prowadzi to w konsekwencji do narastania ich zadłużenia z tytułu odszkodowania za bezumowne korzystanie z dotychczasowego lokum, bądź też zadłużenie z tytułu czynszu najmu lokalu za dużego, z uwagi na długi okres oczekiwania na remont mieszkania mniejszego, dostosowanego do potrzeb 1-osobowego gospodarstwa domowego.

W 2020 r. z zakresu **prawa administracyjnego** wpływały – jak w poprzednich latach – sprawy dotyczące **nieruchomości, sporów sąsiedzkich**. Obywatele skarżyli się w nich m.in. na opieszałość organów administracji budowlanej. Sporo było spraw dotyczących **źle wykonanych inwestycji drogowych**. Interesanci podnosili również problemy dotyczące **planowania przestrzennego** (np. możliwości zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Więcej niż w poprzednich latach było **spraw dotyczących zabytków** (np. skreślenia z rejestru zabytków). Na stałym poziomie utrzymywała się liczba spraw dotyczących egzekucji administracyjnej abonamentu RTV oraz spraw dotyczących podatków (np. podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od nieruchomości). Interesanci domagali się także wniesienia skargi nadzwyczajnej na decyzje administracyjne oraz wyroki sądów administracyjnych. W sprawach tych udzielano wyjaśnień. Więcej niż w poprzednich latach było spraw dotyczących cudzoziemców. Pojawiały się sprawy dotyczące **zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP** w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji orzeczenia zakazu ponownego wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen przez okres jednego roku. Inne sprawy cudzoziemców dotyczyły **legalności pobytu** na terytorium RP. Pojawiały się również sprawy dotyczące szkolnictwa wyższego, np.

postępowania dyscyplinarnego doktorantów. Badano także wnioski dotyczące mienia zabużańskiego (sprawy te pojawiały się w latach poprzednich).

Skargi z **prawa gospodarczego** dotyczyły spraw sądowych, głównie majątkowych pomiędzy przedsiębiorcami (skargi na sądy). Od 2018 r. RPO wiele skarg z tego zakresu przekazuje według właściwości do Rzecznika Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców. W ramach prawa gospodarczego wpływały też skargi konsumenckie, przekazywane do powiatowych rzeczników konsumenta.

W dużej liczbie spraw, dopiero po interwencji Rzecznika, organy władzy publicznej podejmowały pierwsze czynności lub wydawały rozstrzygnięcia kończąc wieloletnią **bezczynność**. Podobnie jak w roku 2019, dotyczyło to głównie spraw **cudzoziemców** ubiegających się o legalizację swojego pobytu na terenie RP oraz pozwolenie na pracę, a skarżących się na wielomiesięczną, a nawet kilkuletnią przewlekłość postępowań administracyjnych. Pod koniec bieżącego roku odnotowano również wzrost pozytywnie zakończonych spraw dotyczących **przewlekłości działania urzędów wojewódzkich w zakresie postępowań o wypłatę świadczenia wychowawczego tzw. 500+**, w przypadkach, w których zachodziła konieczność koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Tradycyjnie wiele pozytywnych dla obywateli rezultatów osiągnięto w sprawach dotyczących najmu lokali komunalnych, czy to w zakresie uprawnień do lokalu czy też zakończenia okresu wieloletnich zaniedbań remontowych.

W sprawach karnych skargi dotyczyły głównie postępowań sądowych i orzecznictwa. Były to przede wszystkim wnioski o skargę nadzwyczajną. Utrzymała się relatywnie duża ilość wniosków o kasację składanych przez osoby skazane (lub ich pełnomocników procesowych). Składano również skargi na prokuraturę, które dotyczyły głównie przedwczesnego umarzania postępowania karnego. Podejmowano z urzędu oraz wskutek skarg sprawy dotyczące działań Policji. Zarzuty dotyczyły głównie nadużywania władzy przez funkcjonariuszy, przekraczania uprawnień (w tym poniżającego traktowania) przy zatrzymaniach, doprowadzeniach oraz przesłuchaniach osób zatrzymanych, a także zaniechań podjęcia oczekiwanych przez obywateli działań. Chodzi o trudności ze złożeniem zawiadomień o popełnieniu przestępstwa, zwłaszcza w zakresie przemocy domowej oraz przestępstw majątkowych (odsyłanie do sądu cywilnego). Prowadzone są też sprawy związane z jesiennymi protestami ulicznymi.

Stałym problemem w sprawach o takim charakterze jest częsty brak dostępności akt postępowania, wypożyczanych przez inne sądy bądź np. badanych w Prokuraturze Krajowej wobec jednoczesnego składania przez strony wniosków do wszystkich

podmiotów posiadających kompetencje do wnoszenia nadzwyczajnych środków odwoławczych. Wydaje się, że jest to argument przemawiający za potrzebą digitalizacji akt postępowań karnych.

Odnotowano wzrost wniosków dotyczących spraw rozpoznawanych na posiedzeniu w trybie **nakazowym**. Podobnie jak w latach poprzednich, pewna grupa wniosków kierowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyła zaistniałych, w ocenie stron, nieprawidłowości w toku **postępowań przygotowawczych**. W przypadku skarg dotyczących działania prokuratur obywatele prosili między innymi o pomoc w przypadku odmowy wszczęcia lub umorzenia postępowania, bezczynności organu, czy **przedłużającego się stosowania tymczasowego aresztowania**. Jednakże zdecydowana większość spraw dotyczyła **skarg na Policję**. Interesanci podnosili zarzuty głównie w przedmiocie nieprawidłowego przeprowadzania interwencji przez funkcjonariuszy Policji (np.: postrzelenie, dopuszczenie naruszenia miru domowego). Sporo spraw dotyczyło **zarzutu pobicia przez funkcjonariusza Policji podczas interwencji**, zdarzały się również sprawy dotyczące nieprawidłowości w prowadzonym przez Policję postępowaniu przygotowawczym. Odrębną grupę spraw stanowiły te, które odnosiły się do przepisów wydanych w związku z pandemią i różnymi inicjatywami pojawiającymi się w tym czasie, których efektem było gromadzenie się osób. Wnioskodawcy zgłaszali zarówno wątpliwości związane z niejasnością stanowionych przepisów, jak również podnosili zarzuty wobec działań służb, których celem miało być egzekwowanie przepisów. W ramach tej kategorii spraw wyodrębnić należy te, które dotyczyły stosowania przez funkcjonariuszy Policji **środków przymusu**.

Z zakresu **prawa karnego wykonawczego** warto odnotować stosunkowo dużą liczbę skarg na **niewłaściwą realizację e-paczek w zakładach karnych**, umiejscowienie umywalek poza kącikami sanitarnymi oraz podawanie posiłków przez otwór w drzwiach celi, tzw. luft. Skargi od osób osadzonych dotyczyły zatem nadal przede wszystkim niewłaściwego, a nawet **brutalnego traktowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, niewłaściwej opieki medycznej w zakładach karnych, warunków bytowych**, nadużyć władzy przez funkcjonariuszy Służby Więziennej w codziennych relacjach z osadzonymi, ograniczeń w kontaktach z osobami bliskimi, braku dostępu do pracy w warunkach osadzenia, a także ograniczeń w dostępie do nauki. Wśród spraw z zakresu prawa karnego wykonawczego było również wiele spraw dotyczących **ograniczeń związanych z pandemią**. Osoby pozbawione wolności, jak i ich rodziny skarżyły się przede wszystkim na **wstrzymanie widzeń**. Skargi dotyczyły również

wyposażenia stanowisk oraz sposobu realizacji widzeń za pośrednictwem komunikatora Skype. Liczną grupę wniosków stanowiły pisma dotyczące **nieprzestrzegania wymogów sanitarno-ochronnych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, niezapewnienia osadzonym maseczek i środków do dezynfekcji, ograniczeń w dostępie do niektórych stron internetowych organów państwowych, które wcześniej były udostępniane**. Wzrosła liczba skarg dotyczących opieki lekarskiej, szczególnie w zakresie opóźnień w realizacji zaplanowanych wcześniej świadczeń, tłumaczonych ochroną przed zakażeniem. W porównaniu z rokiem 2019 wzrosła liczba skarg dotyczących warunków socjalno-bytowych odbywania kary pozbawienia wolności, sposobu traktowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Osadzeni częściej skarżyli się również na niesłuszne, ich zdaniem, wymierzenia kar dyscyplinarnych oraz sposób postępowania z korespondencją urzędową. Liczniejsze były również wnioski zawierające prośby o interwencję w sprawie umożliwienia przetransportowania do jednostki penitencjarnej położonej bliżej miejsca zamieszkania.

Sprawy z zakresu problematyki **prawa pracy i zabezpieczenia społecznego** w 2020 r. dotyczyły przede wszystkim **wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych** oraz zasiłków opiekuńczych, prawidłowości naliczenia tych świadczeń oraz treści wyroków sądowych w tym zakresie; obywatele składali skargi na ZUS oraz na sądy.

W sprawach dotyczących przestrzegania prawa pracy podnoszono problemy dotyczące **nieprzestrzegania praw pracowniczych**, w tym niewypłacania należnych świadczeń, dokonywania zwolnień bez uzasadnionej przyczyny, a także niezrealizowania przez pracodawcę prawomocnego wyroku przywracającego do pracy. W związku z sytuacją epidemiczną w kraju, interesanci skarżyli się na **niezapewnienie im przez pracodawcę odpowiednich zabezpieczeń minimalizujących ryzyko zakażenia**. We wnioskach o wniesienie nadzwyczajnych środków zaskarżenia (skargi kasacyjnej oraz skargi nadzwyczajnej) poruszono m.in. kwestię objęcia obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi większościowego współnika spółki z o.o. zarzucając ZUS oraz Sądom obu instancji arbitralność rozstrzygnięcia oraz posłużenie się pozaustawowym pojęciem „niemal jedyne go współnika”, wypłaty zaległego wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy, przywrócenia do pracy, wysokości świadczeń emerytalnych.

Analiza skarg na przewlekłość postępowań prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykazała, że wpływ na czas oczekiwania na decyzje miała duża ilość zadań realizowanych przez Zakład, również w ramach działań pomocowych związanych z epidemią (dodatkowe zasiłki opiekuńcze, świadczenia dla przedsiębiorców

i samozatrudnionych w ramach kolejnych „tarcz”), a także odwołanie z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem Covid-19 zaplanowanych od 16 marca do 11 maja (w oddziałach ZUS na obszarze woj. śląskiego nawet do 19 czerwca) bezpośrednich badań przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie. Problem wstrzymania bezpośrednich badań lekarskich oraz nieadekwatności orzeczenia wydanego wyłącznie na podstawie załączonej do wniosku dokumentacji medycznej wystąpił ponadto w sprawach dotyczących uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności oraz stopnia niepełnosprawności. Nadal wpływają wnioski, w których ubezpieczeni wskazują na brak szybkiego przepływu informacji pomiędzy instytucjami właściwymi w sytuacji ubiegania się o świadczenia przyznawane z uwzględnieniem okresów pracy za granicą. Kwestie przewlekłości postępowania podnoszone były również w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez Wojewodę Śląskiego o przyznanie świadczeń rodzinnych, do których stosuje się przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw UE.

Zarówno na wniosek stron, jak również z urzędu podejmowano działania w sprawach, których przedmiot stanowiła problematyka **dyskryminacji i nierównego traktowania**. W bieżącym roku pojawiły się akty dyskryminacji, mowy nienawiści oraz ataki agresji fizycznej związane z występowaniem pandemii koronawirusa, co potwierdzają liczne artykuły prasowe opisujące takie zdarzenia. W okresie wakacyjnym w szczególności ataki słowne, ale również **akty agresji i wandalizmu dotyczyły mieszkańców województwa śląskiego, w tym górników oraz medyków, co związane było z dużą liczbą zakażeń COVID-19 występujących na obszarze województwa śląskiego**. Odnotowywano również przypadki napaści na przedstawicieli mniejszości, bezpodstawnie obwinianych o roznoszenie wirusa. W przedmiotowym obszarze, tak jak w latach poprzednich, podejmowano sprawy dotyczące praw osób z niepełnosprawnościami.

CZEŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

1. Zasady ogólne

Art. 30 – Godność osobista

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

1. Wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa

W Polsce żyje już 9,5 mln osób, które skończyły 60 lat. W 2025 r. w wiek powyżej 80. roku życia zaczną wchodzić osoby urodzone podczas powojennego wyżu. Bardzo wzrośnie zapotrzebowanie na usługi wsparcia w środowisku zamieszkania, czy opiekę geriatryczną. Jak państwo się do tego przygotowuje?

Rzecznik zaproponował Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wspólne omówienie stanu zabezpieczenia praw osób starszych. Rzecznik zwrócił uwagę, że w samej Unii Europejskiej sytuacja osób starszych różni się w zależności od kraju, w którym żyją – wskazuje na to wskaźnik Aktywnego Starzenia się (Active Ageing Index, AAI). W Polsce wskaźnik ten należy do najniższych w UE. Dlatego potrzebny w Unii jest wyraźny głos Polski jako przedstawiciela tych państw, przed którymi stoi stosunkowo najwięcej wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństw. Postuluje się zbudowanie koalicji państw o niższym poziomie wskaźnika AAI (Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Hiszpania, Węgry, Włochy, Polska, Słowacja, Słowenia, Rumunia). Biorąc pod uwagę rozmiar zadań, warto też zdaniem Rzecznika podjąć refleksję nad innowacyjnymi rozwiązaniami systemowymi w kontekście transferów społecznych kierowanych bezpośrednio do gmin, np. w formie subwencji senioralnej, analogicznej do subwencji edukacyjnej, z założenia mającej wspierać kompleksowe działania na rzecz aktywnego starzenia się, zgodnie z lokalną diagnozą sytuacji i potrzebami osób starszych.

Rzecznik za niezbędne uznał omówienie kolejnych kroków legislacyjnych, w tym nowelizacji ustawy o osobach starszych. Ich celem powinno być zwiększenie efektywności

polityki senioralnej oraz koordynacja działań obejmujących także młodsze grupy wiekowe, na których sytuację ma wpływ zmiana demograficzna. Rzecznik zwrócił się¹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. Nie otrzymawszy odpowiedzi Rzecznik ponowił² prośbę o spotkanie, przekazując równocześnie informację o swoich działaniach na rzecz opracowania i przyjęcia nowej Konwencji o prawach osób starszych. Zasygnalizował również, że Sekretarz Generalny ONZ opublikował raport w sprawie wpływu pandemii na osoby starsze, zawierającego zalecenia dla państw członkowskich ONZ w tym zakresie oraz poprosił Ministra o analizę tego dokumentu.

W odpowiedzi Minister wyraził³ uznanie dla działań Rzecznika i podkreślił, że w związku z sytuacją epidemiczną działania na rzecz seniorów są na bieżąco dostosowywane do panujących warunków. Podobne starania podejmowane są w zakresie wsparcia udzielanego osobom doświadczającym przemocy w rodzinie. W kwestii stanowiska Polski w sprawie konwencji o prawach osób starszych, Minister wskazał, że resort na bieżąco monitoruje prace Otwartej Grupy Roboczej ONZ ds. Praw Osób Starszych oraz bierze aktywny udział w opracowywaniu materiałów będących przedmiotem prac grupy.

2. Konieczność pełnego wdrożenia wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczących przeprowadzania kontroli osobistych osób pozbawionych wolności

Kontrole osobiste więźniów przeprowadzane są bez wystarczającego uzasadnienia, a także bez wydania decyzji, którą można by zaskarżyć. W ocenie Rzecznika przepisy wymagają tu zmian uwzględniających międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka.

Rzecznik zwrócił uwagę na kwestie związane z implementacją wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie przeprowadzania kontroli osobistych osób pozbawionych wolności: z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Milka przeciwko Polsce oraz z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie Dejneki przeciwko Polsce.

Zakończenie procesu wykonania tych wyroków wymaga odpowiednich działań legislacyjnych. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że w obu sprawach doszło do naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego, o którym mowa

¹ XI.503.2.2016 z 10 lutego 2020 r.

² XI.503.2.2016 z 12 maja 2020 r.

³ Pismo z 9 czerwca 2020 r.

w art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, z uwagi na fakt, że skarżący poddawani byli nieuzasadnionym kontrolom osobistym. Jednocześnie Trybunał nie znalazł podstaw do uznania, że przeprowadzone kontrole osobiste zawierały elementy upokarzającego lub poniżającego traktowania, świadczące o naruszeniu art. 3 Konwencji.

Rzecznik wielokrotnie podkreślał, że zasadnicze znaczenie ma umożliwienie skazanym i tymczasowo aresztowanym, którzy zostali poddani kontroli osobistej, sądowej kontroli czynności realizowanych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej w ramach wykonywania kontroli osobistej. Z punktu widzenia ochrony praw osób pozbawionych wolności niedopuszczalnym jest brak obowiązku udokumentowania przeprowadzenia kontroli osobistej. Ponadto Rzecznik skierował 21 stycznia 2016 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczący braku możliwości poddania tej czynności kontroli sądowej. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie uznając, że RPO nie przedstawił wystarczającej argumentacji przemawiającej za niekonstytucyjnością regulacji.

W ocenie Rzecznika konieczna jest nowelizacja art. 116 k.k.w., w wyniku której możliwe będzie wskazanie szczegółowego uzasadnienia dla dokonania kontroli osobistej. Powoływanie się na ogólne względy porządku i bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej nie spełnia wymogów określonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Brak zmian w tym zakresie naraża Polskę na kolejne przegrane sprawy i ponoszenie dalszych kosztów wypłaty zadośćuczynienia. Rzecznik zwrócił się⁴ w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości.

W odpowiedzi⁵ wskazano, że problematyka kontroli osobistych wobec osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych, w tym zagadnienia związane z uzasadnianiem decyzji, dokumentowaniem, ewidencjonowaniem oraz jej zaskarżaniem, jest przedmiotem prac koncepcyjnych w Ministerstwie. Szczegółowy charakter i kierunek rozwiązań prawnych w tym zakresie nie został jeszcze przesądzony.

⁴ IX.517.1307.2015 z 9 lipca 2020 r.

⁵ Pismo z 11 września 2020 r.

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. Naruszanie praw i wolności w czasie pandemii

Problemem roku 2020 były wprowadzane rozporządzeniami ograniczenia dla praw i wolności konstytucyjnych obywateli.

Formalnym warunkiem dopuszczalności ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela jest uczynienie tego przede wszystkim w ustawie. Samo zaś ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw zakłada zawężenie zakresu danego prawa lub wolności w stosunku do tego, co zostało określone na poziomie Konstytucji. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że 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. Rzecznik wskazał to w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów.

Przepisy stanowione na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konturów konstytucyjnych wolności lub praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie musi w związku z tym zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z powyższymi regułami zerwano jednak wprowadzając przepisy związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Całość ograniczeń wolności lub praw człowieka została przeniesiona zatem z ustawy na poziom rozporządzenia. Uwagę Rzecznika zwraca to, że większość tych ograniczeń, nakazów i zakazów stanowi wierne powtórzenie ograniczeń wolności lub praw człowieka określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski

żywiolowej (nakaz lub zakaz określonego sposobu przemieszczania się; obowiązek poddania się kwarantannie; nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów; nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach; zakaz organizowania lub przeprowadzania imprez masowych; obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów; reglamentacja zaopatrzenia w określone artykuły). Działania legislacyjne miały więc na celu wykreowanie takiego stanu prawnego, który w istocie odpowiada regulacjom obowiązującym w stanie klęski żywiolowej. Równocześnie jednak w sposób formalny ów stan klęski żywiolowej nie został wprowadzony.

Rozporządzenia Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie spełniają konstytucyjnego warunku ich wydania na podstawie upoważnienia ustawowego. Ustawodawca w treści tych upoważnień nie zawarł merytorycznych wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu. W konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności lub praw jednostki.

Wprowadzony rozporządzeniami **zakaz przemieszczania się osób na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej** wkracza w sposób oczywisty w konstytucyjną wolność określoną w art. 52 ust. 1 Konstytucji. Nawet w stanie epidemii musi być stosowany warunek formalny polegający na wprowadzeniu ograniczenia wolności poruszania się w ustawie. Wymaga tego i Konstytucja, i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tymczasem żaden z obowiązków wynikających z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie dotyczy wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta zawiera upoważnienie do ustanowienia w drodze rozporządzenia czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, nie zaś powszechny zakaz przemieszczania się.

Zdefiniowana w art. 53 ust. 2 Konstytucji **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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Tymczasem ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera jakichkolwiek postanowień w tym zakresie. W szczególności podstawy do wprowadzenia ograniczenia w zakresie

wolności publicznego uzewnętrzniania religii nie może stanowić art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – przewidujący możliwość wprowadzenia rozporządzeniem zakazu organizowania innych zgromadzeń ludności. Konstytucja odrębnie traktuje bowiem wolność publicznego uzewnętrzniania religii (art. 53 ust. 5) oraz wolność zgromadzeń (art. 57).

Z art. 41 ust. 1 Konstytucji wynika z kolei, że każdemu zapewnia się **nietykalność osobistą i wolność osobistą**. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Wolność osobista nie ma oczywiście charakteru absolutnego – można ją ograniczyć lub jej pozbawić na podstawie ustawy. Jednakże prawo pozwalające na pozbawienie wolności osobistej bądź jej ograniczenie musi spełniać określone warunki, zarówno te ogólne wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak też szczegółowe określone w jej art. 41 ust. 1. Tymczasem żaden z przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie dawał Ministrowi Zdrowia uprawnienia do wprowadzenia obowiązku **kwarantanny** w stosunku do osób przekraczających granicę. W obowiązującym w dacie wydania tych rozporządzeń stanie prawnym obowiązek poddania się kwarantannie mogła wprowadzić wyłącznie Rada Ministrów. Prowadzi to do wniosku, że działając poza zakresem upoważnienia ustawowego, Minister Zdrowia w sposób samoistny uregulował w rozporządzeniu daleko idące ograniczenia wolności osobistej. Wprowadził obowiązek kwarantanny jedynie z tej przyczyny, że dana osoba przekroczyła granicę państwową, a nie dlatego, że była narażona na zakażenie – jak stanowi ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Kwestia pozyskiwania **danych osobowych**, ich przetwarzania i udostępniania regulowana w tych rozporządzeniach stanowi materię ustawową. Stosownie do art. 51 ust. 1 Konstytucji nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Konstytucja nie pozostawia wątpliwości, że jednostka jedynie na podstawie ustawy może być zobowiązana do ujawnienia informacji jej dotyczących. Tylko ustawa może też określać zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobie. Przepisy tych rozporządzeń naruszyły zatem rażąco art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Rzecznik wskazał również, że całkowity **zakaz organizowania zgromadzeń** wprowadzony przepisami kolejnych rozporządzeń narusza istotę wolności zgromadzeń. Powoduje, że Rzeczpospolita Polska nie tylko przestaje spełniać warunki wymagane dla państwa prawa, lecz przestaje także spełniać warunki wymagane dla państwa

demokratycznego (art. 2 Konstytucji) – skoro zakazane jest korzystanie z podstawowego mechanizmu demokracji, jakim jest wolność zgromadzeń.

Mając na uwadze możliwość wystąpienia ponownego szczytu zachorowań, np. jesienią, Rzecznik przedstawił rekomendacje dotyczące gwarancji podstawowych praw i wolności w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego. Ograniczenia te powinny być dokonywane w ustawie, co zapewni poszanowanie standardów wynikających z Konstytucji i uniemożliwi władzy wykonawczej nadużywanie kompetencji. Akty prawne wprowadzające ograniczenia powinny być poprzedzone procesem konsultacji i publikowane w Dzienniku Ustaw przed ogłoszeniem ich treści przez przedstawicieli Rady Ministrów bądź najpóźniej jednocześnie. Co istotne, ograniczenia te nie powinny naruszać istoty konstytucyjnych praw i w miarę możliwości powinny zapewniać obywatelom szansę korzystania z tych praw w sposób niepowodujący zagrożenia dla życia i zdrowia, np. poprzez wprowadzenie rygorów dotyczących odstępów między uczestnikami zgromadzeń publicznych w miejsce całkowitego zakazu tych zgromadzeń.

Ponadto, zdaniem Rzecznika należy unikać wprowadzania nieprzemyślanych i trudnych do faktycznej realizacji zakazów i ograniczeń, takich jak zakaz samodzielnego poruszania się przez osoby, które nie ukończyły 18. roku życia, zakaz wstępu do lasów czy nakaz poruszania się w odstępie 2 metrów przez osoby najbliższe. Obniża to bowiem zaufanie obywateli do celowości pozostałych ograniczeń i zakazów i wpływa negatywnie na ich efektywność. Wysokość ewentualnych kar administracyjnych nakładanych za nieprzestrzeganie zakazów i ograniczeń powinna być proporcjonalna do możliwości finansowych większości obywateli, co oznacza stosowanie, a nie pomijanie, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Dotychczasowe kary nałożone w oparciu o przepisy rozporządzeń wykraczających poza upoważnienia ustawowe powinny zaś zostać uchylone.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował⁶, że przepisy o ograniczeniach związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych pochodzą z 2009 r., a ponieważ były wcześniej stosowane w umiarkowanym zakresie, nie też były przedmiotem analiz konstytucyjnych, jakie obecnie prowadzi Rzecznik. Użyto tych przepisów z uwagi na konieczność podjęcia natychmiastowych działań związanych ze zwalczaniem epidemii. Minister wskazał też, że konstrukcje prawne przewidziane w ustawie, w pierwszej kolejności należy ocenić pod względem ich skuteczności w zwalczaniu epidemii.

⁶ Pismo z 29 czerwca 2020 r.

Dotychczas ocena ta wypada pozytywnie. Rozwiązania te bowiem pozwoliły na wprowadzenie skutecznych działań ograniczających rozwój epidemii.

W związku z wprowadzonymi w październiku 2020 r. kolejnymi ograniczeniami wolności i praw jednostki, w szczególności w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. Rzecznik po raz kolejny zmuszony był krytycznie odnieść się do działań rządu. Przy pełnym zrozumieniu powagi sytuacji epidemicznej i konieczności podejmowania często drastycznych w odbiorze społecznym kroków, jako organ stojący na straży konstytucyjnych wolności i praw jednostki, nie mógł bowiem zaakceptować formy i treści wprowadzanych ograniczeń.

Rzecznik wskazał na przekraczanie przez Radę Ministrów przyznaných jej kompetencji poprzez wprowadzanie ograniczenia wolności i praw jednostki w formie sprzecznej z Konstytucją. Przykładem jest wprowadzenie **zakazu poruszania się przez osoby, które ukończyły 70. rok życia.** Zakaz ten, w sposób jednoznaczny stanowi ingerencję w wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji), która podlegać może ograniczeniu wyłącznie w drodze ustawy (art. 52 ust. 2 Konstytucji). Rzecznik zwrócił uwagę, że upatrywany przez Radę Ministrów jako podstawa wprowadzenia ww. zakazów art. 46 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 46b pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej jako „ustawa z dnia 8 grudnia 2008 r.”) nie daje Radzie Ministrów kompetencji do wprowadzania zakazu przemieszczania się, a jedynie ograniczenia sposobu przemieszczania się.

Również **tryb,** w jakim wydawano „październikowe” rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z trwającą epidemią narusza konstytucyjny standard stanowienia prawa. Szczególnie widoczne jest to w przypadku rozporządzenia z dnia 23 października 2020 r. Zgodnie z jego 3, wchodziło ono (w swej zasadniczej części) w życie 24 października 2020 r. Jego projektu nie upubliczniono jednak na stronach Rządowego Centrum Legislacji (choć, jak wynika z metadanych dokumentów, które zamieszczone na stronach RCL 26 października, projekt w formie, w której został przyjęty, istniał co najmniej od około godziny 15 w dniu 23 października). Tymczasem, obywatele, na których sferę prawną wpływa przyjęte rozporządzenie, mogli się z jego tekstem po raz pierwszy zapoznać dopiero wraz z publikacją w Dzienniku Ustaw, która nastąpiła na niecałą godzinę przed jego wejściem w życie.

Artykuł 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji przewiduje, że ograniczenia wolności i praw jednostki nie mogą naruszać ich istoty. Na polu realizacji tej normy konstytucyjnej w praktyce Rady Ministrów związanej z wprowadzaniem ograniczeń w czasie stanu epidemii istotnie nastąpiła poprawa (m.in. w zakresie wolności uzewnętrzniania religii). Na innym polu – korzystania z **wolności zgromadzeń** – omawiany problem w dalszym ciągu istniał. Przede wszystkim, nadal utrzymywany był zakaz zgromadzeń spontanicznych, zaś począwszy od 24 października 2020 r., ograniczenia dotyczące pozostałych „typów” zgromadzeń są tego stopnia, że zasadne wydaje się twierdzenie o ingerencji w istotę przedmiotowej wolności. Rzecznik wyraził wątpliwość odnośnie do racjonalności takich regulacji w kontekście innych przepisów rozporządzenia. Zwrócić bowiem należy uwagę, że nadal utrzymane zostało wyłączenie z zakazu organizacji zgromadzeń w stosunku „do spotkań lub zebrań służbowych i zawodowych”. Co bardziej rażące, w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 października 2020 r., rozporządzenie – choć zakazuje zgromadzeń publicznych o liczbie uczestników większej niż 5 osób – pozwala na organizację spotkań w przestrzeniach zamkniętych o liczbie uczestników wynoszącej nawet 20 osób.

Rzecznik zauważył ponadto, że sposób skonstruowania części spośród wprowadzanych ograniczeń nadal pozostawia wiele do życzenia sprawiając, że zamierzone przez autora projektu cele tych ograniczeń nie zostaną zrealizowane, zaś ich wprowadzenie podważa zaufanie obywateli do racjonalności innych ograniczeń. Obok regulacji dotyczących organizowania zgromadzeń, ewidentnym przykładem tego rodzaju ograniczenia jest **ograniczenie poruszania się przez małoletnich do ukończenia 16. roku życia**.

W oparciu o badane w Biurze RPO sprawy indywidualne należy także stwierdzić, że **organy Inspekcji Sanitarnej** w dużej mierze nie zaprzestały działań zmierzających do egzekwowania od obywateli kar nałożonych w oparciu o wykraczające poza ustawowe upoważnienie regulacji rozporządzeń Rady Ministrów. Wyraźnie widoczne są również problemy ze stosowaniem przepisów ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym dotyczących wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Dotyczą one tak istotnych kwestii, jak obliczanie terminów zaskarżenia decyzji, czy rozumienia zasad ogólnych procedury administracyjnej. Rzecznik zwrócił się⁷ do Premiera o stanowisko w sprawie.

⁷ V.7018.910.2020 z 26 października 2020 r.

2. Rozporządzenie w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów

Nieprecyzyjność przepisów stawia pod znakiem zapytania wolność zawodową i prywatną lekarzy a także bezpieczeństwo rodzin, w których oboje partnerzy pracują zawodowo jako lekarze.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów pozwala wojewodzie skierować lekarza na szkolenie specjalizacyjne w placówce, która ma szczególnie duże zapotrzebowanie na lekarzy, z pominięciem wyników postępowania kwalifikacyjnego. Rozporządzenie nie precyzuje, czym jest faktycznego zapotrzebowania w jednostce akredytowanej.

Rzecznik wskazał, że taki przepis nie tylko może ingerować w sytuację rodzinną danego lekarza, ale i w ideę wolności osobistej i zawodowej. W przestrzeni publicznej pojawiają się niepokojące sygnały od lekarzy, że przepisy odbierają im prawo do stanowienia o sobie, czy nawet prawo do wolności. Rzecznik z dużym niepokojem przyjmuje informację, że z tego powodu lekarze rozważają migrację do innych państw, w szczególności w tak trudnym okresie pandemii COVID-19 oraz przy wzmożonym zapotrzebowaniu na personel medyczny.

Podkreślenia wymaga również niejasność w rozporządzeniu co do ewentualnych kosztów przesiedlenia poniesionych przez lekarzy. Nieuregulowany został również tryb odwoławczy od decyzji wojewody lub możliwość automatycznego kontynuowania szkolenia specjalizacyjnego w pierwotnie wybranym ośrodku, do którego lekarz został zakwalifikowany.

Z uwagi na fakt, że nie doszło do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, dla oceny konstytucyjności wprowadzanych ograniczeń aktualne pozostają więc standardy wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dotyczą one wszystkich praw i wolności, w tym także wolności pracy. Wobec powyższego, ograniczenia powyższych wolności mogą być przyjmowane zgodnie z art. 233 ust. 3 Konstytucji – w czasie klęski żywiołowej. Natomiast w innych sytuacjach, tylko w formie ustawy i z zachowaniem regulacji określonych art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Rzecznika w analizowanym rozporządzeniu warunki te nie zostały zachowane – w szczególności forma ustawowa przy ograniczeniu w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁸ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska w sprawie.

⁸ V.7014.46.2020 z 16 listopada 2020 r.

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. Finansowanie akcji #LotDoDomu

W jaki sposób Polacy w pandemii wracali z zagranicy do kraju?

Polska aktywowała Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, którego celem jest współpraca państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych⁹. Dzięki Mechanizmowi część Polaków mogła wrócić do kraju samolotem za darmo – koszt lotu do 75 proc. pokrywała Unia Europejska. Jednak koszty lotów organizowanych przez rząd w ramach wcześniejszej akcji #LotDoDomu były natomiast pokrywane przez samych pasażerów.

Może to budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości. Obywatele, którzy wrócili wcześniej do kraju znajdowali się bowiem w identycznej sytuacji. Rzecznik zwrócił się¹⁰ do Ministra Finansów o informację, czy do resortu finansów wpływają skargi w tej sprawie. Minister wyjaśnił¹¹, że Rada Ministrów podjęła uchwałę¹² w sprawie ustanowienia rządowego programu pomocy #LotdoDomu. Realizuje go Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i to on może odpowiedzieć na pismo Rzecznika. Szef Kancelarii PRM wyjaśnił¹³, że program #LotdoDomu umożliwił powrót o kraju ponad 55 tys. obywateli RP z ponad 70 miejsc na sześciu kontynentach a podróżujący płacili zryczałtowaną stawkę, której wysokość zależała od kierunku, z którego realizowany był przelot: 400-800 PLN w granicach Europy i 1600-2400 PLN za przelot dalekiego zasięgu. Różnica między przychodem z opłat wniesionych przez pasażerów, a rzeczywistym kosztem była pokrywana z budżetu państwa. Pasażerowie, którzy mieli uprzednio wykupione bilety, a których wykorzystanie nie było możliwe ze względu na spowodowane pandemią odwołanie lotów, mają prawo do otrzymania zwrotu środków. Szef Kancelarii PRM poinformował także, że wg danych uzyskanych w PLL LOT, z ogólnej liczby 694 reklamacji dot. różnych aspektów realizacji lotów, tylko 36

⁹ Zob.: <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C611178%2Czrodla-polska-aktywowala-unijny-mechanizmzeby-sprowadzac-obywateli-z> (dostęp: 23.03.2020 r.).

¹⁰ VII.531.38.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

¹¹ Pismo z 9 maja 2020 r.

¹² Uchwała z 15 marca 2020 r. nr 30/2020.

¹³ Pismo z 3 czerwca 2020 r.

dotyczyło oczekiwania zwrotu ceny biletu (tyle osób uznało, że taki powrót do kraju powinien być bezpłatny).

2. Możliwość przekazania kary pozbawienia wolności do wykonania w innym państwie członkowskim UE

Przepisy w sposób nieuzasadniony różnicują sytuację osób skazanych w zależności od tego, kiedy został wydany wyrok skazujący.

Rzecznik zwrócił się¹⁴ do Ministra Sprawiedliwości z postulatem zmiany legislacyjnej związanej z funkcjonowaniem w polskim porządku prawnym decyzji ramowej Rady 2008/909/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej¹⁵. Istotne ograniczenie możliwości zastosowania decyzji ramowej przewiduje nowelizacja Kodeksu postępowania karnego, ustawy o prokuraturze oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym¹⁶ (dalej: „u.z.k.p.k”). Na mocy tej właśnie ustawy do k.p.k. dodane zostały rozdz. 66f i 66g k.p.k. dotyczące przekazywania skazanych w obrocie z innymi państwami członkowskimi UE, lecz zgodnie z jej art. 4 ust. 1, ich zastosowanie jest wyłączone względem orzeczeń wydanych przed dniem 5 grudnia 2011 r. Uzasadnieniem wprowadzenia tego arbitralnego ograniczenia miał być fakt złożenia przez Polskę oświadczenia na podstawie art. 28 ust. 2 decyzji ramowej. Jednakże oświadczenie to zostało złożone po terminie i nie wywołało żadnych skutków prawnych, co potwierdził¹⁷ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Obowiązujący przepis zatem w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację osób skazanych w zależności od tego tylko kiedy został wydany wyrok skazujący. Rzecznik przedstawił więc postulat uchylecia art. 4 ust. 1 u.z.k.p.k.

¹⁴ II.516.3.2020 z 26 października 2020 r.

¹⁵ Dz.Urz. UE z dnia 5 grudnia 2008 r., seria L Nr 327, str. 27.

¹⁶ Ustawa z 16 września 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 240, poz. 1430).

¹⁷ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-573 Popławski.

3. Problem wyczerpywania się sum gwarancyjnych w ubezpieczeniach od odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych

Chodzi o sytuację ofiar ciężkich wypadków komunikacyjnych, które przestały otrzymywać renty, bo wyczerpały się ubezpieczeniowe sumy gwarancyjne. Systemowo problem został rozwiązany ustawą z 2019 r.¹⁸, jednak nie wszystkim ona pomogła.

Chodzi o sytuację osób, które uległy wypadkowi spowodowanemu przez polskiego kierowcę (z polskim ubezpieczeniem) ale poza granicami Polski. Rzecznik ustalił, że od wejścia w życie ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego wpłynęły 24 roszczenia o wypłatę renty szczególnej (stan na dzień 13 marca 2020 r.). Cztery zgłoszenia dotyczyły szkód, które powstały poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Te przypadki, zdaniem Funduszu nie mogą być objęte ustawą z uwagi na treść art. 1 ustawy, która wprost odnosi się do osób poszkodowanych z tytułu szkód powstałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Rzecznika nie ma żadnych przesłanek uzasadniających wykluczenie tej grupy poszkodowanych spod przepisów ustawy o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych. Miejsce powstania szkody nie powinno przesądzać o braku możliwości ubiegania się o rentę szczególną, w sytuacji gdy poszkodowany i sprawca są obywatelami polskimi, a mamy do czynienia z polskim ubezpieczycielem oraz umową ubezpieczenia zawartą na terytorium Polski, podlegającą prawu polskiemu. Istniejące zróżnicowanie w przyznaniu ochrony osobom poszkodowanym poprzez problem wyczerpywania się sum gwarancyjnych, stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości.

Rzecznik zwrócił się¹⁹ do Marszałka Senatu RP o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych, tak aby docelowo mogły być nią objęte także przypadki poszkodowanych z tytułu szkód powstałych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sytuacji gdy zobowiązanym do naprawienia szkody był polski zakład ubezpieczeń.

¹⁸ Ustawa z 19 lipca 2019 r. o szczególnych uprawnieniach osób poszkodowanych w przypadku wyczerpania sumy gwarancyjnej ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2006 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 1631).

¹⁹ V.7000.3.2020 z 15 maja 2020 r.

4. Nierówne traktowanie różnych grup ratowników medycznych w zakresie dodatków do wynagrodzenia

Ratownicy medyczni świadczący usługi medyczne w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień w warunkach stacjonarnych lub dziennych pozbawieni zostali dodatków do wynagrodzenia.

W opinii Rzecznika istnieje więc pilna potrzeba doprecyzowania regulacji o dodatku w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Niepokojące są sygnały, jakie wpłynęły do Biura RPO, że ratownikom medycznym zatrudnionym w szpitalach psychiatrycznych w całej Polsce przysługiwał dodatek do wynagrodzenia w wysokości 1 200 zł miesięcznie, którego osoby te zostały pozbawione. Należy podkreślić, że ta grupa ratowników wykonuje takie same czynności jak ratownicy medyczni zatrudnieni w szpitalach innych niż psychiatryczne. Obawy Rzecznika budzi fakt, że pozbawienie dodatku ratowników medycznych, którzy udzielają świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień, może wpłynąć na jakość i dostępność pacjentów do przedmiotowych świadczeń. Rzecznik zwrócił się²⁰ do Ministra Zdrowia o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie przepisów.

Minister poinformował²¹, że przywołane w piśmie Rzecznika rozporządzenie utraciło moc. Treść obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 4 stycznia 2019 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, jest wynikiem porozumień zawartych w dniach 24 września 2018 r. oraz 9 października 2019 r. pomiędzy Ministrem Zdrowia, a Komitetem Protestacyjnym Ratowników Medycznych oraz Sekcją Krajową Pogotowia Ratunkowego i Ratownictwa Medycznego NSZZ „Solidarność”, zgodnie z którymi przyjęto ustalenia dotyczące podwyżek dla kilku wskazanych grup ratowników medycznych, które następnie zostały wdrożone ww. rozporządzeniu. Porozumienia te nie przewidują podwyżek dla ratowników medycznych udzielających świadczeń opieki zdrowotnej w ramach umów w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień, stąd brak tej grupy zawodowej w przepisach rozporządzenia.

²⁰ V.7014.39.2020 z 28 września 2020 r.

²¹ Pismo z 28 października 2020 r.

Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji

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

1. Ochrona przed dyskryminacją w Polsce – stan prawny i świadomość społeczna

Niemal co trzecia osoba doświadczająca dyskryminacji nic z tym nie zrobiła, a jeśli ludzie podejmowali jakieś działania, to była to przede wszystkim rozmowa z kimś bliskim.

Przygotowany przez Rzecznika raport przedstawia ocenę skuteczności obowiązujących w Polsce przepisów antydyskryminacyjnych z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich, jako niezależnego organu ds. równego traktowania. Uwzględnia przy tym stan świadomości i społecznej percepcji samego zjawiska dyskryminacji. Szczegółowej analizie poddano również uchwaloną przed 10-laty ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniący funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania, na przestrzeni lat zebrał szereg doświadczeń i wniosków, które w tym zakresie mogą być pomocne. Ich analiza prowadzi do konkluzji, że te elementy, które możemy zaliczyć do osiągnięć – jak wprowadzenie tematyki dyskryminacji do głównego nurtu debaty publicznej i zmiana świadomości społecznej o tym zjawisku, także dzięki prowadzonym badaniom, klarowanie się standardu ochrony prawnej w ramach prowadzonych postępowań sądowych, przyjęcie i wdrażanie programów rządowych nakierowanych na pełniejsze przestrzeganie zasady równego traktowania – stanowią jednocześnie wyzwania na przyszłość.

Nadal dyskryminacja bywa błędnie rozumiana, co prowadzi do utrwalania negatywnych stereotypów o różnych grupach społecznych. Regulacje prawne wykazują dość zasadnicze luki, a te obowiązujące wciąż budzą wątpliwości interpretacyjne i są niewystarczające, by zapewnić wszystkim osobom doświadczającym dyskryminacji rzeczywiste wsparcie. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach przeprowadzonego badania. Poziom wiedzy na temat dyskryminacji i jej regulacji przez prawo jest wśród ankietowanych wyjątkowo niski – co najmniej jedna czwarta z nich w gruncie rzeczy nie ma wiedzy na temat obowiązującego prawa antydyskryminacyjnego. Przekłada się to na pozostawianie przejawów dyskryminacji bez odpowiedniej reakcji – niemal jedna trzecia osób doświadczających dyskryminacji nic nie zrobiła w związku z gorszym traktowaniem,

a jeśli osoba dyskryminowana podejmowała jakiekolwiek działania, to była to przede wszystkim rozmowa na ten temat z kimś bliskim (46%), rzadziej – porada u specjalisty (19% badanych), a jeszcze rzadziej zwracano się do mediów (8%) lub organizacji pozarządowych (5%). Podkreślenia wymaga, wynikająca z badania wysoka popularność RPO jako instytucji, do której najczęściej zgłaszane są przypadki nierównego traktowania i to pomimo ograniczonego w zasadzie wyłącznie do relacji wertykalnych mandatu RPO jako niezależnego organu ds. równego traktowania.

Na tej podstawie Rzecznik rekomenduje m.in.: przyjęcie kompleksowej regulacji antydyskryminacyjnej rangi ustawowej, wprowadzenia otwartego katalogu cech prawnie chronionych na gruncie ustawy o równym traktowaniu i wzmocnienie kompetencyjne niezależnego organu do spraw równego traktowania, w szczególności w odniesieniu do horyzontalnego wymiaru zasady równego traktowania²². Rzecznik podejmie działania na rzecz upowszechnienia i przyjęcia do realizacji sformułowanych wniosków.

2. Zasada niedyskryminacji w zatrudnieniu

RPO przypomniał pracodawcom znaczenie zasady niedyskryminacji w sferze zatrudnienia.

W wystąpieniu skierowanym do organizacji pracodawców²³ Rzecznik podkreślił, że przestrzeganie zasady równości i zakazu dyskryminacji nie jest jedynie postulowanym ideałem społecznym, ale stanowi konkretne zobowiązanie prawne, mające bardzo istotny wymiar praktyczny. Obecnie nie budzi wątpliwości, że zorientowanie kultury organizacyjnej na równe traktowanie umożliwia pełne wykorzystanie potencjału wszystkich członków zespołu dla realizacji celów organizacji, przekładając się na jej sukces biznesowy. I choć skala korzyści z tego płynących jest zależna od wielu czynników, różnorodny zespół stanowi niezaprzeczalnie wartość dodaną, na której pominięcie pracodawcy, szczególnie w niełatwej obecnie sytuacji społeczno-gospodarczej, nie mogą sobie pozwolić.

Rzecznik rekomenduje m.in.:

- przeciwdziałanie przejawom ageizmu, utrudniającym pracownikom z długim stażem zawodowym kontynuowanie kariery zawodowej, a osobom młodym – nabywanie

²² Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ochrona-przed-dyskryminacja-w-polsce-stan-prawny-i-swiadomosc-spoieczna>.

²³ XI.801.8.2020 z 2 listopada 2020 r.

wiedzy i umiejętności od kolegów i koleżanek z większym doświadczeniem przez wprowadzenie do zespołów „mentorów”.

- jawność wynagrodzeń na szczeblach kierowniczych oraz „widelki płacowe” na niższych szczeblach jako instrumenty minimalizacji luki płacowej, stanowiącej widoczny przejaw dyskryminacji ze względu na płeć, która oznacza w praktyce niższe wynagrodzenie kobiet w porównaniu do mężczyzn średnio o 900 zł.
- zwiększenie udziału kobiet na stanowiskach kierowniczych przez stosowanie kwot płci. Pomimo lepszego wykształcenia kobietom wciąż trudniej jest osiągać najwyższe szczeble kariery. W konsekwencji, kobiety stanowią jedynie 15,8% członków rad nadzorczych, 13% członków zarządów i zaledwie 6% prezesów zarządów spółek notowanych na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych.

Ponieważ w ocenie Rzecznika różnorodność powinna być postrzegana przez pracodawców jako zasób strategiczny i trwały, rekomenduje on też wprowadzenie kompleksowej polityki równościowej. Jej trzonem powinien być regulamin antydyskryminacyjny, który mógłby funkcjonować w uzupełnieniu do, stosowanego już powszechnie przez pracodawców, regulaminu antymobbingowego.

3. Uwagi RPO do projektu Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030

Celem Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030, przygotowanego przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania ma być wyeliminowanie dyskryminacji z życia społecznego w Polsce..

W ramach uwag ogólnych do Programu Rzecznik wskazał²⁴ po pierwsze, że konsultacje trwały za krótko, przez co nie zapewniono realnej możliwości udziału społeczeństwa obywatelskiego w projektowaniu i konsultowaniu Programu. RPO podkreślił też, że projekt Programu w niewielkim stopniu uwzględnia dotychczasowe doświadczenia, analizy i rekomendacje – w tym organów międzynarodowych i Rzecznika Praw Obywatelskich – przez co nie odnosi się do już zidentyfikowanych problemów i nie wdraża zalecanych sposobów ich rozwiązania. Ponadto Rzecznik zauważył, że priorytetowym celem Programu powinna być poprawa ukształtowania i skuteczności prawnej ochrony przed dyskryminacją, w tym zapisów ustawy o równym traktowaniu. Tymczasem przedstawiony projekt Programu przewidywał podjęcie działań w celu oceny

²⁴ XI.070.8.2020 z 1 grudnia 2020 r.

skuteczności gwarantowanej przez ustawę ochrony, nie uwzględniając przy tym w żaden sposób już wypracowanych wniosków. Niemalże zupełnie pomijał też konieczność zmian w innych przepisach prawa, ograniczając się prawie wyłącznie do tzw. działań „miękkich” – jak promowanie określonych rozwiązań, monitorowanie procesów i edukowanie. Sprzeciw Rzecznika wzbudziło też założenie dotyczące źródeł finansowania Krajowego Programu, tj. przyjęcie, że nowe zadania w obszarze równego traktowania nie pociągną za sobą żadnych dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, a podmioty odpowiedzialne za realizację tych zadań samodzielnie wygospodarują na ten cel niezbędne środki.

Rzecznik podkreślił też, że podejście polegające na określeniu priorytetów i celów Programu w ramach określonych obszarów życia społecznego, bez wyodrębnienia konkretnych grup mniejszościowych, pozostawia przestrzeń do interpretacji pomijających szczególne potrzeby poszczególnych grup społecznych. Co więcej, do takiego pominięcia dochodzi już w samym projekcie Krajowego Programu, który chociaż kilkakrotnie przywołuje w częściach opisowych ogólny obowiązek przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, nie odnosi się w żadnym z konkretnych zadań do poprawy sytuacji prawnej i społecznej osób LGBT (lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych).

Dlatego uwagi szczegółowe Rzecznik przedstawił według innego schematu niż ten przyjęty w projekcie Krajowego Programu, odnosząc się kolejno do poszczególnych przesłanek dyskryminacyjnych, jak **niepełnosprawność, wiek, płeć, orientacja seksualna** czy też **doświadczenie migracyjne**. Wskazał na kluczowe problemy tych grup, które nie zostały w sposób dostateczny i adekwatny uwzględnione w projekcie. W oddzielnym punkcie Rzecznik odniósł się też do kwestii zwalczania **przestępczości motywowanej nienawiścią**.

Rzecznik podkreślił też, że sytuacja pandemii powinna być postrzegana jako szansa na aktualizację priorytetów polityki społecznej. Celem nie powinno być bowiem proste przywrócenie sytuacji sprzed kryzysu. Działania powinny mieć na celu wyeliminowanie systemowych problemów nierówności, przyjęcie rozwiązań opartych na solidarności i sprawiedliwości społecznej.

4. Działania Rzecznika w związku z przestępstwami motywowanymi nienawiścią

Rzecznik z niepokojem odnotowywał kolejne przypadki zachowań, które Kodeks karny penalizuje jako przestępstwa z nienawiści.

W Biurze Rzecznika w 2020 r. podjęto około 90 spraw dotyczących przestępstw i innych zachowań motywowanych nienawiścią **na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym** oraz ze względu na **orientację seksualną i tożsamość płciową**. Nie sposób odnieść tej liczby do oficjalnych statystyk dotyczących skali tego typu przestępczości. Szczegółowe dane na temat liczby postępowań przygotowawczych w tych sprawach w prokuraturach w całym kraju nie są publikowane.

Z kolei rzeczywista skala przestępstw motywowanych uprzedzeniami ze względu na **orientację seksualną, tożsamość płciową, niepełnosprawność, płeć lub wiek pokrzywdzonego**, jest w obecnym stanie prawnym właściwie niemożliwa do zmierzenia. Organy ścigania nie są zobowiązane do uwzględniania uprzedzeniowej motywacji sprawcy w przypadku takich zdarzeń. Z postępowań przygotowawczych monitorowanych przez Rzecznika wynika, że przestępstwa popełniane ze względu na te przesłanki w większości przypadków nie są oznaczane w rejestrze jako przestępstwa z nienawiści, a liczne postępowania są umarzane ze względu na brak znamion czynu zabronionego. Z tego względu Rzecznik niezmiennie podnosi, że przemoc motywowana uprzedzeniami ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, płeć, wiek i niepełnosprawność, a także nawoływanie do nienawiści ze względu na te cechy, muszą być ścigane z urzędu, jako przestępstwa z nienawiści szczególnej wagi, zagrożone wyższym wymiarem kary. Takie zmiany prawne są niezbędne po to, aby zwalczanie przestępczości motywowanej nienawiścią było skuteczniejsze, a wszystkie grupy doświadczające dyskryminacji chronione były w jednakowy sposób.

Przypadki napaści ze względu na rasę pochodzenie etniczne lub narodowe²⁵

Ponad połowa spraw dotyczących przestępstw z nienawiści miała związek z użyciem przemocy wobec osób o różnym **pochodzeniu narodowym** czy etnicznym lub osób utożsamianych z różnym wyznaniem. Interwencje Rzecznika dotyczyły także przypadków tzw. mowy nienawiści, czyli publicznego nawoływania do nienawiści lub publicznego znieważania osób czy grup ze względu na pochodzenie lub wyznanie. Grupą, która szczególnie doświadczyła przemocy ze względu na pochodzenie byli **Ukraińcy**. Rzecznik podjął z urzędu postępowanie wyjaśniające m. in. w sprawie pracownika ochrony jednego z krakowskich supermarketów, który mógł się dopuścić nieuzasadnionego użycia gazu pieprzowego oraz publicznego znieważenia klienta sklepu ze względu na jego ukraińską narodowość w listopadzie 2020 r., oraz sprawę brutalnego ataku na tle ksenofobicznym na małżeństwo pochodzące z Ukrainy w centrum Legnicy. Rzecznik podejmował też interwencje w związku z atakiem na barmankę pochodzenia azjatyckiego na warszawskiej Białoleśce, w sprawie brutalnego ataku na pracownika wietnamskiej restauracji w Jędrzejowie, czy pobicia mężczyzny pochodzenia hinduskiego w Warszawie

Zwracał również uwagę na incydenty związane z możliwą eskalacją przemocy wobec **osób duchownych**. W związku z doniesieniami o pojawieniu się we wrześniu 2020 r. w Szczecinie napisów wzywających do przemocy wobec księży, Rzecznik wystąpił do Komendanta Miejskiego Policji w Szczecinie z prośbą o informację na temat działań podjętych przez funkcjonariuszy Policji w powyższej sprawie.

Rzecznik wyraził także zaniepokojenie skalą napięć społecznych spowodowanych wyrokiem TK z 22 października 2020 r., sygn. (K 1/20). Przejawem tych napięć były m.in. protesty w świątyniach katolickich, polegające na zakłócaniu nabożeństw, zamieszczaniu malunków i haseł na elewacjach kościołów. Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o informację na temat postępowań wszczynanych w związku z takimi zdarzeniami, pytał też, jakie działania prewencyjne podejmowane są w związku z możliwym zagrożeniem ze strony organizacji, które sygnalizowały powołanie specjalnych formacji do obrony kościołów. Zastępca Komendanta Głównego Policji ograniczył się do podania liczby postępowań wszczętych w ww. sprawach w okresie od 22 października do 16 listopada 2020 r., których łącznie było 88. Dotyczyły one w szczególności podejrzenia popełnienia przestępstw polegających na zakłócaniu aktów religijnych, przeszkadzaniu w wykonywaniu aktów religijnych oraz znieważenia przedmiotu czci religijnej. Komendant nie odniósł się natomiast do obaw RPO dotyczących aktywności środowisk zapowiadających obronę kościołów.

²⁵ XI.518.85.2020, XI.518.21.2020, XI.518.63.2020, XI.518.66.2020, XI.518.62.2020, XI.518.79.2020.

Nawoływanie do nienawiści ze względu na pochodzenie narodowe, etniczne i wyznanie w spocie wyborczym

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa po rozpatrzeniu wniesionego przez Rzecznika zażalenia na postanowienie Prokuratora Okręgowego w Warszawie o umorzeniu postępowania w sprawie popełnienia przestępstwa publicznego nawoływania do nienawiści ze względu na rasę, narodowość lub pochodzenie etniczne i wyznanie, polegającego na wyprodukowaniu i opublikowaniu, poprzez zamieszczenie w internecie antyuchodźczego i antymuzułmańskiego **spotu wyborczego** Komitetu Wyborczego Prawa i Sprawiedliwości, będącego częścią kampanii Wybierz #BezpiecznySamorząd, uchylił postanowienie celem dalszego prowadzenia postępowania przygotowawczego. Sąd w uzasadnieniu postanowienia zwrócił uwagę, że „produkowanie materiałów filmowych i ich publiczne prezentowanie, zawierające wskazane w spocie treści – niezależnie od tego czy stanowią one element prowadzonej kampanii wyborczej, czy też nie – mogą powodować u przeciętnego odbiorcy wyobrażenie skutkujące poczuciem zagrożenia i obawą o własne bezpieczeństwo. Ponadto, zapoznając się z treścią kwestionowanego spotu wyborczego, może dojść do próby wytworzenia u odbiorcy błędnego rozumienia pojęć takich jak: „uchodźca”, „migrant”, „muzułmanin”. Odbiorca takiego – jak również podobnego w swej wymowie spotu, może utożsamiać wyżej wskazane pojęcia z zagrożeniem dla swego bezpieczeństwa.”.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Prokurator Okręgowy stwierdzając, że nie doszło do popełnienia przestępstwa, po raz drugi umorzył postępowanie. Rzecznik nie zgodził się z rozstrzygnięciem Prokuratora i wniósł zażalenie na to postanowienie do Prokuratora Regionalnego. W zażaleniu RPO podniósł m.in., że treść spotu wypełniała znamiona przestępstwa publicznego nawoływania do nienawiści – materiał służyć miał bowiem do wzbudzenia uczucia silnej niechęci, złości, braku akceptacji, czy wręcz wrogości do poszczególnych osób lub całych grup społecznych czy wyznaniowych. Zażalenie Rzecznika oczekuje na rozpoznanie.

Analiza skuteczności działań podejmowanych przez organy ścigania w sprawach o przestępstwa motywowane nienawiścią

W wystąpieniu skierowanym w 2019 r. do Prokuratora Generalnego Rzecznik przedstawił listę **30 spraw**, w których działania prokuratur (a zwłaszcza wydawane przez nie postanowienia o umorzeniu postępowania lub odmowie wszczęcia śledztwa), mogły budzić zastrzeżenia co do zgodności ze standardami sformułowanymi m.in. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka²⁶.

²⁶ XI.518.7.2019

Rzecznik poprosił Prokuratora Generalnego o sprawdzenie, czy opisane sprawy prowadzone były prawidłowo i czy wszystkie decyzje prokuratorów znajdowały uzasadnienie w przepisach prawa i zgromadzonym materiale dowodowym. Na sporządzonej przez Rzecznika liście znalazły się zarówno sprawy związane ze **zgromadzeniami publicznymi, podczas których dochodziło do propagowania symboli czy treści rasistowskich lub faszystowskich** oraz publicznego nawoływania do nienawiści na tle narodowościowym, etnicznym lub wyznaniowym, jak i sprawy dotyczące artykułów, wpisów bądź **komentarzy w internecie**, propagujących nienawistne ideologie, nawołujących do nienawiści lub znieważających osoby bądź grupy osób z powodu przypisywanych im cech.

Po analizie wskazanych przez RPO postępowań prokuratura uznała, że w zdecydowanej większości działania prokuratorów były prawidłowe. Tylko w niektórych sprawach, zdaniem prokuratury, decyzja merytoryczna kończąca postępowanie podjęta została przedwcześnie. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi brak jednak było uzasadnienia dla prezentowanego stanowiska. Nie odniesiono się merytorycznie do wątpliwości sygnalizowanych w wystąpieniu Rzecznika, ale także nie wyjaśniono, czy w ogóle zostały one uwzględnione przy ocenie prawidłowości prowadzonych postępowań. Dlatego Rzecznik skierował do Prokuratora Generalnego kolejne wystąpienie, w którym poprosił o udzielenie szczegółowych wyjaśnień na temat wyników przeprowadzonej analizy.

Zastępca Prokuratora Generalnego odmówił udzielenia szczegółowych wyjaśnień twierdząc, że przepisy ustawy o RPO nie przewidują obowiązku przedstawiania Rzecznikowi sprawozdania z podjętych przez jednostki wyższego stopnia czynności nadzorczych, którego ustalenia miałyby dodatkowo podlegać ocenie RPO.

Prokurator Generalny odmówił także przesłania Rzecznikowi informacji statystycznej dotyczącej spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych (ostatnie opublikowane na ten temat informacje dot. roku 2017). Dodał też, że sprawozdania (lub wyciągi) z badań prawidłowości prowadzenia ww. postępowań karnych nie będą umieszczane na stronie internetowej Prokuratury.

Rzecznik podjął polemikę z tym stanowiskiem i przedstawił interpretację przepisów ustawy o RPO, wspartą przykładami z orzecznictwa, i wezwał do udzielenia wyjaśnień w żądanym zakresie. Do tej pory Rzecznik nie uzyskał tych wyjaśnień.

Przykłady spraw dotyczących przestępstw motywowanych uprzedzeniami ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową²⁷

Rzecznik podejmował też – na podstawie skarg kierowanych przez osoby pokrzywdzone lub z urzędu – działania w licznych sprawach dotyczących fizycznej lub

²⁷ XI.518.47.2020, XI.518.59.2020, XI.518.41.2020, XI.518.42.2020

słownej agresji wobec osób LGBT. Przykładowo, Rzecznik interweniował w sprawach: prześladowań homoseksualnego mężczyzny przez sąsiadów **we wsi na Podkarpaciu**; agresji wobec **nastolatków w Walczu** ze względu na tęczy kolor włosów; homofobicznego oznaczenia **okna** pary tej samej płci na warszawskiej kamienicy; **pobicia** pod klubem LGBT w **Krakowie**. W ramach prowadzonych w tych sprawach postępowań wyjaśniających Rzecznik monitorował działania organów ścigania, podnosząc w kierowanych do Policji i prokuratury pismach, że uwzględnienie homo-bi-lub transfobicznego motywu sprawcy jest istotne i może wpłynąć na surowszy wymiar kary, mimo braku szczególnej regulacji prawno-karnej dotyczącej przestępstw motywowanych uprzedzeniami ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

Do Rzecznika skierowano też liczne skargi na pojazdy kampanii „STOP Pedofilii” (zwane w debacie publicznej „**homofobusami**”), które od 2019 r. pojawiają się w różnych miastach Polski, emitując przez megafon treści naruszające godność osób LGBT, m.in. poprzez zrównanie homoseksualności z pedofilią. Rzecznik prowadził w tych sprawach postępowanie wyjaśniające, w tym korespondencję m.in. z Komendantem Stołecznej Policji, pytając o podejmowane przez Policję działania. Otrzymał informację o 7 sprawach, w których jednostki Policji prowadzą czynności wyjaśniające w kierunku naruszenia przez kierowcę tej ciężarówki przepisów kodeksu wykroczeń, oraz o 2 sprawach, w których prokuratorzy rejonowi objęli zdarzenia z udziałem ciężarówek ściganiem z urzędu, w kierunku naruszenia art. 212 § 1 Kodeksu karnego, tj. przestępstwa zniesławienia. Tego typu działanie organów ścigania Rzecznik ocenia pozytywnie.

Mowa nienawiści wobec osób LGBT – dyskryminujące wypowiedzi osób pełniących wysokie funkcje w państwie²⁸

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował szereg działań w związku z pojawiającymi się w toku kampanii przed wyborami na Prezydenta RP i związanej z nią debaty publicznej wypowiedziami wymierzonymi w osoby LGBT, w tym wypowiedziami osób pełniących wysokie funkcje publiczne. RPO przedstawił w tym zakresie swoje stanowisko RPO – sprzeciw wobec homofobicznej mowy wykluczenia i pogardy, w którym wezwał do powstrzymania się od takich działań i podkreślił, że żadne okoliczności, w tym kampania wyborcza, nie mogą być uzasadnieniem dla dehumanizacji grupy społecznej oraz homofobicznej retoryki. Oświadczenie zostało przetłumaczone także na język angielski i przekazane do wybranych współpracujących instytucji międzynarodowych oraz mediów zagranicznych, w związku ze znacznym zainteresowaniem międzynarodowym sytuacją osób LGBT w Polsce.

²⁸ XI.518.58.2019, XI.505.12.2020, XI.505.11.2020

W sprawie homofobicznej wypowiedzi **posła**, do której doszło na antenie programu Telewizji Polskiej, RPO zwrócił się do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o podjęcie stosownych działań. **KRRiT** poinformowała, że zwróciła się do p.o. Prezesa TVP SA o przedstawienie dokumentacji niezbędnej do zajęcia stanowiska, po czym przyjęła wyjaśnienia **Prezesa TVP**, że gość audycji odniósł się wyłącznie do nieuprawnionego, jego zdaniem, wykorzystywania przez środowisko LGBT argumentów związanych z prawami człowieka oraz przekonaniu o posiadaniu praw do szczególnych przywilejów w społeczeństwie. **KRRiT** nie stwierdziła naruszenia przepisów ustawy o radiofonii i telewizji ze strony TVP.

Rzecznik wystąpił również do Komisji Etyki Poselskiej w związku z publicznie dostępną wypowiedzią **posła**, w której poprzez satyryczny rysunek porównał on relacje homoseksualne do przestępstwa zoofilii. Satyryczny charakter wypowiedzi nie może bowiem uzasadniać naruszenia godności osób nieheteronormatywnych, a wypowiedź nie mieściła się w granicach wolności słowa i naruszyła zasady etyki poselskiej. Przewodnicząca Komisji Etyki Poselskiej poinformowała Rzecznika, że podjęła inicjatywę rozpatrzenia zgłoszonej przez RPO sprawy.

5. Kompleksowa strategia przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści

W 2020 r. ani obowiązujące prawo, ani praktyka nie uległy istotnym zmianom, które przeciwdziałałyby przestępstwom z nienawiści.

W 2019 r. Rzecznik przedstawił Premierowi²⁹ w 20 punktach propozycje systemowych zmian w prawie i praktyce. Mogłyby się one stać przyczynkiem do podjęcia przez administrację rządową dyskusji na temat spójnej polityki zwalczania przestępczości motywowanej nienawiścią. Niestety, w 2020 r. ani obowiązujące prawo, ani praktyka nie uległy istotnym zmianom, które przeciwdziałałyby temu groźnemu społecznie zjawisku. Wydarzenia w Polsce i na świecie dostarczają zaś licznych dowodów na to, że stworzenie kompleksowej polityki zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią rasową i uprzedzeniami na tle narodowości, pochodzenia etnicznego, wyznania, a także orientacji i tożsamości seksualnej, wieku czy niepełnosprawności jest sprawą pilną.

Zdaniem Rzecznika w dalszym ciągu niezbędne jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej w kierunku **zmiany art. 119 § 1, art. 256 § 1 i art. 257 Kodeksu karnego** w taki sposób, aby przestępstwa motywowane uprzedzeniami również na innym tle niż rasa, pochodzenie narodowe lub etniczne, wyznanie i bezwyznaniowość, były ścigane

²⁹ XI.518.50.2017 z 19 lutego 2019 r. i 30 czerwca 2020 r.

z urzędu i karane jako kwalifikowana forma zachowań przestępczych. Obowiązek ujawniania motywów działania sprawcy oraz jego surowszego karania powinien zostać rozszerzony również na przestępstwa motywowane nienawiścią popełniane ze względu na niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną i tożsamość płciową.

Rzecznik przypomniiał, że art. 13 Konstytucji zakazuje istnienia organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową. Wprowadzenie regulacji zakazującej działalności organizacji nazistowskich, faszystowskich, komunistycznych, rasistowskich i ksenofobicznych w pierwszym rozdziale Konstytucji świadczy o doniosłości ustrojowej tego zakazu, a także gwarancji dla demokratycznego ustroju państwa i poszanowania godności człowieka. Konieczna jest implementacja do polskiego porządku prawnego zalecenia wydanego w stosunku do Polski przez Komitet ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej (CERD) dotyczącego **penalizacji członkostwa w organizacjach promujących lub podlegających do nienawiści rasowej czy uczestnictwa we wszelkich rodzajach tego typu działaniach**. Dotychczas nie podjęto prac legislacyjnych mogących doprowadzić do zmian w tym zakresie.

Obecnie nie istnieje też ustawowa **definicja mowy nienawiści**. Wprowadzenie do Kodeksu karnego definicji tego przestępstwa, czyli *de facto* dookreślenie znamion czynu zabronionego, stanowiłoby ułatwienie dla organów ścigania i sądów, a ponadto realizowałoby zasadę pewności prawa.

Rzecznik przedstawił także rekomendacje dotyczące **walki z mową nienawiści w internecie**. Przede wszystkim zasadne jest utworzenie kodeksów dobrych praktyk przez dostawców usług internetowych, ale też przez organizacje pozarządowe, w tym, w szczególności, przez organizacje handlowe, zawodowe lub konsumenckie. Wskazane byłoby także powołanie niezależnych punktów kontaktowych i organów doradczych, które będą czuwały nad egzekwowaniem obowiązków dostawców usług internetowych, w tym również obowiązków związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się mowy nienawiści oraz uświadomienie administratorom komercyjnych internetowych portali informacyjnych szerokiego zakresu obowiązków (moderowanie, filtrowanie, usuwanie komentarzy) w odniesieniu do wpisów, które mogą stanowić mowę nienawiści. Istotne jest też wprowadzenie po stronie usługodawców internetowych obowiązku zawiadamiania organów ścigania w przypadku działań stanowiących mowę nienawiści – pod groźbą proporcjonalnej sankcji administracyjnej.

W ocenie Rzecznika odpowiednio przygotowane i profesjonalnie przeprowadzone **kampanie, szkolenia i warsztaty** stanowią obecnie jedyną szansę na to, aby uświadomić społeczeństwu, jak szkodliwa i niebezpieczna jest mowa nienawiści. Tylko tak można odwrócić zjawisko zmniejszania się wrażliwości społecznej na negatywne treści obecne w przestrzeni publicznej (desensytyzacji). Szczególnie cenne są kampanie edukacyjne w postaci wypowiedzi potępiających mowę nienawiści oraz przeciwdziałających dezinformacji, stereotypizacji i stygmatyzacji grup narażonych na mowę nienawiści (tzw. *counter-speech*) Udział autorytetów publicznych w takich kampaniach jest przy tym nie do przecenienia.

Język nienawiści, przetwarzany przez wszystkie media, obecny jest także w **radiu i telewizji**. Wynikający z art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji zakaz propagowania w audycjach i innych przekazach medialnych działań sprzecznych z prawem, w tym w szczególności treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość, nie wyeliminuje języka nienawiści z przestrzeni medialnej, jeśli nie pójdą za nim konkretne działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W opinii Rzecznika Rada powinna zatem niezwłocznie zaangażować się w walkę z mową nienawiści, choćby poprzez inicjowanie i wspieranie samoregulacji w zakresie dostarczania usług medialnych.

Ponadto konieczna jest kompleksowa, zewnętrzna analizy działalności **Komisji Etyki Poselskiej** w przedmiocie reakcji na mowę nienawiści, jak również dokonanie kompleksowej analizy działalności prokuratury w zakresie walki z mową nienawiści, m.in. pod kątem realizacji wytycznych Prokuratora Generalnego z dnia 26 lutego 2014 r. w zakresie prowadzenia postępowań o przestępstwa z nienawiści, a także rozważenie aktualizacji tych wytycznych, szczególnie w kontekście obejmowania ochroną osób indywidualnych pełniących funkcje publiczne, dotkniętych zmasowanymi aktami przemocy werbalnej. Wreszcie, niezwykle potrzebne jest zaangażowanie **władz miast** oraz innych jednostek samorządu terytorialnego na rzecz walki z mową nienawiści (na poziomie edukacji w szkołach oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi).

Rzecznik dwukrotnie przedstawiał te rekomendacje Premierowi. Nie otrzymał merytorycznej odpowiedzi. Rzecznik został jedynie powiadomiony o przekazaniu sprawy do Pełnomocniczce Rządu ds. Równego Traktowania.

6. Uchwały wybranych jednostek samorządu terytorialnego o przeciwdziałaniu tzw. „ideologii LGBT”

W związku z przyjmowaniem przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwał o „przeciwdziałaniu ideologii LGBT” Rzecznik skierował do wojewódzkich sądów administracyjnych 9 skarg na uchwały

Skargi RPO dotyczyły uchwał gmin: Istebna (woj. śląskie)³⁰, Lipinki (woj. małopolskie)³¹, Klwów (woj. mazowieckie)³², Serniki (woj. lubelskie)³³, Niebylec (woj. podkarpackie)³⁴, Osiek (woj. świętokrzyskie)³⁵; powiaty rycki (woj. lubelskie)³⁶ i tarnowski (woj. małopolskie)³⁷ oraz przez Sejmik Województwa Lubelskiego³⁸.

W ocenie Rzecznika akty te są sprzeczne z konstytucyjną zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa; stanowią władczą dyspozycję dla organów wykonawczych gminy i innych organów podległych, do której formułowania organy nie miały prawa; dyskryminują osoby nieheteronormatywne i transpłciowe, wykluczając je ze wspólnoty samorządowej; a także ograniczają prawa i wolności mieszkańców gminy – ich prawo do życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi, prawo do nauki, prawo do nauczania oraz prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem – w sposób bezprawny, gdyż ograniczenia tych praw i wolności mogą nastąpić tylko w ustawie.

Z dziewięciu spraw w czterech WSA – w Gliwicach, WSA w Warszawie (wydział zamiejscowy w Radomiu), WSA w Lublinie oraz WSA w Kielcach – wydały wyroki o unieważnieniu zaskarżonych uchwał odpowiednio Rady Gminy Istebna, Rady Gminy Klwów, Rady Gminy Serniki oraz Rady Miasta Osiek, uwzględniając wszystkie przedstawione w skargach zarzuty³⁹. W trzech sprawach WSA w Rzeszowie i WSA w Krakowie wydały postanowienia o odrzuceniu skarg. Rzecznik zaskarżył już kasacyjnie postanowienia WSA w Krakowie w sprawie ze skarg na uchwały Rady Gminy Lipinki

³⁰ XI.505.31.2019 z 9 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 15/20

³¹ XI.505.32.2019 z 9 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 105/20

³² XI.505.34.2019 z 9 grudnia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 42/20

³³ XI.505.30.2019 z 9 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Lu 7/20

³⁴ XI.505.33.2019 z 9 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 27/20

³⁵ XI.505.5.2020 z 9 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 382/20

³⁶ XI.505.2.2020 z 9 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 312/20

³⁷ XI.505.1.2020 z 9 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 360/20

³⁸ XI.505.4.2020 z 7 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 240/20

³⁹ Wyroki z 14 lipca 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 15/20), 15 lipca 2020 r. (VIII SA/Wa 42/20), 6 sierpnia 2020 r. (III SA/Lu 7/20), 11 września 2020 r. (II SA/Ke 382/20)

i Rady Powiatu Tarnowskiego oraz WSA w Rzeszowie w sprawie ze skargi na uchwałę Rady Gminy Niebylec.

Kwestia przyjmowania przez polskie organy samorządowe uchwał o „przeciwdziałaniu ideologii LGBT” stała się też przedmiotem zainteresowania i działań organizacji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej. W rezolucji z 18 grudnia 2019 r. w sprawie dyskryminacji osób LGBTI i nawoływania do nienawiści do nich w sferze publicznej, w tym stref wolnych od LGBTI Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską do monitorowania wykorzystania wszystkich unijnych źródeł finansowania przez Polskę, w związku z przyjmowaniem przez organy samorządowe uchwał tego typu. Realizując to zobowiązanie, 27 maja Dyrektorzy Generalni Komisji Europejskiej zwrócili się do marszałków województw, na których obszarze przyjęto te uchwały (tj. świętokrzyskiego, małopolskiego, łódzkiego, lubelskiego i podkarpackiego) oraz do Ministra ds. Funduszy i Polityki Regionalnej o wyjaśnienia, czy fundusze UE są wydatkowane zgodnie z horyzontalną zasadą niedyskryminacji, w samorządach które przyjęły dyskryminujące uchwały.

W związku z pismem Komisji Europejskiej, Rzecznik skierował wystąpienie generalnie do wszystkich jego adresatów (tj. Ministra ds. Funduszy i Polityki Regionalnej oraz wskazanych marszałków województw), a także do organów wykonawczych wszystkich 56 samorządów, które przyjęły uchwały dyskryminujące osoby LGBT⁴⁰. Rzecznik podkreślił w tych pismach, jakie znaczenie ma dla Polski wsparcie z funduszy UE, czym grozi ryzyko utraty zaufania ze strony unijnych instytucji i innych państw członkowskich oraz jakie fundamentalne znaczenie ma w prawie UE zasada niedyskryminacji. Wezwał więc samorządy, które przyjęły uchwały „anty-LGBT”, do wycofania się z nich, a panią minister i marszałków poprosił o zabranie stanowiska i udostępnienie odpowiedzi udzielonych Komisji Europejskiej.

Wystąpienie Rzecznika do Ministra ds. Funduszy i Polityki Regionalnej pozostało bez odpowiedzi. Marszałkowie oraz organy wykonawcze gmin i powiatów, którym Rzecznik przekazał swoje uwagi i postulaty, pisali natomiast, że uchwały nie dotyczą i nie dyskryminują osób LGBT, a stanowią jedynie wyrażenie stanowiska radnych w kwestii „ideologii LGBT” i sprzeciwu wobec jej radykalnych postulatów. Warto odnotować, że argumentacja ta pozostaje w sprzeczności z oceną wyrażoną już przez cztery WSA, które stwierdzając nieważność zaskarżonych uchwał o „przeciwdziałaniu ideologii LGBT”

⁴⁰ XI.505.10.2020 z 5 czerwca 2020 r.

podkreśliły, że pojęcie to nie może być interpretowane w oderwaniu od osób, a zatem dotyczy i dotyczy osób nieheteronormatywnych i transpłciowych.

7. Edukacja antydyskryminacyjna

Rzetelna i powszechna edukacja antydyskryminacyjna jest niezbędna do zapewnienia bezpieczeństwa i równego traktowania wszystkich uczniów.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika z października 2019 r., Minister Edukacji Narodowej stwierdził, że edukacja antydyskryminacyjna jest w polskich szkołach realizowana w sposób satysfakcjonujący. Zdaniem Rzecznika nie jest to pogląd uzasadniony.

Rzecznik sformułował także uwagi dotyczące kontroli przeprowadzonych przez kuratorów oświaty w szkołach, które w październiku 2018 r. wzięły udział w akcji „**Tęczowy Piątek**”. W odpowiedzi Minister ustosunkował się jednak wyłącznie do jednej z poruszonych kwestii, tj. do podstaw przeprowadzenia wskazanych kontroli. Bez komentarza pozostały natomiast uwagi RPO co do sposobu przeprowadzenia kontroli przez kuratorów, a także wniosków i zaleceń formułowanych w ich wyniku. Ponadto Rzecznik nie może zgodzić się z wnioskiem Ministra, że art. 86 Prawa oświatowego, określający warunki podjęcia przez szkołę współpracy z organizacją społeczną, należy interpretować w świetle „niewzruszalnych praw podmiotowych każdego rodzica w stosunku do swojego dziecka”. Przepis ten określa procedurę rozszerzenia oferty dydaktycznej szkoły, obejmującą m.in. konieczność uzyskania pozytywnej opinii rady rodziców co do współpracy z daną organizacją. Każdy rodzic ma prawo zwolnić dziecko z **dodatkowych zajęć** zorganizowanych w ramach takiej współpracy, ale w ocenie Rzecznika brak jest podstaw do stwierdzenia, że do prowadzenia takich zajęć konieczna jest zgoda każdego rodzica. Taka rozszerzająca wykładnia art. 86 ust. 2 Prawa oświatowego ma bowiem negatywne skutki dla korzystnego dla uczniów rozwijania oferty edukacyjno-wychowawczej szkoły poprzez współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Przyjęcie ministerialnej interpretacji skutkuje nie tylko wyłączeniem poszczególnych uczniów z zajęć, ale też ograniczeniem oferty edukacyjnej również wobec tych dzieci, których rodzice życzyliby sobie, by była ona realizowana przez szkołę, mieszcząc się w wartościach, jakie w procesie nauczania mają być upowszechniane zgodnie z obowiązującym prawem.

Rzecznik zlecił w 2020 r. badanie społeczne w zakresie równego traktowania w szkołach. Wyniki zostaną opracowane i opublikowane w 2021 r.

W 2020 r. do Rzecznika wpływały **skargi od rodziców oraz nauczycieli** zaniepokojonych oświadczeniami składanymi przez niektórych rodziców, w których deklarują oni brak zgody na uczestnictwo ich dziecka w jakichkolwiek lekcjach, zajęciach czy wydarzeniach, których: „program w całości lub częściowo nawiązuje do [...] zagadnień: edukacji seksualnej, antykoncepcji, profilaktyki ciąż wśród nieletnich i chorób przenoszonych drogą płciową, dojrzewanie i dorastanie, równość, tolerancja, różnorodność, przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniu, przeciwdziałanie przemocy, LGBT, homofobia, tożsamość płciowa, gender”. W oświadczeniu znajduje się także zobowiązanie do „zawiadomienia odpowiednich instytucji państwowych (kuratorów oświaty i Ministra Edukacji Narodowej) o przypadkach lub próbach organizacji tego typu wydarzeń na terenie szkoły”.

Przywołane fragmenty oświadczenia budzą wątpliwości co do jego skuteczności, w świetle przepisów prawa regulujących system oświaty i ustanawiających obowiązkową podstawę programową. Zgodnie ze stanowiskiem MEN równość, tolerancja, przeciwdziałanie przemocy i okazywanie szacunku wobec odmienności jest wykładana w ramach przedmiotów obowiązkowych, które w ten sposób w sposób wystarczający obejmują treści z obszaru edukacji antydyskryminacyjnej. Tymczasem zagadnienia te zostały wprost wymienione w przywołanym oświadczeniu jako treści, z którymi w żadnym wypadku dziecko nie może być zaznajamiane. Niejasnym pozostaje więc, w jaki sposób nauczyciele i dyrektorzy szkół powinni postępować w obliczu takich – i im podobnych – deklaracji rodziców. Obawy te znalazły swój wyraz we wnioskach do RPO, w których obywatele proszą o wyjaśnienie, jak daleko sięga prawo rodziców do wpływania na system edukacji, wynikające z prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. Rzecznik podkreślił, że żądanie **zwolnienia dziecka z lekcji** obejmujących m.in. takie zagadnienia jak „równość, tolerancja, różnorodność, przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniu, przeciwdziałanie przemocy” należy uznać za przekraczające granice uprawnień rodziców.

Rzecznik ponownie zwrócił się⁴¹ do Ministra Edukacji Narodowej o zajęcie stanowiska w kwestiach, które pozostały do tej pory bez odpowiedzi. Minister podtrzymał⁴² stanowisko i ponownie nie ustosunkował się wprost do pytań Rzecznika.

⁴¹ XI.800.3.2017 z 20 stycznia 2020 r.

⁴² Pismo z 26 lutego 2020 r.

W ocenie resortu edukacji każdy rodzic mimo swojej reprezentacji w postaci rady rodziców ma prawo do niewyrażenia zgody na udział dziecka w proponowanych dodatkowych projektach. Ma prawo też wyrazić swoje zastrzeżenia do działalności szkoły, a swoje obawy zgłosić do dyrektora szkoły, który sprawuje bezpośredni nadzór pedagogiczny.

Rzecznik nie kwestionuje uprawnień rodziców, ma jednak wątpliwości co do ich granic. Trudno wyobrazić sobie bowiem niezakłócone funkcjonowanie systemu oświaty w sytuacji, gdy każdy rodzic mógłby podważać wszelkie działania edukacyjne i wychowawcze szkoły ze względu na swoje własne przekonania.

Stojąc niezmiennie na stanowisku, że rzetelna i powszechna edukacja antydyskryminacyjna jest niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa i równego traktowania wszystkich uczniów w szkołach, Rzecznik zwrócił się w tej sprawie bezpośrednio do szkół nauczycieli, nauczycielek, szkół i innych pracowników i pracowniczek oświaty, listem otwartym z okazji Dnia Edukacji Narodowej⁴³.

8. Dostępność infolinii Narodowego Funduszu Zdrowia dla osób z dysfunkcją słuchu

Do Biura RPO wpływały skargi na nieefektywność działań informacyjnych dotyczących koronawirusa oraz możliwości uzyskania pomocy przez osoby głuche i niedosłyszące.

Najczęściej zgłaszano problemem braku dostępności infolinii NFZ dla osób z dysfunkcją słuchu. Z usług tłumaczy języka migowego można skorzystać jedynie w dni powszednie w określonych godzinach, a nie w formule 24/7. Rzecznik zwracał również uwagę na niedostępność konferencji prasowych i komunikatów organów państwowych odpowiedzialnych za informowanie obywateli o sytuacji w kraju. Nie wszystkie zaopatrzone były w czasie rzeczywistym w tłumaczenie na język migowy, a tam, gdzie takie tłumaczenie było zapewnione, okienko, w którym pojawia się tłumacz, było tak małe, że uniemożliwiało to zapoznanie się z informacją. Rzecznik zwrócił się⁴⁴ do Ministra Zdrowia o zagwarantowanie osobom głuchym i słabosłyszącym prawa pozyskiwania informacji na zasadzie równości z innymi osobami. Minister odpowiedział⁴⁵, że

⁴³ List otwarty RPO do szkół, nauczycielek i nauczycieli, pracowników oświaty z 14 października 2020 r., dostępny w wersji elektronicznej na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/list-otwarty-rpo-do-nauczycieli>.

⁴⁴ XI.812.4.2020 z 25 marca 2020 r.

⁴⁵ Pismo z 10 kwietnia 2020 r.

konsultantka Telefonicznej Informacja Pacjenta, która posługuje się językiem migowym, jest dostępna we wszystkie dni robocze od godz. 8.00 do 16.00. Poza tymi godzinami oraz w święta osoby głuche i niedosłyszające mogą się kontaktować z TIP drogą mailową lub poprzez czat tekstowy.

9. Dostęp do informacji o działaniach władz publicznych oraz możliwości uzyskania pomocy w przypadku zagrożenia zachorowaniem na COVID-19

Omówienie: art. 61 ust.1 – Prawo dostępu do informacji publicznej.

10. Najważniejsze postulaty poprawy sytuacji prawnej osób LGBTI

Z jakimi problemami prawnymi mierzą się osoby LGBT w Polsce i jakie są najważniejsze postulaty poprawy obecnej sytuacji?

Z okazji obchodzonego corocznie Międzynarodowego Dnia Przeciw Homofobii, Transfobii i Bifobii Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał te postulaty kierując 13 wystąpień generalnych. Rekomendacje te zostały wcześniej sformułowane i omówione przez Rzecznika w raporcie „Sytuacja prawna osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce”. Wpływające do Biura RPO skargi oraz dane pochodzące z innych źródeł potwierdzają bowiem nieskuteczność krajowego systemu ochrony prawnej tej grupy społecznej. Chociaż międzynarodowy standard ochrony praw osób LGBT rozwija się, m.in. dzięki orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej, poziom realizacji tego standardu w przepisach prawa oraz praktyce jego stosowania w Polsce nie zmienia się od lat.

Wśród adresatów wystąpień znaleźli się⁴⁶:

- Minister Sprawiedliwości – do którego Rzecznik zwrócił się w sprawie nowelizacji Kodeksu Karnego⁴⁷, tak aby zapewniał ochronę przed **przestępstwami z nienawiści** motywowanymi homo-bi-i-transfobią oraz w sprawie instytucjonalizacji związków partnerskich osób tej samej płci, w celu realizacji prawa wszystkich osób do ochrony życia prywatnego i rodzinnego.
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – którego Rzecznik poprosił o wyjaśnienie sytuacji prawnej urodzonych za granicą **małoletnich obywateli RP**, których

⁴⁶ XI.503.3.2020 z 14 maja 2020 r.

⁴⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444).

rodzice są tej samej płci oraz o zapewnienie pełnej realizacji wolności zgromadzeń publicznych, poprzez odpowiednie zabezpieczenie marszów równości.

- Minister Edukacji Narodowej – do którego Rzecznik zwrócił się o uzupełnienie podstawy programowej dla wszystkich typów szkół o treści dotyczące praw człowieka i edukacji antydyskryminacyjnej, zgodnej z międzynarodowymi standardami.
- Minister Obrony Narodowej – do którego Rzecznik zwrócił się o zmianę rozporządzenia w sprawie orzekania o zdolności do **czynnej służby wojskowej** oraz trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach, w celu wyeliminowania „transseksualizmu” z listy chorób uniemożliwiających czynną służbę wojskową.
- Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej – do którego Rzecznik zwrócił się w sprawie sytuacji osób transpłciowych postulując zmianę rozporządzenia w sprawie **świadczenia pracy**⁴⁸, w celu umożliwienia otrzymania świadectwa ze zmienionymi danymi osobowymi po uzyskaniu orzeczenia sądu o ustaleniu płci zgodnej z ich tożsamością płciową.
- Minister Zdrowia – do którego Rzecznik zwrócił się w sprawie ustanowienia **zakazu wszelkich praktyk konwersyjnych** opartych na założeniu, że osoby LGBT można wyleczyć; w sprawie uregulowania sytuacji prawnej osób interpłciowych, w tym wprowadzenie **zakazu przeprowadzania operacji „normalizujących”** płeć bez świadomej zgody, gdy taka interwencja nie jest konieczna ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia oraz w sprawie ochrony praw pacjentów i pacjentek LGBTI, w tym konieczności odpowiedniej nowelizacji ustawy o prawach pacjentach i Rzeczniku Praw Pacjenta⁴⁹ oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania⁵⁰;
- Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania – w wystąpieniu do której Rzecznik podkreślił, że konieczne jest zwiększenie ochrony przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową poprzez odpowiednią nowelizację ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania oraz ratyfikację Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵¹.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1862).

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 849).

⁵⁰ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219).

⁵¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284).

- Rzecznik Praw Dziecka – któremu RPO zwrócił uwagę na pilną potrzebę zagwarantowania ochrony **praw i bezpieczeństwa dzieci i nastolatków LGBT+** oraz dzieci, których rodzice są tej samej płci.
- Rzecznik Praw Pacjenta – któremu RPO przedstawił postulat nowelizacji ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tak aby każda dyskryminacja, w tym ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, uznawana była za **naruszenie praw pacjenta** i aby możliwe było dochodzenie zadośćuczynienia na gruncie tej ustawy;
- Komendant Główny Policji – do którego Rzecznik zwrócił się w sprawie zapewnienia jak najpełniejszej ochrony przed przestępstwami z nienawiści wobec osób LGBT+, poprzez uwzględnianie homo-bi-lub-transfobicznego **motywu sprawców** w działaniach organów ścigania; a także w sprawie zabezpieczenia marszów równości.
- Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – do którego Rzecznik zwrócił się w sprawie przeciwdziałania **mowie nienawiści**, oraz ochrony przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową w materiałach reklamowych, audycjach i innych przekazach;
- Szef Urzędu ds. Cudzoziemców i Komendant Straży Granicznej – do których Rzecznik zwrócił się w sprawie gwarancji realizacji prawa do ubiegania się o **ochronę międzynarodową** przez osoby prześladowane ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową.

W odpowiedziach:

- Komendant Główny Policji zapewnił⁵², że Policja jest odpowiednio szkolona do zwalczania przestępstw z nienawiści ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, a homofobiczny motyw sprawcy jest przez Policję uwzględniany. Stanowisko to nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce działania organów ścigania, którą Rzecznik obserwuje.
- Szef Urzędu ds. Cudzoziemców przedstawił⁵³ informacje statystyczne o postępowaniach z 2019 r. o przyznanie ochrony międzynarodowej ze względu na prześladowania związane z orientacją seksualną lub tożsamością płciową w kraju pochodzenia, wskazując, że wydano w tych postępowaniach 16 decyzji, w tym 3 pozytywne. Rzecznik będzie monitorował dalsze działania UdsC w tym zakresie.

⁵² Pismo z 21 maja 2020 r.

⁵³ Pismo z 3 czerwca 2020 r.

- Rzecznik Praw Pacjenta wskazał⁵⁴, że w jego ocenie obecnie obowiązują przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Pacjenta i prawach pacjenta w sposób wystarczający chronią przed nierównym traktowaniem pacjentów nieheteronormatywnych i transpłciowych, a także podkreślił znaczenie edukacji personelu medycznego. Skargi wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich od pacjentów i pacjentek LGBT nie pozwalają zgodzić się z powyższym stanowiskiem.
- Minister Obrony Narodowej wskazał⁵⁵, że trwają obecnie prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie orzekania o zdolności do czynnej służby wojskowej oraz trybu postępowania komisji lekarskich w tych sprawach⁵⁶. Nie odniósł się jednak do postulatu Rzecznika, tj. wykreślenia transseksualizmu z ujętej w tym rozporządzeniu listy chorób uniemożliwiających podjęcie służbę wojskową. Konieczne jest więc dalsze monitorowanie prac nad rozporządzeniem.
- Minister Edukacji Narodowej zapewnił⁵⁷ ponownie, że treści dotyczące praw człowieka i edukacji antydyskryminacyjnej znajdują swoje miejsce w obecnych podstawach programowych kształcenia ogólnego, a dyrektorzy, nauczyciele i kuratorzy oświaty są odpowiedzialni za to, by zapewnić bezpieczeństwo w szkole wszystkim uczniom oraz reagować w sytuacjach zagrożenia. Wyniki prowadzonych badań oraz wpływające do Rzecznika skargi nie pozwalają zgodzić się z powyższym stanowiskiem Ministra (zob. „Edukacja antydyskryminacyjna”)
- Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wskazał⁵⁸, że wyliczenie zawarte w treści art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji⁵⁹ nie stanowi katalogu zamkniętego, a zatem może obejmować orientację seksualną. A w związku z przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. polski ustawodawca będzie zobowiązany znowelizować art. 18 tak, aby audiowizualne usługi medialne nie zawierały nawoływania do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób lub członka grupy ze względów, o których mowa w art. 21 Karty Praw Podstawowych (wymienia on przesłankę orientacji seksualnej wprost). Rzecznik monitoruje prace nad tą nowelizacją.

⁵⁴ Pismo z 12 czerwca 2020 r.

⁵⁵ Pismo z 10 czerwca 2020 r.

⁵⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 258.

⁵⁷ Pismo z 17 czerwca 2020 r.

⁵⁸ Pismo z 24 czerwca 2020 r.

⁵⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r. poz. 805).

- Minister Zdrowia podkreślił⁶⁰, że homoseksualność nie jest zaburzeniem, ani chorobą, a wszelkie przejawy dyskryminacji wobec pacjentów wymagają potępienia. Minister nie sprawuje jednak nadzoru nad zawodami psychologa i psychoterapeuty, a zatem nie ma podstaw do wprowadzenia zakazu tzw. terapii konwersyjnych („leczenia” z homoseksualności). Rzecznik zwrócił się więc w tej sprawie do Premiera (zob. „Brak zakazu terapii konwersyjnych”).
- Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że istnieją poważne wątpliwości co do sposobu wdrożenia rekomendowanej przez RPO zmiany rozporządzenia dotyczącego świadectw pracy, tak aby osoby transpłciowe otrzymywały świadectwa na nowe dane osobowe. Ponieważ uzyskanie takiej zmiany jest możliwe w przypadku dyplomów ukończenia szkół i szkół wyższych, Minister wystąpił do Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w celu uzyskania informacji dotyczących funkcjonowania tych przepisów. Rzecznik monitoruje dalszy przebieg sprawy.
- Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania wskazał⁶¹, że analiza obowiązujących przepisów pozwala stwierdzić, iż polskie prawo i praktyka jego stosowania w sposób wystarczający chronią prawa osób nieheteroseksualnych i transpłciowych, pod warunkiem, że takie osoby korzystają z przysługującej im ochrony prawnej. Przestrzeganie zasady niedyskryminacji jest w ocenie Pełnomocnika zapewnione w daleko idącym zakresie – zarówno od strony materialnej, procesowej, jak i instytucjonalnej. Stanowisko to nie znajduje żadnego uzasadnienia w świetle dostępnych informacji o faktycznej sytuacji osób LGBT w Polsce. Rzecznik przedstawił⁶² więc polemikę, zwracając ponownie uwagę na główne problemy prawne osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, odwołując się przy tym do Strategii Komisji Europejskiej na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025, którą Pełnomocnik powinna uwzględnić w swych działaniach, w tym Krajowym Programie Działać na Rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030.

Odpowiedzi nie wystosowali do tej pory: Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rzecznik Praw Dziecka.

⁶⁰ Pismo z 1 lipca 2020 r.

⁶¹ Pismo z 24 lipca 2020 r.

⁶² XI.503.3.2020 z 16 listopada 2020 r.

11. Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu niepracowniczym ze względu na tożsamość płciową

Osoby transpłciowe mierzą się na rynku pracy z dyskryminacją, odrzuceniem i poniżającym traktowaniem. Jedną z przyczyn jest brak w polskim systemie prawnym przepisów regulujących wprost procedurę prawnego uzgodnienia płci.

W konsekwencji osoby transpłciowe są zmuszone dochodzić uznania przez państwo ich tożsamości płciowej w drodze powództwa o ustalenie wytoczonego przeciwko rodzicom na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Ten przyjęty w praktyce tryb procesowy uniemożliwia szybkie uzyskanie orzeczenia niezbędnego do dokonania odpowiednich zmian oznaczenia płci i imienia w dokumentach tożsamości.

Ustawa o równym traktowaniu⁶³ nie zakazuje wprost dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową. Na jej podstawie niedozwolone jest jednak nierówne traktowanie – m.in. w obszarze zatrudnienia, w tym niepracowniczego – ze względu na płeć.

W precedensowym, prowadzonym przez Kampanię Przeciw Homofobii postępowaniu, do którego przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, transpłciowa kobieta wniosła pozew o odszkodowanie (a jednocześnie zadośćuczynienie) za naruszenie zakazu nierównego traktowania poprzez dyskryminację bezpośrednią i molestowanie, przeciwko firmie ochroniarskiej, która przed rozpoczęciem pracy postawiła jej warunek pracy w męskim uniformie (jej proces o ustalenie płci był wtedy w toku, formalnie posługiwała się dokumentem tożsamości, wskazującym na płeć męską). Przedstawiając stanowisko przed sądem odwoławczym RPO poparł argumenty podniesione w apelacji i podkreślił, że sąd I instancji błędnie zastosował przepisy ustawy o równym traktowaniu – przyjął bowiem, że powódka powinna udowodnić fakt naruszenia zasady równego traktowania, podczas gdy ustawa wyraźnie przenosi ciężar dowodu na pozwanego i wymaga od powoda jedynie uprawdopodobnienia zdarzenia. Wykazał się także brakiem zrozumienia istoty transpłciowości, podkreślając, że w momencie przyjęcia do pracy powódka „była mężczyzną”. Zupełnie nie rozpatrzył zarzutu molestowania, a oceniając czy doszło do dyskryminacji bezpośredniej, nie przeprowadził kluczowej dla tej oceny analizy porównawczej.

Sąd okręgowy zmienił wyrok sądu I instancji i uwzględnił⁶⁴ powództwo w całości. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że chociaż w polskim porządku prawnym kwestia

⁶³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219).

⁶⁴ Wyrok z 29 września 2020 r., sygn. akt V Ca 2686/19.

transseksualizmu nie doczekała się jeszcze uporządkowania i samodzielnej regulacji, to jednak częścią polskiego porządku prawnego jest zakaz dyskryminacji osób transseksualnych, bowiem zasada ta stanowi element prawa wspólnotowego. Zakaz dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową może być także wyprowadzony z konstytucyjnych zasad dotyczących ochrony godności każdego człowieka i równego traktowania. Podkreślił też, że ustawa o równym traktowaniu wdraża przepisy UE. Należy więc dokonywać wykładni tych przepisów w sposób zgodny z zasadami prawa wspólnotowego i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE.

Sąd uwzględnił powództwo w całości – w tym w zakresie roszczenia o zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową. To szczególnie istotne, ponieważ ustawa o równym traktowaniu wprost wskazuje jedynie na prawo osoby pokrzywdzonej nierównym traktowaniem do odszkodowania. RPO od lat podnosi, że niezależnie od dosłownego brzmienia przepisów ustawy, ze względu na treść i cele dyrektyw UE, które ustawa implementuje, odszkodowanie, o którym mowa w art. 13 ustawy, należy rozumieć nie tylko jako środek ochrony prawnej zmierzający do naprawienia szkody majątkowej, ale także – jako zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową. Wyrok stanowi potwierdzenie takiej wykładni.

12. Brak zakazu tzw. praktyk konwersyjnych

Praktyki konwersyjne są w Polsce prowadzone, a informacje w mediach oraz świadectwa osób, które ich doświadczyły, wskazują na zagrożenia dla zdrowia, godności i praw człowieka osób nieheteronormatywnych i transpłciowych. Jednocześnie na gruncie obowiązującego prawa brakuje rozwiązań dostatecznie chroniących osoby LGBT przed takimi praktykami.

Rzecznik zasygnalizował premierowi Mateuszowi Morawieckiemu⁶⁵ jeden z wielu problemów prawnych wpływających na sytuację osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce, a mianowicie kwestię braku zakazu tzw. praktyk konwersyjnych, tj. działań zmierzających lub prowadzących do zmiany lub stłumienia orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej osoby, do której są kierowane.

Rzecznik z całą mocą wskazał, że orientacje nieheteronormatywne i tożsamości transpłciowe nie mogą być w żadnym wypadku utożsamiane lub kojarzone z zaburzeniami zdrowia psychicznego lub fizycznego, a tym bardziej z patologiami uznawanymi za

⁶⁵ XI.812.225.2020 z 7 października 2020 r.

przestępstwa seksualne – jak pedofilia lub zoofilia. Takie skojarzenia nie znajdują jakiegokolwiek oparcia w wiedzy naukowej, a jednocześnie naruszają godność i dobre imię osób LGBT (lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych), pogłębiają szkodliwe uprzedzenia oraz przyczyniają się do wzrostu postaw nienawiści wobec tej grupy społecznej.

Podobne skutki mogą wywoływać też same terapie konwersyjne oraz ich promowanie lub publiczne akceptowanie. Nie ma więc wątpliwości, że w świetle aktualnej wiedzy medycznej, ugruntowanej w Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych Światowej Organizacji Zdrowia, terapie konwersyjne mające na celu „wyleczenie” z orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej nie znajdują żadnego uzasadnienia. Co więcej, mogą stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia psychicznego osób, wobec których są lub miałyby być stosowane. Należy wyraźnie podkreślić w tym kontekście różnicę pomiędzy szkodliwymi działaniami mającymi na celu zmianę lub stłumienie orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej, a profesjonalnym i rzetelnym wsparciem medycznym lub psychologicznym, którego osoby nieheteronormatywne i transpłciowe mogą w określonych sytuacjach potrzebować.

Terapie konwersyjne – w zależności od stosowanych metod „leczenia” – mogą zagrażać zdrowiu psychicznemu, a nawet fizycznemu osób, wobec których są stosowane, naruszać konstytucyjne prawa do ochrony zdrowia i do ochrony prawnej życia prywatnego, a także prawo pacjenta do poszanowania godności i intymności. Warto zaznaczyć, że kiedy terapię konwersyjną prowadzi, oferuje lub propaguje lekarz lub lekarka, działanie to może zostać uznane także za sprzeczne z Kodeksem Etyki Lekarskiej. Rzecznik zauważył ponadto, że praktyki konwersyjne – lub samo przeświadczenie o ich zasadności – w każdym wypadku są wynikiem opartego na uprzedzeniach wobec osób LGBT przekonania o wyższości orientacji heteroseksualnej nad innymi. Już samo głoszenie poglądu o słuszności tych terapii godzi w dobre imię osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, wzmacnia stereotypy na temat tej grupy, a w konsekwencji przyczynia się do pogłębiania podziałów społecznych i kształtowania postaw nienawiści.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź premiera w tej sprawie i podjęcie odpowiednich działań.

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. Równość płci w przepisach prawa

„Gender” i „gender equality” to pojęcia, które w dyskursie politycznym w Polsce budzą wiele emocji. Część środowisk podważa ich znaczenie, tworząc pułapkę językową otwierającą dyskusję o znaczeniu płci. Tymczasem zwroty te były już wielokrotnie tłumaczone i powinny być stosowane przez Polskę w znaczeniu unijnym – jasnym i niebudzącym wątpliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił⁶⁶ do Ministra ds. Unii Europejskiej w związku z informacją o braku poparcia przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Unii Europejskiej dla konkluzji prezydencji dotyczących „Karty praw podstawowych w kontekście sztucznej inteligencji i zmian cyfrowych” ze względu na użyte w nim sformułowanie „*gender equality*” (równości płci). Strona polska uzasadniła takie swoje stanowisko niewystępowaniem pojęcia „*gender*” ani na gruncie traktatów stanowiących podstawę Unii, ani Karty praw podstawowych UE oraz jego oceną jako znaczeniowo niejasnego.

Rzecznik zwrócił uwagę, iż kwestionowane przez Polskę pojęcie „*gender*”, a wraz z nim „*gender equality*”, jest powszechnie stosowane zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym. Pojęciem tym na określenie „równości/równouprawnienia płci”, a więc synonimu „równości kobiet i mężczyzn”, posługują się źródła prawa unijnego, zarówno prawnie wiążące (np. dyrektywa 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. UE L 204, 26.7.2006), jak i o charakterze *soft law* (a komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025” (angielski tytuł „*A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*”). Pojęcie

⁶⁶ XI.815.52.2020 z 5 listopada 2020 r.

„gender” występuje także od dawna w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Pojęcie „gender”/„płci” oraz „gender equality”/„równości/równouprawnienia płci” są zatem, w ocenie Rzecznika, pojęciami ugruntowanymi w prawie unijnym, a wraz z nim – w wieloskładnikowej polskiej przestrzeni prawa. Jako semantycznie dookreślone powinny być w nadanym im unijnym – jasnym i niebudzącym wątpliwości – znaczeniu stosowane przy wykonywaniu kompetencji przez instytucje Unii oraz państwa członkowskie, w zakresie, w jakim działają one w sferach objętych prawem UE. Dotyczy to nie tylko procesu stanowienia prawa, ale także jego wykładni. Odmienne i odosobniona ocena pojęcia „gender” w perspektywie prawa unijnego, prezentowana przez stronę polską podczas prac Rady Unii Europejskiej stawia pod znakiem zapytania determinację Rzeczypospolitej Polskiej w zwalczaniu dyskryminacji ze względu na płeć i kreowaniu polityk zapewniających równość *de iure* i *de facto* kobiet i mężczyzn, stanowiącej jeden z głównych celów UE. Dążenie do równouprawnienia płci w pełni wpisuje się także w wartości polskiej Konstytucji, a zatem kwestionowanie tego pozostaje niezrozumiałe i wywołuje niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. równego traktowania.

W odpowiedzi Minister ds. Unii Europejskiej poinformował⁶⁷, że rząd RP sprzeciwił się stosowaniu wyrażenia „gender equality”, ponieważ pojęcie to jest niejasne znaczeniowo. Brak jego definicji i jednoznacznego rozumienia dla wszystkich państw członkowskich może sprawiać, że pojęcie będzie podlegać ewolucji, implikując dalsze problemy semantyczne. Rząd RP stoi na stanowisku, że dokumenty unijne powinny opierać się na terminologii przyjętej w prawie pierwotnym, takim jak „equality between women and men”. Ani Traktaty, ani Karta praw podstawowych UE nie posługują się pojęciem „gender”. Art. 2 i 3 ust. 3 TUE wprost odwołują się do równości kobiet i mężczyzn („equality between women and men”), podobnie jak art. 23 Karty praw podstawowych.

Rzecznik uznaje, że stosowanie pojęcia *gender* w kontekście równouprawnienia kobiet i mężczyzn nie budzi wątpliwości.

⁶⁷ Pismo z 1 grudnia 2020 r.

2. Sytuacja osób doświadczających przemocy domowej w warunkach pandemii COVID-19

W związku z ograniczeniami wolności przemieszczania się i wprowadzeniem dla części obywateli obowiązkowej kwarantanny osoby doświadczające przemocy domowej znalazły się w niezwykle trudnej sytuacji.

Rzecznik skierował⁶⁸ wystąpienie do MRPiPS dotyczące podjęcia szczególnych działań prewencyjnych i wspierających osoby doświadczające przemocy domowej w obliczu izolacji związanej z pandemią, w tym udostępnienie aktualnych danych o otwartych i działających miejscach, w których można uzyskać wsparcie.

Rekomendacje RPO obejmowały m.in. stworzenie dokładnego i ogólnodostępnego spisu świadczeń wspierających dla osób doświadczających przemocy domowej oraz uzupełnienie baz teledadresowych na stronie Ministerstwa o aktualne informacje, zapewnienie, aby usługi z zakresu poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego – mimo braku możliwości kontaktu osobistego – były świadczone w sposób nieprzerwany, w trybie telefonicznym lub zdalnym, utrzymanie funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, które zajmują się zwalczaniem przemocy domowej i pomocą osobom jej doświadczającym – za pośrednictwem środków komunikowania się na odległość oraz obowiązek monitorowania sytuacji rodzin, w których przemoc wystąpiła, lub co do których istnieje takie podejrzenie.

Z odpowiedzi Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika⁶⁹, że zalecenia RPO zostały częściowo uwzględnione.

3. Raport dla Specjalnej Sprawozdawczynie ONZ ds. przemocy wobec kobiet nt. wpływu pandemii COVID-19 na sytuację kobiet

Przygotowany przez Rzecznika raport dla Specjalnej Sprawozdawczynie ONZ ds. przemocy wobec kobiet opisywał m.in. kwestię potencjalnego wzrostu liczby przypadków przemocy w rodzinie, sposobu funkcjonowania ośrodków wsparcia oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w związku z wprowadzonymi w marcu 2020 r. środkami ograniczającymi rozprzestrzenianie się koronawirusa.

Raport powstał w oparciu o odpowiedzi na wystąpienia generalne skierowane do Komendy Głównej Policji i Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów

⁶⁸ XI.518.13.2020 z 30 marca 2020 r.

⁶⁹ Pismo z 4 maja 2020 r.

Alkoholowych. Z uzyskanych przez Rzecznika danych statystycznych od Komendy Głównej Policji wynikało, że w okresie najbardziej restrykcyjnych ograniczeń przemieszczania się (marzec, kwiecień 2020 r.) liczba założonych Niebieskich Kart (formularzy wszczynających procedurę) była niższa niż w analogicznym okresie w poprzednich latach. Dane uzyskane z PARPA wskazały natomiast, że **operatorzy Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia” do marca do maja odnotowali wyższą niż w poprzednich latach liczbę zgłoszeń pod numerem 800 120 002 i porad prawnych.** Co istotne, **niemal czterokrotnie wzrosła liczba zgłoszeń mailowych w porównaniu do roku ubiegłego.** Statystyki te były zbieżne z doświadczeniami organizacji pozarządowych świadczących pomoc dla osób pokrzywdzonych, które w raportowały zwiększoną liczbę zgłoszeń telefonicznych w interesującym okresie.

Powyższe dane potwierdzają korelację między wprowadzonymi restrykcjami w związku z pandemią COVID-19 a ryzykiem wystąpienia przemocy w rodzinie i trudnościami w jej zgłaszaniu w wyniku wzrostu intensywności przebywania sprawcy i osoby doświadczającej przemocy.

4. Konwencja Stambulska

Rzecznik zgłosił⁷⁰ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Prezesa Rady Ministrów w sprawie Konwencji Stambulskiej i wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Rzecznik stanął na stanowisku, że rozpoznanie wniosku Prezesa Rady Ministrów jest niemożliwe ze względu na brak kognicji Trybunału Konstytucyjnego do oceny zgodności tekstu autentycznego ratyfikowanej umowy międzynarodowej z jego tłumaczeniem.

Rzecznik podkreśla, że prawodawca przewidział ustawowy tryb korygowania ewentualnych błędów w tłumaczeniu aktów normatywnych, a w procesie tym nie bierze udziału Trybunał Konstytucyjny. Rzecznik zauważył także, że wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne także ze względu na braki formalne uzasadnienia wniosku tj. nieprzywołanie treści kwestionowanych wnioskiem przepisów wraz z ich wykładnią, nieprzywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, brak określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz niewskazanie argumentów lub

⁷⁰ XI.518.53.2020 z 19 sierpnia 2020 r., sygn. akt K 11/20.

dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności, skutkujące niedopuszczalnością wydania orzeczenia.

W ocenie Rzecznika zarzuty premiera sprowadziły się w istocie do wyrażenia obaw co do stosowanego przez Konwencję pojęcia płci społeczno-kulturowej oraz polemiki z celami i założeniami tego aktu prawa międzynarodowego. Postępowanie jest w toku.

Raport alternatywny dla grupy ekspertów Rady Europy do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO)

Rzecznik przygotował raport alternatywny dla GREVIO na temat działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, przedstawianych przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z postanowieniami artykułu 68 Konwencji⁷¹.

Polska ratyfikowała tzw. konwencję stambulską pięć lat temu, by lepiej przeciwdziałać wszelkim formom przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej. Do dzisiaj jej postulaty zostały jednak zrealizowane tylko częściowo. W raporcie alternatywnym dla GREVIO Rzecznik Praw Obywatelskich szczegółowo odniósł się do stanu przestrzegania postanowień Konwencji Stambulskiej w Polsce, wskazując na główne problemy i wyzwania dla osób doznających przemocy.

Rzecznik zwrócił uwagę, że problemem pozostaje zapewnienie faktycznej realizacji praw gwarantowanych konwencją stambulską, co wynika zarówno z niedoskonałości aktualnych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych, niewystarczających środków przeznaczanych na wdrażanie określonych działań, ale też odpowiedniej determinacji i świadomości decydentów. Identyfikując niedostatki w jej implementacji, Rzecznik rekomendował m.in. opracowanie kompleksowej strategii przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, odnoszącej się do wszystkich jej przejawów w sferze publicznej i prywatnej oraz uwzględniającej specyficzne uwarunkowania różnych grup (kobiet z niepełnosprawnościami, starszych, migrantek), wprowadzenie do ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie definicji przemocy w rodzinie, której zakres będzie podmiotowo i przedmiotowo tożsamy z definicją przewidzianą przez art. 3 (b) Konwencji Stambulskiej oraz nowelizację przepisów kodeksu karnego w odniesieniu do przestępstw zgwałcenia i innych przeciwko wolności seksualnej poprzez penalizowanie wszystkich niekonsensualnych zachowań seksualnych wobec osoby pokrzywdzonej.

Raport „Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia”

⁷¹https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport_alternatywny_rpo_dla_grevio_czerwiec_2020.pdf.

Opracowanie podejmuje jedno z najistotniejszych zagadnień w działalności RPO, tj. temat równego i sprawiedliwego udziału kobiet i mężczyzn w życiu politycznym. Raport prezentuje w zasadniczej części analizy trzech badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika na temat funkcjonowania systemu kwotowego w wyborach do Parlamentu Europejskiego (26 maja 2019 r.) oraz Sejmu i Senatu (13 października 2019 r.). Publikacja zawiera także analizę postaw społecznych wobec różnych form wspierania partycypacji politycznej kobiet. Przeprowadzono ją w oparciu o dwa badania opinii publicznej realizowanych na zlecenie Rzecznika: Bierne prawa wyborcze kobiet (2018 r.) oraz, uzupełniając, Kobiety w życiu publicznym (2019 r.).

Aktywna partycypacja polityczna kobiet i mężczyzn, równe szanse w ubieganiu się o mandat posła lub senatora, a także równe możliwości jego uzyskania i wpływania na projektowane polityki publiczne, mają fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa.

Obowiązujący w Polsce od 2011 r. mechanizm kwotowy, wprowadzony dzięki zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego, w celu uzyskania bardziej zrównoważonej pod względem płci reprezentacji politycznej i niwelowania barier w dostępie do stanowisk publicznych, ma ograniczoną skuteczność. Niewątpliwie mechanizm, o którym mowa, wymagający, aby na każdej liście wyborczej w wyborach proporcjonalnych umieszczono nie mniej niż 35% przedstawicieli każdej z płci zapoczątkował pozytywne zmiany. Z jego obowiązywaniem wiązać należy największy odsetek kobiet w Sejmie (28,7%) i w Senacie (24%) w całej potransformacyjnej historii Polski, jaki przyniosły wybory w 2019 r. Niemniej, taki poziom zaangażowania kobiet w życie polityczne trudno uznać w dalszym ciągu za satysfakcjonujący. Czynnikiem, który istotnie zmniejsza szanse wyborcze kobiet jest niedoreprezentowanie tej płci na początkowych miejscach list wyborczych, dających największe szanse na wyborczy sukces – kobiety stanowiły zaledwie 19,7% kandydatów na pierwszych miejscach list wyborczych. Rzeczywiste zagwarantowanie zasady równości płci i zwiększenie zaangażowania kobiet w proces wyborczy nadal stanowią zatem istotne wyzwanie dla władz publicznych.

5. Jak zmniejszać różnicę w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w Polsce – uwagi RPO do zmian w Kodeksie pracy

W związku z poselskim projektem⁷² nowelizacji Kodeksu pracy dotyczącym rozszerzenia definicji **mobbingu** o problem niższych **wynagrodzeń** kobiet względem mężczyzn za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości, Rzecznik przedstawił⁷³ swoje

⁷² Druk sejmowy nr 463.

⁷³ XI.801.6.2020 z 5 sierpnia 2020 r. i 7 sierpnia 2020 r.

krytyczne uwagi Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej i Przewodniczącemu Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Sejmu.

Zdaniem Rzecznika, projekt nie uwzględnia różnic między zjawiskami mobbingu i dyskryminacji płacowej, co może utrudnić pracownikom dochodzenie swoich roszczeń, a także wywołać poważne rozbieżności w orzecznictwie. RPO wskazał na inne rozwiązania, oparte na doświadczeniach państw Unii Europejskiej: w szczególności na przyznaniu pracownikom prawa do informacji o płacach i – równolegle – nałożeniu określonych obowiązków sprawozdawczych po stronie pracodawców. W Austrii, Danii, Szwecji i Finlandii pracodawca zatrudniający wskazaną w przepisach liczbę pracowników musi prowadzić systematyczny audyt płac z uwzględnieniem płci i okresowo informować pracowników o dostrzeżonych różnicach w wynagrodzeniach, premiach i dodatkach przyznawanych kobietom i mężczyznom. Dodatkowo, niektóre z państw zdecydowały się wprowadzić rozwiązania, które zobowiązują pracodawcę – w razie stwierdzenia nieprawidłowości – do sporządzenia planu naprawy sytuacji i procedury monitorowania tego zjawiska (Norwegia, Hiszpania, Francja, Dania). Niejednokrotnie są one skorelowane z sankcjami o charakterze finansowym.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania podkreślił⁷⁴, że polskie prawo (art. 33 Konstytucji) i ustawodawstwo (Kodeks pracy) wymaga, by systemy zaszeregowania pracowników stosowane do określania wynagrodzenia oparte były na neutralnych kryteriach oraz wykluczały wszelką dyskryminację. Dostrzegając problem istniejącej w Polsce luki płacowej MRPiPS widzi potrzebę otwarcia szerszej dyskusji na ten temat, także na forum Rady Dialogu Społecznego, oraz wypracowania wspólnie globalnych rozwiązań, których podjęcie mogłoby ograniczyć lub wyeliminować to zjawisko. MRPiPS stworzył też narzędzie – aplikację elektroniczną „Równość płac” pozwalającą pracodawcom mierzyć skorygowaną lukę płacową. Ponadto w ciągu najbliższych dwóch lat planowana jest aktualizacja narzędzia oraz jego szerokie upowszechnianie wśród pracodawców. Wskazano także, że w Ministerstwie prowadzone są prace nad stanowiskiem Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (druk nr 463). Sprawa pozostaje w zakresie zainteresowania Rzecznika.

⁷⁴ Pismo z 10 września 2020 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. Sytuacja prawna małoletnich, urodzonych za granicą obywateli RP, których rodzice są tej samej płci

Urodzeni i mieszkający za granicą małoletni obywatele RP, których rodzice są tej samej płci, mają trudności w uzyskaniu polskich dokumentów tożsamości i numeru PESEL. Taki stan rzeczy stoi w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a także z wykładnią przedstawioną w uchwale NSA.

W sprawach prowadzonych przez Rzecznika pojawia się problem naruszania praw małoletnich obywateli RP w związku z odmową transkrypcji ich zagranicznych aktów urodzenia, w których jako rodziców wpisano osoby tej samej płci. Taka praktyka prowadzi do sytuacji, w której dzieci posiadające obywatelstwo polskie nie mają możliwości skutecznego wnioskowania o polskie dokumenty tożsamości i numer PESEL, co w konsekwencji skutkuje naruszeniem ich praw obywatelskich, zasady dobra dziecka, a także wypełnia znamiona dyskryminacji ze względu na status prawny rodziców (ich pozostawanie w jednopłciowym związku). NSA uwzględnił powyższe argumenty i orzekł⁷⁵, że transkrypcja jest w takiej sytuacji konieczna i obligatoryjna. W toku pozostaje postępowanie sądowo-administracyjne przed NSA, do którego Rzecznik przystąpił⁷⁶, ze skargi prokuratora na czynność materialno-techniczną transkrypcji, będącą wykonaniem ww. wyroku NSA.

Natomiast NSA podjął uchwałę⁷⁷ stwierdzającą, że transkrypcja zagranicznego aktu urodzenia dziecka, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci jest niedopuszczalna w świetle klauzuli porządku publicznego. Jak wynika z jej uzasadnienia, zdaniem NSA obligatoryjność transkrypcji, o której mowa w art. 104 ust. 5 Prawa o aktach stanu cywilnego⁷⁸, stwarza „podwyższony standard dowodowy” w postępowaniach wymienionych w tym przepisie. Wymaganie dowodowe – przedłożenia polskiego aktu urodzenia w postępowaniach dotyczących wydania polskiego dokumentu tożsamości

⁷⁵ Wyrok NSA z 10 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2552/16.

⁷⁶ Informacja RPO za 2019 r., str. 54-55.

⁷⁷ Uchwała z dnia 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19

⁷⁸ Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 463).

i nadania numeru PESEL – nie wpływa przy tym na zasadę wskazującą, że zagraniczne akty stanu cywilnego mają moc dowodową równą polskim aktom stanu cywilnego i stanowią wyłączny dowód stwierdzonych w nich zdarzeń nawet wtedy, gdy nie zostały wpisane do polskich ksiąg stanu cywilnego. Jednak odmowa transkrypcji zagranicznego aktu nie może doprowadzić do sytuacji, w której polski obywatel nie będzie mógł uzyskać polskiego paszportu, dowodu tożsamości lub numeru PESEL. Ze względu na konieczność ochrony praw dziecka, organy administracji powinny tak stosować przepisy prawa, żeby wydawać polskie dokumenty i nadawać obywatelowi numer PESEL wyłącznie na podstawie zagranicznego aktu urodzenia. Działanie odmienne może, w ocenie NSA, zostać zaskarżone na drodze sądowno-administracyjnej.

Jak wynika z dostępnych Rzecznikowi informacji – uchwała nie wpłynęła dotychczas na praktykę organów administracji. Konsulowie, powołując się na § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentów paszportowych⁷⁹, niezmiennie wymagają przedstawienia odpisów polskich aktów urodzenia w toku postępowania o wydanie dokumentu paszportowego. Kierownicy urzędów stanu cywilnego oraz organy gmin borykają się natomiast z problemami interpretacyjnymi ustawy o ewidencji ludności⁸⁰ oraz Prawa o aktach stanu cywilnego, związanymi z wątpliwościami, które organy pozostają właściwe w sprawie wystąpienia o nadanie dziecku numeru PESEL na podstawie jego zagranicznego aktu urodzenia. Złożenie elektronicznego wniosku o dowód osobisty dla dziecka nie jest natomiast technicznie możliwe bez uzupełnienia informacji o jego numerze PESEL.

W ocenie Rzecznika taka sytuacja nie powinna być tolerowana, gdyż uniemożliwia korzystanie z podstawowych praw obywatelskich przez dzieci i istotnie rzutuje na sytuację ich opiekunów. Funkcjonalność aplikacji służącej do nadawania obywatelowi numeru PESEL powinna zostać zmieniona, aby możliwe było uwzględnienie w niej relacji łączących dziecko z obojgiem rodziców wskazanych w zagranicznym akcie urodzenia, niezależnie od ich płci. Dobro dziecka jest wartością nadrzędną, a zatem w określonych okolicznościach, nadanie obywatelowi numeru PESEL przy uwzględnieniu danych jedynie jednego rodzica może być rozwiązaniem korzystniejszym dla dziecka, niż odmowa nadania numeru PESEL lub pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Stąd też Rzecznik zwrócił się

⁷⁹ Rozporządzenie z 16 sierpnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1026).

⁸⁰ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2019 r. poz. 1397).

do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Zagranicznych⁸¹ oraz Ministra Cyfryzacji⁸² o przedstawienie stanowiska.

Trzy wystąpienia do MSWiA⁸³ pozostały bez odpowiedzi. Minister Spraw Zagranicznych wskazał⁸⁴ w odpowiedzi, że Departament Konsularny MSZ nie tylko nie planuje więc wydać zaleceń dla konsulów, które umożliwiłyby małoletnim obywatelom, których rodzice są tej samej płci, uzyskanie dokumentów paszportowych na podstawie zagranicznych aktów urodzenia, ale stale dba o to, żeby praktyka konsulów była jednolita w zakresie wymagania od nich odpisów polskich aktów urodzenia – których nie mogą oni uzyskać. Praktyka konsulów nie ulegnie więc zmianie, dopóki nie dojdzie do zmiany rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentów paszportowych⁸⁵.

Z kolei Minister Cyfryzacji wskazał⁸⁶, że odmowa transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia – w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci – nie uniemożliwia nadaniu takiemu dziecku numeru PESEL oraz wydania polskiego dokumentu tożsamości. W celu nadania numeru PESEL organy przekazują ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego odpowiednie dane – w tym imiona rodziców. Chociaż ich podanie jest co do zasady obowiązkowe, mając świadomość różnorodności zdarzeń przewidziano możliwość ich oznaczenia jako „brak danych”, co nie uniemożliwia nadania numeru PESEL. W zakresie nadawania numerów PESEL dzieciom rodziców, którzy zgodnie z zagranicznym aktem urodzenia są tej samej płci, zasadne, w ocenie Ministerstwa, jest uzupełnienie danych rodzica biologicznego i wskazanie w drugiej rubryce (zamiast imienia drugiego rodzica tej samej płci) informacji „brak danych”.

Zaproponowane przez Ministerstwo rozwiązanie, chociaż nie pozwala na pełną ochronę prawa do życia rodzinnego dzieci, których sprawy te dotyczą i nie odzwierciedla ich relacji z obojgiem rodziców, przynajmniej umożliwia w praktyce uzyskanie numeru PESEL i polskich dokumentów tożsamości – w sytuacji, w której rodzicami wskazanymi w zagranicznym akcie urodzenia są dwie kobiety, a kobieta, która urodziła dziecko jest Polką. W kilku sprawach o takim stanie faktycznym organy gminy wydały dowody

⁸¹ XI.534.4.2016 z 9 marca 2020 r.

⁸² XI.534.4.2016 z 22 sierpnia 2020 r.

⁸³ XI.534.4.2016 z 9 marca 2020 r., z 14 maja 2020 r. i z 24 sierpnia 2020 r.

⁸⁴ Pismo z 7 kwietnia 2020 r.

⁸⁵ Rozporządzenie z 16 sierpnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1026).

⁸⁶ Pismo z 2 września 2020 r.

osobiste i nadały numery PESEL dzieciom na podstawie ich zagranicznych aktów urodzenia, oznaczając informacje o drugim rodzicu jako „brak danych”. W innej sprawie jednak organy administracji odmówiły wydania dowodu osobistego. Decyzje te zostały uchylone przez WSA w Warszawie⁸⁷, w sprawie ze skargi wniesionej przez pełnomocniczki chłopca, do której przystąpił Rzecznik.

2. Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w sprawie ze skargi RPO na odmowę transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia

Sytuacja prawna dzieci obywatelstwa polskiego, w których zagranicznych aktach urodzenia wskazano rodziców tej samej płci, ma szansę wyjaśnić się dzięki orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W sprawie ze skargi Rzecznika, wniesionej⁸⁸ w imieniu obywatelki na decyzję o odmowie transkrypcji aktu urodzenia jej córki, WSA w Krakowie postanowił skierować do TSUE pytanie prejudycjalne⁸⁹ – zgodnie z wnioskiem Rzecznika. Po uchwale⁹⁰ 7 sędziów NSA WSA nie mógł uwzględnić skargi – związanie uchwałą nie ogranicza jednak kompetencji sądu orzekającego do zwrócenia w trybie prejudycjalnym do TSUE, w przypadku powzięcia wątpliwości co do wykładni prawa UE. Rzecznik zarzucił w skardze naruszenie traktatowej swobody przepływu osób (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 2 lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz przepisów Karty Praw Podstawowych – i w tym zakresie WSA skierował pytanie, następującej treści:

Czy art. 21 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 2 lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zw. z art. 7, art. 21 ust. 1 i art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy rozumieć w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie tego by organy państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada małoletni, odmówiły mu transkrypcji jego aktu urodzenia wydanego przez inne państwo członkowskie, niezbędnej do uzyskania dokumentu tożsamości państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, z tego powodu, że prawo krajowe tego państwa nie przewiduje rodzicielstwa par jedнопłciowych, a w akcie tym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci.

⁸⁷ Wyrok WSA z 20 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1618/20 (nieprawomocny).

⁸⁸ XI.534.5.2019 z 24 października 2019 r.

⁸⁹ Postanowienie z 9 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 1217/19.

⁹⁰ Uchwała NSA z 2 grudnia 2019 r., sygn. akt II OPS 1/19.

3. Potwierdzenie obywatelstwa małoletniego obywatela RP urodzonego za granicą w drodze surogacji

Problem nieuregulowanej sytuacji prawnej, trudności z transkrypcją aktów urodzenia i ograniczeniami prawa do obywatelstwa, dotyczy nie tylko małoletnich obywateli, których rodzice są tej samej płci.

Rzecznik podejmował działania także w sprawie dotyczącej chłopca urodzonego w Stanach Zjednoczonych w drodze legalnej tam surogacji, w którego akcie urodzenia wskazano wyłącznie ojca – mężczyznę będącego obywatelem RP oraz informację „matka zastępcza”. Wojewoda Mazowiecki odmówił potwierdzenia obywatelstwa polskiego chłopca. Zgodnie bowiem z polskim prawem rodzinnym matką jest zawsze kobieta, która urodziła dziecko, a ojcostwo jest ustalane na podstawie wskazanych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym domniemań.

Rzecznik przystąpił⁹¹ do postępowania kasacyjnego i argumentował przed NSA, że chłopiec bezsprzecznie jest obywatelem polskim z mocy prawa, ponieważ jednym z rodziców jest obywatel RP. Odmowa potwierdzenia jego obywatelstwa stanowi zaś rażące naruszenie zasady pierwszeństwa dobra dziecka, a także praw dziecka do obywatelstwa, do zachowania tożsamości, do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium UE. NSA oddalił⁹² skargę kasacyjną Ministra, przychylając się do argumentów obywatela oraz RPO. W ocenie sądu okoliczność, że chłopiec został urodzony przez matkę surogatkę nie ma żadnego znaczenia dla oceny, że nabył z mocy prawa obywatelstwo polskie – jako syn obywatela polskiego. Stosowanie polskiego prawa rodzinnego dla ustalenia jego rodzicielstwa byłoby w ocenie NSA niedopuszczalnym podważeniem mocy dowodowej amerykańskiego aktu urodzenia.

Przedmiotem drugiej sprawy – dotyczącej tej samej rodziny, także rozstrzygniętej przez NSA przy udziale RPO⁹³ – była decyzja o odmowie transkrypcji aktu urodzenia chłopca. W tej sprawie sąd oddalił⁹⁴ popieraną przez RPO skargę kasacyjną obywatela, przychylając się do argumentacji organów administracji, że transkrypcja byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego. Skład orzekający powołał się przy tym na uchwałę wspomnianą wcześniej NSA, w której stwierdzono niedopuszczalność transkrypcji aktu urodzenia, w którym jako rodziców wskazano osoby

⁹¹ XI.534.1.2017 z 4 sierpnia 2020 r.

⁹² Wyrok NSA z 10 września 2020 r., sygn. akt II OSK 3362/17.

⁹³ XI.534.3.2017 z 4 sierpnia 2020 r.

⁹⁴ Wyrok NSA z 10 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1390/18.

tej samej płci. Chociaż okoliczności tej sprawy są inne – w tym akcie wskazano wyłącznie ojca i informację „matka zastępcza”, a nie rodziców tej samej płci – w ocenie sądu obowiązek wiernej i literalnej transkrypcji wymagałby transkrybowania do polskiego rejestru stanu cywilnego również informacji o macierzyństwie zastępczym, niedopuszczalnym w świetle polskiego prawa. Jednak odmowa transkrypcji nie może doprowadzić do sytuacji, w której polski obywatel nie będzie mógł uzyskać dokumentów tożsamości i numeru PESEL.

4. Decyzja o odmowie transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia transpłciowej obywatelki RP uchylona w sprawie przy udziale RPO

Rzecznik zajmował się sprawą transkrypcji aktu urodzenia dorosłej obywatelki RP urodzonej w Kanadzie, która przeszła tam procedurę uzgodnienia płci.

Zgodnie z prawem kanadyjskim zostało to odzwierciedlone w odpisie zupełnym jej aktu urodzenia poprzez wpisanie nowych danych (imienia, nazwiska i płci) obok starych danych, pozostawionych w nawiasie. Jako dziecko, przed uzgodnieniem płci, obywatelka była posiadaczką polskiego paszportu, wydanego na ówczesną płć męską, na podstawie kanadyjskiego aktu urodzenia. Paszport ten stracił ważność, a starając się o nowy polski dokument tożsamości, na dane żeńskie, obywatelka złożyła do Kierownika USC wniosek o transkrypcję jej zagranicznego aktu urodzenia, w toku postępowania o wydanie paszportu. Organ odmówił transkrypcji, wskazując, że ze względu na niejasność oznaczenia danych w zagranicznym akcie (nowe dane osobowe obok nieaktualnych w nawiasie) nie jest możliwe dokonanie transkrypcji wiernej i literalnej, a zatem należy jej odmówić w oparciu o klauzulę porządku publicznego. Wojewoda podtrzymał tę decyzję, chociaż w toczącym się równolegle postępowaniu o potwierdzenie obywatelstwa potwierdził, że ta sama osoba (jako kobieta), jest obywatelką RP.

Zainteresowana wniosła skargę, a WSA w Warszawie uchylił zaskarżone decyzje. Od wyroku sądu Wojewoda Mazowiecki wniósł skargę kasacyjną. Do postępowania przystąpił Prokurator Krajowy, popierając skargę kasacyjną Wojewody, oraz Rzecznik⁹⁵, wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej, ze względu na konieczność ochrony obywatelstwa, tożsamości i prawa do życia prywatnego obywatelki. NSA oddalił⁹⁶ skargę kasacyjną organu.

⁹⁵ XI.501.2.2018 z 3 grudnia 2020 r.

⁹⁶ Wyrok NSA z 9 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 3320_18.

5. Konieczność uregulowania statusu osób bezpaństwowych

Od wielu lat Rzecznik zwraca uwagę na brak uregulowania sytuacji prawnej osób nieposiadających żadnego obywatelstwa (bezpaństwowców, apatrydów).

Choć bezpaństwowców jest w Polsce stosunkowo niewiele, dla zagwarantowania im możliwości korzystania z podstawowych praw człowieka niezbędne są zmiany w polskim prawie. Szereg postulatów w tym zakresie zgłaszają organizacje pozarządowe specjalizujące się w tej tematyce.

W polskim systemie prawnym w dalszym ciągu nie została sprecyzowana definicja osoby bezpaństwowej, chociaż terminem tym ustawodawca posługuje się niejednokrotnie. Osoby bezpaństwowe są kwalifikowane w Polsce jako cudzoziemcy niezależnie od faktu, iż ich sytuacja może być diametralnie różna. Definicja osoby bezpaństwowej znajdująca się w art. 1 Konwencji z 1954 r. została rozpoznana jako międzynarodowe prawo zwyczajowe, a tym samym wiąże Polskę niezależnie od ratyfikacji samej konwencji. Jednakże, w praktyce Straż Graniczna posługuje się trzema różnymi definicjami, które nie są w pełni tożsame z definicją konwencyjną, ponadto są rozbieżne z definicją Eurostatu, którą posługuje się Urząd ds. Cudzoziemców. Sytuacja ta może powodować nie tylko zaniżenie statystyk, co może znacząco utrudniać realną ocenę zjawiska, ale także potencjalnie może naruszać gwarantowaną konstytucyjnie zasadę pewności prawa czy zasady przewidywalności i spójności działań administracji. Przyjęcie jednolitej definicji zgodnej z definicją konwencyjną jest niezbędne do właściwej identyfikacji bezpaństwowców w Polsce.

Rzecznik wskazał też, że obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące uzyskania statusu uchodźcy i inne umożliwiające zalegalizowanie pobytu nie są dostosowane do specyficznej sytuacji osób bezpaństwowych. Z tego względu niezwykle istotne jest wprowadzenie odrębnej procedury identyfikacji bezpaństwowca. Eksperci zwracają uwagę na trudności, jakie mogą mieć bezpaństwowcy z uzyskaniem zgody na pobyt czasowy lub stały w Polsce. Często bowiem niemożliwe jest w ich przypadku wykazanie legalności pobytu. Nawet zgoda na pobyt tolerowany nie kwalifikuje osoby bezpaństwowej do ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały (art. 195 ust. 1 pkt 6 ustawy o cudzoziemcach), przez co nie może ona spełnić kryteriów wymaganych do nadania obywatelstwa polskiego czyli naturalizacji. Co więcej, osobie bezpaństwowej, która uzyskała zgodę na pobyt tolerowany, nie może zostać wydany polski dokument podróży dla cudzoziemca (art. 252 ustawy o cudzoziemcach) ani tymczasowy polski dokument podróży (art. 267 ustawy

o cudzoziemcach). Konsekwencją braku uregulowanego statusu pobytu oraz braku ważnej dokumentacji potwierdzającej tożsamość jest szczególne narażenie osób bezpaństwowych na ryzyko detencji. Perspektywa zatrzymania jest według ekspertów głównym czynnikiem powstrzymującym apatrydów przed zgłoszeniem się do organów państwowych w celu uregulowania ich statusu. Z tego względu, w ocenie Rzecznika, niezbędna jest zmiana przepisów regulujących stosowanie detencji administracyjnej oraz identyfikacji cudzoziemców, a do tego czasu – rozważenie zmiany praktyki działania funkcjonariuszy Straży Granicznej poprzez wydanie odpowiednich wytycznych. Rzecznik zwrócił się⁹⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyjaśnienie. Otrzymał odpowiedź⁹⁸, że w Ministerstwie trwają prace nad dokumentem, który ma określać politykę migracyjną Polski, ponadto prowadzona jest analiza zgodności polskiego ustawodawstwa z przepisami Konwencji o statusie bezpaństwowców oraz Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości, pod kątem ich ratyfikacji. Odnosząc się do kwestii dotyczącej bezpaństwowców Ministerstwo wyjaśniło, że z punktu widzenia polskiego systemu prawnego nie ma ograniczeń dla bezpaństwowców w zalegalizowaniu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w dalszej perspektywie do uzyskania obywatelstwa polskiego w drodze uznania za obywatela polskiego. Bezpaństwowcy mogą ubiegać się o nabycie obywatelstwa polskiego w drodze administracyjnej, w trybie uproszczonym. Ponadto, bezpaństwowiec, podobnie jak każdy inny cudzoziemiec, może wystąpić do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o nadanie obywatelstwa polskiego. Ministerstwo zwróciło również uwagę na możliwość ubiegania się przez cudzoziemca o tzw. dokument tożsamości cudzoziemca. W okresie swojej ważności potwierdza on tożsamość cudzoziemca w czasie jego pobytu na terytorium Polski. Może być wydany cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie posiada żadnego obywatelstwa, jeżeli przemawia za tym interes Rzeczypospolitej Polskiej, przy jednoczesnym braku dokumentu podróży i jednoczesnej niemożności otrzymania przez niego innego dokumentu potwierdzającego tożsamość.

⁹⁷ VII.533.5.2015 z 25 maja 2020 r.

⁹⁸ Pismo z 28 lipca 2020 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 rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej.

1. Nauczanie języka niemieckiego

Uczeń, który uczestniczy w nauce języka mniejszości narodowej, nie może równocześnie uczyć się w szkole tego języka jako języka obcego.

Związek Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce zwrócił się do Rzecznika o interwencję w sprawie realizacji prawa uczniów i uczennic utożsamiających się z mniejszością niemiecką do nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości i równolegle, jako języka obcego nowożytnego w klasach VII i VIII szkoły podstawowej.

Ministerstwo Edukacji Narodowej wdrożyło nową interpretację przepisów prawa oświatowego, zobowiązując szkoły od roku 2019/2020 do rozdzielenia obu form nauczania języka niemieckiego. Tymczasem Biuro Analiz Sejmowych zwróciło uwagę na fakt, że żaden przepis nie wyłącza możliwości jednoczesnego nauczania języka niemieckiego jako języka mniejszości i języka obcego nowożytnego. Jedyne ograniczenie w tym zakresie wprowadzone zostało w art. 44zzd ust. 8 ustawy o systemie oświaty i dotyczy wyłącznie egzaminu maturalnego. Zgodnie z tym przepisem, absolwent szkoły lub oddziału z nauczaniem języka danej mniejszości narodowej nie może wybrać języka tej mniejszości na egzaminie maturalnym z języka obcego nowożytnego jako przedmiotu obowiązkowego. Gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić takie rozgraniczenie nie tylko na etapie egzaminu maturalnego, ale w całym procesie nauczania, ustanowiłby w tym celu wyraźną normę prawną. Tego jednak nie uczynił. W ocenie Biura Analiz Sejmowych, wobec braku przepisu wyłączającego możliwość równoległego nauczania języka niemieckiego jako mniejszościowego i obcego nowożytnego, domniemywanie istnienia takiego wyłączenia jest dalece nieuprawnione.

Na zmianę w interpretacji przepisów dotyczących kształcenia w językach mniejszości i uczenia się języków obcych, a także jej wpływu na realizację prawa

mniejszości niemieckiej do nauki języka niemieckiego, zwrócił również uwagę Komitet Doradczy Rady Europy ds. Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych w IV opinii w sprawie Polski, przyjętej 6 listopada 2019 r. Komitet wezwał przy tym władze do znalezienia, w porozumieniu z przedstawicielami mniejszości niemieckiej, realnego rozwiązania problemu, zapewniającego uczniom należącym do mniejszości niemieckiej możliwość uzyskania wystarczająco wysokiego poziomu znajomości języka mniejszości.

Rzecznik podkreślił, że osiągnięcie sugerowanego przez Komitet Doradczy Rady Europy porozumienia jest szczególnie istotne z uwagi na rzeczywiste zagrożenie dla skutecznej realizacji prawa mniejszości do nauki własnego języka. Rzecznik zwrócił się⁹⁹ do Ministra Edukacji Narodowej o ponowną analizę stanu prawnego i faktycznego. Minister przedstawił¹⁰⁰ stanowisko resortu, z którego wynika, że uczeń, który uczestniczy w nauce języka mniejszości narodowej, nie może równocześnie uczyć się w szkole tego języka jako języka obcego. Wcześniejsze rozwiązanie polegające na objęciu ucznia niemieckiej mniejszości narodowej nauczaniem języka niemieckiego jako języka obcego, nie tylko pozbawiało tego ucznia prawa do nauki w szkole dwóch języków obcych nowożytnych, ale zmuszało go do uczestnictwa w zajęciach zupełnie nieprzystających do jego potrzeb i możliwości w zakresie kształcenia językowego. Rzecznik przyjął stanowisko resortu do wiadomości, choć nadal uważa, że prowadzi ono do ograniczenia prawa mniejszości do nauki własnego języka. RPO monitoruje sprawę.

2. Ochrona ukraińskich miejsc pamięci

Chodzi o przypadki dewastacji miejsc pamięci, w tym także upamiętnień określanych mianem nielegalnych, które z powodu braku jakiegokolwiek statusu prawnego nie są obecnie odpowiednio chronione.

Rzecznik zwrócił uwagę na sygnały ze strony mniejszości ukraińskiej wskazujące na brak dialogu Instytutu Pamięci Narodowej i Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z obywatelami Polski narodowości ukraińskiej w sprawie miejsc pamięci – grobów i pomników upamiętniających postaci i wydarzenia historyczne związane z losami mniejszości ukraińskiej.

Przykładem jest m. in. przypadek zniszczenia i profanacji ukraińskiego grobu w nieistniejącej już wsi Monasterz. Jest to mogiła członków Ukraińskiej Powstańczej

⁹⁹ XI.813.14.2019 z 10 lutego 2020 r.

¹⁰⁰ Pismo z 18 marca 2020 r.

Armii poległych w dniach 2-3 marca 1945 r. w walce z oddziałami NKWD. Związek Ukraińców w Polsce przypomniał, że w 2018 r. Ambasador Ukrainy w RP zwrócił się do władz Polski o odnowienie legalnego grobu. Głos w sprawie upamiętnienia zabierały również instytucje państwa ukraińskiego, w tym m.in. prezes Ukraińskiego Instytutu Pamięci Narodowej. Mimo to grób nie został wpisany do ewidencji grobów i pomników wojennych, co w praktyce oznacza, że nie podlega ochronie państwa polskiego.

Rzecznik z niepokojem przyjął przekazane przez mniejszość ukraińską informacje świadczące o braku prawnego uregulowania statusu upamiętnień ukraińskiej historii: Dotychczas nie zostały sporządzone wykazy miejsc pamięci i spoczynku, do czego strony polska i ukraińska zobowiązały się w dwustronnej umowie w sprawie ochrony miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych, z 21 marca 1994 r. Już choćby z tego faktu wynika brak możliwości sprawowania przez państwo polskie skutecznej i kompleksowej opieki nad wszystkimi wzniesionymi na terenie Polski obiektami tego rodzaju. Niezwykle istotne wydaje się zatem, aby Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zaangażowało się w realizację zadań wynikających z przywołanej umowy. Rzecznik zwrócił się¹⁰¹ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie takich działań. Minister poinformował¹⁰², że resort kultury wielokrotnie wyrażał brak akceptacji wobec wszelkich aktów bezczeszczenia miejsc pamięci na terytorium RP. Jednocześnie Minister potwierdził, że opieką prawną przez Państwo Polskie objęte są wyłącznie obiekty wpisane do ewidencji grobów i cmentarzy wojennych przez właściwych terytorialnie wojewodów. Odnosnie zniszczenia mogiły członków UPA na Wzgórzu Monasterz, Wojewoda Podkarpacki, na wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, prowadzi postępowanie w sprawie ewentualnego wpisania go do wojewódzkiej ewidencji grobów i cmentarzy wojennych. Minister zgodził się również z Rzecznikiem, że potrzebne są działania edukacyjnych, które by aktywizowały obywateli obu narodowości w dążeniu do zrozumienia wspólnej historii.

Do tematu ukraińskich miejsc pamięci Rzecznik nawiązał w piśmie skierowanym do Prezydenta RP 6 listopada 2020 r. Rzecznik odniósł się do deklaracji podpisanej w październiku 2020 r. przez Prezydentów Polski i Ukrainy, dotyczącej m.in. uczczenia ofiar polsko-ukraińskich konfliktów i represji XX wieku oraz potępiającej akty wandalizmu wobec pomników kultury i miejsc pamięci mniejszości w Polsce i na Ukrainie. W tym kontekście RPO przypomniał, że prawo do własnej pamięci historycznej

¹⁰¹ XI.814.3.2020 z 9 marca 2020 r.

¹⁰² Pismo z 27 kwietnia 2020 r.

jest integralnym elementem prawa do zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej, gwarantowanego mniejszościom w art. 35 Konstytucji RP. Zdaniem Rzecznika, przed państwem polskim pozostaje wiele do zrobienia, aby prawo to było należycie realizowane. Rzecznik wyraził przy tym nadzieję, że podpisana przez Prezydenta deklaracja i osobiste zaangażowanie w sprawę godnego upamiętnienia losów społeczności ukraińskiej w Polsce stanowić będzie dodatkową gwarancję poszanowania praw przynależnych tej mniejszości.

3. Postulat powołania instytucji kultury mniejszości

O ile polska kultura rozwijana jest w oparciu o instytucje publiczne dotowane z budżetu państwa, o tyle kulturą mniejszości zajmują się zwykle organizacje pozarządowe posiadające niewspółmiernie mniejsze możliwości organizacyjne i finansowe, działające głównie w oparciu o system grantów i dotacji.

We wspomnianym wyżej piśmie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie ochrony upamiętnień ukraińskich w Polsce, Rzecznik nawiązał do postulatu zgłaszanego od lat zarówno przez mniejszość ukraińską, jak i inne mniejszości narodowe i etniczne, dotyczącego powołania finansowanych z budżetu państwa instytucji kultury mniejszości. Rzecznik wskazał, że dotacje dla organizacji pozwalają jedynie na okresowe wsparcie finansowe, co wyklucza budowanie długofalowej strategii działań na rzecz rozwoju i promowania kultury mniejszościowej. RPO zaapelował¹⁰³ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o rozważenie utworzenia, we współpracy ze środowiskami mniejszości narodowych i etnicznych, zespołu ds. instytucji kultury mniejszości, mającego na celu zapewnienie instytucjonalnego wsparcia dla organizacji działających na rzecz rozwoju i promowania tożsamości kulturowej mniejszości.

Minister nie odniósł się¹⁰⁴ wprost do tego postulatu. Wskazał za to na możliwości, które stwarzają prowadzone przez MKiDN programy dotacyjne, w ramach których oprócz prac remontowych i inwestycyjnych można prowadzić działania edukacyjne i popularyzatorskie dotyczące poszczególnych miejsc związanych ze wspólną historią. Rzecznik uznaje taką odpowiedź za niewyczerpującą i będzie zwracał się w przyszłości z ponownym apelem.

¹⁰³ XI.814.3.2020 z 9 marca 2020 r.

¹⁰⁴ Pismo z 27 kwietnia 2020 r.

Pomoc dla mieszkańców osiedli romskich w czasie pandemii COVID-19

W marcu 2020 r. do RPO zwrócił się przedstawiciel społeczności romskiej z osiedla w Maszkowicach, w gminie Łącko, z prośbą o pomoc w uzyskaniu od władz samorządowych gminy wsparcia dla mieszkańców osiedla w związku z pandemią

1 kwietnia 2020 r. Rzecznik zwrócił się do Wójta Gminy Łącko o podjęcie działań, które pozwolą zmniejszyć ryzyko epidemiczne na osiedlu. Rzecznik poprosił też Wójta o wyjaśnienie, w jaki sposób szkoła, do której uczęszczają dzieci z osiedla, realizuje w warunkach pandemii swoje zadania wobec tej grupy uczniów i uczennic.

Osobne wystąpienie, odnoszące się do sytuacji na wszystkich osiedlach romskich w województwie małopolskim, Rzecznik skierował 2 kwietnia 2020 r. do Pełnomocniczki Wojewody Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Z odpowiedzi udzielonych przez Wójta Gminy Łącko i Pełnomocnika Wojewody Małopolskiego wynikało, że tylko w niektórych gminach województwa władze zdecydowały się dodatkowo wesprzeć Romów środkami ochrony osobistej. Część gmin uznała, że mieszkańcy osiedli mogą sami zakupić takie środki, wykorzystując na ten cel zasiłki. We wszystkich gminach wprowadzono natomiast nauczanie zdalne. Dla uczniów, którzy nie mają dostępu do internetu lub niezbędnego sprzętu, przygotowywane były pakiety z zadaniami w formie papierowej. Większość gmin wystąpiła też do Ministerstwa Cyfryzacji o dodatkowe środki na zakup sprzętu komputerowego do nauczania zdalnego.

Podobną interwencję Rzecznik podjął na rzecz rumuńskich Romów, mieszkańców Wrocławia, Gdańska i Poznania. 3 kwietnia 2020 r. skierował wystąpienia do prezydentów tych miast z prośbą o informację, czy w związku z zagrożeniem epidemicznym władze samorządowe podjęły działania w zakresie profilaktyki zakażeń, które skierowane byłyby bezpośrednio do tej szczególnej grupy mieszkańców. Rzecznik zapytał m.in., czy Romowie zostali zaopatrzeni w środki ochrony osobistej i czy dzieci z rodzin romskich mają dostęp do nauczania zdalnego.

Z uzyskanych odpowiedzi wynikało, że władze każdego z miast podejmowały działania profilaktyczne i informacyjne m.in. poprzez wydawanie ulotek na temat zagrożeń epidemicznych w języku polskim i rumuńskim oraz dostarczanie potrzebującym żywności i podstawowych środków ochrony osobistej. Z uwagi na brak odpowiedniego sprzętu komputerowego, dzieci nie mogły w pełni korzystać z nauczania on-line. Konieczne było wsparcie ze strony asystentów edukacji, którzy pośredniczyli w kontaktach dzieci ze szkołami.

Poprawa warunków mieszkaniowych na osiedlu romskim w Maszkowicach

W 2020 r., tak jak w latach ubiegłych, Rzecznik nie ustawał w działaniach na rzecz poprawy warunków życia społeczności romskiej na osiedlu w Maszkowicach.

Mimo aktywności Rzecznika, kolejnych wystąpień kierowanych do władz samorządowych gminy, a także zaangażowania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojewody Małopolskiego, nie udało się doprowadzić do przyjęcia przez gminę Łącko planu kompleksowej rewitalizacji osiedla. Jedynym powodem tego stanu rzeczy jest opór władz samorządowych, który, zdaniem RPO, nie pozostaje bez związku z dyskryminującym podejściem do lokalnej społeczności romskiej.

Osiedle romskie w Maszkowicach, zamieszkiwane obecnie przez ok. 300 osób, to kilkadziesiąt zabudowań mieszkalnych i gospodarczych, wybudowanych kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat temu w większości przez samych Romów, bez wymaganych pozwoleń, na gruntach należących do gminy lub osób prywatnych. Standard tych budowli z roku na rok się pogarsza. Pozostawieni sami sobie mieszkańcy nie są w stanie poprawić swojej sytuacji. Brak wykształcenia, a także systemowe wykluczenie z rynku pracy, którego doświadcza znaczna część społeczności romskiej w Polsce, czynią z mieszkańców osiedla stałych beneficjentów pomocy społecznej. Romom trudno znaleźć alternatywne źródło utrzymania. W zdobyciu pracy nie pomagają im nawet ukończone kursy doszkalające, ani nabywane w ten sposób kwalifikacje zawodowe. Lokalni pracodawcy nie chcą bowiem zatrudniać osób narodowości romskiej, co sami Romowie odbierają jako przejaw dyskryminacji na rynku pracy.

Jednak to nie brak pieniędzy jest głównym powodem, z którego sytuacja na osiedlu w Maszkowicach nie ulega poprawie. Środki takie istnieją dzięki rządowemu Programowi integracji społeczności romskiej w Polsce. Skorzystanie z tych środków zależy jednak od woli władz samorządowych. Tylko gmina, choćby ze względu na kwestie własnościowe, może bowiem prowadzić inwestycje budowlane na osiedlu.

19 października 2020 r. Rzecznik wystąpił do wiceprezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego o przyjrzenie się warunkom, w jakich żyją Romowie w Maszkowicach i zaangażowanie w dialog z władzami samorządowymi gminy.

Przeciwdziałanie powielaniu przez media stereotypów na temat Romów

Stowarzyszenia Romów w Polsce zwróciło uwagę Rzecznika na praktykę niektórych mediów, by podawać narodowość sprawców lub osób podejrzanych w przypadkach, gdy byli oni pochodzenia romskiego.

12 listopada 2020 Rzecznik wystąpił do Rady Etyki Mediów wskazując, że podawanie takich informacji w opisach zdarzeń, których okoliczności nie mają związku z narodowością osób w nich uczestniczących, przyczynia się wyłącznie do stygmatyzacji członków społeczności mniejszościowych. Utrwala niekorzystny wizerunek mniejszości, który bardzo często tkwi u podłoża postaw ksenofobicznych, i może prowadzić do

przejawów nietolerancji, a w skrajnych przypadkach aktów fizycznej agresji motywowanych nienawiścią.

W odpowiedzi z 20 listopada 2020 r. Rada Etyki Mediów jednoznacznie stwierdziła, że dziennikarze nie powinni wskazywać na narodowość lub pochodzenie etniczne sprawców przestępstw.

Antysemityzm jako problem medialnego dyskursu w Polsce

2 lipca 2020 r. Rzecznik zwrócił się przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o informacje na temat planowanych działań, stanowisk i rekomendacji, których celem będzie systemowe zwalczanie zjawiska mowy nienawiści i antysemityzmu w mediach.

W opinii Rzecznika, Rada powinna niezwłocznie zaangażować się w walkę z tego typu wypowiedziami, m.in. poprzez inicjowanie i wspieranie samoregulacji w zakresie usług medialnych, do czego upoważnia ją ustawa o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

Przewodniczący Rady powiadomił RPO, że trwają prace nad przygotowaniem dokumentu poświęconego przeciwdziałaniu zjawiskom *fake news*, dezinformacji oraz mowy nienawiści w przestrzeni medialnej oraz wobec zapowiedzi ewentualnego podjęcia dodatkowych działań lub wydania rekomendacji ws. systemowego zwalczania mowy nienawiści i antysemityzmu w mediach.

Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej

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

1. Sprawy dotyczące powrotu polskich obywateli w związku z zamknięciem granic spowodowanym epidemią koronawirusa

Rzecznik w marcu 2020 r. otrzymał dziesiątki wniosków od obywateli, którzy starali się powrócić do Polski po decyzji o zawieszeniu połączeń lotniczych. Rzecznik kierował zapytania w tych sprawach do właściwych miejscowo placówek konsularnych oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Przykładem takiej interwencji jest sprawa Polaków, którzy nie mogli wydostać się z Nowej Zelandii. Rzecznik podejmował również działania mające na celu wyjaśnienie wątpliwości obywateli, którzy skorzystali z akcji #LotDoDomu dotyczące możliwości uzyskania zwrotu poniesionych kosztów.

Sprawa Polaka poszkodowanego w związku z działaniami wojennymi USA w latach 70.

Sprawa dotyczy pana Andrzeja, członka załogi polskiego MS „Joseph Conrad”. W 1972 r. Statek został zbombardowany w amerykańskim ataku lotniczym na port Hajfong w Wietnamie. Kilku członków załogi zginęło, część – w tym pan Andrzej – została ranna. Choć USA wielokrotnie obiecywały poszkodowanym wypłatę odszkodowań, wnioskodawca do dziś nic nie otrzymał. Rzecznik interweniował w Ministerstwie Spraw Zagranicznych już w marcu 2020 r. W odpowiedzi MSZ wskazało, że „przeprowadzenie dogłębnej oceny prawnej wydarzenia, które miało miejsce niemal 50 lat temu w braku pełnej wiedzy nt. szczegółowych uwarunkowań i stanu faktycznego omawianego bombardowania, w tym postępowania strony wietnamskiej, nie jest możliwe. Z tego względu MSZ nie przewiduje ponownego podnoszenia ww. kwestii na poziomie rządowym”. Rzecznik wystąpił o dodatkowe ustalenia, analizę sprawy, dokumenty, a także o rozważenie wystąpienia do strony amerykańskiej w drodze opieki dyplomatycznej, do której obywatel polski jest uprawniony na mocy art. 36 Konstytucji.

W sprawie tej bezspornym jest, że do zdarzenia rzeczywiście doszło. Na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej jest ono przypisywane bezpośrednio Stanom Zjednoczonym, ponieważ ataku na statek „Józef Conrad” dokonały samoloty wojskowe USA. Można również przyjąć, że Stany Zjednoczone uznały swoją odpowiedzialność za to zdarzenie, co przyznały w nocie dyplomatycznej z dnia 30 grudnia 1972 r., wyrażając ubolewanie z powodu zniszczenia statku. Świadczy to równocześnie o uznaniu aktu wojskowego wobec statku za bezprawny także przez stronę amerykańską. Inaczej nie udzieliłaby ona środka naprawienia szkody niematerialnej wobec PRL w postaci zadośćuczynienia, za

jakie uznawane są w prawie międzynarodowym przeprosiny (wyrażenie ubolewania) ze strony innego państwa. W ocenie Rzecznika naprawienie krzywdy wobec państwa polskiego nastąpiło zatem już w 1972 r., natomiast do dzisiaj nie nastąpiło naprawienie szkody wobec poszkodowanego. Z powodu upływu czasu, przedawnienia roszczeń indywidualnych, względnie braku skuteczności zaskarżenia przed sądem amerykańskim – w tym zakresie odpowiedź MSZ pozostaje niejednoznaczna – indywidualna droga cywilnoprawna na gruncie systemu prawnego USA jest już dzisiaj wykluczona. Ze względu zaś na immunitet państwa, droga sądowa przed polskim wymiarem sprawiedliwości wykluczona była zawsze. Jediną więc drogą naprawienia szkody (materialnej lub niematerialnej) osoby poszkodowanej w wyniku aktu sił zbrojnych USA pozostaje droga dyplomatyczna, a także podjęcie przez Rząd RP interwencji na rzecz swojego obywatela poszkodowanego przez działania wojsk amerykańskich.

Rzecznik poddał pod rozagę Ministerstwu Spraw Zagranicznych, iż w kontaktach ze stroną amerykańską, w przypadku odmowy uznania przez nią prawnej odpowiedzialności za szkodę poniesioną przez pana Andrzeja, strona polska mogłaby ewentualnie zasugerować stronie amerykańskiej wypłacenie mu pewnego świadczenia *ex gratia*. Wystarczającą podstawą do tego mogą być publiczne przyrzeczenia wypłaty odszkodowań składane przez władze amerykańskie po zniszczeniu statku.

Art. 37 – Jurysdykcja państwa polskiego

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

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

1. Przewlekłość postępowań administracyjnych w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski

Czas oczekiwania na zezwolenie na pobyt czasowy, stały lub na pobyt i pracę na terytorium RP wynosi nawet kilkanaście miesięcy. Powoduje to ogromne problemy dla cudzoziemców ale też dla ich polskich pracodawców.

W 2020 r., podobnie jak w ubiegłych latach do Biura RPO wpływały liczne skargi dotyczące przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. **Rzecznik prowadził 100 takich spraw.**

Z korespondencji z urzędami wynikało, że główną przyczyną przewlekłości jest brak zasobów kadrowych. Mimo interwencji RPO¹⁰⁵ w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, sytuacja nie uległa poprawie. Mając to na uwadze oraz informacje zawarte w raporcie¹⁰⁶ Najwyższej Izby Kontroli skierowane zostały wystąpienia do dyrektorów generalnych czterech urzędów wojewódzkich: małopolskiego, mazowieckiego, pomorskiego, wielkopolskiego oraz do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Z odpowiedzi wynika, że organy administracji publicznej znacznie przekraczają wskazane przez Kodeks postępowania administracyjnego terminy załatwienia sprawy.

Dla przykładu, w województwie dolnośląskim średni czas oczekiwania cudzoziemca na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy to **397 dni**. W województwie wielkopolskim na uzyskanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE cudzoziemiec musi oczekiwać średnio aż 489 dni. Rzecznik poruszył¹⁰⁷ ten problem w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów.

¹⁰⁵ XI.540.10.2018

¹⁰⁶ Informacja Najwyższej Izby Kontroli pn. Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców.

¹⁰⁷ XI.543.40.2020 z 5 listopada 2020 r.

2. Dostęp cudzoziemców do egzaminów z języka polskiego

Potwierdzenie znajomości języka polskiego jest jednym z warunków uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (zgodnie z art. 211 ustawy o cudzoziemcach¹⁰⁸), lub uznania cudzoziemca za obywatela polskiego (w myśl art. 30 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim¹⁰⁹).

Do Biura RPO wpływały skargi dotyczące trudności, z jakimi spotykają się cudzoziemcy zainteresowani uzyskaniem urzędowego poświadczenia znajomości języka polskiego jako obcego, o którym mowa w art. 11a ustawy o języku polskim. Trudności pojawiają się już przy samej rejestracji na sesje egzaminacyjne. Przyczyną jest zbyt mała liczba sesji egzaminacyjnych w ciągu roku i ograniczona liczba miejsc dla zainteresowanych przystąpieniem do egzaminu. Warto odnotować, że według harmonogramu sesji, ustalanego przez Państwową Komisję ds. Poświadczenia Znajomości Języka Polskiego jako Obcego na podstawie art. 11h ust. 1 ustawy o języku polskim, w 2020 r. zaplanowane zostały tylko trzy dwudniowe sesje (w styczniu, marcu i październiku). Podobnie było w latach 2019 i 2018. Temat ten był przedmiotem korespondencji prowadzonej między Rzecznikiem a Komisją. Z uzyskanych informacji wynika, że również do Komisji docierają sygnały wskazujące na potrzebę zwiększenia liczby sesji egzaminacyjnych.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁰ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o analizę problemu. W ocenie Rzecznika, obowiązkiem władz jest zapewnienie skutecznego dostępu do egzaminu z języka polskiego jako obcego osobom, które ubiegają się w Polsce o pobyt bezterminowy bądź ubiegają się o uznanie za obywatela polskiego i wiążą swoją przyszłość z Polską. Minister podzielił¹¹¹ wątpliwości Rzecznika i poinformował, że Ministerstwo rozpoczęło prace nad nowelizacją ustawy o języku polskim.

¹⁰⁸ Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 35).

¹⁰⁹ Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 347).

¹¹⁰ XI.540.99.2019 z 8 lipca 2020 r.

¹¹¹ Pismo z 5 sierpnia 2020 r.

2. Wolności i prawa osobiste

Art. 38 – Prawo do życia

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

1. Ochrona przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Omówienie: art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska.

2. Funkcjonowanie oddziałów covidowych

Medycy zwracali uwagę RPO, że z powodu braku sprzętu i personelu na oddziałach szpitalnych przekształconych w oddziały covidowe, nie udało się uratować wszystkich potrzebujących.

Personel medyczny wskazywał także na liczne reorganizacje pracy szpitali, które świadczyły o chaosie w służbie zdrowia. Problem nie dotyczył jednak szpitala tymczasowego na Stadionie Narodowym w Warszawie, bardzo dobrze wyposażonego m.in. w respiratory i instalację tlenową. Tymczasem media informowały, iż szpital ten nie przyjmuje pacjentów chorych na COVID-19 z innych przepełnionych placówek. Widać było, że system ochrony zdrowia nie jest wystarczająco przygotowany na pogłębiającą się pandemię. Dlatego też Rzecznik zwrócił się¹¹² do Ministra Zdrowia o wskazanie, w jaki sposób zamierza poprawić funkcjonowanie oddziałów covidowych.

Minister odpowiedział¹¹³, że od czasu pojawienia się COVID-19 w Polsce działania Ministra Zdrowia oraz całej Rady Ministrów skupiają się na ograniczaniu rozprzestrzeniania się wirusa. Ze względu na gwałtowny wzrost poziomu zakażeń COVID-19 jesienią, 14 października 2020 r. NFZ zalecił ograniczenie do niezbędnego minimum lub czasowe zawieszenie udzielania planowych świadczeń szpitalnych, z wyłączeniem świadczeń na rzecz pacjentów z chorobami onkologicznymi. Ponadto zaprojektowano przepisy umożliwiające w trybie uproszczonym zatrudnianie lekarzy specjalistów, którzy uzyskali kwalifikacje zawodowe poza Unią Europejską. Podejmowane były również inicjatywy legislacyjne mające na celu wsparcie lekarzy i pielęgniarek przez np. opiekunów medycznych.

¹¹² V.7018.1008.2020 z 24 listopada 2020 r.

¹¹³ Pismo z 2 grudnia 2020 r.

Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych

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

W 2020 r. do Rzecznika nie wpływały skargi wskazujące na naruszenie zakazu przeprowadzania eksperymentów naukowych bez zgody osoby poddawanej takiemu eksperymentowi.

Biuro RPO przygotowało natomiast publikację „Dylematy prawa i bioetyki – pora na działanie”¹¹⁴ wskazując, że braki legislacyjne w zakresie bioetyki wpływają na stan poszanowania praw obywateli w zupełnie podstawowym zakresie. Chodzi o prawo do ochrony życia i zdrowia, prawo do prywatności czy autonomię jednostki.

¹¹⁴ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dylematy-prawa-i-bioetyki-pora-na-dzialanie-publicacja-rpo>

Art. 40 – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania

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

1. Konieczność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego definicji tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania

W ocenie Rzecznika brak odrębnego przestępstwa tortur w Kodeksie karnym utrudnia lub wręcz uniemożliwia kwalifikację konkretnych czynów jako tortury w rozumieniu Konwencji ONZ. Nie pozwala też na szybkie i bezstronne dochodzenie oraz wymierzanie odpowiedniej kary sprawcom.

Realizując funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, niezależnego organu monitorującego prawa osób pozbawionych wolności, na podstawie art. 19 Protokołu fakultatywnego do Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania¹¹⁵ Rzecznik zwrócił się¹¹⁶ do premiera oraz Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego definicji tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Postulat ten RPO skierował w oparciu o rekomendacje Komitetu ONZ Przeciwko Torturom (*The Committee Against Torture*) oraz instytucji międzynarodowych działających w obszarze zapobiegania torturom i innemu niehumanitarnemu oraz poniżającemu traktowaniu.

W Polsce zapadają wyroki za czyny wypełniające *de facto* definicję tortur z art. 1 Konwencji ONZ. Ich sprawcy odpowiadają najczęściej na podstawie art. 231 Kodeksu karnego (nadużycie uprawnień), a także art. 246 kk. (wymuszanie zeznań) i art. 247 kk. (znęcanie się nad osobą pozbawioną wolności).

Polska, ratyfikując Konwencję ONZ, zobowiązała się do ochrony obywateli przed torturami poprzez m.in. wprowadzenie odrębnego przestępstwa tortur, walkę z bezkarnością polegającą na prowadzeniu **skutecznego śledztwa oraz wymierzeniu adekwatnych kar wobec sprawców**, a także zapewnienie ofiarom zadośćuczynienia i odszkodowania. Potwierdzone przypadki tortur wskazują, że w Polsce nadal brakuje instrumentów prawnych umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie torturom i złemu traktowaniu. Polskie ustawodawstwo karne nie uwzględnia bowiem wszystkich elementów

¹¹⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

¹¹⁶ KMP.570.3.2018 z 19 marca 2020 r.

definicji tortur zawartej w art. 1 Konwencji ONZ. Krajowe przepisy penalizują czyny świadczące o złym traktowaniu obywateli przez funkcjonariuszy publicznych lub osób działających na ich polecenie, lecz pomijają udział innych osób np. występujących w charakterze urzędowym lub osób działających za ich wyraźną lub milczącą zgodą, na co wskazuje Konwencja ONZ. Polskie przepisy nie przewidują także przestępstwa tortur lub innego złego traktowania wynikającego z wszelkiej formy dyskryminacji. Ponadto Komitet Przeciwko Torturom, który odpowiedzialny jest za monitorowanie wdrażania Konwencji ONZ przez Państwa Strony, wielokrotnie kierował zalecenia pod adresem Polski dotyczące włączenia do swojego prawa przestępstwa tortur jako odrębnego i szczególnego przestępstwa oraz w celu przyjęcia definicji tortur obejmującej wszystkie elementy określone w art. 1 Konwencji ONZ.

Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie kryminalizacji tortur oraz pełnego wdrożenia Konwencji ONZ w polskim ustawodawstwie.

2. Potrzeba przystąpienia polskiego rządu do tzw. automatycznej procedury publikacji raportów CPT

Dorobek Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom cieszy się niekwestionowanym autorytetem, a wypracowane przez tę instytucję standardy mają fundamentalne znaczenie dla usprawnienia zarządzania miejscami detencji, poprawy profesjonalizmu personelu i ochrony osób pozbawionych wolności

Raporty i standardy Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) pełnią również ważną funkcję edukacyjną, stymulują dyskusję w publicznej debacie w kwestiach odnoszących się do praw człowieka oraz pomagają Rzecznikowi w wypełnianiu jego funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur.

W 2019 r. CPT obchodził trzydziestolecie działalności. Rzecznik zauważył, że polski rząd w dalszym ciągu nie zdecydował się na przystąpienie do tzw. automatycznej procedury publikacji raportów CPT i odpowiedzi. Stosownie więc do postanowień Europejskiej Konwencji o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sprawozdania z wizyt CPT pozostają poufne, do momentu złożenia przez polski rząd, wniosku o ich upublicznienie. Taka formuła jest jednak niedoskonała i wydłuża okres na zapoznanie się ze sprawozdaniem przez opinię publiczną

i RPO. Tymczasem, ze względu na fakt, że wnioski zawarte w raporcie CPT wymagają niejednokrotnie podjęcia przez państwa pilnych działań naprawczych lub prewencyjnych, coraz więcej państw członkowskich Rady Europy decyduje się na przystąpienie do tzw. automatycznej procedury publikacji. Dotychczas zrobiło to 12 państw, w tym Czechy (w 2019 r.) i Ukraina (w 2014 r.). Ponadto przystąpiły do niej: Austria, Albania, Bułgaria, Dania, Finlandia, Luksemburg, Mołdawia, Monako, Norwegia i Szwecja.

Przyjęcie przez rząd automatycznej procedury publikacji oznacza, że wszystkie przyszłe raporty z wizyt CPT, są upubliczniane niezwłocznie po ich wysłaniu do rządów. Nie jest wówczas wymagany odrębny wniosek o upublicznienie konkretnego sprawozdania, bo procedura ta obejmuje zgodę na automatyczną publikację wszystkich przyszłych raportów. Analogicznie dzieje się z odpowiedziami, które są publikowane niezwłocznie po ich otrzymaniu przez Komitet. Każda ze stron dialogu (a więc zarówno CPT, jak i rząd) mają jednak możliwość odroczenia publikacji dokumentu na okres do sześciu miesięcy po jego przekazaniu. Jeśli więc z jakichś względów opóźnienie publikacji raportu lub odpowiedzi jest w ocenie rządu uzasadnione, procedura ta przewiduje taką możliwość. W opinii Rzecznika przystąpienie polskiego rządu do tej procedury ma ogromne znaczenie praktyczne w kwestii prewencji tortur. Jak wskazuje w swojej Preambule Protokół fakultatywny do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur, skuteczne zapobieganie torturom i okrutnemu, nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu oraz karaniu, wymaga przede wszystkim edukacji i połączenia szeregu środków o charakterze legislacyjnym, administracyjnym i sądowym. W tym kontekście kluczowe znaczenie odgrywa szybkość, z jaką sprawozdanie CPT zostanie upublicznione, co potwierdzają eksperci i międzynarodowe instytucje, działające w obszarze ochrony praw człowieka. Rzecznik zwrócił się¹¹⁷ do Premiera o przystąpienia Polski do automatycznej procedury publikacji raportów CPT i odpowiedzi oraz upublicznienie raportu Komitetu z wizyty w Polsce w dniach 9–16 września 2019 r. oraz o powiadomienie o stanowisku przyjętym w tej sprawie.

Minister Sprawiedliwości odpowiedział¹¹⁸ Rzecznika, że polskie władze w pełni realizują zobowiązania RP wynikające z Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Komitetowi jak również jego przedstawicielom udzielana jest wszelka pomoc w organizacji wizyt w Polsce. W odniesieniu kwestii publikacji raportu CPT z wizyty ad hoc w Polsce w 2019 r.,

¹¹⁷ KMP.571.7.2020 z 29 maja 2020 r.

¹¹⁸ Pismo z 14 lipca 2020 r.

Ministerstwo poinformowało, że zgodnie z utrwaloną praktyką Minister Sprawiedliwości zwróci się do Komitetu o opublikowanie raportu wraz z odpowiedzią polskich władz. Po publikacji obu dokumentów przez CPT zostaną one zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

3. Możliwość stosowania dodatkowego środka przymusu bezpośredniego w postaci przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej

Służba Więzienna dostała w 2020 r. prawo używania paralizatorów wobec więźniów.

Swoje zastrzeżenia do tych zmian Rzecznik wskazywał już na etapie prac legislacyjnych. Niestety, nie zostały one wzięte pod uwagę. Już sam moment wprowadzenia zmian oraz ich uzasadnienie budziło poważne wątpliwości, zostały one bowiem wprowadzone na stałe w kontekście zagrożenia epidemicznego związanego z COVID-19. Rzecznika niepokoi również fakt, że przed uchwaleniem zmiany nie odbyła się w zasadzie żadna merytoryczna debata w tym zakresie oraz że ma ona stanowić rozwiązanie problemów kadrowych Służby Więziennej. Rzecznik wskazał, że broń elektryczna może być też wykorzystywana jako narzędzie tortur, co zostało potwierdzone prawomocnymi wyrokami sądowymi. Warto mieć również świadomość, że ryzyko tortur wzrasta w sytuacjach zwiększonej izolacji, gdzie kontakt ze światem zewnętrznym jest ze względów bezpieczeństwa ograniczany lub całkowicie zakazany, a instytucje nadzoru i kontroli mają ograniczone możliwości działania. W ocenie Rzecznika przyznanie funkcjonariuszom Służby Więziennej uprawnienia do stosowania przymusu bezpośredniego w postaci broni elektrycznej nie znajduje żadnego uzasadnienia. Broń tego typu nie powinna być elementem wyposażenia personelu penitencjarnego, a wszelkie propozycje w tej materii powinny zostać omówione bez pośpiechu, w ramach konsultacji społecznych i dyskusji eksperckich.

Rzecznik zwrócił się¹¹⁹ do Prezesa Rady Ministrów o pozbawienia Służby Więziennej uprawnień do używania broni elektrycznej. Minister Sprawiedliwości, któremu Premier Rady Ministrów przekazał wystąpienie RPO, nie podzielił¹²⁰ argumentacji Rzecznika. Zauważył, że ustawa weszła w życie 31 marca 2020 r., zatem okres jej obowiązywania wydaje się zbyt krótki dla wskazania realnych, negatywnych skutków

¹¹⁹ KMP.571.3.2020 z 29 kwietnia 2020 r.

¹²⁰ Pismo z 7 sierpnia 2020 r.

przeprowadzonej nowelizacji. Ustawodawca kierował się przede wszystkim potrzebą podniesienia poziomu bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych. Chodziło też o zapewnienie skutecznego działania formacji nie tylko w dobie pandemii, ale również we wszelkich sytuacjach wymagających działań związanych z ochroną życia lub zdrowia ludzkiego.

4. Działania Rzecznika w sprawie interwencji Policji wobec uczestników protestów.

Rzecznik podjął z własnej inicjatywy (czyli nie czekając na wniosek poszkodowanych) działania dotyczące interwencji Policji wobec uczestników wielu protestów i zgromadzeń odbywających się w 2020 roku.

W szczególności podjęte zostały sprawy: likwidacji **protestu przedsiębiorców**, który odbywał się 8 maja 2020 r. w okolicach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz interwencji przeprowadzonej w tym samym dniu w rejonie Al. Jerozolimskich i ul. E. Plater w Warszawie; interwencji wobec uczestników demonstracji w dniach 16 maja i 23 maja 2020 r.¹²¹; interwencji Policji wobec osób protestujących **przed siedzibą Programu 3 Polskiego Radia** 22 maja 2020 r.¹²²; interwencji wobec osób protestujących przeciwko tymczasowemu aresztowaniu aktywistki grupy „**Stop Bzdurom**” w związku z wydarzeniami, do których doszło wieczorem 7 sierpnia 2020 r. na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie¹²³; interwencji w związku z manifestacjami w Warszawie¹²⁴, Łodzi¹²⁵ i Poznaniu¹²⁶ w dniach 24 i 25 października 2020 r.; interwencji wobec uczestników „**Marszu Niepodległości**” z 11 listopada 2020 r.¹²⁷; interwencji wobec osób protestujących 18 listopada 2020 r. w Warszawie między innymi w rejonie ronda de Gaulle'a, ul. Wareckiej i ul. Wilczej¹²⁸.

W sprawach tych Rzecznik kierował do komendantów jednostek Policji wystąpienia, domagając się wyjaśnień dotyczących tego:

- **jakie były podstawy faktyczne i prawne podjęcia interwencji oraz jak przebiegała te interwencje;**

¹²¹ II.519.549.2020

¹²² II.519.620.2020

¹²³ II.519.1093.2020

¹²⁴ II.519.1547.2020

¹²⁵ II.519.1549.2020

¹²⁶ II.519.1548.2020

¹²⁷ II.519.1659.2020

¹²⁸ II.519.1694.2020

- **jakie środki przymusu bezpośredniego** zostały użyte i w odniesieniu do ilu osób, czy użycie przez funkcjonariuszy tych środków spełniało kryteria niezbędności do osiągnięcia celów tego użycia, proporcjonalności do stopnia zagrożenia, oraz stosowania środków o możliwie jak najmniejszej dolegliwości;
- **ile osób zostało zatrzymanych**, jakie były podstawy faktyczne i prawne tych zatrzymań, jak długo zatrzymani byli faktycznie pozbawieni wolności;
- w stosunku do ilu osób skierowano notatki policyjne do inspektoratów sanitarnych, jaka była podstawa prawna przekazania zawartych w notatkach danych osobowych;
- **ile osób zostało wylegitymowanych**, jaka była podstawa faktyczna wylegitymowania; jakie dalsze czynności Policja podjęła lub planuje podjąć w odniesieniu do osób zatrzymanych i wylegitymowanych.

Szczególne zainteresowanie Rzecznika dotyczyło kwestii użycia środków przymusu bezpośredniego w postaci gazu, broni gładkolufowej i pałek teleskopowych użytych przez nieumundurowanych funkcjonariuszy wobec uczestników protestu z 18 listopada 2020 r.

Adresaci wystąpień Rzecznika przedstawili wyjaśnienia (oprócz spraw w najnowszych). Z odpowiedzi wynika, że w wielu przypadkach działania Policji wykraczały poza dopuszczalne ramy, co znalazło swój wyraz w krytycznej ocenie tych działań przez sądy uznające m. in. dokonywane przez Policję zatrzymania za niezasadne.

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. Nowelizacja ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich

Wciąż aktualna pozostaje kwestia wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grabowski przeciwko Polsce¹²⁹, dotyczącej przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich.

Trybunał stwierdził naruszenie art. 5 ust. 1 oraz art. 5 ust. 4 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wskazał przy tym na konieczność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań, także legislacyjnych, aby zagwarantować pełną ochronę praw nieletnich w postępowaniu przed sądem.

Działania Ministerstwa Sprawiedliwości (w tym wydanie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, czy upowszechnienie treści tego wyroku wśród sędziów), przyczyniły się do ujednolicenia praktyki sądów rodzinnych dotyczącej przedłużania pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich, zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyroku Trybunału. Jednakże, aby w pełni dostosować unormowania dotyczące przedłużania pobytu w schronisku dla nieletnich do wytycznych zawartych w wyroku ETPC, a tym samym zakończyć proces jego implementacji, potrzebne są dalsze działania legislacyjne, na poziomie ustawowym.

Procedowany w Sejmie VIII kadencji senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich¹³⁰ uzyskał pozytywną ocenę rządu, jednak w związku z zakończeniem kadencji parlamentu, został on objęty zasadą dyskontynuacji. Z kolei opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt nowej ustawy o nieletnich całościowo uregulował materię dotyczącą spraw nieletnich. W uzasadnieniu wskazano, że przyjęte w nim rozwiązania odnoszące się do środków tymczasowych o charakterze izolacyjnym, w pełni uwzględniają postulaty Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawarte w wyroku w sprawie Grabowski przeciwko Polsce i tym samym dostosowują prawo krajowe do standardu konwencyjnego. Rzecznik zwrócił się¹³¹ do Ministra

¹²⁹ Wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2015 r., skarga nr 57722/12.

¹³⁰ Druk sejmowy nr 2521.

¹³¹ IX.517.190.2015 z 7 lutego 2020 r.

Sprawiedliwości o informację o aktualnym stanie prac nad projektem. W odpowiedzi wynika¹³², że Minister Sprawiedliwości wystąpił do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o kontynuację prac nad projektem ustawy o nieletnich (procedowanym w poprzedniej kadencji pod nr UD480).

Komisja Ustawodawcza Senatu RP rozpoczęła prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (druk senacki nr 90). Rzecznik ocenił zaproponowane w projekcie rozwiązania pozytywnie. Kierując pismo do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP wskazał¹³³, że z aprobatą należy ocenić dodanie przepisu nakładającego na sąd obowiązek okresowej kontroli zasadności pobytu nieletniego w schronisku (co 3 miesiące), także po skierowaniu sprawy na rozprawę; wprowadzenie obowiązku wydawania każdorazowo osobnego postanowienia o przedłużeniu pobytu w schronisku dla nieletnich, zawierającego uzasadnienie, a w nim wskazanie okoliczności przemawiających za wydaniem takiego rozstrzygnięcia, także po skierowaniu sprawy na rozprawę; wprowadzenie procedury umożliwiającej kontrolę instancyjną decyzji sądu o przedłużeniu stosowania ww. środka. Ponadto, Rzecznik podniósł, iż zasadne wydaje się postulowanie, aby w przypadku postanowień o umieszczeniu nieletniego w schronisku, jak i przedłużeniu stosowania tego środka, uzasadnienie postanowienia zarówno sądu I instancji, jak i sądu II instancji było sporządzane z urzędu.

2. Problemy związane z praktyką stosowania oraz przedłużania przez sądy tymczasowego aresztowania

Długotrwałość tymczasowego aresztowania stała się znów problemem systemowym w Polsce.

Wynika to z przygotowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka raportu „Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza praktyki stosowania tymczasowego aresztowania”, a także z badań aktowych przeprowadzonych w Biurze RPO. Raport Fundacji Court Watch „Aktualna praktyka stosowania tymczasowych aresztowań w Polsce. Raport z badań empirycznych” wykazał z kolei, że **w latach 2015-2019 liczba osób przebywających w polskich aresztach śledczych wzrosła o 100%.**

¹³² Pismo z 20 lutego 2020 r.

¹³³ II.566.2.2020 z 30.04.2020 r.

Wzrasta także długość tymczasowych aresztowań. Przyczyną wzrostu ilości i długości tymczasowych aresztowań w Polsce jest znaczny wzrost liczby wniosków prokuratorów o zastosowanie tego środka zapobiegawczego. Ze wzrostem tym mamy do czynienia od 2016 r., a więc od ponownego połączenia urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Mimo lawinowego wzrostu liczby wniosków prokuratorów o zastosowanie tymczasowego aresztowania, sędziowie nie stali się w stosunku do nich bardziej krytyczni. Niezależnie od mnogości składanych wniosków, sądy statystycznie akceptują wciąż ponad 90% z nich. Najważniejszą wadą postanowień sądów o zastosowaniu tymczasowego aresztowania są lakoniczne, wręcz pozorne uzasadnienia. Ani oskarżony, ani jego obrońca, często nie są w stanie dowiedzieć się, dlaczego sąd zdecydował się zastosować tak dolegliwy środek zapobiegawczy. Rzecznik podkreślił, że już w wyroku z 20 listopada 2012 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł¹³⁴, że „art. 263 § 7 Kodeksu postępowania karnego (...) w zakresie, w jakim nie określa jednoznacznie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 40 w związku z art. 41 ust. 4 Konstytucji”. Jak wynika z sentencji i jej uzasadnienia, wyrok dotyczył pominięcia w zaskarżonym przepisie treści niezbędnych dla zachowania konstytucyjnego standardu. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu stwierdził, że orzeczenie nakłada na ustawodawcę „obowiązek dokonania takich zmian w prawie, które uwzględnić będą zarówno złożone przyczyny przedłużającego się postępowania karnego i w jego konsekwencji tymczasowego aresztowania, jak i realną potrzebę zapewnienia ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Nie ulega wątpliwości, że pomimo, iż od opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2012 r. upłynęło niemal 8 lat, ustawodawca nie wywiązał się z nałożonego nań obowiązku. Treść kwestionowanego przepisu nie uległa żadnej zmianie, a praktyka jego stosowania – mimo obowiązującej mocy wyroku – nie tylko nie została ograniczona zgodnie z kierunkiem wskazanym przez Trybunał, ale wręcz staje się coraz bardziej powszechna, już choćby ze względu na podwyższanie przez ustawodawcę zagrożenia karą pozbawienia wolności za poszczególne przestępstwa. Przepis art. 263 § 7 k.p.k. nie został znowelizowany i nadal nie określa jednoznacznych przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania pozwalających przewidzieć maksymalne granice czasowe stosowania tego środka zapobiegawczego po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji.

¹³⁴ Sygn. akt SK 3/12.

10 lipca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 3/16 rozpoznał wniosek RPO o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 258 § 2 k.p.k. oraz art. 263 § 7 k.p.k. Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego, obecni w tym dniu na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w odpowiedzi na pytania członków składu orzekającego, oświadczyli, że nie są im znane projekty ustaw wykonujących wyrok w sprawie o sygn. akt SK 3/12. Obecni na rozprawie przedstawiciele Sejmu zobowiązali się jednocześnie przed Trybunałem do podjęcia odpowiednich działań mających na celu wykonanie wyroku TK w sprawie SK 3/12. Żadne takie działania nie zostały jednak podjęte.

W postanowieniu z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt S 3/19, Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi RP istnienie uchybień w prawie dotyczących stosowania tymczasowego aresztowania ze względu na surowość kary grożącej oskarżonemu oraz braku jednoznacznie określonych przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie – których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnego podkreślenia wymaga, że w postanowieniu tym Trybunał wprost stwierdził, że obowiązywanie zarówno art. 258 § 2 k.p.k., jak i art. 263 § 7 k.p.k. jest nie do pogodzenia z przepisami Konstytucji. Powyższe postanowienie sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego również do chwili obecnej nie zostało wykonane. Wobec powyższego Rzecznik skierował¹³⁵ prośbę do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu o rozważenie zainicjowania działań mających na celu wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik zwrócił się¹³⁶ także do premiera o wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12 oraz z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt S 3/19.

3. Skuteczność środków odwoławczych dotyczących rozstrzygnięć w przedmiocie stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania przez sądy

W Polsce oskarżeni muszą czekać w areszcie na prawomocny wyrok średnio 9 miesięcy, tymczasem w większości krajów UE średnia nie przekracza 6 miesięcy.

Ponadto najważniejszą wadą postanowień sądów o zastosowaniu tymczasowego aresztowania są lakoniczne, wręcz pozorne uzasadnienia. Ani oskarżony, ani jego obrońca,

¹³⁵ II.510.1292.2015 z 10 lutego 2020 r.

¹³⁶ II.510.1292.2015 z 11 września 2020 r.

często nie są w stanie dowiedzieć się, dlaczego sąd zdecydował się zastosować ten najbardziej dolegliwy środek zapobiegawczy. Wbrew przepisom, z treści uzasadnień często nie wynika, aby rozważane były wolnościowe alternatywy dla tymczasowego aresztowania i okoliczności świadczące o tym, że należy odstąpić od izolacji oskarżonego.

Pomimo wagi przedstawionego problemu i wystąpienia RPO skierowanego do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik przez długi czas nie otrzymywał odpowiedzi w tej sprawie. Po ponownym wystąpieniu¹³⁷ otrzymał stanowisko resortu¹³⁸, że przepisy dotyczące stosowania i przedłużania tymczasowego aresztowania są zgodne ze standardami konwencyjnymi i nie wymagają zmian, zaś nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych daje gwarancję pełnego zabezpieczenia praw i wolności uczestników postępowania karnego i przyczyniają się do eliminowania przypadków nadmiernej długości tymczasowych aresztowań.

4. Działania służb mundurowych w zakresie kontroli osobistej a wyrok TK

Aktualna pozostaje kwestia właściwego wykonania wyroku¹³⁹ Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2017 r. w sprawie przeszukań.

W sprawie tej, wszczętej z wniosku RPO, Trybunał uznał, że przepisy ustaw regulujących działania służb mundurowych dotyczące kontroli osobistej (przeszukania) są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim nie określają granic tej kontroli (przeszukania) oraz nie przewidują możliwości zaskarżenia jej przebiegu do sądu.

Zgodnie z art. 15d ust. 9 ustawy o Policji, po zakończeniu kontroli osobistej policjant poucza osobę kontrolowaną o prawie do złożenia zażalenia, o którym mowa w ust. 11, oraz o prawie do żądania sporządzenia protokołu z kontroli osobistej. Rzecznik wskazał jednak, że jedyną konsekwencją uwzględnienia przez sąd zażalenia na przeprowadzenie kontroli osobistej (przeszukania) jest zawiadomienie o tym prokuratora i kierownika jednostki organizacyjnej danej służby nadrzędnej nad tą, która dokonała kontroli (art. 15d ust. 12 ustawy o Policji). Co prawda, osobie wobec której czynność przeprowadzono przysługiwać będzie prawo dochodzenia zadośćuczynienia lub odszkodowania na drodze cywilnej na zasadach ogólnych, lecz odbywać się to będzie musiało w ramach odrębnego postępowania. Ponadto, zarówno przewidywana długość postępowania w tym zakresie, jak

¹³⁷ II.566.3.2017 z 3 kwietnia 2020 r.

¹³⁸ Pismo z 3 czerwca 2020 r.

¹³⁹ Sygn. akt K 17/14.

i trudności związane z występowaniem jedynie w roli powoda cywilnego, (w sytuacji, gdy dana osoba w istocie została pokrzywdzona bezzasadnymi lub nielegalnymi działaniami organów państwa) sprawiają, że zaproponowana regulacja nie przewiduje efektywnej sankcji za naruszenie wymogów prowadzenia kontroli osobistej (przeszukania), ani także efektywnej restytucji dla osoby, która była poddana kontroli. Zdaniem Rzecznika pożądane byłoby zatem wprowadzenie możliwości przyznania osobie, która poddana została kontroli, odszkodowania lub zadośćuczynienia za jej nielegalność, nieprawidłowość lub bezzasadność już przez ten sam sąd, który tę nielegalność, nieprawidłowość lub bezzasadność stwierdził na skutek wniesienia zażalenia. Rzecznik zauważył także, że art. 15g ustawy o Policji przewiduje powierzenie służbom mundurowym możliwości dokonania tzw. „sprawdzenia prewencyjnego”, które oznacza przeprowadzenie kontroli osobistej osoby pragnącej wejść na teren ochraniały przez tę służbę (np. imprezy masowej lub zgromadzenia publicznego), a także osoby pozbawionej wolności (np. zatrzymywanej, konwojowanej, doprowadzanej na polecenie organu ochrony prawa). Zakres przeszukania osoby i jej bagażu jest co do zasady tożsamy z „normalną” kontrolą osobistą (przeszukiwaniem), lecz przepisy nie przewidują w ogóle możliwości wniesienia zażalenia na takie „sprawdzenie prewencyjne”. W opinii Rzecznika powinna istnieć możliwość wniesienia zażalenia także na tę czynność, wraz z obowiązkiem pouczenia osoby sprawdzanej o tej możliwości. Rzecznik zwrócił się¹⁴⁰ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o odniesienie się do powyższych wątpliwości i rozważenie możliwości podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych celem pełnej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Uwagi te należy stosować analogicznie do innych ustaw regulujących działanie służb mundurowych uprawnionych do prowadzenia kontroli osobistych.

¹⁴⁰ II.519.344.2014 z 19 czerwca 2020 r.

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. Nadużywanie przez funkcjonariuszy Policji prewencyjnego zakładania osobom zatrzymanym kajdanek

Problem dotyczy zarówno osób konwojowanych, jak i przesłuchiowanych lub wstępnie rozpytywanych na komisariatach. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur BRPO wizytując miejsca pozbawienia wolności obserwuje nadużywanie przez funkcjonariuszy Policji prewencyjnego stosowania kajdanek wobec osób zatrzymanych.

Rzecznik zauważył, że ingerencja władzy publicznej w odniesieniu do obywateli jest dopuszczalna wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez ustawę i koniecznych z uwagi bezpieczeństwo państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zarówno ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej¹⁴¹, jak i ustawa o Policji¹⁴² upoważniają funkcjonariuszy Policji do stosowania środków przymusu bezpośredniego, w tym kajdanek. Jednak przy stosowaniu takich środków, spełnione muszą zostać trzy, podstawowe zasady ich użycia – **subsydiarności, proporcjonalności oraz minimalizacji szkód**.

Zgodnie z tymi zasadami przymus bezpośredni powinien być koniecznie poprzedzony użyciem innych metod wyegzekwowania pożądanej reakcji osób niestosujących się do przepisów, mimo wyraźnego wezwania. Ponadto, mają one stanowić zabezpieczenie przed schematycznym i rutynowym stosowaniem tego typu środków. Jeżeli zastosowanie środków przymusu bezpośredniego okaże się niezbędne, winny one być dostosowane do okoliczności oraz osoby. W ocenie Rzecznika środki przymusu

¹⁴¹ Ustawa z 24 maja 2013 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2418)

¹⁴² Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 360)

bezpośredniego powinny być zatem stosowane w sposób niezbędny do osiągnięcia celu, w którym ich użyto.

Ustalenia poczynione przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w trakcie wizytacji policyjnych miejsc detencji wskazują jednak, że zasady te nie są w praktyce przestrzegane. Przykładowo z raportów powizytacyjnych z młodzieżowych ośrodków wychowawczych z ostatnich dwóch lat wynika, że zasadą jest konwojowanie nieletnich w kajdankach. W większości przypadków nieletni, wobec których stosowane były kajdanki w czasie doprowadzenia, nie przejawiali zachowań agresywnych i wykonywali polecenia funkcjonariuszy. W ocenie Rzecznika **rutynowe stosowanie kajdanek w stosunku do nieletnich**, jest nie tylko nadużyciem, ale także poniżającym traktowaniem takich osób, w rozumieniu artykułu 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ponadto, w swej wieloletniej praktyce pracownicy KMPT spotykali się także z przypadkami, gdy wychowankom zakładane były kajdanki zespolone na czas transportu, mimo że znajdowali się w policyjnych furgonetkach pod nadzorem funkcjonariuszy, co zdaniem Rzecznika jest nie tylko nieproporcjonalne, lecz przede wszystkim stygmatyzujące, a wręcz traumatyzujące dla młodego człowieka.

Rzecznik zwrócił się¹⁴³ z tym problemem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zdaniem¹⁴⁴ Ministra za racjonalne należy uznać prewencyjne stosowanie kajdanek przez policjantów, bo pozwala to uniknąć negatywnych następstw zaniechania takiego działania. Ponadto w przypadku zarzutu bezpodstawnego użycia przez funkcjonariusza Policji kajdanek istnieją prawne możliwości kontroli w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej. Komenda Główna Policji skieruje jednak do komendantów wojewódzkich (i Stołecznego) Policji stosowne wystąpienie w celu wykorzystania w toku doskonalenia zawodowego.

2. Gwarancje antytorturowe osób zatrzymanych przez Policję

W policyjnych miejscach zatrzymań ujawniono szereg problemów, które stwarzają ryzyko złego traktowania osób pozbawionych wolności.

Rzecznik Praw Obywatelskich sprawując mandat Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, monitoruje policyjne miejsca zatrzymań w całym kraju, tj. pomieszczenia dla osób zatrzymanych jednostek Policji, policyjne izby dziecka oraz komisariaty policji. Celem

¹⁴³ KMP.570.29.2019 z 20 stycznia 2020 r.

¹⁴⁴ Pismo z 4 marca 2020 r.

monitoringu jest wzmocnienie ochrony osób pozbawionych wolności przed ryzykiem tortur i złego traktowania – w dialogu z władzami miejsc detencji.

Istotnym aspektem dostrzeganym w trakcie wizytacji jest fakt, iż poprawność funkcjonowania danej jednostki oceniane są przez jej komendanta przede wszystkim w oparciu o treść przepisów krajowych. Perspektywa Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur jest szersza i uwzględnia standardy międzynarodowe. Przepisy krajowe nie zawsze zapewniają należyłą ochronę osób pozbawionych wolności przed torturami..

Rzecznik podkreśla kluczowe znaczenie tzw. pięciu gwarancji antytorturowych, do których zaliczamy: **dostęp każdej osoby zatrzymanej do prawnika od początku zatrzymania, prawo osoby zatrzymanej do powiadomienia osób trzecich o zatrzymaniu, dostęp do tłumacza, poddawanie wstępnemu badaniu lekarskiemu każdej osoby zatrzymanej oraz prawo zatrzymanego do informacji i korzystania z mechanizmu skargowego.** Jest to kompleksowe zabezpieczenie antytorturowe zarówno dla samej osoby pozbawionej wolności, jak i funkcjonariusza – przed ewentualnymi fałszywymi oskarżeniami o stosowanie przemocy wobec zatrzymanego.

Rzecznik rekomenduje przede wszystkim umożliwienie osobom zatrzymanym samodzielnego **poinformowania wybranej osoby o fakcie zatrzymania** oraz miejscu pobytu (za każdym razem, gdy nastąpi zmiana miejsca pobytu). Powiadomienie przez funkcjonariusza powinno następować wyłącznie, gdy w konkretnym przypadku zachodzi realna, uzasadniona obawa zakłócenia właściwego toku postępowania. Funkcjonariusz powinien ponadto umożliwić osobie zatrzymanej **skorzystanie z telefonu komórkowego** w celu odszukania numeru telefonu osoby, którą chce powiadomić o fakcie zatrzymania oraz miejscu swojego pobytu. Adnotacja o skutecznym poinformowaniu wskazanej osoby powinna być dokonana w dokumentacji zatrzymanego a w przypadku poinformowania przez funkcjonariusza należy o jego dokonaniu zawiadomić osobę zatrzymaną co należy potwierdzić jego podpisem. Rzecznik zaleca również odpowiednie, **skuteczne pouczenie** osoby zatrzymanej o przysługujących jej uprawnieniach, w tym: prawie żądania badania lekarskiego, powiadomienia osoby najbliższej, prawie do kontaktu z prawnikiem oraz możliwości i sposobie złożenia ewentualnej skargi na sposób przeprowadzenia czynności. Pouczenie obligatoryjnie musi być dokonywane przed pierwszym przesłuchaniem, w warunkach zapewniających pełne zapoznanie się zatrzymanego z treścią pouczenia oraz umożliwiających zadanie dodatkowych pytań. Każdy zatrzymany powinien być poinformowany o tym, że na komisariacie znajduje się **lista adwokatów i radców prawnych**, z których zatrzymany samodzielnie może wybrać osobę, do której zwróci się

o pomoc. W tej kwestii RPO zwrócił też uwagę, iż kształt przepisów Kodeksu postępowania karnego jak i praktyka, w zakresie w jakim nie gwarantują niezwłocznego oraz pokrywanego ze środków budżetu państwa kontaktu z obrońcą i są niezgodne z prawem Unii Europejskiej. Ponadto, zdaniem Rzecznika, zasadne jest stworzenie jednolitego wzoru informacji zawierającej dane teleadresowe wszelkich punktów rozpatrujących skargi, w tym instytucji ochrony praw człowieka oraz odpowiednich komórek działających w strukturach Policji, a w przypadku zatrzymania cudzoziemca nieposługującego się biegle językiem polskim, obligatoryjne zapewnienie obecności **tłumacza**. Obecność tłumacza podczas wszelkich czynności powinna być potwierdzona jego podpisem oraz pieczętą w odpowiednim protokole. Celowym wydaje się też wyodrębnienie w miejscach zatrzymań niemonitorowanego pomieszczenia, w którym osoba zatrzymana spotka się **z prawnikiem poza zasięgiem wzroku i słuchu osób trzecich**. Należy systematycznie wyposażać jednostki w sprzęt umożliwiający rejestrację przesłuchań w formie audiowizualnej, szkolić funkcjonariuszy w zakresie korzystania z takiego sprzętu oraz wykorzystywać sprzęt rejestrujący znajdujący się już na wyposażeniu części jednostek. Pomocne byłoby wprowadzenie rejestru osób wchodzących i wychodzących z terenu jednostki uwzględniającego datę i godzinę wejścia oraz wyjścia, wskazanie funkcjonariusza, pod którego nadzorem znajduje się dana osoba oraz przyczyny stawienia się w jednostce. Konieczne jest też zaprzestanie praktyki **rutynowego przeprowadzania kontroli osobistej** wobec wszystkich zatrzymanych. Kontrola osobista powinna być stosowana jedynie w wyjątkowym, uzasadnionym specyfiką sytuacji przypadku i po indywidualnej ocenie ryzyka, w pozostałych zaś przypadkach powinno się poprzestać na sprawdzeniu prewencyjnym. Niezbędne jest również wprowadzenie jednolitej praktyki poddawania **badaniom lekarskim** wszystkich osób zatrzymanych (w tym również po użyciu tasera, niezależnie od skutków jego użycia) oraz przyjęcie zasady przeprowadzania badania lekarskiego poza zasięgiem wzroku i słuchu funkcjonariusza, chyba że decyzję o koniecznej obecności policjanta w trakcie badania podejmie lekarz wykonujący to badanie. Rzecznik rekomenduje polecenie funkcjonariuszom **stosowania kajdanek** tylko wtedy, gdy wyraźnie uzasadnia to ocena ryzyka w indywidualnym przypadku oraz rozważenie zmiany treści Zarządzenia nr 130 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 sierpnia 2012 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia w taki sposób, aby zagwarantować w tych jednostkach obecność więcej niż jednego funkcjonariusza.

Rzecznik zaleca wreszcie przeprowadzenie weryfikacji niedoborów kadrowych we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji z uwzględnieniem zwiększającej się liczności mieszkańców gmin skupionych wokół dużych aglomeracji oraz cyklicznych szkoleń z zakresu zarządzania stresem, przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu oraz przeciwdziałania alkoholizmowi oraz w zakresie standardów ochrony osób zatrzymanych przed niewłaściwym traktowaniem. Rzecznik zwrócił się¹⁴⁵ do Komendanta Głównego Policji z prośbą o odniesienie się do opisanych problemów.

3. Działania podejmowane przez Policję podczas zgromadzeń spontanicznych

W całej Polsce odbyły się jesienią 2020 r. spontaniczne zgromadzenia związane z zakwestionowaniem przepisów aborcyjnych przez Trybunał Konstytucyjny. Rzecznik z wielkim niepokojem obserwował coraz częstsze stosowanie rozwiązań siłowych przez funkcjonariuszy.

Chodzi o: **masowe zatrzymania oraz stosowanie środków przymusu bezpośredniego w postaci m.in. gazu pieprzowego, pałek i siły fizycznej.** Zachowanie Policji było powodem wystąpienia RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Szczególny niepokój wzbudziła interwencja nieumundurowanych funkcjonariuszy, którzy 18 listopada 2020 r. użyli wobec manifestantów pałek teleskopowych, oraz zatrzymanie w dniu 23 listopada 2020 r. podczas demonstracji przed siedzibą Ministerstwa Edukacji Narodowej fotoreporterki, w czasie wykonywania przez nią obowiązków służbowych.

Państwo ma obowiązek podjęcia działań prewencyjnych, jak i wszechstronnego wyjaśnienia każdej sprawy, w której pojawiają się zarzuty naruszenia tego zakazu. W tym kontekście ważną rolę odgrywa możliwość identyfikacji funkcjonariuszy ochraniających manifestacje i podejmujących interwencje wobec osób dopuszczających się naruszeń prawa. W ocenie Rzecznika przepisy prawa i praktyka nie zabezpieczają w tym wypadku interesu obywateli w sposób należyty i w związku z tym wymagają zmiany. Brak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej funkcjonariuszy z powodu niemożliwości ich identyfikacji narusza zakaz tortur w aspekcie proceduralnym i sprzyja bezkarności funkcjonariuszy. Funkcjonujący w Polsce sposób identyfikacji funkcjonariuszy pododdziałów zwartych i operacyjnych uczestniczących w demonstracjach jest sprzeczny ze standardami i zaleceniami międzynarodowych instytucji, działających w ramach systemów ochrony praw człowieka ONZ i Rady Europy.

¹⁴⁵ KMP.570.4.2020 z 2 października 2020 r.

Rzecznik zwrócił się do Ministra o doprecyzowanie przepisów oraz praktyki w zakresie sposobu identyfikacji funkcjonariuszy oraz zapewnienie, by wszyscy policjanci (zarówno umundurowani, jak i nieumundurowani) posiadali znaki identyfikacji indywidualnej

4. Bezzasadne zatrzymania uczestników protestów przedsiębiorców odbywających się w maju 2020 r.

Rzecznik podjął działania w sprawie interwencji Policji wobec uczestników protestów przedsiębiorców w Warszawie 8 maja 2020 r., podczas likwidacji tzw. „miasteczka przedsiębiorców” w okolicach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie w rejonie stacji metra „Centrum” i ul. Emilii Plater, 16 i 23 maja 2020 r.

Z odpowiedzi uzyskanych od Komendanta Stołecznego Policji wynikało, że 8 maja 2020 r. w trakcie likwidacji „miasteczka przedsiębiorców” funkcjonariusze Policji zatrzymali **62 osoby**. 16 maja 2020 r. w rejonie Placu Zamkowego zatrzymano **386 osób**. Zostały one przetransportowane do różnych jednostek Policji garnizonu stołecznego. Z kolei 23 maja 2020 r. między innymi na Placu Defilad zatrzymanych zostało **5 osób**.

Komendant Stołeczny Policji otrzymał z Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia dane dotyczące **79 zażaleń na zatrzymania**, dotyczących zdarzeń z: 8 maja (4 przypadki), 16 maja (74 przypadki) i 23 maja (1 przypadek). **Sąd uwzględnił wszystkie te zażalenia, uznając zatrzymania za niezasadne**. W części przypadków sąd uznał zatrzymania także za nielegalne lub nieprawidłowe.

W ocenie Rzecznika dane te świadczą o tym, że podczas działań Policji doszło do naruszeń jednego z fundamentalnych praw obywatelskich, określonego w art. 41 ust. 1 Konstytucji – prawa do wolności osobistej, przy czym skala tych naruszeń była zatrważająca. Orzeczenia sądu rodzą zarazem konsekwencje w postaci prawa zatrzymanych do odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie. Odszkodowania te obciążą budżet państwa – wszystkich podatników. W związku z tym Rzecznik zwrócił się¹⁴⁶ do Marszałka Senatu RP o przeanalizowania działań Policji z perspektywy kształtującego się w tym zakresie orzecznictwa sądowego na posiedzeniu odpowiedniej komisji senackiej. Takie posiedzenie odbyło się 24 listopada 2020 r.

¹⁴⁶ II.519.549.2020 z dnia 19 listopada 2020 r.

Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania

Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

1. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym

W Ośrodku przebywało w 2020 r. 90 osób, mimo że zgodnie z przepisami liczba łóżek w Ośrodku wynosi 60. Prawa pacjentów Ośrodka naruszane były w różny sposób.

W wystąpieniach do różnych organów Rzecznik informował o istnieniu licznych luk prawnych, czy też pojawiających się wątpliwościach w praktycznym stosowaniu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób¹⁴⁷. Każda dostrzeżona luka prawna lub stwierdzona nieprawidłowość w funkcjonowaniu Ośrodka była asumptem do sformułowania przez Rzecznika postulatów zmian legislacyjnych w stosownym zakresie.

Wskazywanie KOZZD jako zakładu psychiatrycznego wykonującego obserwację orzeczoną przez sąd, czy też umieszczenie Ośrodka w wykazie podmiotów leczniczych przeznaczonych do wykonywania terapii wobec sprawców określonych w art. 93c k.k. w zakresie działalności stacjonarnej, jest nie do zaakceptowania. Tym bardziej zaskakuje treść nowego obwieszczenia Ministra Zdrowia z dnia 8 stycznia 2020 r., w którym nie tylko nie usunięto KOZZD z wykazu miejsc, gdzie może być wykonywana terapia stacjonarna wobec sprawców określonych w art. 93c k.k., ale dodatkowo zwiększono limit z 53 do 60 dostępnych łóżek dla tej kategorii pacjentów. Rzecznik wskazał, iż przepis art. 4 ust. 3 ustawy stanowi, iż zadaniem Ośrodka jest prowadzenie postępowania terapeutycznego wobec osób stwarzających zagrożenie umieszczonych w Ośrodku. Umieszczenie w KOZZD możliwe jest więc tylko takich osób, które spełniają przesłanki określone w art. 1 ustawy, a następnie sąd w wydanym orzeczeniu uznał, iż charakter stwierdzonych u nich zaburzeń psychicznych lub ich nasilenie wskazują, że ich pobyt w Ośrodku jest niezbędny ze względu na bardzo wysokie prawdopodobieństwo popełnienia przez nich czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat. Innymi słowy, osoby niemające statusu osoby umieszczonej, nie mogą przebywać w KOZZD.

¹⁴⁷ Ustawa z 22 listopada 2013 r., (Dz.U. 2014 poz. 24).

Rzecznik ponownie zwrócił także uwagę na problem pobytu kobiet w Ośrodku w Gostyninie. Niestety, nie podjęto żadnych realnych działań ze strony resortów zmierzających do uregulowania zasad pobytu kobiet w Ośrodku. W sytuacji więc, gdy do KOZZD trafiają kolejne pacjentki, skala problemów niewątpliwie się powiększy.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zauważył również, że ustawa funkcjonuje 6 lat. Na jej podstawie już blisko 80 osób [a potem już 90 osób] zostało pozbawionych wolności w KOZZD w Gostyninie, mimo że zgodnie z przepisami liczba łóżek w Ośrodku dla osób umieszczonych wynosi 60. Resort sprawiedliwości, który odpowiada za nowelizację ustawy, nie może nie dostrzegać istniejących problemów. O ich narastającej skali świadczyć mogą także pozwy pacjentów KOZZD o zadośćuczynienie lub odszkodowanie. Osoby przebywające w Ośrodku swoje skargi kierują również do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Rzecznik nie kwestionuje istnienia takich miejsc jak KOZZD. Funkcjonują one również w innych krajach. Zasady ich organizacji oparte są tam jednak na regulacjach prawnych, które respektują prawa i wolności osób w nich przebywających. Przede wszystkim wybrzmiewa w nich zasada indywidualizacji postępowania terapeutycznego z pacjentem i idea przygotowania go do życia w społeczeństwie. Dla kontrastu, w Polsce ogrom braków legislacyjnych ustawy, dotyczących zupełnie podstawowych kwestii, pokazuje, że ustawę uchwalono w pośpiechu, bez refleksji nad filozofią postępowania wobec osób stwarzających zagrożenie dla społeczeństwa i funkcjonowania Ośrodka.

Rzecznik po raz kolejny zwrócił się¹⁴⁸ do Ministra Sprawiedliwości i Ministra Zdrowia o zmianę przywołanych aktów wykonawczych oraz o jak najszybsze wyeliminowanie luk prawnych w ustawie z 22 listopada 2013 r.

Minister Sprawiedliwości poinformował¹⁴⁹, że na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 31 stycznia 2020 r. utworzony został Zespół, do którego zadań należy analiza rozwiązań dotyczących tymczasowego izolowania w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym osób, których dotyczy postępowanie prowadzone w trybie ustawy przed prawomocnym zakończeniem tego postępowania. Priorytetem Zespołu będzie opracowanie projektu ustawy przewidującego stworzenie samodzielnych podstaw prawnych do stosowania zabezpieczenia w ramach ustawy, w tym dopuszczalnych form i przesłanek orzeczenia zabezpieczenia oraz jego upadku.

¹⁴⁸ IX.517.1702.2017 z 7 lutego 2020 r.

¹⁴⁹ Pismo z 26 lutego 2020 r. i 2 kwietnia 2020 r.

Rzecznik w kolejnym piśmie¹⁵⁰ do Ministra Sprawiedliwości podniósł, że ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. wymaga znacznie szerszej nowelizacji, poprzedzonej dyskusją na temat filozofii wykonywania izolacji postpenalnej. Kompleksowa zmiana ustawy nie może pominąć uregulowania praw, obowiązków oraz podstaw ograniczenia praw pacjentów KOZZD. Stąd w pracach Zespołu byłby pożądanym udział przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia.

O podjęcie działań legislacyjnych z udziałem Biura RPO Rzecznik zaapelował¹⁵¹ także do Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu, Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu, Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP oraz Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP.

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zobowiązał się¹⁵² do działań mających na celu wyeliminowanie luk prawnych z przepisów ustawy z 22 listopada 2013 r.

Ministerstwo Zdrowia przedstawiło projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wskazania zakładu psychiatrycznego wykonującego obserwację orzeczoną przez sąd. Rzecznik, realizując postulat zaopiniowania tego projektu, w pełni poparł zaproponowane zmiany¹⁵³. Usunięcie z przedmiotowego rozporządzenia Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie, jako zakładu psychiatrycznego wykonującego obserwację orzeczoną przez sąd, na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, jest działaniem pożądanym. Kierunek wyznaczający zakład psychiatryczny o maksymalnym poziomie zabezpieczenia w Starogardzie Gdańskim, jako miejsce, do którego będą kierowane osoby poddane obserwacji psychiatrycznej, Rzecznik ocenił za właściwy. Projektowana zmiana wyeliminuje sprzeczność rozporządzenia z ustawą.

O sytuacji w KOZZD Rzecznik informował też wicepremiera Jarosława Kaczyńskiego¹⁵⁴: podniósł, że wśród 90 pacjentów z zaburzeniami osobowości, zaburzeniami preferencji seksualnych i upośledzonych umysłowo KOZZD są też osoby, które nie powinny na mocy ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. być tam umieszczone, tj. osoby chorujące psychicznie, które powinny być leczone w szpitalach psychiatrycznych

¹⁵⁰ IX.517.1702.2017 z 18 marca 2020 r.

¹⁵¹ IX.517.1702.2017 z 27 stycznia 2020 r.

¹⁵² Pismo z 2 marca 2020 r.

¹⁵³ IX.022.1.2020 z 30 czerwca 2020 r.

¹⁵⁴ IX.517.1702.2017 z 13.10.2020

oraz osoby niestwarzające bardzo wysokiego zagrożenia dla społeczeństwa, wymagające jedynie stałej opieki pielęgnacyjno-opiekuńczej.

Umieszczone w KOZZD osoby protestują przeciwko przeludnieniu i niehumanitarnemu traktowaniu. Coraz częściej składają też pozwy o zadośćuczynienie i je uzyskują. Od kilku lat Ministerstwo Zdrowia widzi konieczność rozbudowy Ośrodka, ale inwestycja nie może być rozpoczęta, bowiem ustawa z dnia 22 listopada 2013 r., warunkująca finansowanie KOZZD, wciąż oczekuje na nowelizację. Potrzebę zmian legislacyjnych w tym, ale też szerszym zakresie, dostrzega także Dyrektor Ośrodka i Ministerstwo Sprawiedliwości. W praktyce jednak brakuje realnych działań. Tymczasem kompleksowe znowelizowanie ustawy należy uznać za niecierpiące zwłoki, a zakres niezbędnych zmian jest bardzo szeroki.

W opinii Rzecznika do najważniejszych zagadnień, które powinny zostać w ustawie uregulowane bądź zmienione należą m.in.: stworzenie podstaw prawnych do tymczasowego pozbawienia wolności osób, w stosunku do których toczy się procedura o uznanie za osobę stwarzającą zagrożenie dla społeczeństwa; stworzenie ustawowych podstaw prawnych do ograniczenia konstytucyjnych praw pacjentów KOZZD; określenie zasad życia pacjentów w Ośrodku, w tym uregulowanie w szczególności przepisów odnoszących się do praw i obowiązków pacjentów, przepustek losowych, środków dyscyplinujących, nagród, zasad przygotowania do opuszczenia KOZZD, postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych, np. prowadzonej przez pacjenta głodówki oraz rozwiązanie obecnej sytuacji lokalowej pacjentów poprzez nowelizację przepisów odnoszących się do finansowania KOZZD.

2. Trudna sytuacja epidemiologiczna w KOZZD w Gostyninie

Bardzo trudna sytuacja epidemiologiczna w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie wymaga pilnych i wspólnych działań Ministra Zdrowia i Ministra Sprawiedliwości, przy współudziale inspekcji sanitarnej.

29 października 2020 r. do Rzecznika dotarła informacja, że trzech chorych pacjentów, u których stwierdzono COVID-19, zostało przetransportowanych do szpitali publicznej służby zdrowia, a 21 innych pacjentów zarażonych koronawirusem przebywa w Ośrodku. Umieszczeni w KOZZD to osoby, które są podatne na wystąpienie cięższych objawów choroby w przypadku zakażenia. Do potwierdzonego ogniska koronawirusa w KOZZD są tymczasem i prawdopodobnie będą przywożeni zdrowi pacjenci. Personel

Ośrodka nie może odmówić przyjęcia nowej osoby ze względu na ognisko COVID-19 czy brak warunków lokalowych.

Ta dramatyczna sytuacja jest konsekwencją niepodejmowania przez lata działań w zakresie nowelizacji ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób oraz zmiany sposobu funkcjonowania KOZZD. Zaniedbania infrastrukturalne, ale również brak systemowych rozwiązań, powoduje, iż obecnie na równi zagrożone jest życie i zdrowie pacjentów, co pracującego tam personelu.

Obrazując skalę zagrożenia Rzecznik wskazał również, iż Ośrodek boryka się z kłopotami finansowymi. Testy na obecność koronawirusa nie są pokrywane ze środków NFZ, ale z budżetu Ośrodka. KOZZD sam musi także finansować zakup środków ochrony osobistej, których zapasy właśnie się kończą. Podejmowane działania zaradcze w tym zakresie przez kierownictwo KOZZD, jak dotychczas nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Rzecznik zwrócił się¹⁵⁵ do premiera o podjęcie niezwłocznych działań w tej sprawie. W odpowiedzi Minister Zdrowia podkreślił¹⁵⁶, że resort zdrowia na bieżąco monitoruje sytuację w Ośrodku, podejmując działania w zakresie pozostającym we właściwości merytorycznej, przy uwzględnieniu przepisów i ograniczeniach instrumentalnych. Szczególna uwaga Ministerstwa zwrócona jest obecnie na stan zdrowia pacjentów i personelu Ośrodka, w którym stwierdzone zostały zakażenia wirusem SARS-CoV-2. Minister poinformował także, że nie zostały wydane żadne nowe zalecenia odnoszące się do zasad postępowania w obrębie Ośrodka, w tym m.in. przez Państwową Inspekcję Sanitarną. W związku z sytuacją epidemiczną w Ośrodku, przeorganizowana została praca personelu w taki sposób, aby zapewnić opiekę medyczną pacjentom, jak również bezpieczeństwo i porządek w Ośrodku.

W wystąpieniu do Marszałka Senatu RP Rzecznik podkreślił¹⁵⁷, że taka sytuacja jest konsekwencją niepodejmowania przez lata działań w zakresie nowelizacji ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. oraz zmiany sposobu funkcjonowania KOZZD. Reakcje emocjonalne i zachowania osób przebywających w miejscach pozbawienia wolności mogą różnić się od reakcji pozostałej części społeczeństwa na pojawiające się zagrożenia oraz na ograniczenia wynikające z tych okoliczności. O tym niech świadczy zbiorowy protest głodowy pacjentów Ośrodka, podjęty w czerwcu 2020 roku, z trudem zażegnany przy udziale

¹⁵⁵ IX.517.1702.2017 z 3 listopada 2020 r.

¹⁵⁶ Pismo z 7 listopada 2020 r.

¹⁵⁷ IX.517.1702.2017 z 9 listopada 2020 r.

mediatora. Rzecznik zaapelował zatem o podjęcie pilnych działań, których efektem będzie zmiana ustawy z dnia 22 listopada 2013 r., w wielokrotnie postulowanym przez RPO zakresie, i praworządne funkcjonowanie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym.

3. Umożliwienie przedstawicielom KMPT wizytacji w Ośrodku w Gostyninie

Z uwagi na pandemię KMPT zmuszony był czasowo zawiesić wizytowanie miejsc zatrzymań. Monitorowanie tych miejsc odbywa się jednak zdalnie, przy wykorzystaniu Skype'a. Niestety, Dyrektor Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie uniemożliwił taką kontrolę w ramach mandatu KMPT, twierdząc że nie pozwalają na to warunki lokalowe Ośrodka.

Rzecznik wykonuje funkcję niezależnego organu monitorującego sytuację osób pozbawionych wolności – Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

Zgodnie z postanowieniami OPCAT (Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o zakazie tortur...) Rzecznik ma prawo odwiedzin dowolnego miejsca zatrzymań w Polsce, bez zapowiedzi, w dowolnym czasie. Uniemożliwienie przeprowadzenia wizyty kontrolnej stanowi naruszenie OPCAT, a tym samym polskiego prawa. Realizacja postanowień OPCAT przez Dyrektora KOZZD jest więc jego obowiązkiem prawnym. Rzecznik zwrócił się¹⁵⁸ do Ministra Zdrowia o podjęcie działań zmierzających do umożliwienia przedstawicielom KMPT wypełnienia ich mandatu i umożliwienia przeprowadzenia rozmów z pacjentami i członkami personelu Ośrodka, za pośrednictwem komunikatora Skype lub innego komunikatora umożliwiającego połączenie audio-wideo.

4. Sytuacja osób przebywających KOZZD w Gostyninie i zagrożenia związane z pandemią

Konieczne są działania, które pozwolą na rozładowanie destruktywnych emocji i poprawią relacje między pacjentami a personelem Ośrodka.

Czas pandemii wymusił na kierownictwie różnego rodzaju miejsc detencji podejmowanie działań, mających na celu zapobieganie rozprzestrzeniania się koronawirusa. Polegają one przede wszystkim na wprowadzaniu ograniczeń dotyczących praw osób pozbawionych wolności i ich codziennego funkcjonowania. Decyzje, podejmowane w tym zakresie, muszą także uwzględniać konieczność zapobiegania

¹⁵⁸ KMP.574.2.2020 z 10 lipca 2020 r.

zdarzeniom nadzwyczajnym, tj. np. zbiorowym wystąpieniom. Jednocześnie organizacje międzynarodowe, wydając zalecenia skierowane do osób odpowiedzialnych za miejsca pozbawienia wolności w kontekście walki z COVID-19, podkreślają, że wprowadzane ograniczenia nie mogą prowadzić do niehumanitarnego i poniżającego traktowania.

Problemy związane z zagrożeniem koronawirusem dotyczą również Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym. W pismach do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich pacjenci KOZZD zwracają uwagę m.in. na brak informacji, do kiedy będą obowiązywać wprowadzone ograniczenia, w szczególności decyzja o wstrzymaniu widzeń. Są przekonani, że brak bezpośrednich spotkań z bliskimi mógłby być rekompensowany możliwością przeprowadzenia rozmowy online, ale Dyrektor Ośrodka nie wyraził na to zgody. Rzecznik wskazał, że zmiana obecnej praktyki w Ośrodku w zakresie korzystania ze środków komunikacji elektronicznej jest konieczna. Standardy innego rodzaju miejsc pozbawienia wolności, gdzie rozmowy przez Skype z rodzinami zastąpiły tradycyjne widzenia bezpośrednie, pokazują, że taka zmiana pozwala na realne utrzymywanie kontaktu z bliskimi i w znacznym stopniu zmniejsza dolegliwości wprowadzonego zakazu odwiedzin. Wnioskodawcy żalą się również na brak bezpośredniego kontaktu z dyrektorem i możliwości swobodnego zgłaszania wniosków oraz przedstawiania swoich wątpliwości odnośnie podejmowanych wobec nich decyzji. Pacjenci w szczególności oczekują na wyjaśnienie przesłanek decyzji o zakazie dokonywania zakupów z zewnątrz. Zdaniem Rzecznika jest to nadmiernie restrykcyjne działanie, które powinno podlegać modyfikacjom, zwłaszcza że na terenie Ośrodka nie funkcjonuje sklep. Trudno również znaleźć podstawę prawną dla podjęcia decyzji o możliwości korzystania wyłącznie z usług Poczty Polskiej. Psycholodzy podkreślali, że dodatkowe obostrzenia w miejscach detencji są bodźcem szczególnie stresogennym i budującym napięcie emocjonalne. Ponadto, brak w KOZZD społeczności terapeutycznej i oddziaływań w postaci terapii grupowej, które dałyby możliwość odreagowania frustracji, a przede wszystkim służyły informowaniu o problemach pacjentów i reagowaniu na nie na bieżąco, także nie sprzyja dobrej atmosferze w Ośrodku.

Rzecznik zwrócił się¹⁵⁹ do Dyrektora KOZZD o zajęcie stanowiska. Dyrektor zapewnił¹⁶⁰, że na bieżąco monitoruje sytuację epidemiczną w Ośrodku. Od dnia 25 maja 2020 r. pacjenci mogli robić zakupy w sklepie obwoźnym, z zachowaniem wszelkich środków ostrożności. Przywrócono możliwość korzystania z usług firm kurierskich na

¹⁵⁹ IX.517.1013.2020 z 22 maja 2020 r.

¹⁶⁰ Pismo z 18 września 2020 r.

terenie Ośrodka oraz zamawiania posiłków z zewnątrz. Dopuszczone zostały praktyki religijne. W dalszym ciągu obowiązywał natomiast zakaz odwiedzin. Odbywają się jedynie spotkania z adwokatami, pełnomocnikami i przedstawicielami ustawowymi.

Krajowy Ośrodek stara się zabezpieczać placówkę w środki ochrony osobistej. Nie ma natomiast, z uwagi na przełudnienie, żadnych możliwości pełnej izolacji chorych pacjentów. Dyrektor zwrócił się do Ministerstwa Zdrowia o wskazanie izolatorium dla pacjentów, w przypadku podejrzenia zachorowania na koronawirusa. Ministerstwo Sprawiedliwości zadeklarowało¹⁶¹, że współpraca mogłaby przybrać formę przewozów pacjentów Ośrodka pojazdami Służby Więziennej do właściwych miejsc odbywania izolacji/kwarantanny. Jako miejsca izolacji/kwarantanny mogłyby być wykorzystane kilka lat temu zlikwidowane i przekazane właściwym miejscowo władzom samorządowym, jednostki penitencjarne.

5. Potrzeba upowszechnienia standardów Biura Narodów Zjednoczonych ds. Usług Projektowych dotyczących planowania i technicznych aspektów funkcjonowania jednostek penitencjarnych

Z rekomendacji międzynarodowych instytucji monitorujących miejsca pozbawienia wolności wynika, że w Polsce nadal trzeba poprawiać warunki materialne jednostek penitencjarnych, tak by odpowiadały one standardom traktowania więźniów.

Kwestia odpowiedniej infrastruktury jednostek penitencjarnych ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawa do humanitarnego traktowania. Mimo wielu problemów pojawiających się w tym obszarze, z biegiem lat zaszło wiele pozytywnych zmian. Dalszy postęp, poza nieodłącznym wsparciem finansowym, wymaga jednak konsekwentnego planowania i działania, w oparciu o najwyższe standardy.

Rzecznik z satysfakcją przyjął wiadomość o pracach nad projektem ustawy modernizacyjnej Służby Więziennej na lata 2021–2024. Ważne jest bowiem, by jednostki penitencjarne, w sposób optymalny realizowały zadania, dla których zostały stworzone i szanowały prawa i potrzeby osadzonych oraz innych osób przebywających na ich terenie. Rzecznik przypomniał, że już w 2016 r. Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Usług Projektowych (UNOPS) opublikowało dokument *„Technical Guidance for Prison Planning. Technical and operational considerations based on the Standard Minimum*

¹⁶¹ Pismo z dnia 29 lipca 2020 r.

Rules for the Treatment of Prisoners” (Reguły Nelsona Mandeli). Zawiera on wytyczne w zakresie planowania i technicznych aspektów funkcjonowania jednostki penitencjarnej, co ma również znaczenie dla humanitarnego traktowania więźniów. Zgodnie z regułami Regułami Nelsona Mandeli reżim instytucji o charakterze izolacyjnym powinien dążyć do zminimalizowania różnic pomiędzy życiem w więzieniu a życiem na wolności, które powodują zmniejszenie u więźniów poczucia odpowiedzialności lub szacunku należnego im jako istotom ludzkim. Jednostki penitencjarne powinny więc posiadać infrastrukturę, aby promować bezpieczne środowisko, które wspiera proces resocjalizacji. Obejmuje to zapewnienie im dostępu do pracy, edukacji, wizyt rodzinnych oraz innych działań i programów mających na celu przyspieszenie tego procesu. UNOPS podkreśla również, że więzienie należy rozpatrywać też jako część szerszego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Zrozumienie tego aspektu pozwoli wpłynąć na projekt więzienia, aby zapewnić jego skuteczność operacyjną. W ocenie Rzecznika wskazana wyżej publikacja UNOPS ma ogromną wartość edukacyjną i zawarte tam standardy powinny być brane pod uwagę w procesie planowania, budowy oraz modernizacji jednostek penitencjarnych.

Rzecznik zwrócił się¹⁶² do Ministra Sprawiedliwości o upowszechnienie wiedzy o Regułach Mandeli wśród Służby Więziennej i opinii publicznej.

Minister wskazał¹⁶³, że w celu zapewnienia humanitarnych warunków odbywania kary pozbawienia wolności wdrożono do stosowania wytyczne Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 17 czerwca 2019 roku w sprawie wymagań technicznych i ochronnych dla pawilonów zakwaterowania osadzonych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej. Doprecyzowują one zasady planowania obiektów więziennych, wskazując na konieczność uwzględnienia niezbędnych pomieszczeń, ich lokalizacji, wielkości, standardu wykonania i niezbędnego wyposażenia. Przy projektowaniu nowych obiektów penitencjarnych, Służba Więzienna uwzględnia standardy i normy zapewniające zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich w zakresie warunków bytowych. Znajduje to również odzwierciedlenie w już funkcjonujących inwestycjach. Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości i Służby Więziennej uznaje zagadnienie poprawy i modernizacji obiektów więziennych jako zadanie, które powinno być realizowane w sposób ciągły, odpowiednio do poziomu posiadanych środków finansowych. Ponadto, w celu poszerzenia wiedzy i świadomości na temat przedmiotowych zagadnień,

¹⁶² KMP.571.18.2020 z 9 lipca 2020 r.

¹⁶³ Pismo z 13 sierpnia 2020 r.

przetłumaczone na język polski, opracowanie Biura Narodów Zjednoczonych ds. Usług Projektowych z 2016 r. zostanie zamieszczone na stronie intranetowej Biura Kwatermistrzowsko – Inwestycyjnego Centralnego Zarządu Służby Więziennej, w części poświęconej warunkom bytowym osadzonych.

6. Skutki rozprzestrzenienia koronawirusa w jednostkach penitencjarnych

RPO otrzymywał liczne wnioski od osób zaniepokojonych o zdrowie i życie bliskich przebywających za murami zakładów karnych i aresztów śledczych. Więźniowie a także funkcjonariusze Służby Więziennej obawiali się skutków rozprzestrzenienia koronawirusa w jednostkach penitencjarnych.

Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego osobom pozbawionym wolności przebywającym w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz funkcjonariuszom i pracownikom jednostek penitencjarnych wymagało podejmowania zorganizowanych działań. Szereg zaleceń w kontekście zagrożenia epidemiologicznego w jednostkach penitencjarnych wydała Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) oraz Podkomitet ONZ do spraw Prewencji (SPT).

W pismach do Rzecznika osadzeni wskazywali, że normy środków higieny nie są wobec podwyższonych wymagań wystarczające. Nie wszyscy osadzeni są w stanie dokupić detergenty we własnym zakresie. Przepisy nie zobowiązują też administracji do dostarczania **środków do dezynfekcji rąk**. Problemem okazał się również **dostęp do świadczeń medycznych**. Wnioskodawcy skarżyli się na zupełny brak dostępu do lekarza pierwszego kontaktu, odwoływane wizyty u lekarzy specjalistów, niewykonywane zlecone badania specjalistyczne i niezbędne zabiegi. W szczególnie trudnej sytuacji były osoby cierpiące na **choroby przewlekłe** i osoby ciężko chore. Równie często podnoszony był problem związany z **prawem do obrony**. obrońcy napotykali trudności w spotykaniu się ze swoimi mocodawcami na terenie jednostki penitencjarnej. Bliscy osób pozbawionych wolności wskazywali też na zagrożenia wynikające z transportowania osadzonych do innych jednostek penitencjarnych. Liczne, w ocenie wnioskodawców często nieuzasadnione, decyzje o **zmianie miejsca odbywania kary** pozostawały w sprzeczności z komunikatami na stronie internetowej Służby Więziennej o ograniczeniu transportów do minimum. Wiodącą sprawą – niejasną dla wnioskodawców – było **wstrzymanie zatrudnienia** i wiążąca się z tym utrata możliwości zarobkowania, mimo że osadzeni

wyrażali gotowość do pracy. Pojawiały się pytania, czy utracone środki finansowe będą rekompensowane oraz jak będą wyglądać procedury powrotu do miejsc pracy. Rzecznik zwrócił się¹⁶⁴ do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o udzielenie wyjaśnień w tych kwestiach. Odpowiedzi wpłynęły do Biura, ale były opatrzone klauzulą „zastrzeżone”.

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik poinformował o skargach skazanych lub tymczasowo aresztowanych, w których wskazywali oni na możliwości rozprzestrzeniania się koronawirusa. Na transmisję zakażenia ma wpływ mała przestrzeń mieszkalna, jaka przypada w polskich więzieniach na jednego osadzonego, i konieczność ciągłego przemieszczania osadzonych zarówno w obrębie jednostki, jak i pomiędzy różnymi zakładami karnymi i aresztami śledczymi. Rzecznik zaapelował o przekazanie informacji m.in. w zakresie liczby przypadków koronawirusa wśród skazanych, tymczasowo aresztowanych oraz funkcjonariuszy SW, oraz liczby zarażonych nieletnich w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz zatrudnionej tam kadry. Rzecznik zwrócił się¹⁶⁵ też do Ministra Sprawiedliwości o informacje na temat obostrzeń mających na celu zapobieganie rozprzestrzeniania się koronawirusa w obrębie zarówno jednostek penitencjarnych, jak i placówek dla nieletnich.

7. Funkcjonowanie młodzieżowych ośrodków wychowawczych w warunkach pandemii COVID-19

Do młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW) były w pandemii kierowane nowe osoby, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia wychowanków oraz pracowników.

Przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19¹⁶⁶, a także innych aktów prawnych wydanych w związku z pandemią, nie wstrzymały realizacji postanowień sądów rodzinnych o zastosowaniu środka wychowawczego w postaci umieszczenia w MOW. Niepokój wywoływał także stan psychiczny przebywających w ośrodkach młodych ludzi, którzy odczuwają duży stres, potęgowany izolacją od rodziny i bliskich. Ze skarg kierowanych do RPO wynikało, że w większości placówek znacząco spadła liczba członków kadry gotowych do pracy. Niektórzy korzystali ze zwolnień lekarskich lub opiekowali się nad własnymi dziećmi, a część zmuszona była odbyć dwutygodniową

¹⁶⁴ IX.517.664.2020 z 3 kwietnia i 7 maja 2020 r.

¹⁶⁵ IX.517.664.2020 z 12 listopada 2020 r.

¹⁶⁶ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 374).

kwarantannę ze względu na powroty bliskich z zagranicy. Dyrektorzy MOW zgłaszali także trudności z dostępem do leczenia specjalistycznego i doraźnego. Rzecznik zapoznał się również z odpowiedziami Ministerstwa Edukacji Narodowej na wnioski i pytania kierowane przez dyrektorów MOW, wskazującymi na brak możliwości odmowy nowych przyjęć. Minister nakazał ograniczenie opuszczania ośrodków przez wychowanków oraz zawieszenie urlopów i odwiedzin. Odnosząc się do kwestii przyjmowania nowych wychowanków po urlopowaniu lub ucieczkach MEN uznał, że takie osoby powinny być izolowane od grup wychowawczych i poddane kwarantannie przez minimum 7 dni. Jeżeli brakuje pomieszczeń, MEN dopuszcza możliwość zwiększenia liczby wychowanków w pokojach mieszkalnych. W świetle informacji przedstawionych przez dyrektorów MOW należy jednak uznać, że proponowane działania są niewystarczające lub trudne do wykonania.

Rzecznik zwrócił się¹⁶⁷ do Ministra Edukacji Narodowej o pilne rozwiązanie problemów opisywanych przez dyrektorów MOW. Minister poinformował¹⁶⁸, że wnioskowanie o zawieszenie kierowania nieletnich do placówek jest sprzeczne z przepisami prawa i byłoby jednoznaczne z zaprzestaniem realizacji postanowień sądów rodzinnych o zastosowaniu środka wychowawczego. Aby zapewnić bezpieczny pobyt w ośrodku, dyrektorzy opracowali procedury, zawieszone zostały odwiedziny, a urlopowanie wychowanków ograniczone. Wsparcia wychowankom udzielają pedagodzy i psycholodzy zatrudnieni w tych placówkach. Zgodnie z rekomendacjami Ministerstwa wychowankowie po przyjęciu do placówki są izolowani od grup wychowawczych, a stan ich zdrowia jest monitorowany. Czynności te wykonywane są zgodnie z procedurami określonymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego.

8. Sytuacja epidemiczna w zakładach psychiatrycznych

Jak wyglądała w czasie pandemii sytuacja osób, wobec których wykonywany jest środek zabezpieczający w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym?

Rzecznik zwrócił się¹⁶⁹ do Pełnomocnika Ministra Zdrowia ds. Psychiatrii Sądowej o informacje na temat stanu przygotowań zakładów psychiatrycznych o różnym poziomie zabezpieczenia, w których wykonywane są środki zabezpieczające, na zagrożenie

¹⁶⁷ VII.7037.51.2020 z 30 marca 2020 r.

¹⁶⁸ Pismo z 7 kwietnia 2020 r.

¹⁶⁹ IX.517.877.2020 z 3 maja 2020 r.

związane z rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2. W odpowiedzi wskazano¹⁷⁰, że w oddziałach psychiatrii sądowej obowiązują ogólne zalecenia dla personelu i kierowników wszystkich podmiotów leczniczych wraz z wytycznymi dla poszczególnych zakresów i rodzajów świadczeń opieki zdrowotnej. Dodatkowo, na polecenie Ministra Zdrowia, opracowane zostały przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji **polskie zalecenia diagnostyczno-terapeutyczne oraz organizacyjne w zakresie opieki nad osobami zakażonymi lub narażonymi na zakażenie SARS-CoV-2**. W projekcie zaleceń postępowania dla organizatorów opieki psychiatrycznej w sytuacji ryzyka zakażenia SARS-CoV-2, poza zaleceniami ogólnymi (obejmującymi również oddziały psychiatrii sądowej), wyodrębniono te szczegółowe, dotyczące zasad kierowania, przyjmowania, przenoszenia pacjentów przy realizacji środka zabezpieczającego w psychiatrii. W większości zakładów zostały wstrzymane **odwiedziny** oraz zawieszono przepustki (w oddziałach o podstawowym poziomie zabezpieczenia) oraz ograniczono do niezbędnego minimum wejścia innych osób niebędących pracownikami. Ograniczenia dotyczące odwiedzin i przepustek są rekompensowane przedwzrostem **kontaktów za pośrednictwem elektronicznych środków łączności**. Orzeczenia sądów dotyczące zmiany miejsca lub poziomu środka zabezpieczającego są realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Posiedzenia sądów odbywają się zdalnie, pacjenci biorą udział w rozprawach bez konieczności przewożenia do siedziby sądu. Zalecono zminimalizowanie ruchu chorych pomiędzy zakładami psychiatrycznymi i poziomami zabezpieczenia do przypadków nie budzących wątpliwości i uwzględnianie ryzyka epidemicznego.

W kolejnym piśmie Pełnomocnik napisał¹⁷¹, że **epidemia wstrzymała prace nad wdrażaniem reformowania psychiatrii sądowej**. Nie powołano biura Pełnomocnika, nie podejmuje się inicjatyw legislacyjnych, zmian organizacyjnych, elektronicznego monitoringu ruchu osobowego w systemie, nie przeznaczono na ten cel żadnych środków. Praca Pełnomocnika ma charakter działalności społecznej.

¹⁷⁰ Pismo z 13 maja 2020 r.

¹⁷¹ Pismo z 15 sierpnia 2020 r.

9. Potrzeba zmian przepisów dotyczących praw osób przebywających w zakładach psychiatrycznych, wobec których orzeczono izolacyjny środek zabezpieczający

Rzecznik od dawna dostrzegał potrzebę uregulowania przepisów dotyczących praw osób internowanych w zakładach psychiatrycznych.

W tej sprawie zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości. Wskazał, że regulacje Kodeksu karnego wykonawczego określające prawa bądź podstawy ograniczenia praw osób internowanych, są bardzo wąskie. Braków tych nie naprawiają przepisy aktu wykonawczego (wydanego na podstawie art. 201 § 4 pkt 2 k.k.w. tj. rozporządzenia Ministra Zdrowia dnia 16 stycznia 2017 r. w sprawie komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających i wykonywania środków zabezpieczających w zakładach psychiatrycznych). Zdaniem Rzecznika, nowelizacji wymaga również art. 204 § 4 pkt 2 k.k.w. w takim zakresie, aby zawierał upoważnienie do wydania odrębnego rozporządzenia przez Ministra Zdrowia – w sprawie komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających, oraz odrębnego rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości – w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania środków zabezpieczających. To właśnie w tym akcie prawnym powinno również znaleźć się upoważnienie dla dyrektorów zakładów psychiatrycznych do wydania regulaminów wewnętrznych, z uwzględnieniem zasady, że nie mogą one, w odniesieniu do kwestii określonych w rozporządzeniu w sprawie regulaminu wykonywania środków zabezpieczających, zawierać unormowań mniej korzystnych dla osób internowanych. Stanowisko Rzecznika nie spotkało się z akceptacją Ministra Sprawiedliwości. Z odpowiedzi¹⁷² wynika, że zmiany legislacyjne zostały uznane za zbędne. W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się¹⁷³ do Pełnomocnika Ministra Zdrowia ds. Psychiatrii Sądowej o podjęcie działań przez resort zdrowia, we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości, w celu uregulowania tego zagadnienia na poziomie aktu powszechnie obowiązującego.

¹⁷² Pismo z 20 stycznia 2020 r.

¹⁷³ IX.517.961.2018 z 23 września 2020 r.

10. Sytuacja osób z chorobą somatyczną lub psychiczną, wobec których stosowany jest środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania

Analiza sposobu realizacji postanowień sądów na podstawie art. 260 § 1 k.p.k. wobec osób, u których wykonywanie tymczasowego aresztowania wymaga pobytu w odpowiednim zakładzie leczniczym, ujawniła kilkanaście zagadnień.

Przepisy nie przewidują zamieszczania w Centralnej Bazie Osób Pozbawionych Wolności informacji o realizowaniu wobec danej osoby dyspozycji art. 260 § 1 k.p.k. Stan ten powoduje, że próba ustalenia, dla jakiej **liczby pacjentów** potrzebne są miejsca w oddziałach szpitalnych, staje się bardzo pracochłonna. Na Służbie Więziennej spoczywa obowiązek realizacji postanowienia sądu o zastosowaniu art. 260 § 1 k.p.k., jak również obowiązek zapewnienia niezbędnych świadczeń zdrowotnych skazanym. Tym samym w przypadku, gdy brak jest miejsc do hospitalizacji skazanego w oddziale szpitalnym w ramach więziennej służby zdrowia, Służba Więzienna musi zapewnić hospitalizację w podmiocie zewnętrznym, pod konwojem funkcjonariuszy. W oddziałach szpitalnych miejsc przygotowanych do udzielania świadczeń zdrowotnych wobec osadzonych. Zdaniem Rzecznika niecelowym jest jednak bezrefleksyjne zwiększanie liczby miejsc na oddziałach szpitalnych. **Trzeba szukać rozwiązań, by do szpitali trafiały wyłącznie osoby bezwzględnie tego wymagające.**

Podstawowym problemem, na jaki zwrócili uwagę dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej, a który pojawiał się także w toku wywiadów prowadzonych przez pracowników Biura RPO, jest asekuracyjne stosowania przez sądy art. 260 § 1 k.p.k. u osób bez objawów choroby psychicznej czy zaburzeń na tle psychicznym. Dyrektorzy postulowali, by sąd w postanowieniu o tymczasowym aresztowaniu umieszczał nakaz natychmiastowej konsultacji psychiatrycznej (ze wskazaniem powodu) po przyjęciu danej osoby do jednostki penitencjarnej i pozostawiał kwestię ewentualnego dalszego leczenia psychiatrycznego w kompetencji więziennego lekarza psychiatry. Rzecznik zauważył również, że wskazaniem do hospitalizacji może być jedynie aktualny stan zdrowia pacjenta – fakt samego występowania choroby psychicznej w fazie remisji nie uzasadnia przyjęcia danej osoby do szpitala. Nie powinno też dochodzić do prób hospitalizacji osób z niepełnosprawnością intelektualną. Zdaniem Rzecznika izolacja penitencjarna wobec tych osób powinna być rozważana ze szczególną ostrożnością. Należy podkreślić, że **niepełnosprawność intelektualna nie jest chorobą psychiczną** i nie poddaje się leczeniu, sama w sobie nie jest przesłanką do hospitalizacji, a warunki panujące w więziennych

oddziałach szpitali psychiatrycznych są nadal warunkami jednostki penitencjarnej, z ich reżimem i prawnymi uwarunkowaniami.

Najpowszechniejszym problemem zgłaszanym przez Dyrektorów Okręgowych Służby Więziennej, który budzi niepokój Rzecznika także przy rozpoznawaniu spraw indywidualnych, jest **problem przyjęcia do szpitala psychiatrycznego osób tymczasowo aresztowanych, które nie wyrażają zgody na leczenie**. Rzecznik podkreślił zatem, że zastosowanie tymczasowego aresztowania nie pozbawia danej osoby prawa do decydowania o swoim zdrowiu i leczeniu. Wobec wszystkich obywateli, także wobec pacjentów więziennej służby zdrowia, ma bowiem zastosowanie generalna zasada, że pacjent ma prawo do wyrażenia zgody na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych lub odmowy takiej zgody, a ograniczenie tego prawa może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach, określonych w ustawie (art. 16 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta).

Dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej zwracali także uwagę na fakt, iż stosując art. 260 § 1 k.p.k. sądy nie mogą wskazać długości hospitalizacji. W praktyce **o konieczności dalszej hospitalizacji pacjenta nie decyduje stan jego zdrowia, tylko sam fakt pozbawienia wolności**. Rzecznik wskazał też, że w przypadku wykonywania tymczasowego aresztowania w szpitalu pozawięziennym brak jest uregulowań dotyczących sprawowania faktycznego nadzoru nad prawidłowością wykonania środka zapobiegawczego w taki sposób, jaki gwarantowany jest, gdy dana osoba przebywa w jednostce penitencjarnej. Może to grozić niezapewnieniem praw należnych tymczasowo aresztowanemu, związanych np. z realizacją widzeń, zakupów, paczek czy korzystaniem z aparatu telefonicznego.

Kwestią istotną w kontekście prawa do obrony jest problem, gdy szpital poza więzienną strukturą nie udostępnia odpowiednich **pomieszczeń do poufnego spotkania z adwokatem**.

Rzecznik zwrócił się¹⁷⁴ do Dyrektora Generalnego SW o informacje, jak Służba Więzienna razi sobie z zasygnalizowanymi problemami. Dyrektor zapewnił¹⁷⁵, że nałożony na Służbę Więzienną ustawowy obowiązek zapewnienia opieki medycznej osobom pozbawionym wolności jest realizowany zgodnie z art. 115 Kodeksu karnego wykonawczego w ramach przyznanych środków finansowych. Podkreślił też, iż Służba Więzienna jako organ wykonawczy nie ma wpływu na decyzje i sposób ich realizacji przez

¹⁷⁴ IX.517.777.2019 z 8 czerwca 2020 r.

¹⁷⁵ Pismo z 9 lipca 2020 r.

organy wymiaru sprawiedliwości, w tym organy dysponujące. Rozwiązania przyjęte przez sąd bądź inny organ dysponujący są poza właściwością Służby Więziennej. Jednocześnie każdorazowo w przypadku zwrócenia się przez organ dysponujący celem zasięgnięcia opinii o stanie zdrowia osoby tymczasowo aresztowanej, bądź pozbawionej wolności jest ono realizowane niezwłocznie, tak aby zapewnić każdej osobie pozbawionej wolności właściwe i adekwatne do jego stanu zdrowia zarówno zastosowanie tymczasowego aresztowania jak i odbywanie kary pozbawienia wolności, a także właściwe leczenie. Dyrektor poinformował również, że realizacja postulatów przedstawionych przez Rzecznika nie jest możliwa w obecnym stanie prawnym. Wymaga ona bowiem ewentualnej, gruntownej zmiany przepisów dotyczących w szczególności zasad realizacji widzeń, rozmów telefonicznych, realizacji zakupów i otrzymywania paczek przez osoby osadzone przebywające w poza więziennych placówkach służby zdrowia.

11. Osoby ciężko i przewlekle chore w jednostkach penitencjarnych

Rzecznik od 2019 r. zajmuje się sprawami więźniów ciężko i przewlekle chorych.

W 2020 r. działania Rzecznika koncentrowały się¹⁷⁶ na analizie przypadków zgonów osadzonych, które miały miejsce w szpitalach więziennych, w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 30 czerwca 2020 r. Do szczegółowej analizy wybrano 30 przypadków zgonów, wśród nich przypadki osób skazanych na długoterminowe kary pozbawienia wolności (kara dożywotniego i 25 lat pozbawienia wolności), odbywających krótkie kary (kara zstępcza, 6 miesięcy pozbawienia wolności), w długotrwałym stanie paliatywnym oraz osób, wobec których stosowano tymczasowe aresztowanie. Do badanych obszarów należą m.in: opieka lekarska i paliatywna, opieka psychologiczna, nadzór penitencjarny i rola sądu penitencjarnego wobec sytuacji osób w ciężkim stanie zdrowia. Zebrany materiał zostanie wykorzystany do przygotowania opracowania dotyczącego sytuacji osób ciężko i przewlekle chore w jednostkach penitencjarnych. Należy dodać, iż do Biura RPO napływają informacje o zwiększającej się liczbie zgonów osób pozbawionych wolności oraz coraz liczniejsze skargi, przedstawiające dramatyczną sytuację umierających więźniów.

¹⁷⁶ IX.517.532.2019

12. Zagwarantowanie skazanym i tymczasowo aresztowanym prawa do spotkań za pomocą komunikatora lub innej technologii wideo

Dla wielu osób odbywających karę pozbawienia wolności komunikacja za pośrednictwem Skype'a byłaby dogodnym rozwiązaniem. Dla osób, które nie mogą być regularnie odwiedzane przez bliskich, to namiastka bliskości, jakiej mogliby doświadczyć w trakcie bezpośredniego widzenia.

Prawo skazanego do utrzymywania więzi z rodziną i innymi osobami bliskimi określa art. 102 pkt 2 k.k.w. Przepis art. 105 § 1 k.k.w. precyzuje to prawo stanowiąc, iż skazanemu należy umożliwiać utrzymywanie więzi przede wszystkim z rodziną i innymi osobami bliskimi przez widzenia, korespondencję, rozmowy telefoniczne, paczki i przekazy pieniężne, a w uzasadnionych wypadkach, za zgodą dyrektora zakładu karnego, również przez inne środki łączności, oraz ułatwiać utrzymywanie kontaktów z podmiotami, o których mowa w art. 38 § 1 k.k.w. Zatem, w przeciwieństwie do innych sposobów komunikowania się z bliskimi, takich jak widzenia, rozmowy telefoniczne i korespondencja, odbywanie spotkań za pomocą komunikatora zapewniającego przekaz obrazu i dźwięku nie jest prawem skazanego i przysługuje mu tylko wtedy, gdy zgodę wyrazi dyrektor jednostki penitencjarnej. Co więcej, zasady korzystania z takiego środka łączności nie zostały określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Większe obostrzenia w zakresie kontaktu ze światem zewnętrznym obowiązują w stosunku do osób, wobec których zastosowano środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania. 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. Również korzystanie przez tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego następuje za zgodą organu dysponującego, o czym stanowi art. 217 c § 1 pkt 1 k.k.w. W odróżnieniu od osób prawomocnie skazanych, w myśl art. 217 c § 1 pkt 2, tymczasowo aresztowani nie mogą korzystać z innych środków łączności przewodowej i bezprzewodowej.

Rzecznik wskazał, iż dla wielu osób odbywających karę pozbawienia wolności komunikacja za pośrednictwem Skype stanowiłaby dogodne rozwiązanie. Trudno jest utrzymać prawidłowe relacje z osobami bliskimi bez obiektywnych szans na regularne spotkania. Mając zatem na względzie, że prawo realizacji widzeń z rodziną i osobami bliskimi mieści się w zakresie określonego w art. 47 Konstytucji prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego, zasadne jest wprowadzenie na poziomie ustawy

przepisów, które zagwarantują zarówno skazanym, jak i tymczasowo aresztowanym prawo do decydowania, z jakiej formy widzenia chcą skorzystać w ramach przysługującego im prawa do widzeń z rodziną i innymi osobami bliskimi. Rzecznik zwrócił się¹⁷⁷ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie takiej inicjatywy legislacyjnej. W związku z brakiem odpowiedzi, Rzecznik ponowił swój postulat¹⁷⁸ i wskazał, że całokształt przepisów Kodeksu karnego wykonawczego i Kodeksu postępowania karnego powinien być interpretowany z uwzględnieniem przysługującego tymczasowo aresztowanemu prawa do utrzymywania więzi rodzinnych. Brak kontaktu z rodziną przez wiele miesięcy, przy jednoczesnym długotrwałym stosowaniu tego najsurowszego środka zapobiegawczego, może prowadzić do stwierdzenia naruszenia przez Polskę art. 8 Europejskiej Konwencji Praw C.

13. Widzenia osadzonych z najbliższymi

W czasie pandemii osadzeni mogli mieć widzenie wyłącznie z jedną osobą z rodziny, nie mogli się spotykać z dziećmi.

9 lipca 2020 r. Centralny Zarząd Służby Więziennej wydał komunikat, że nie później niż 1 sierpnia 2020 r. przywróci widzenia osadzonych z najbliższymi. Natomiast w komunikacie z dnia 24 lipca przedstawiono wytyczne, co do sposobu realizacji tych widzeń. Zgodnie z nimi w widzeniu może uczestniczyć wyłącznie jedna osoba dorosła będąca najbliższym członkiem rodziny osadzonego, wyklucza to spotkanie osadzonego z innymi osobami bliskimi oraz niepełnoletnimi dziećmi. Jedynie w zapisach niektórych jednostek penitencjarnych pojawia się informacja, że w indywidualnych przypadkach, za zgodą dyrektora, dopuszcza się udzielenie widzenia z inną osobą.

Zdaniem Rzecznika należy się zastanowić, czy ograniczenie kręgu osób odwiedzających wyłącznie do najbliższych, ma istotne znaczenie z epidemicznego punktu widzenia. Nie wszystkie osoby pozbawione wolności utrzymują kontakt z najbliższymi, a pozostają w długotrwałych relacjach z innymi osobami, które należą do kręgu osób bliskich. Ograniczenie kręgu osób odwiedzających jak również brak możliwości widzeń z dziećmi wydaje się być rozwiązaniem nadmiernie rygorystycznym biorąc pod uwagę, że w niektórych jednostkach penitencjarnych ograniczono ilość widzeń, poprzez określenie, że skazany realizuje wyłącznie jedno widzenie w miesiącu.

¹⁷⁷ IX.517.665.2020 z 2 czerwca 2020 r.

¹⁷⁸ IX.517.665.2020 z 19 października 2020 r.

Wątpliwości Rzecznika budził również to, że osadzeni, jak i osoby odwiedzające, sami muszą wyposażyć się w środki ochrony osobistej. Niestety nie wszystkie jednostki uwzględniły, że nie każdego osadzonego stać na zakup maseczki i rękawiczek, a bez tego widzenie nie jest możliwe. W ocenie Rzecznika zasadne jest, aby osadzony mógł zwrócić się z prośbą do dyrektora o udostępnienie mu maseczki i rękawiczek. Rzecznik zwrócił się o to¹⁷⁹ do Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

W odpowiedzi poinformowano¹⁸⁰ Rzecznika, że osadzeni mogą kupić rękawiczki i maseczek w kantynie, mogą je też otrzymać za pośrednictwem paczki higienicznej. W uzasadnionych przypadkach dyrektor jednostki penitencjarnej może wyposażyć osadzonego w te środki ochrony osobistej. Za pośrednictwem dyrektorów okręgowych Służby Więziennej rekomendowano przyjęcie takiego rozwiązania we wszystkich jednostkach penitencjarnych.

Jeśli chodzi o to, kto może odwiedzać osadzonych, to w indywidualnych przypadkach dopuszcza się widzenie z osobami niebędącymi najbliższymi członkami rodziny osadzonego, a decyzję w tym zakresie podejmuje dyrektor jednostki penitencjarnej.

Wyjaśnienia te nie odpowiadają jednak na pytanie, czy ograniczenie kręgu osób odwiedzających wyłącznie do osób najbliższych ma istotne znaczenie z epidemicznego punktu widzenia. Należy się również zastanowić, jakimi kryteriami będzie kierował się dyrektor jednostki penitencjarnej rozpatrując wniosek skazanego o zgodę na widzenie z osobą, która nie należy do kręgu najbliższych, lecz – co istotne – wcześniej odwiedzała skazanego jako osoba bliska. Zdaniem Rzecznika zapewnienie osobom pozbawionym wolności możliwości spotkań z dziećmi wydaje się być kluczowe w realizacji ich prawa do utrzymywania więzi z rodziną. Do Biura RPO wpływały wnioski od rodzin osób pozbawionych wolności, w których wnioskodawcy podnosili, iż ciągle odseparowanie dzieci od jednego z rodziców jest dla dzieci niezmiernie krzywdzące i trudne do racjonalnego wytłumaczenia. Walka z epidemią koronawirusa będzie trwała prawdopodobnie następne miesiące albo i lata. Dlatego też, w opinii Rzecznika, Służba Więzienna stoi przed koniecznością wypracowania procedur, które pozwolą osadzonym na realizację przysługujących im praw.

¹⁷⁹ IX.517.1642.2020 z 29 lipca 2020 r.

¹⁸⁰ Pismo z 6 sierpnia 2020 r.

Rzecznik ponownie zwrócił się¹⁸¹ do Dyrektora Generalnego SW o przedstawienie stanowiska. Dyrektor poinformował¹⁸², że Służba Więzienna w każdym przypadku dokonuje szczegółowej analizy proponowanych przez Rzecznika rozwiązań. Jednak ze względów formalnych, część zakładów karnych i aresztów śledczych typu otwartego lub półotwartego nie posiada infrastruktury do realizacji widzeń w zaproponowanej formie.

14. Nieuprawnione stosowanie wobec osób pozbawionych wolności zaleceń penitencjarno-ochronnych

Problem nieuprawnionego stosowania przez Służbę Więzienną procedur ochronnych, które w sposób nadmierny i nieuzasadniony ingerują w prawa osób pozbawionych wolności, od lat pozostaje przedmiotem krytyki Rzecznika.

Wyniki postępowań wyjaśniających, prowadzonych w Biurze RPO wykazały, że zastrzeżenia Rzecznika nie straciły na aktualności. Co więcej, pozwoliły na stwierdzenie tendencji wzrostowej w zakresie liczby decyzji o stosowaniu zaleceń penitencjarno-ochronnych, podejmowanych w sposób budzący poważne wątpliwości. Służba Więzienna zaczęła bowiem ponownie sięgać po zanegowane już przez ustawodawcę instrumenty oraz wprowadzać nowe środki, czyniąc to bez podstawy prawnej. Dostrzeżone nieprawidłowości można podzielić na trzy kategorie:

Grupa pierwsza – tzw. obserwacja bezpośrednia, polegająca na prowadzeniu przez funkcjonariusza Służby Więziennej **całodobowej, bezpośredniej kontroli zachowania** osoby pozbawionej wolności przez otwarte drzwi celi mieszkalnej. Organy Służby Więziennej jako przyczynę zastosowania obserwacji bezpośredniej wskazywały konieczność zapewnienia skazanym szczególnie wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Rzecznik zaznaczył jednak, że żaden obowiązujący przepis nie zezwala na poddanie więźnia ciągłej, bezpośredniej obserwacji przez otwarte drzwi celi mieszkalnej. Pozostawienie otwartych drzwi celi niesie za sobą rażące wręcz naruszenie prawa do prywatności i intymności osadzonego. Należy zauważyć, że już od 22 października 2009 r., na podstawie art. 73a k.k.w., zakłady karne mogą być monitorowane przez wewnętrzny system urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk, w tym przez system telewizji przemysłowej. Monitorowanie, zapewniające możliwość obserwowania zachowania

¹⁸¹ IX.517.1642.2020 z 9 września 2020 r.

¹⁸² Pismo z 17 września 2020 r.

skazanego, można stosować również w celach mieszkalnych wraz z częścią przeznaczoną do celów sanitarno-higienicznych oraz w łaźniach.

Grupa druga – długotrwałe prewencyjne stosowanie na terenie jednostki penitencjarnej środków przymusu bezpośredniego w postaci **kajdanek zakładanych na ręce osadzonego przy każdym wyjściu z celi mieszkalnej bądź kajdanek zespolonych**. Rzecznik zauważył, że stosowanie wszelkich środków bezpieczeństwa powinno być oparte na indywidualnej ocenie ryzyka, realizowanej na podstawie jasnych i określonych proceduralnie kryteriów. Kajdanki i inne instrumenty przymusu powinny być stosowane tylko wtedy, gdy nie jest dostępna lżejsza forma kontroli rzeczywistego ryzyka i usuwane tak szybko, jak to możliwe. Kajdanki nie powinny być stosowane z uwagi na status osoby pozbawionej wolności, ani też jako środek dyscyplinujący.

Grupa trzecia – zalecenia szczególne obejmujące: **bardzo częste, rutynowo przeprowadzane kontrole osobiste**; udzielanie na terenie jednostki penitencjarnej **świadczeń medycznych w obecności dwóch funkcjonariuszy** niewykonujących zawodu medycznego na podstawie decyzji dyrektora jednostki penitencjarnej; prowadzenie rozmów psychologicznych i wychowawczych w obecności funkcjonariuszy działu ochrony oraz **całkowita izolacja więźnia** od współosadzonych. Badając indywidualne przypadki stwierdzono, że stosowane zalecenia profilaktyczne skutkowały w istocie stworzeniem szczególnego reżimu wykonywania tymczasowego aresztowania, zbliżonego do środków przewidzianych dla więźniów tzw. niebezpiecznych. Wprowadzenie rygoru udzielania świadczeń zdrowotnych na podstawie decyzji dyrektora jednostki penitencjarnej, bez wniosku osoby udzielającej świadczenia, w obecności funkcjonariuszy niewykonujących zawodu medycznego, narusza obowiązujący porządek prawny. Prowadzenie zaś rozmów psychologicznych i wychowawczych w obecności funkcjonariuszy działu ochrony w sposób oczywisty stoi w sprzeczności z koniecznością zbudowania w takich relacjach wzajemnego zaufania.

Do stosowania tak dolegliwych środków brak było zarówno faktycznego, jak i prawnego uzasadnienia. Zastosowane procedury nie odpowiadają ustawowym wzorcom traktowania osób pozbawionych wolności, a kumulacja ograniczeń spowodowała w niektórych przypadkach w istocie stworzenie szczególnego rygoru wykonywania izolacji penitencjarnej. Służba Więzienna, wbrew intencjom ustawodawcy, wprowadziła swoimi działaniami nowe ramy prawne dla kolejnych kategorii więźniów. Rzecznik

zwrócił się¹⁸³ do Ministra Sprawiedliwości o skuteczne wyeliminowanie przypadków nieuprawnionego stosowania wobec osadzonych procedur ochronnych.

15. Pomoc udzielana osobom opuszczającym zakłady karne

Co roku z zakładów karnych zwalnianych jest 80 tys. osadzonych, w tym 50 tys. osób, które z więzienia wychodzą po raz pierwszy (po odbyciu kary lub na zwolnienie warunkowe). 40% osób po raz pierwszy zwolnionych ponownie popełnia przestępstwo w ciągu 5 lat.

Prawie 45% ponownych przestępstw popełniana jest w pierwszym roku po opuszczeniu jednostki penitencjarnej. Najczęstszymi przyczynami powrotu do przestępstwa są: trudności w znalezieniu pracy, brak jakiegokolwiek miejsca zakwaterowania i powrót do środowiska przestępczego, niedostateczne warunki materialne, a także niechęć ze strony otoczenia. Takie są wyniki kontroli NIK „Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne”, przeprowadzonej w okresie 2015 – I półrocze 2018 r. Celem kontroli było ustalenie, czy gminy zapewniają skuteczną pomoc osobom opuszczającym zakłady karne. Z zawartych w raporcie danych wynika, że osoby zwolnione z zakładów karnych należą do najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Opuszczający zakłady karne powinni mieć przede wszystkim dostęp do informacji o możliwościach uzyskania wsparcia. Niestety, jedna czwarta ankietowanych przez NIK byłych osadzonych podała, że na terenie zakładu karnego nie dostała takich informacji. Jednocześnie ośrodki pomocy społecznej sporadycznie otrzymywały informacje o potrzebach osób zwalnianych z zakładów karnych. Dlatego w ocenie Rzecznika, trzeba **poprawić współpracę jednostek penitencjarnych z ośrodkami pomocy społecznej**. Co istotne, Najwyższa Izba Kontroli zarekomendowała Ministrowi Sprawiedliwości stworzenie specjalnego programu dla byłych więźniów poszukujących pracy, uzupełniającego pomoc świadczoną osobom mającym trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładów karnych (finansowanego z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości). Zdaniem Rzecznika, zasadne wydaje się także utworzenie ogólnopolskiej readaptacyjnej bazy danych dla osadzonych o możliwościach otrzymania lokalnego wsparcia

¹⁸³ IX.517.632.2019 z 5 sierpnia 2020 r.

Rzecznik zwrócił się¹⁸⁴ do Ministra Sprawiedliwości o wskazanie, jakie działania podjęło Ministerstwo w celu realizacji wniosków pokontrolnych przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Rzecznik zwrócił się też do Dyrektora Generalnego SW o zajęcie stanowiska.

Zastępca Dyrektora Generalnego podzielił¹⁸⁵ wyrażony przez Rzecznika pogląd, że do kluczowych przyczyn powrotu do przestępstwa po odbyciu kary należą takie przesłanki jak trudności w znalezieniu pracy, brak jakiegokolwiek miejsca zakwaterowania, niedostateczne warunki materialne oraz niechęć ze strony otoczenia. Uwzględniając te elementy Służba Więzienna stosuje metody mające na celu niwelowanie tych czynników. Nasilenie oddziaływań przygotowujących do umiejętnego radzenia sobie poza więzieniem powinno mieć miejsce w ostatnim okresie odbywania kary pozbawienia wolności. W tym okresie osadzeni powinni mieć umożliwiony kontakt z pracownikami instytucji wolnościowych, które mogą zaoferować pomoc w readaptacji osadzonego w społeczeństwie. Do tej grupy specjalistów można zaliczyć: pracowników socjalnych, pracowników noclegowni, pracowników lokalnych instytucji lub organizacji pozarządowych oferujących miejsca noclegowe i/lub zapewniających możliwość spożycia posiłków, pracowników urzędów pracy, kuratorów, pracowników poradni uzależnień. itp. Osadzeni, na podstawie analizy i diagnozy potrzeb postpenitencjarnych, byliby kierowani odpowiednio do poszczególnych specjalistów. Wskazywana przez Rzecznika potrzeba stworzenia ogólnopolskiej readaptacyjnej bazy danych, zawierającej praktyczne informacje o aktualnych możliwościach otrzymania lokalnego wsparcia readaptacyjnego została oceniona jako cenna i pożądana inicjatywa, jednak w ocenie Dyrektora SW wykraczająca poza kompetencje Służby Więziennej oraz jej ustawowe umocowanie i możliwości np. finansowania lub obsługi kadrowej. Taka baza danych, aby była faktycznie użyteczna i pomocna, musiałaby odnosić się do wszelkich podmiotów rządowych, samorządowych i pozarządowych, świadczących pomoc byłym więźniom, wskazywać np. obszary ich działalności, formy i warunki udzielania pomocy, grupy potencjalnych beneficjentów oraz zasięg terytorialny.

¹⁸⁴ IX.517.2715.2019 z 27 października 2020 r.

¹⁸⁵ Pismo z 3 grudnia 2020 r.

16. Opieka psychologiczna dla osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych

Osadzeni dostają pomoc psychologiczną w sposób dalece odmienny od wytycznych¹⁸⁶ Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

Zarządzenie stanowi m.in., że psycholog obejmuje oddziaływaniami psychologicznymi grupę nie większą niż 200 osadzonych. W 2020 r. przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur stwierdzili w czasie wizytacji, że standard ten nie był dotrzymywany. Równie niepokojące wnioski zawarte zostały w Raporcie NIK o bezpieczeństwie osadzonych. W ocenie Rzecznika właściwa pomoc specjalistyczna powinna być zapewniona osadzonym, szczególnie podczas pandemii koronawirusa. Ograniczenie lub zawieszenie widzeń, pracy zewnętrznej czy realizacji posług religijnych może przyczyniać się do eskalacji negatywnych emocji wśród osadzonych. Zapewnienie odpowiedniej opieki psychologicznej przyczynić się może do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa zarówno osadzonych jak i pracowników jednostek penitencjarnych. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, niezbędnym jest nie tylko podjęcie działań zmierzających do zagwarantowania standardu maksymalnie 200 osadzonych na jednego psychologa, ale także zweryfikowanie wskazanego limitu i wyznaczenie nowego, na najniższym możliwym poziomie. Rzecznik zwrócił się z tum¹⁸⁷ do Dyrektora Generalnego SW i dowiedział się od zastępcy Dyrektora Generalnego SW¹⁸⁸, iż podejmowane w latach 2015-2020 o 13% wzrosła liczba etatów psychologów Służby Więziennej w działach penitencjarnych z 408 do 465. Wskazał też, że odmienna sytuacja panuje w oddziałach terapeutycznych, gdzie liczba personelu jest znacznie wyższa i na jednego pracownika przypada średnio ok. 8-9 skazanych. Owszem, są okresowe trudności z zapewnieniem właściwej obsady kadrowej psychologów w konkretnych jednostkach penitencjarnych. Taki stan wiąże się najczęściej z tym, że funkcjonariusze przebywają na długotrwałych zwolnieniach lekarskich lub urlopach macierzyńskich i wychowawczych, albo dlatego że trwa proces rekrutacji na stanowisko psychologa. W takich sytuacjach dyrektorzy jednostek w porozumieniu z dyrektorami okręgowymi SW czasowo oddelegowują psychologów z innych jednostek, ustanawiają okresowe zastępstwa psychologów z innych działów (np. terapeutycznego), zatrudniają na zastępstwo.

¹⁸⁶ Zarządzenie z 14 kwietnia 2016 r. nr 19/16.

¹⁸⁷ KMP.571.8.2016 z 10 listopada 2020 r.

¹⁸⁸ Pismo z dnia 26 listopada 2020 r.

17. Sytuacja podopiecznych młodzieżowych ośrodków wychowawczych w czasie pandemii

W niektórych MOW-ach nieletni na kwarantannie nie wychodzili na dwór, na świetlicę, nie mieli w tym czasie dostępu do komputerów ani telewizji. W większości MOW-ów zawieszono odwiedziny, urlopowania oraz wszelkie wyjścia poza teren placówki. Jak ustalili przedstawiciele KMPT, wraz z narastającą liczbą zakażeń, zmniejszają się możliwości kadrowe ośrodków.

Od początku pandemii COVID-19 Rzecznik monitoruje sytuację osób pozbawionych wolności, poddanych jakiegokolwiek formie zatrzymania, uwięzienia bądź umieszczenia w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej. Takimi miejscami są m.in. młodzieżowe ośrodki wychowawcze (MOW) podlegające Ministerstwu Edukacji Narodowej. W tej niezwykle trudnej sytuacji, dyrektorzy MOW, a także pracownicy podlegają wielkiej presji, aby w obliczu zwiększonego ryzyka utraty zdrowia fizycznego i psychicznego i w trudnych warunkach pracy, zadbać o bezpieczeństwo swoich podopiecznych.

Przedstawiciele KMPT zidentyfikowali kilka obszarów ryzyka, które są efektem zmian w organizacji pracy placówek w trakcie trwania kryzysu pandemicznego i które mogą zagrażać bezpieczeństwu wychowanków, a nawet ich zdrowiu i życiu. W związku z brakiem szczegółowych wytycznych dotyczących organizowania **kwarantanny** dla nieletnich w MOW, dyrektorzy poszczególnych placówek samodzielnie opracowywali procedury i instrukcje. Zdalne wizytacje KMPT ujawniły, że praktyka w tym zakresie jest bardzo zróżnicowana, a w niektórych przypadkach odbywa się ona kosztem praw wychowanków. Zdaniem Rzecznika zabiegi dyrektorów MOW o **testy dla wychowanków** są jak najbardziej zrozumiałe. Przedostanie się wirusa do placówki jest równoznaczne z narażeniem zdrowia wychowanków i pracowników. Są to miejsca zamknięte, w których zachowanie dystansu społecznego nie jest możliwe. Rzecznik zwrócił też uwagę na brak jasnych wytycznych dotyczących warunków organizowania kwarantanny w MOW. Wytyczne dla dyrektorów placówek przygotowane przez MEN zawierają jedynie ogólne informacje o konieczności poddania 7-dniowej kwarantannie wychowanków przyjmowanych z wolności. Do tych celów mają zostać przygotowane **odrębne pomieszczenia**. Dlatego dyrektorzy MOW umieszczali nowo przyjmowanych nieletnich w izolatkach dla chorych lub wyodrębniali tzw. grupy kwarantannowe. KMPT przeprowadziło zdalny monitoring MOW od lipca do października, a zatem już po

komunikacie MEN informującym, że izolowanie nowych wychowanków i wychowanków po ucieczkach powinno być rozwiązaniem stosowanym fakultatywnie. Mimo tego w większości MOW kwarantannie poddawano wszystkich powracających do placówek nieletnich. W niektórych MOW-ach wizytowanych przez przedstawicieli KMPT zastosowano praktykę „zdalnego” nadzoru nad nieletnimi przebywającymi w grupach kwarantannowych. Wychowawca nie wchodził do pomieszczeń wykorzystywanych podczas kwarantanny przez nieletnich. Miał natomiast obowiązek czuwać nad bezpieczeństwem wychowanków, obserwując kamery, zaglądając przez oszklone drzwi, sprawdzając czy wszystko jest w porządku. W razie potrzeby wychowankowie pukali w drzwi i wzywali wychowawcę. W ocenie RPO prowadzenie tego typu nadzoru nie zapewnia bezpieczeństwa nieletnim, a przede wszystkim stwarza ryzyko zagrożenia ich zdrowia i życia.

Niepokój Rzecznika wzbudziło również ograniczanie praw wychowanków w MOW w czasie pandemii. Niewystarczająca liczba odpowiednio wykwalifikowanego personelu nie zapewnia warunków bezpiecznego pobytu wychowanków w MOW i stwarza ryzyko zagrożenia życia i zdrowia zarówno wychowanków, jak i personelu. Ważne jest także zaplanowanie i ustalenie form współpracy dyrektorów MOW z instytucjami odpowiedzialnymi za ich funkcjonowanie. Chodzi tutaj o współpracę zarówno z MEN, jak i instytucjami lokalnymi (np. państwowymi inspekcjami pracy, powiatami, centrami zarządzania kryzysowego). Bez wsparcia międzyinstytucjonalnego, placówki te mają mniejsze szanse na pokonanie kryzysu pandemicznego i zabezpieczenie nieletnich. Rzecznik zwrócił się z tym¹⁸⁹ do Ministra Edukacji i Nauki.

18. Prawa osób pozbawionych wolności w czasie epidemii

W czasach pandemii powinniśmy wykazać się wrażliwością i empatią w stosunku do tych osób, które są pozbawione wolności. Ich sytuacja nie zajmuje w przestrzeni publicznej należytej uwagi.

Przebywają one w kwarantannie, zakładach karnych i aresztach śledczych, policyjnych i wojskowych miejscach zatrzymań, strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, zakładach poprawczych i innych placówkach dla nieletnich, instytucjach opieki psychiatrycznej i pomocy społecznej oraz innych miejscach, pozbawienia wolności na mocy decyzji polskich władz lub za ich przyzwoleniem. We wszystkich tych miejscach,

¹⁸⁹ KMP.573.11.2020 z 16 listopada 2020 r.

z uwagi na odizolowany od nadzoru społecznego charakter, ludzie narażeni są na tortury oraz nieludzkie i poniżające traktowanie oraz karanie. Ryzyko to wzrasta w czasach niepewności, takich jak pandemia lub stan nadzwyczajny

W wypowiedziach przedstawicieli władz i publicznej debacie trudno doszukać się odniesień do osób pozbawionych wolności, propozycji rozwiązań dla tej grupy. Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność ochrony osób pozbawionych wolności nie tylko przed zarażeniem i skutkami COVID-19, ale również na zapewnienie tym osobom odpowiedniej opieki medycznej i psychologicznej. Instytucje państwowe powinny zrobić przegląd środków i procedur oraz posiadanych zasobów, by upewnić się, że osoby pozbawione wolności nie są narażane na ryzyko zarażenia COVID-19, i są chronione przed wszelkimi formami złego traktowania.

Rzecznik zwrócił się¹⁹⁰ do Prezesa Rady Ministrów o informację o podjętych działaniach. W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił¹⁹¹, że osoby pozbawione wolności korzystają w pełni z przysługujących im praw. Są one poddawane badaniom lekarskim (na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 września 2012 r. w sprawie badań lekarskich osób zatrzymanych przez Policję). Do wszystkich komend wojewódzkich/Stołecznej Policji została przesłana Procedura postępowania w stosunku do osoby podejrzanej o COVID-19 lub z potwierdzonym jej rozpoznaniem, zaakceptowana przez Głównego Inspektora Sanitarnego. Osoby zatrzymane, z podejrzeniem objawów COVID-19 lub wobec których istnieje podejrzenie zakażenia wirusem SARS-CoV-2, są umieszczane w wyodrębnionych PdOZ przeznaczonych wyłącznie dla osób z objawami zakażenia lub podejrzeniem choroby. Policjanci pełniący służbę w policyjnych miejscach prawnej izolacji, w przypadku kontaktu z osobą z podejrzeniem objawów COVID-19 lub wobec których istnieje podejrzenie zakażenia wirusem SARS-CoV-2, podlegają procedurom na zasadach ogólnych. Komenda Główna Straży Granicznej poinformowała z kolei, że personel medyczny zatrudniony w strzeżonych ośrodkach został zapoznany z zasadami postępowania – opracowanymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego MSWiA – w stosunku do osób podejrzanych o COVID-19 lub z potwierdzonym jej rozpoznaniem. Ponadto jest utrzymywany stały kontakt z właściwym miejscowo Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym. Jednocześnie w miejscach detencji wprowadzono codzienną dezynfekcję części wspólnych obiektu. Cudzoziemcom, funkcjonariuszom

¹⁹⁰ KMP.571.2.2020 z 27 marca 2020 r.

¹⁹¹ Pismo z 12 maja 2020 r.

Straży Granicznej, pracownikom i personelowi medycznemu, a także personelowi sprząającemu zapewniono odpowiednie preparaty dezynfekcyjne oraz środki higieniczne, w tym maseczki ochronne i rękawiczki. Odpowiedzi na wystąpienie RPO udzielił również Minister Zdrowia, który przedstawił¹⁹² działania mające na celu zabezpieczenie pacjentów oraz personelu szpitali psychiatrycznych oraz szpitali wykonujących środek zabezpieczający.

19. Monitorowanie operacji deportacyjnych

Liczba obcokrajowców przymusowo przekazywanych przez polskie służby graniczne do państw trzecich systematycznie rośnie. Są wśród nich przedstawiciele grup szczególnie wrażliwych, m.in. nieletni, osoby w podeszłym wieku, przewlekle chore, czy z niepełnosprawnościami.

Rzecznik z uwagą przygląda się sytuacji osób, wobec których przymusowo wykonywana jest decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Jest to szczególnie istotne wzięwszy pod uwagę warunki detencji oraz fakt, że po przekazaniu cudzoziemca władzom państwa, do którego został deportowany, ma on w praktyce bardzo ograniczone możliwości złożenia skargi na naruszenia jego praw w czasie trwania operacji deportacyjnej. Na gruncie prawa krajowego możliwość monitorowania deportacji przewidziana została w art. 333 ustawy o cudzoziemcach¹⁹³. Zgodnie z tym przepisem przedstawiciele organizacji pozarządowych lub międzynarodowych zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom mogą być obecni jako obserwatorzy w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca, podejmowanych w związku z przymusowym wykonaniem decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. Zdaniem Rzecznika do ustawowego katalogu podmiotów monitorujących przymusowe wydalenia powinien być dodany także Rzecznik Praw Obywatelskich ze względu na wykonywaną funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Rzecznik zwrócił też uwagę na ograniczenia w wykonywaniu mandatu przez przedstawicieli organizacji pozarządowych uczestniczących w monitorowaniu przymusowych powrotów. Obserwatorzy nie mogli prowadzić czynności w fazie poprzedzającej doprowadzenie cudzoziemców do lotniska, z którego odbywały się loty deportacyjne, w niektórych przypadkach mieli także utrudniony kontakt z osobami oczekującymi na wydalenie.

¹⁹² Pismo z 14 kwietnia 2020 r.

¹⁹³ Ustawa z 12 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 35).

Dużym problemem okazał się także **brak dostępu obserwatorów do dokumentacji cudzoziemców**. Przyjęte rozwiązania nie wpływają korzystnie na transparentność działań Straży Granicznej zagrażając tym samym ujawnianiu i wyjaśnianiu przypadków naruszeń praw deportowanych cudzoziemców, a także wyciąganiu konsekwencji wobec osób, które się ich dopuszczają. Rzecznik zwrócił się¹⁹⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o nowelizację przepisów regulujących zasady uczestnictwa obserwatorów w prowadzonych operacjach deportacyjnych, zobowiązanie Straży Granicznej do pełnego dokumentowania udziału w przymusowych powrotach cudzoziemców reprezentujących grupy szczególnie wrażliwe oraz zobowiązanie Komendanta Głównego Straży Granicznej do regularnego publikowania otrzymanych sprawozdań z przebiegu doprowadzenia cudzoziemca.

Minister poinformował¹⁹⁵, że Straż Graniczna poszukiwała różnych możliwości finansowania. W 2018 r. zidentyfikowano możliwość finansowania udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w operacjach powrotowych z funduszy zagranicznych projektu FAMI (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji). Niestety, mimo oferowanych przez SG możliwości w zakresie finansowania udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych w operacjach powrotowych, w latach 2018-2019 jedynie 6 przymusowych operacji powrotowych zostało objętych monitoringiem. Zdaniem Ministerstwa, nie ma konieczności modyfikacji dotychczasowych przepisów regulujących zasady uczestnictwa obserwatorów w prowadzonych operacjach deportacyjnych (w tym RPO), gdyż przedstawiciele Rzecznika mogą prowadzić czynności kontrolne w oparciu o zapisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W kwestii udostępniania dokumentacji z przeprowadzonego monitoringu operacji powrotowych Minister poinformował, że raporty z monitoringu będące elementem zbiorów dokumentacji dot. powrotów kwalifikowane są do tzw. kategorii niearchiwalnej a następnie niszczone.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Rzecznik podkreślił, że wobec braku stosownych przepisów wykonawczych regulujących zasady uczestnictwa przedstawicieli Rzecznika w monitorowaniu deportacji, wyłączona została w praktyce możliwość realizacji przez RPO funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur w omawianym obszarze. Obecna sytuacja stoi w sprzeczności z art. 20 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT), zgodnie z którym organy państwowe

¹⁹⁴ KMP.572.5.2018 z 3 kwietnia 2020 r.

¹⁹⁵ Pismo z 7 maja 2020 r.

zobligowane są do faktycznego zapewnienia możliwości realizacji mandatu przez krajowy mechanizm prewencji. Co istotne, OPCAT, jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji stanowi część krajowego porządku prawnego. Rzecznik wskazał również, iż zasady dotyczące prowadzenia obserwacji deportacji przez przedstawicieli organizacji pozarządowych określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie obecności przedstawicieli organizacji pozarządowych w toku działań związanych z doprowadzeniem cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony. W opinii Rzecznika analogiczne rozwiązanie powinno zostać przyjęte w kontekście udziału Rzecznika w organizowanych operacjach powrotowych. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się¹⁹⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych.

Minister odpowiedział¹⁹⁷, że w 2019 r. w Polsce odbyła się misja ewaluacyjna dotycząca powrotów cudzoziemców. Strona polska otrzymała pozytywną ocenę, niemniej wskazano, że jednym z elementów wymagających wzmocnienia jest obszar monitoringu podczas realizacji decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu. W związku z tym, jak również ze zgłoszonym przez Rzecznika postulatem nowelizacji przepisów prawa regulujących zasady uczestnictwa obserwatorów w prowadzonych operacjach powrotowych, Ministerstwo zapowiedziało, że Straż Graniczną jeszcze w 2020 r. zacznie pracować nad zmianą tych regulacji.

¹⁹⁶ KMP.572.5.2018 z 24 czerwca 2020 r.

¹⁹⁷ Pismo z 17 lipca 2020 r.

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

Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

1. Problem kwarantanny granicznej

Rzecznik wskazywał¹⁹⁸, że wprowadzany rozporządzeniami Ministra Zdrowia, a następnie rozporządzeniami Rady Ministrów obowiązek poddania się kwarantannie po przekroczeniu granicy Polski narusza wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP) oraz wolność osobistą (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP).

Ograniczenie tych wolności może nastąpić bowiem tylko w ustawie. Pogląd, że wprowadzana przez Ministra Zdrowia kwarantanna nie miała umocowanie w prawie, potwierdza kształtujące się orzecznictwo sądowe¹⁹⁹. Stąd też w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik zwrócił uwagę²⁰⁰, że władza publiczna za działania wykraczające poza granice prawa powinna ponosić odpowiedzialność wobec społeczeństwa i poszczególnych obywateli, których prawa lub wolności naruszyła. Z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP wynika zaś, że każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania. Ponieważ owo bezprawne pozbawienie wolności w tym przypadku dotyczy z dużym prawdopodobieństwem tysięcy osób, które po przekroczeniu granicy zostały zmuszone do poddania się kwarantannie zarządzonej bez podstawy prawnej, problem realizacji prawa tych osób wynikającego z art. 41 ust. 5 Konstytucji RP wymaga systemowego rozwiązania. Dlatego Rzecznik oczekuje na stanowisko rządu w tej sprawie.

Pozostałe wystąpienia dotyczące kwestii odszkodowawczych są omówione w rozdziale 5. Środki ochrony praw i wolności: art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej

¹⁹⁸ Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r., VII.565.461.2020.

¹⁹⁹ Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 lipca 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 319/20) oraz z dnia 20 października 2020 r. (sygn. akt III SA/Gl 540/20), wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 września 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 332/20, II SA/Go 331/20).

²⁰⁰ Pismo z dnia 3 grudnia 2020 r., VII.565.492.2020.

Art. 42 ust. 1 – Nullum crimen sine lege

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

1. Brak precyzji regulacji karnych dotyczących ochrony środowiska

Kodeks karny nie zawiera definicji pojęcia „istotnej szkody” choć występuje ono w szeregu przepisów. Ustalenie tego, że doszło do zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach czy też spowodowania istotnej szkody poprzez niszczenie albo uszkodzenie roślin lub zwierząt, wymaga wiedzy specjalnej.

Na podstawie przepisów Kodeksu karnego nie sposób ustalić zatem, czy pojęcie to należy odnosić do wartości majątkowej szkody czy też do stopnia negatywnego wpływu sprawcy na dobrostan określonego gatunku roślinnego lub zwierzęcego jako takiego, czy też do dobrostanu roślinnego lub zwierzęcego w określonym miejscu, w którym doszło do naruszenia.

Badane w Biurze RPO indywidualne sprawy wskazują, że użycie w art. 181 § 1, 2 i 3 Kodeksu karnego pojęć „zniszczenia w znacznych rozmiarach” oraz „istotnej szkody” w kontekście negatywnego wpływu zachowania sprawcy na świat roślinny lub zwierzęcy może budzić wątpliwości z punktu widzenia wymogu wystarczającej precyzji regulacji karnych. Rzecznik zauważył, że w ramach tego przepisu ustawodawca posłużył się znamionami ocennymi. Unormowaniu z art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. można postawić zatem zarzut naruszenia zasady *nulla poena sine lege certa*. Po pierwsze jest to unormowanie współkształtujące dyspozycję normy sankcjonowanej, a przez to jest to przepis skierowany do jednostki. Po drugie, jego warstwa leksykalna może uniemożliwiać organom ścigania oraz sądom jego prawidłowe stosowanie. Z uwagi na wskazane argumenty, art. 181 § 1, 2 i 3 k.k. budzi wątpliwości z punktu widzenia wymogu wystarczającej precyzyjności regulacji karnych. Zdaniem Rzecznika typy czynów zabronionych z powyższego przepisu wymagają takiego przebudowania, aby terminy użyte na oznaczenie znamion w nich zawartych w postaci „zniszczenia w znacznych rozmiarach” oraz „istotnej szkody” wskazywały zarówno na kryterium ilościowe, jak i na kryterium jakościowe.

Rzecznik zwrócił się²⁰¹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie nowelizacji Kodeksu karnego. Odpowiedź w 2020 r. nie wpłynęła.

²⁰¹ II.510.1017.2019 z 20 stycznia 2020 r.

2. Działania Policji naruszające zasadę *nullum crimen sine lege*

Istotna część działań Policji wobec uczestników protestów związanych z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie aborcji była podejmowana z bez właściwych podstaw prawnych.

Rzecznik zwrócił się z tym Komendanta Stołecznego Policji wskazując²⁰², że zastosowana przez Policję kwalifikacja prawna czynów popełnionych przez osoby protestujące nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie. Ze stosowanego przez Policję art. 54 k. w. wynika, że kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscu publicznym, podlega karze za wykroczenie. Czynności podejmowane przez Policję miałyby więc uzasadnienie tylko wówczas, gdyby przepisy rozporządzenia epidemicznego były przepisami porządkowymi. Tak jednak nie jest, przepisy te zostały wydane w celu zapobiegania oraz zwalczania chorób zakaźnych. Ich celem jest w związku z tym ochrona zdrowia, a nie ochrona porządku i spokoju w miejscach publicznych. Dlatego też działania Policji podejmowane wobec uczestników zgromadzenia spontanicznego polegające na ich legitymowaniu, nakładaniu mandatów i zatrzymywaniu zostały oparte na nie znajdującym uzasadnienia w obowiązującym prawie przekonaniu, że ich zachowania wyczerpują znamiona wykroczenia z art. 54 k. w. Działania te doprowadziły w efekcie do naruszenia sfery wolności osobistej wskazanych osób (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP), doprowadziły też do ukarania mandatami osób, które nie dopuściły się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP).

Odpowiadając Rzecznikowi Komendant Stołeczny Policji stwierdził²⁰³, że działania Policji w tym zakresie będą podlegały ocenie sądowej. W kontekście tej odpowiedzi wskazać należy, że sądy umarzają postępowania, stwierdzając, że nie doszło do popełnienia wykroczenia z art. 54 k. w.

²⁰² Pismo z dnia 25 listopada 2020 r. VII.613.112.2020

²⁰³ Pismo z dnia 22 grudnia 2020 r., I-KIII-6597/4283/20

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. Zamieszczenie danych sprawcy w Rejestrze Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym

Czy osoba dawno temu skazana za przestępstwo seksualne ma być w Rejestrze?

Rzecznik zgłosił²⁰⁴ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Wojskowego Sądu Garnizonowego we Wrocławiu dotyczącego obligatoryjnego zamieszczenia w Rejestrze Sprawców Przepęstw na Tle Seksualnym danych o osobie prawomocnie skazanej za popełnienie przestępstw. W ocenie pytającego Sądu ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym²⁰⁵ w zakresie, w jakim nakazuje zamieszczać w Rejestrze publicznym dane o osobach, które popełniły przed wejściem w życie tego aktu prawnego określone w nim przestępstwa, nie spełnia wymogu zgodności z zasadami *lex retro non agit* oraz *nullum crimen (nulla poena) sine lege anteriori*. Pytający sąd zaakcentował, że ustawodawca wprowadził mechanizm, który pozwolił w sposób automatyczny, bez przeprowadzania osobnego procesu sądowego, na wpisanie sprawców osądzonych już prawomocnie przed laty, do odpowiednich rejestrów, przy czym w odniesieniu do pewnej kategorii osób również nakazując zamieszczenie ich personaliów w Rejestrze publicznym.

Rzecznik zauważył, że przed zastosowaniem w wyroku wobec oskarżonego reakcji karnej, sąd zobowiązany jest do przeprowadzenia testu proporcjonalności, aby dolegliwość wynikająca z zastosowanej reakcji karnej spełniała wymogi związane z testem proporcjonalności wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tymczasem w przypadku środka w postaci zamieszczenia danych w Rejestrze publicznym taka możliwość została w znacznym stopniu ograniczona, a niekiedy nawet wyłączona. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 ustawy oraz art. 29 ust. 2 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy, sąd może orzec o wyłączeniu zamieszczenia danych osoby w Rejestrze publicznym tylko wtedy, gdy zachodzi wyjątkowy przypadek, uzasadniony wyłącznie dobrem małoletniego pokrzywdzonego. Ponadto przepisy ustawy zezwalają na zamieszczenie danych

²⁰⁴ II.510.86.2020 z 10 lutego 2020 r., sygn. akt P 1/20.

²⁰⁵ Ustawa z 13 maja 2016 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 405, ze zm.).

w Rejestrze publicznym co do osób, które dopuściły się przestępstw przed dniem wejścia w życie ustawy, w stosunku do których prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie zapadło przed wejściem w życie ustawy i jednocześnie zamieszczenie danych w Rejestrze publicznym odpowiada nałożeniu na obywatela dolegliwości, którą należy zakwalifikować jako odpowiedzialność karną, w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji, art. 6 i 7 EKPC i art. 15 ust. 1 MPPOiP, a co za tym idzie do stosowania rzeczzonego środka mają zastosowanie standardy konstytucyjne i konwencyjne leżące u podstaw zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori*. Tym samym sprawa w przedmiocie orzeczenia przez sąd o wyłączeniu zamieszczenia danych osoby w Rejestrze publicznym, o której mowa w art. 9 ust. 4 ustawy oraz w art. 29 ust. 2 ustawy w związku z art. 9 ust. 4 ustawy, jest „sprawą karną” w rozumieniu art. 42 ust. 2 Konstytucji, art. 6 EKPC, art. 13 EKPC, art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do EKPC oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP, a zatem do rzeczzonego postępowania zastosowanie mają standardy konstytucyjne i konwencyjne związane z prawem do obrony w ujęciu materialnym i formalnym oraz statuujące zasadę *ne bis in idem*. Ustawa narusza również standard wynikający z zasady prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd, jak również prawa do wniesienia skutecznego środka odwoławczego oraz zasady statuującej materialne prawo do obrony w rozumieniu art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 42 ust. 2 Konstytucji, art. 6 EKPC, art. 13 EKPC, art. 2 ust. 1 protokołu nr 7 do EKPC oraz art. 14 MPPOiP. Zdaniem Rzecznika konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale też elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego.

TK nie wyznaczył jeszcze terminu rozpoznania pytania prawnego.

2. Zagwarantowanie prawa do obrony osobom niepoczytalnym

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje prawo do obrony osób, co do których zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy ich zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona albo czy stan ich zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny.

Zgodnie z art. 79 § 1 pkt 3 i 4 Kodeksu postępowania karnego osobom, co do których zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy ich zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona albo czy stan ich zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny – przysługuje obrona obligatoryjna. Jeśli nie mają obrońcy z wyboru, jest im wyznaczany obrońca z urzędu. W sytuacji wydania prawomocnego orzeczenia sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środków zabezpieczających, osobom takim przysługuje kasacja. Obrońca reprezentujący oskarżonego w takim postępowaniu nie jest jednak obowiązany do jej sporządzenia. Istnieje tu zatem pewna luka prawna. Jeśli bowiem sąd z własnej inicjatywy nie wyznaczy w takiej sprawie obrońcy z urzędu do sporządzenia kasacji, to zachodzi bardzo małe prawdopodobieństwo, że ze stosownym wnioskiem wystąpi sam oskarżony. Wyznaczanie skazanemu (przy zająciu wątpliwości o jakich mowa w art. 79 § 1 pkt 3 i 4 k.p.k.) obrońcy z urzędu w celu rozważenia możliwości złożenia kasacji przez sąd z własnej inicjatywy funkcjonuje obecnie jedynie na poziomie praktyki. Obowiązujące przepisy nie przewidują w tym zakresie obowiązku dla sądu odwoławczego. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, istnieje konieczność wprowadzenia wyraźnej podstawy prawnej zobowiązującej sąd II instancji do ustanowienia obrońcy z urzędu w celu rozważenia możliwości wniesienia kasacji na korzyść oskarżonego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁰⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zainicjowanie odpowiednich działań legislacyjnych.

3. Zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w trakcie składania zeznania z obawy przed odpowiedzialnością karną. Postępowanie przed TK

Czy karanie świadka za zeznanie nieprawdy z obawy przed groźącymi mu zarzutami jest zgodne ze standardami prawa do obrony?

Rzecznik zgłosił²⁰⁷ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego i wniósł o stwierdzenie, że: art. 233 § 1a Kodeksu karnego w zakresie, w jakim penalizuje zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w trakcie składania zeznania mającego służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z obawy przed odpowiedzialnością

²⁰⁶ II.510.130.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

²⁰⁷ II.510.297.2020 z 6 kwietnia 2020 r., sygn. akt P 4/20.

karną grożącą osobie składającej zeznania, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do obrony, przepisami Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁰⁸ oraz z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁰⁹.

Zgodnie z art. 233 § 1a Kodeksu karnego, jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Kwestionowany zakres art. 233 § 1a k.k. odpowiada sytuacji, o której mowa w art. 183 § 1 Kodeksu postępowania karnego w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy samej osoby składającej zeznania. Wspomniany przepis proceduralny chroni jedną z podstawowych wartości procesu karnego, jaką jest zakaz zmuszania jakiejkolwiek osoby do samooskarżania, a przez to zagwarantowanie jej pełnego korzystania z konstytucyjnego prawa do obrony. Obecnie, po dodaniu art. 233 § 1a k.k., świadek składający zeznania znajduje się więc w sytuacji, w której, jeśli obawia się, że złożone przez niego zeznania mogą narazić go na odpowiedzialność karną musi odmówić odpowiedzi na pytanie lub pominąć daną okoliczność na etapie zeznań spontanicznych. Jeśli zdecyduje się jednak na daną okoliczność zeznawać, musi zeznawać prawdę, w przeciwnym wypadku narazi się na odpowiedzialność karną z art. 233 § 1a k.k. Rzecznik zauważył, że zaskarżony w pytaniu prawnym przepis w istocie stanowi pułapkę prawną na obywatela. Osoby, które znajdują się w kręgu podejrzeń organów ścigania, często w praktyce nie są przesłuchiwane w charakterze podejrzanych, a właśnie świadków. W ten sposób ograniczane jest ich prawo do obrony, bowiem jeśli w ramach przyjętej linii obrony złożą wyjaśnienia nieprawdziwe, narażą się na odpowiedzialność z art. 233 § 1a k.k. **Tymczasem prawo do obrony musi przysługiwać sprawcy niezależnie od etapu postępowania.**

4. Zgodność z Konstytucją przepisów Ordynacji podatkowej. Postępowanie przed TK

Przepisy, które służą do wszczynania postępowań karnoskarbowych w celu zawieszenia biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego, są zdaniem RPO niezgodne z Konstytucją. Z ich powodu obywatele nie wiedzą, czy ich zobowiązania podatkowe wygasły.

²⁰⁸ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²⁰⁹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

Rzecznik zgłosił²¹⁰ udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów Ordynacji podatkowej²¹¹. Zdaniem Rzecznika jej art. 70 § 6 pkt 1. wykorzystywany jest do wszczynania i następnie zawieszania postępowań karnoskarbowych w celu zawieszenia biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego. **Wskutek zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie ulega ono wygaśnięciu z upływem pięcioletniego terminu przedawnienia, lecz istnieje nadal i może być egzekwowane przez wierzyciela podatkowego.** Podatnikowi wprawdzie nie przysługuje konstytucyjne prawo do przedawnienia, jednak z uwagi na treść przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących przedawnienia ma on prawo oczekiwać, że upływ terminu przedawnienia spowoduje wygaśnięcie ewentualnych nieuregulowanych zobowiązań podatkowych. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia wydłuża ten czas o okres zawieszenia. Powstaje wówczas stan niepewności co do sytuacji podatnika. Pozostaje to w kolizji z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywodzącą się z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. Ordynacja podatkowa nie zapewnia gwarancji procesowych, które przysługują na podstawie przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Pouczenia w postępowaniu karnym

Prawo do obrony nie może być realizowane, jeśli obywatel nie zna i nie rozumie dobrze swoich praw.

Minister Sprawiedliwości przedstawił Rzecznikowi do zaopiniowania projekty rozporządzeń w sprawie: wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego w postępowaniu karnym; w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego w postępowaniu karnym; w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach świadka w postępowaniu karnym.

Jeśli chodzi o wzór pouczenia **o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego** w postępowaniu karnym, uwagę Rzecznika zwrócił brak pouczenia o najbardziej istotnym z punktu widzenia uprawnień i obowiązków podejrzanego w postępowaniu karnym, **prawie do obrony rozumianej materialnie i formalnie.** Dyrektywa Parlamentu

²¹⁰ II.511.396.2020 z 8 czerwca 2020 r., sygn. akt SK 50/20.

²¹¹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 900).

Europejskiego i Rady 2013/48/UE w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym²¹² stanowi, że podejrzany ma prawo do pomocy adwokata lub radcy prawnego od pierwszej chwili zatrzymania. Z kolei zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1919/UE²¹³ – prawo do żądania ustanowienia obrońcy z urzędu aktualizuje się już w momencie pozbawienia wolności. Wskazanie w projekcie, że o obrońcę z urzędu można się ubiegać w terminie 7 dni od złożenia aktu oskarżenia, wprowadza w błąd co do rzeczywistego zakresu prawa do korzystania z pomocy obrońcy z urzędu

Rzecznik zauważył, że wobec upływu terminu implementacji obu dyrektyw (odpowiednio 27 listopada 2016 r. oraz 25 maja 2019 r.), uprawnienia z nich wynikające znajdują zastosowanie wobec obywateli w stosunkach wertykalnych bezpośrednio, nawet jeśli nie zostały wdrożone do prawa krajowego.

Odnośnie wzoru pouczenia **o uprawnieniach i obowiązkach pokrzywdzonego** w postępowaniu karnym Rzecznik wskazał, że nie informuje ono o konsekwencjach prawnych niezłożenia w terminie przez pokrzywdzonego oświadczenia, że będzie on działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Wzór ogranicza się do opisu uprawnień po stronie pokrzywdzonego, ale nie wskazuje „w jaki sposób i na jakich warunkach” pokrzywdzony może z tych uprawnień skorzystać, tak jak wymaga tego art. 4 dyrektywy 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Dla osoby nieobeznanej z funkcjonowaniem organów wymiaru sprawiedliwości niezrozumiała może być konstrukcja polegająca na kierowaniu wniosku do komendanta wojewódzkiego policji „za pośrednictwem innego organu”. Zdaniem Rzecznika warto rozważyć, czy właściwsze nie byłoby bardziej opisowe przedstawienie procedury składania tego wniosku.

Natomiast w odniesieniu do wzoru **pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach świadka** w postępowaniu karnym Rzecznik zauważył, że projekt nie mówi, o jaki zwrot kosztów (podróży, noclegu, utrzymania, utraconego zarobku lub dochodu) może ubiegać się świadek (art. 618a-618b k.p.k.), pomija fakt, że zwrot kosztów należy się środkowi, który się zgłosił na wezwanie organu, ale nie został przesłuchany (art. 618c k.p.k.) oraz że możliwość dochodzenia zwrotu kosztów podróży przysługuje także osobie towarzyszącej świadkowi (art. 618d k.p.k.). Podkreślić należy, że sam art. 618k § 4 k.p.k. wyraźnie wymaga udzielenia wyczerpującego pouczenia dotyczącego możliwości dochodzenia

²¹² Dyrektywa 2013/48/UE z 22 października 2013 r.

²¹³ Dyrektywa 2016/1919 z 26 października 2016 r.

zwrotu kosztów podróży zarówno świadkowi, jak i osobie mu towarzyszącej. Projektowane rozporządzenie nie czyni zadość temu wymogowi.

Minister nie podzielił²¹⁴ stanowiska Rzecznika²¹⁵. Nie zgodził się z twierdzeniem, że zawarta w treści pouczenia informacja, że o obrońcę z urzędu można się ubiegać w terminie 7 dni od złożenia aktu oskarżenia wprowadza w błąd. Jeżeli chodzi o uwagę do treści pouczenia o uprawnieniach świadka, nie można rozwijać pouczenia o zwrocie kosztów, bo informacja musi być zwięzła.

6. Potrzeba zagwarantowania prawa do obrony nieletniego w postępowaniu w sprawach nieletnich

W sferze zainteresowania Rzecznika znajdowała się problematyka dotycząca prawa do obrony nieletniego w postępowaniu w sprawach nieletnich.

W ostatnim czasie do Rzecznika zwrócił się wnioskodawca, który w swoim piśmie wskazał, iż „w chwili obecnej zapisy ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich²¹⁶ (dalej jako: u.p.n.) dają prawo do obrońcy z urzędu jedynie nieletnim kierowanym w trybie poprawczym do schronisk dla nieletnich w związku z zamiarem dalszego umieszczenia w zakładzie poprawczym. Obrońcy z urzędu nie ma nieletni umieszczany w młodzieżowym ośrodku wychowawczym”.

Zdaniem Rzecznika nie ulega wątpliwości, że postępowanie w sprawach nieletnich, choć jego głównym celem jest przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich i stwarzanie warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem bądź z zasadami współżycia społecznego, jest postępowaniem, w ramach którego sąd może stosować środki o charakterze izolacyjnym, które w sposób istotny kształtują sytuację faktyczną i prawną nieletniego. W szczególności, gdy podstawą wszczęcia postępowania jest popełnienie przez nieletniego czynu karalnego w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.p.n., sytuacja prawna nieletniego jest tego rodzaju, że brak jest podstaw do jej różnicowania pod kątem prawa do obrony w rozumieniu art. 42 ust. 2 Konstytucji, postanowień prawnomiędzynarodowych czy art. 6 k.p.k. z sytuacją podejrzanego, oskarżonego czy skazanego w postępowaniu karnym. W ocenie Rzecznika nieletni – sprawca czynu karalnego w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.p.n. winien mieć zapewnione uprawnienie do podejmowania obrony osobiście, a gdy jest osobą niepełnoletnią, do

²¹⁴ Pismo z 15 lipca 2020 r.

²¹⁵ Rozporządzenie z dnia 3 czerwca 2015 r.

²¹⁶ Ustawa z 26 października 1982 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 969).

pojednávania obrony przez jego rodziców albo opiekuna prawnego lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, w każdej fazie postępowania w sprawach nieletnich (art. 32c § 3 u.p.n.). Odpowiednie stosowanie art. 6 k.p.k. w związku z art. 71 § 3 k.p.k. oraz uwzględnienie postanowień prawnomiędzynarodowych i konstytucyjnej zasady prawa do obrony musi prowadzić do wniosku, że prawidłowe stosowanie art. 32c § 1 u.p.n. powinno oznaczać, że w przypadku spełnienia przesłanek zastosowania tego przepisu w postaci pozostawiania w sprzeczności interesów nieletniego i jego rodziców albo opiekuna oraz braku obrońcy po stronie nieletniego, prezes sądu wyznaczać mu powinien obrońcę z urzędu w każdym stadium postępowania, w tym także w przypadku stosowania środków tymczasowych na podstawie art. 29 u.p.n. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²¹⁷ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o rozważenie zainicjowania nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zmierzającej do poszerzenia i wzmocnienia konstytucyjnego prawa nieletniego do obrony.

7. Konieczność zapewnienia właściwej realizacji prawa do obrony osobom pozbawionym wolności

Oskarżeni mają kłopoty z kontaktem osobistym lub telefonicznym z obrońcą.

Rzecznik wielokrotnie podnosił w swoich wystąpieniach kwestie związane z zapewnieniem właściwej realizacji prawa do obrony osobom pozbawionym wolności, przebywającym w zakładach karnych i aresztach śledczych. Szczególną uwagę poświęcał kwestii prawa oskarżonego do kontaktu z obrońcą we wszystkich przewidzianych prawem formach: korespondencyjnej, kontaktu osobistego oraz rozmów telefonicznych.

Tymczasem analizowane w Biurze RPO sprawy pokazują, że liczne wnioski dotyczą niewyrażania zgody przez organ dysponujący na kontakt telefoniczny tymczasowo aresztowanego z obrońcą. Organy dysponujące uzasadniają odmowę w oparciu o przesłankę określoną w art. 217 §1b pkt 1 k.k.w., wskazując na obawę, iż zgoda na korzystanie z aparatu telefonicznego zostanie wykorzystana w celu bezprawnego utrudniania postępowania karnego. Odnosząc się do konkretnych okoliczności sprawy podnoszą, że areszty śledcze nie posiadają sprzętu ani oprogramowania, które umożliwiłoby rozpoznanie głosu rozmówcy i określenie ponad wszelką wątpliwość,

²¹⁷ II.510.646.2020 z 2 lipca 2020 r.

z kim tymczasowo aresztowany nawiązuje kontakt. Stwierdzają, że ponieważ rozmowy te nie są kontrolowane, istnieje możliwość nawiązania kontaktów przez tymczasowo aresztowanego z innymi osobami poprzez wskazany numer telefonu, bowiem Służba Więzienna nie jest w stanie sprawdzić, czy tymczasowo aresztowany przez cały czas rozmawia tylko z obrońcą. Rzecznik wskazał jednak, że przepisy wykonawcze opracowane i wydane przez Ministra Sprawiedliwości regulują tę kwestię z odpowiednią dbałością o interes wymiaru sprawiedliwości, w sposób właściwy i wyczerpujący. Z tego względu wymaganie **specjalnej aparatury do identyfikacji głosu rozmówcy** nie znajduje uzasadnienia, jako niemające umocowania w przepisach prawa. Z analizy spraw prowadzonych w Biurze Rzecznika wynika, że bezprawne ograniczenia mają miejsce także w tych przypadkach, gdy organ dysponujący wyraża zgodę na kontakt telefoniczny tymczasowo aresztowanego z obrońcą. Wydając decyzję o zgodzie organ dodatkowo określa częstotliwość tych kontaktów (np. raz w tygodniu) lub czas trwania rozmowy. Działania te należy uznać za pozbawione podstawy prawnej. Do naruszenia prawa do obrony dochodzi również podczas realizacji widzeń tymczasowo aresztowanych i skazanych z obrońcą, w drodze ograniczenia prawa do nieskrępowanego kontaktu z obrońcą poprzez udzielanie widzeń w pomieszczeniu objętym monitoringiem, gdy przebieg tego spotkania jest obserwowany na monitorze przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Rzecznik przypomniał, że nieskrępowany kontakt z obrońcą ma kluczowe znaczenie dla skutecznego korzystania przez osobę pozbawioną wolności z prawa do obrony, a to z kolei jest niezbędnym warunkiem prawa do rzetelnego procesu. Rzecznik zwrócił się²¹⁸ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało wystąpienie do Prokuratury Krajowej.

8. Umożliwienie sprawcy wykroczenia skorzystania z prawa do milczenia

Obywatel nie może być zmuszany do obciążania samego siebie w sprawach o wykroczenia drogowe. Dziś kara grzywny grozi właścicielowi samochodu, jeśli nie ujawni on, kto nim kierował np. wtedy, gdy fotoradar zarejestrował przekroczenie prędkości.

Do RPO wpłynął wniosek przedstawiający wątpliwości co do zgodności art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń z Konstytucją w zakresie, w jakim przepis ten penalizuje odmowę samodenuncjacji. Rzecznik podjął sprawę i zwrócił uwagę, że art. 14 ust. 3 lit. g

²¹⁸ IX.517.2656.2019 z 9 lipca 2020 r.

Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) stanowi, że każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do gwarancji nieprzymuszania do zeznawania przeciwko sobie lub do przyznawania się do winy. To standard minimum, którego treścią jest coś więcej niż tylko prawo do milczenia. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, że prawo do zachowania milczenia i prawo do nieobciążania się są powszechnie uznanymi standardami międzynarodowymi, które leżą w samym sercu koncepcji rzetelnego postępowania z art. 6 EKPC.

W ocenie Rzecznika w obecnym stanie prawnym sprawca wykroczenia nie ma możliwości skorzystania z wolności wynikającej z prawa do milczenia. Zachodzi więc konieczność wzmocnienia gwarancji przysługujących obwinionemu tak, aby prawo do nieobwiniania się i niedostarczania dowodów przeciwko sobie, mogło być przez niego skutecznie egzekwowane. Rzecznik zwrócił się²¹⁹ zatem do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z propozycją podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

9. Projekt nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego

Rzecznik poparł²²⁰ przesłany przez Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP projektu zmian art. 215 Kodeksu karny wykonawczy dotyczący wielokrotnej zgody na widzenie z obrońcą.

Teraz obrońca w postępowaniu karnym musi uzyskać odrębną zgodę na każde widzenie z tymczasowo aresztowanym, a jeśli tymczasowo aresztowany pozostaje do dyspozycji kilku organów, uzyskać zgodę każdego z nich (art. 217 § 1 k.k.w.). Czas, jaki upływa pomiędzy złożeniem wniosku, a wydaniem zgody, bywa niekiedy dość długi, co rzutuje na prawo tymczasowo aresztowanego do obrony.

Proponowane rozwiązanie – polegające na wprowadzeniu zasady wydawania z urzędu przez organ dysponujący, niezwłocznie po powzięciu informacji o ustanowieniu obrońcy, zarządzenia o zgodzie na wielokrotne widzenia tego obrońcy z tymczasowo aresztowanym – eliminuje zwłokę spowodowaną upływem czasu, jaki potrzebny jest organowi dysponującemu na załatwienie każdego kolejnego wniosku obrońcy w tym przedmiocie.

²¹⁹ II.510.1241.2019 z 10 lipca 2020 r.

²²⁰ II.5150.8.2020 z 4 listopada 2020 r.

Proponowana nowelizacja powinna zostać poszerzona o wyłączenie obrońcy spod regulacji prawnej zawartej w art. 217 § 1 k.k.w., zdanie drugie, poprzez usunięcie z projektowanego przepisu słów: „Zdanie drugie art. 217 § 1 stosuje się odpowiednio”. Przepis art. 217 § 1 k.k.w. zobowiązuje obrońcę w wypadku, gdy tymczasowo aresztowany pozostaje do dyspozycji kilku organów, do uzyskania zgody na widzenie każdego z tych organów, chyba że zarządzają one inaczej. Mając na uwadze, że żaden z organów, do dyspozycji których pozostaje tymczasowo aresztowany, nie może odmówić obrońcy widzenia z tymczasowo aresztowanym, wprowadzenie wymogu uzyskiwania dodatkowych zezwoleń od organów prowadzących sprawy, w których dany obrońca nie jest ustanowiony, jest niecelowe. Poddanie obrońcy wskazanej regulacji prawnej powoduje w efekcie odsunięcie w czasie realizacji kontaktu obrońcy z tymczasowo aresztowanym, godząc tym samym w realizację prawa tymczasowo aresztowanego do obrony. Za wystarczające w tych przypadkach uznać należałoby powiadomienie pozostałych organów, do dyspozycji których pozostaje tymczasowo aresztowany, o ustanowieniu obrońcy i wydaniu zarządzenia o zgodzie na widzenia.

Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności

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

1. Interwencje Policji w stosunku do uczestników i uczestniczek protestów i zgromadzeniach publicznych w stanie epidemii

Wydając rozporządzenia nie mające oparcia w Konstytucji władza wykonawcza zmusza Policję do przeprowadzania czynności, które – tak jak zatrzymanie – ingerują w wolność osobistą jednostki, ale które to czynności następnie są uznawane przez sądy orzekające w tych sprawach za działania nie mające uzasadnienia w obowiązującym porządku konstytucyjnym.

W kontekście konstytucyjnej zasady domniemania niewinności zwrócić należy uwagę na problemy pojawiające się w indywidualnych sprawach badanych przez Rzecznika, związanych z interwencjami podejmowanymi przez Policję w stosunku do osób uczestniczących w protestach i zgromadzeniach publicznych odbywających się w stanie epidemii.

Policja z reguły uznaje, że osoby te popełniają wykroczenia, nie stosując się do nakazów i zakazów zawartych w **rozporządzeniach** wydawanych w związku ze zwalczaniem epidemii, osoby protestujące uznają natomiast, że skoro ich **konstytucyjne prawa i wolności** nie zostały w sposób prawidłowy ograniczone ustawą, to mają pełne prawo realizować owe prawa i wolności. W efekcie Policja kieruje liczne wnioski o ukaranie do sądów, sądy natomiast uniewinniają osoby protestujące od stawianych im zarzutów bądź też umarzają postępowanie stwierdziwszy, że zarzucany czyn stanowi realizację konstytucyjnego prawa lub wolności i nie nosi znamion wykroczenia.

Art. 43 – Zakaz przedawnienia

Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.

Do Rzecznika nie były kierowane skargi dotyczące funkcjonującego zakazu przedawnienia zbrodni wojennych i zbrodni przeciw 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.

W 2020 r. Rzecznik nie rozpoznawał spraw pozostających w związku z treścią art. 44 Konstytucji RP.

W kontekście tego artykułu Konstytucji RP zauważyć jednak należy, że w związku z ogłoszonym stanem epidemii podejmowane są próby legislacyjne mające na celu wyłączenie ścigania przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie poprzez wyłączenie stosowania w stosunku do tych osób art. 231 k.k., a więc przepisu, który przewiduje odpowiedzialność karną funkcjonariusza publicznego za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków.

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.

Wprowadzone zmiany dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa prowadzą do erozji władzy sądowniczej w Polsce. Zmiany te polegają na konsekwentnym zwiększaniu wpływu czynników politycznych na działania wymiaru sprawiedliwości, a także na wywieraniu presji na poszczególnych sędziów. Jednocześnie wprowadzane zmiany nie rozwiązały żadnego istotnego z punktu widzenia ochrony praw jednostki problemu.

Jakie były działania i argumenty prawne RPO w tych sprawach?

1. Status niezależnego sądownictwa

a) Spór kompetencyjny pomiędzy Marszałkiem Sejmu RP i Prezydentem RP a Sądem Najwyższym

Rzecznik zgłosił²²¹ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Marszałka Sejmu RP o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem RP oraz pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem RP. Rzecznik przedstawił²²² następujące stanowisko: Postępowanie przed TK w sprawie wszczętej wnioskiem²²³ Marszałka Sejmu RP, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W ocenie Rzecznika nie sposób stwierdzić, by Sejm RP i Sąd Najwyższy uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcia. Konstytucja wyraźnie precyzuje kompetencje Sejmu RP w zakresie sprawowania władzy ustawodawczej poprzez uchwalanie aktów normatywnych o generalnym i abstrakcyjnym

²²¹ VII.510.35.2020 z 17 marca 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20.

²²² Pismo z 28 lutego 2020 r.

²²³ Wniosek z 22 stycznia 2020 r.

charakterze. Sąd Najwyższy zaś sprawuje wymiar sprawiedliwości oraz sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

Sąd Najwyższy, jak inne organy władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa, czyli treść jego aktów jest wyznaczona przez normy prawa materialnego uchwalone przez ustawodawcę, w związku z tym jego działalność będzie się nieuchronnie merytorycznie odnosić do takich samych zagadnień, jakie uregulował wcześniej ustawodawca. Na tej oczywistej w systemie prawa prawidłowości Marszałek Sejmu RP próbuje zbudować pozory sporu kompetencyjnego.

Należy zgodzić się z poglądem wyrażonym w stanowisku Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie, że nie została spełniona przesłanka tożsamości sprawy. Uchwała Sądu Najwyższego, o którą wystąpiła Pierwsza Prezes SN jednoznacznie mieści się w wykonywaniu funkcji orzeczniczej, której z kolei Sejm RP nie wykonuje. Sejm RP nie może w drodze aktów normatywnych rozstrzygać indywidualnych spraw z zakresu niezależności sądów oraz niezawisłości i bezstronności sędziów. Zdaniem Rzecznika w przypadku wniosku Marszałka Sejmu RP w zakresie sporu kompetencyjnego między Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej sytuacja jest analogiczna, czyli nie istnieje realny spór kompetencyjny między tymi organami. W opinii Rzecznika, podejmowanie przez SN uchwał z mocą zasady prawnej zostało przewidziane przez ustawodawcę, w ustawie o SN, jako element realizacji konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy w swoich działaniach opierał się na normach prawa materialnego oraz proceduralnego stworzonych przez ustawodawcę.

Rzecznik wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia w niniejszej sprawie. Wniosek Marszałka Sejmu RP nie ma podstaw faktycznych ani prawnych. Jest wnioskiem o rozstrzygnięcie nieistniejącego, pozornego sporu kompetencyjnego. Ma na celu uniemożliwienie Sądowi Najwyższemu wykonywanie jego konstytucyjnej i ustawowej roli, a także implementację wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE.

Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, w którym postanowił²²⁴:

1. **Rozstrzygnąć** spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że:
 - a) Sąd Najwyższy – również w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego – nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej

²²⁴ Orzeczenie z 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20.

do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym²²⁵.

b) na podstawie art. 10, art. 95 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 183 ust. 2 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji, dokonywanie zmiany w zakresie określonym w punkcie 1 lit. a należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

2. Rozstrzygnąć spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że:

a) na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta RP, którą wykonuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego,

b) art. 183 Konstytucji nie przewiduje dla Sądu Najwyższego kompetencji do sprawowania przez ten organ nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta RP kompetencji, o której mowa w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta RP tej kompetencji.

W całkowitej opozycji do tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego pozostaje stanowisko Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²²⁶, w którym wskazano, że rażące naruszenie prawa krajowego w trakcie procedury powołania sędziego powinno być skutecznie zbadane przez sądy krajowe.

b) Zbadanie konstytucyjności uchwały połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego

Rzecznik zgłosił²²⁷ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wnioskiem Prezesa Rady Ministrów o zbadanie zgodności uchwały połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami w sprawie o sygnaturze U 2/20 i przedstawił następujące stanowisko: „Na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK postępowanie w niniejszej sprawie powinno ulec umorzeniu w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia”.

²²⁵ Ustawa z 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 oraz z 2020 r. poz. 190),

²²⁶ Wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r. wydany w sprawie Astradsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18)

²²⁷ VII.510.48.2020 z 20 marca 2020 r., sygn. akt U 2/20.

W ocenie Rzecznika, wniosek Prezesa Rady Ministrów prowadzi do podważenia ustrojowej roli Sądu Najwyższego, stanowiąc próbę pozbawienia go kluczowego instrumentu ujednolicania orzecznictwa sądowego, służącego ochronie spójności i integralności krajowego systemu prawnego. Podejmowanie przez Sąd Najwyższy uchwał na podstawie art. 83 § 1 ustawy o SN umożliwia temu sądowi realizowanie jednego z jego głównych zadań, którym jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych oraz sądów wojskowych. Interpretacja dokonana przez wnioskodawcę jakoby uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. wprowadzała nowe normy prawne jest całkowicie chybiona. Zdaniem Rzecznika dopatrywanie się w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. jakichkolwiek norm prawnych uznać należy za przejaw nadinterpretacji tej uchwały i przypisywania jej skutków prawnych, których na gruncie obecnie obowiązującego systemu prawa wywoływać nie może. Sąd Najwyższy w wydanej uchwale nowych norm prawnych nie kreował, odpowiedział jedynie na pytanie prawne I Prezesa SN odnośnie do powstałych w orzecznictwie sądowym rozbieżności w wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Jednocześnie, co zostało szczególnie uwypuklone w wyroku²²⁸ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., uchwała Sądu Najwyższego, jak również inne orzeczenia sądowe, czy też akty stosowania prawa, nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów. Konstytucyjna kognicja Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności obejmuje orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. Należy zatem podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do weryfikowania orzeczeń sądowych, w tym uchwał wykładniczych Sądu Najwyższego.

Trybunał Konstytucyjny orzekł²²⁹, że uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I 4110 1/20) jest niezgodna z: art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji RP, art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; w pozostałym zakresie umorzył postępowanie. Również i to stanowisko Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w całkowitej sprzeczności z tezami zawartymi w powoływanym już wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²³⁰

²²⁸ Sygn. akt K 10/08.

²²⁹ Orzeczenie z 20 kwietnia 2020 r.

²³⁰ Wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r. (skarga nr 26374/18) w sprawie Astradsson przeciwko Islandii.

c) Kontynuowanie działalności orzeczniczej przez Izbę Dyscyplinarną SN

Rzecznik powziął informacje dotyczące kontynuowania działalności orzeczniczej przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (ID), mimo postanowienia²³¹ Trybunału Sprawiedliwości (TS) o zawieszeniu jej funkcjonowania, podjętego na podstawie art. 279 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Rzecznik podkreślił, że Trybunał zawiesił nie tylko przepisy o właściwości Izby Dyscyplinarnej, ale w pierwszym rzędzie przepis ją ustanawiający w ramach Sądu Najwyższego. Należy to interpretować jako zawieszenie działalności tej Izby w odniesieniu do całości jej kompetencji orzeczniczej względem sędziów. Jest to tożsame z tymczasowym zawieszeniem sprawowania przez sędziów ID ich funkcji do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku TS. Izba Dyscyplinarna i jej członkowie nie mogą zatem podejmować żadnych działań judykacyjnych wobec sędziów krajowych. Zawieszenie nie może być obchodzone poprzez powoływanie się na kompetencje zawarte w innych ustawach, w szczególności, w ustawie z dnia 20 grudnia 2020 r., zwanej ustawą represyjną czy też w Prawie o ustroju sądów powszechnych. Wydając postanowienie Trybunał uznał, że sprawa zarządzenia środków tymczasowych jest pilna i są one niezbędne do zabezpieczenia pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia TS, a także uchronienia polskiego oraz europejskiego wymiaru sprawiedliwości przed nieodwracalną szkodą. Brak gwarancji niezależności, niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej do czasu wydania ostatecznego wyroku przez TS, niesie zatem ze sobą zagrożenie dla niezależności, niezawisłości i bezstronności Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, w całym zakresie orzekania ID. Natura wad związanych z umocowaniem oraz obsadzeniem Izby Dyscyplinarnej nie daje gwarancji niezawisłości i bezstronności w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych. W równym stopniu wady te nie pozwalają na uznanie, że gwarancje takie istnieją w innych postępowaniach przed tą Izbą. W konsekwencji, w ocenie Rzecznika, postanowienie TS skutkuje koniecznością wstrzymania czynności Izby Dyscyplinarnej nie tylko w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, lecz również w zakresie innych spraw dotyczących sędziów. Tymczasem na wokandzie Sądu Najwyższego wciąż rozpisywane były posiedzenia składów orzekających ID, m.in. w takich właśnie sprawach. Rzecznik wskazał, że wskazane postanowienie Trybunału Sprawiedliwości skutkuje natychmiast, wywiera skutek bezpośredni, i kreuje obowiązki samoistne. Jest samowykonalne, nie wymaga, co więcej – nie dopuszcza żadnej formuły

²³¹ Postanowienie TS z 8 kwietnia 2020 r., C-791/19 R, *Komisja przeciwko Polsce*, EU:C:2020:277.

potwierdzania, czy uzależniania jego skutków od organów krajowych. Od postanowienia Trybunału nie przysługuje żaden środek odwoławczy, obowiązywać ono będzie do czasu wydania ostatecznego wyroku przez TS, w którym rozstrzygnie on o zasadności zarzutów podniesionych przez Komisję Europejską. Postanowienie TS wiąże Rzeczpospolitą Polską jako państwo, jako podmiot prawa międzynarodowego, a zarazem członka Unii Europejskiej związanego zasadą lojalnej współpracy. Objęte jest równocześnie unijną zasadą prymatu, ma pierwszeństwo przed niezgodnymi z nim krajowymi aktami prawnymi, niezależnie od ich natury – dotyczy to zarówno aktów normatywnych, jak i administracyjnych, a także orzeczeń krajowych sądów i trybunałów. Wiaże wszystkie organy krajowe w zakresie ich kompetencji, w tym w szczególności Radę Ministrów, Premiera jako jej szefa, a także wszystkich jej członków, oraz wszystkie inne organy władzy publicznej w Polsce. Wiaże również Sąd Najwyższy, w jego ramach Izbę Dyscyplinarną, wszystkie składy orzekające SN oraz organy administracyjne SN, na czele z Pierwszym Prezesem SN oraz Prezesem Izby Dyscyplinarnej. W sytuacji braku zastosowania się do zarządzonych przez Trybunał Sprawiedliwości środków zabezpieczających, grożą naszemu krajowi poważne, negatywne konsekwencje. Należy także mieć na uwadze, że niepodporządkowanie się postanowieniu zabezpieczającemu TS w dalszej mierze będzie obniżać wiarygodność Sądu Najwyższego i podważać zaufanie do polskiego sądownictwa. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się²³² do Prezesa Rady Ministrów oraz Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a także o podjęcie wszelkich niezbędnych działań dla zapewnienia pełnej skuteczności postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości oraz jego przyszłemu wyrokowi.

Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego stwierdziła²³³, że nie zasługuje na uwzględnienie prezentowany przez Rzecznika pogląd, zgodnie z którym postanowienie TSUE z 8 kwietnia 2020 r. prowadzi do konieczności wstrzymania czynności Izby Dyscyplinarnej nie tylko w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, lecz również w odniesieniu do innych spraw przekazanych do właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w tym w szczególności do spraw o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury. Zdaniem Pierwszej Prezes, pogląd wyrażony przez Rzecznika całkowicie abstrahuje od treści sentencji postanowienia z dnia 8 kwietnia 2020

²³² VII.510.80.2020 z 4 czerwca 2020 r.

²³³ Pismo z 9 czerwca 2020 r.

r., wniosku Komisji Europejskiej z dnia 23 stycznia 2020 r. oraz w szczególności treści skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej na podstawie art. 258 TFUE przez Komisję Europejską w dniu 25 października 2019 r. Zarówno orzeczenie, jak i skarga jednoznacznie odnoszą się bowiem wyłącznie do postępowań dyscyplinarnych (wyszczególnionych w art. 27 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Rzecznik nie podziela tego poglądu, skoro bowiem Izba Dyscyplinarna zobowiązana została do powstrzymania się od orzekania w sprawach dyscyplinarnych, to tym bardziej nie powinna ona orzekać w sprawach pozbawienia sędziego immunitetu, a więc w sprawach, w których dochodzi do jeszcze dalej idącej ingerencji w sferę niezawisłości i niezależności sędziego.

d) Przystąpienie do sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej z dnia 9 kwietnia 2020 r.

Rzecznik zgłosił²³⁴ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej z 9 kwietnia 2020 r. i przedstawił następujące stanowisko: *„postępowanie powinno być umorzone w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia”*.

ID SN skierowała do TK pytanie prawne, czy Polska zobowiązana jest natychmiast wykonać postanowienie zabezpieczające Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pytanie zadali sędziowie Izby Dyscyplinarnej SN dzień po tym, jak TSUE podważył legalność ich działania.

Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości, na wniosek Komisji Europejskiej, zdecydowała 8 kwietnia 2020 r. o zawieszeniu funkcjonowania ID SN. Decyzja zapadła w postępowaniu dotyczącym wykorzystywania przez organy władzy publicznej mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej do wywierania nacisku na sędziów i wpływania na treść wydawanych przez nich orzeczeń sądowych, co prowadzi do ingerencji w sferę niezawisłości sędziowskiej oraz narusza wymogi skutecznej ochrony sądowej, gwarantowanej przez prawo Unii.

W maju 2020 r. Rzecznik wskazał, że przedstawi uzasadnienie stanowiska po opublikowaniu przez TK wyroków w sprawach Kpt 1/20 oraz U 2/20. Ponieważ TK nadal nie opublikował uzasadnień tych wyroków, RPO zdecydował się na przedstawienie uzasadnienia wcześniej.

²³⁴ VII.510.63.2020 z 15 maja 2020 r., sygn. akt P 7/20.

SN spytał TK, czy art. 4 ust. 3 zdanie 2 TUE w zw. z art. 279 TfUE w zakresie, w jakim skutkuje obowiązkiem państwa członkowskiego Unii Europejskiej polegającym na wykonywaniu środków tymczasowych odnoszących się do kształtu ustroju i funkcjonowania konstytucyjnych organów władzy sądowniczej tego państwa, jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Po pierwsze, Rzecznik wywiódł, że w sprawie nie została spełniona przesłanka podmiotowa, uprawniająca ID SN do skierowania pytania prawnego do TK. W ocenie Rzecznika pytanie prawne zostało skierowane przez podmiot niebędący sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP). Nie została zatem spełniona przesłanka podmiotowa uprawniająca do skierowania pytania prawnego, wynikająca z art. 193 Konstytucji. Zgodnie bowiem z przesłanką podmiotową, pytanie prawne może zadać sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji, a więc państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Izba Dyscyplinarna SN nie posiada tych przymiotów, a zatem nie może kierować do TK pytań prawnych.

Rzecznik odwołał się w swoim stanowisku do wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 AK i inni oraz do wydanego na kanwie tego orzeczenia SN z 5 grudnia 2019 r. w sprawie o sygn. III PO 7/18, w którym SN obszernie wyjaśnił jakie okoliczności przemawiają za niemożnością uznania ID SN za sąd w rozumieniu art. 47 KPP oraz art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. RPO przypomniał także, jak istotną rolę w wyborze sędziów pełni KRS, która obecnie także nie spełnia swojej konstytucyjnej roli.

Rzecznik wskazał także, że Trybunał Sprawiedliwości UE, wydając 8 kwietnia 2020 r. postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych w sprawie C 791/19 R, zdecydował o zawieszeniu stosowania przepisów ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, ustanawiających Izbę Dyscyplinarną (art. 3 pkt 5 ustawy o SN) oraz określających jej właściwość przedmiotową (art. 27 oraz art. 73 § 1 ustawy o SN); a także zobowiązał do powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed tą Izbą do rozpoznania przez skład niespełniający wymogów niezależności wskazanych, w szczególności w powołanym wyżej wyroku TS z dnia 19 listopada 2019 r. Postanowienie to dowodzi, iż nie tylko na gruncie krajowym dostrzeżono brak przymiotu sądu w odniesieniu do ID SN.

Pierwszym z przepisów, którego stosowanie zawieszono jest art. 3 pkt 5 ustawy o SN, który stanowi o tym, że SN dzieli się na Izby, w tym Izbę Dyscyplinarną (pkt 5). Skoro zastosowanie tego przepisu zostaje zawieszone, to skutkiem zawieszenia stosowania tego przepisu jest przyjęcie fikcji prawnej, że od wydania postanowienia w ramach Sądu Najwyższego nie funkcjonuje Izba Dyscyplinarna, ponieważ nie można stosować przepisu, z którego wynika, że jedną z komórek organizacyjnych Sądu Najwyższego jest ID. Drugim z przepisów, który został zawieszony postanowieniem z 8 kwietnia 2020 r. jest art. 27 ustawy o SN. Przepis ten w § 1 pkt 1-3 reguluje właściwość przedmiotową ID SN. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że zawieszono stosowanie art. 27 ustawy o SN w całości, nie tylko w zakresie dotyczącym postępowań dyscyplinarnych. Spośród zawieszonych przepisów jedynie art. 73 § 1 ustawy o SN dotyczy tylko postępowań dyscyplinarnych sędziów SN.

Rzecznik wskazał, że znane są mu wyroki TK z 20 kwietnia 2020 r. (sygn. U 2/20) oraz postanowienie z 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20). RPO, nie skupiając się na wątpliwościach prawnych, jakie wiążą się z TK, wskazał, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem TS, opinie wyrażone w tych orzeczeniach TK muszą zostać pominięte przez sąd orzekający w konkretnej sprawie, jeżeli ich uwzględnienie prowadziłoby do ograniczenia możliwości stosowania wyroku TS z 19 listopada 2019 r. A.K. i inni.

Warto podkreślić, że w wyroku²³⁵ SN przypomniano, że wykładnia zawarta w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. wiąże każdy sąd w Polsce, a także każdy organ władzy państwowej. SN przypomniawszy, że Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zgodziła się na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym (co zostało przypomniane w pkt 157 wyroku TS) oraz, iż prymat prawa Unii skutkuje tym, że każdy organ państwa członkowskiego ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność norm prawa Unii (pkt 158 wyroku TS), aż do pomijania niezgodnych przepisów prawa krajowego (pkt 160). Rzecznik przypomniawszy także, że TK nie jest uprawniony do oceny orzeczeń TSUE oraz wskazał, że zarówno ID SN w pytaniu prawnym, jak i Prokurator Generalny, który przedstawił w tej sprawie stanowisko – wybiórczo i z pominięciem całokształtu okoliczności odwołując się do orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec, celem usprawiedliwienia podejmowanych działań. Natomiast z analizy orzeczeń FTK płyną zupełnie odmienne wnioski.

²³⁵ Sygn. III PO 7/18

e) Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące statusu nowych sędziów Sądu Najwyższego

Przed Wielką Izbą Trybunału Sprawiedliwości 22 września 2020 r. odbyły się dwie rozprawy w sprawie zgodności z prawem Unii powołania nowych sędziów Sądu Najwyższego według procedury ukształtowanej w 2018 r., a także możliwych następstw prawnych dokonanych przez nich czynności lub orzeczeń – w przypadku ustalenia wadliwości powołań. Obie sprawy łączy to, że na pewnym etapie postępowania czynności dokonali w nich sędziowie Sądu Najwyższego wchodzący w skład nowo powołanych izb – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP) oraz Izby Dyscyplinarnej. Są to organy, które zgodnie z ustawą o SN, mogą orzekać w sprawach objętych prawem Unii, zatem proces mianowania sędziów do nich musi spełniać wymogi prawa Unii, a w szczególności zasady skutecznej ochrony sądowej.

W pierwszej ze spraw, C-487/19 (W.Ż.), sąd odsyłający (7-osobowy skład Izby Cywilnej SN) pytał, czy wymogom prawa Unii odpowiada jednoosobowy skład SN z udziałem sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej, powołanego w nowej procedurze. Sprawa została zainicjowana przez sędziego Waldemara Żurka, który odwołał się do Krajowej Rady Sądownictwa od decyzji Prezes Sądu Okręgowego w Krakowie o przeniesieniu do innego wydziału tego sądu oznaczającą jego faktyczną degradację. Z kolei od uchwały KRS umarzającej postępowanie odwoławcze, sędzia odwołał się do Sądu Najwyższego. Jednocześnie złożył wniosek o wyłączenie od jej rozpoznania wszystkich sędziów orzekających w IKNiSP, na właściwość której wskazywały przepisy uchwalone pod koniec 2017 r. Zarzucał wadliwość ich powołania rzutujący na brak gwarancji niezawisłości i bezstronności. Zanim Izba Cywilna SN ów wniosek rozpoznała, sprawę odwoławczą odrzuciła osoba nowo powołana do Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Rozważając dalsze kroki w tej sprawie, Izba Cywilna przesłała Trybunałowi w Luksemburgu pytanie dotyczące statusu tego sędziego.

W drugiej sprawie, C-508/19 (Prokurator Generalny), sąd odsyłający (3-osobowy skład Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN) wniósł szereg pytań dotyczących statusu sędziego Izby Dyscyplinarnej oraz skuteczności podejmowanych przez niego czynności. Sprawa została wniesiona do Sądu Najwyższego z powództwa sędzi Moniki Frąckowiak przeciwko sędziemu Izby Dyscyplinarnej, który pełniąc obowiązki prezesa tej Izby wyznaczył sąd dyscyplinarny pierwszej instancji do rozpatrzenia jej sprawy. Sędzia uznała, że nie miał prawa tego uczynić, ponieważ nie został skutecznie powołany na stanowisko

sędziego w Sądzie Najwyższy, i z tego powodu jego zarządzenie nie wywołuje wobec niej skutków prawnych.

Do obu spraw toczących się przed Sądem Najwyższym przystąpił Rzecznik, zgodnie z przysługującymi mu uprawnieniami ustawowymi, a tym samym stał się również stroną obu spraw prejudycjalnych rozpoznawanych przez TS.

Z kolei przedstawiając argumentację na rzecz bezpośredniej skuteczności unijnej zasady ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE), RPO zwrócił się do TS o orzeczenie przesądzające o zgodności powołania nowych sędziów SN z wymogami prawa Unii (orzeczenie wynikowe), tak aby ewentualne wyroki TS nie mogły zostać ograniczone w swej skuteczności w podobny sposób, jak wyrok TS z 19 listopada 2019 r. w sprawie A.K. i inni.

Stanowisko Rzecznika określało również relację między wymogami sądu „ustanowionego na mocy ustawy” oraz gwarancji niezawisłości i bezstronności. Podkreślono, że bez spełnienia któregośkolwiek z nich, organ nie może być uważany za sąd, wskazując równocześnie na logiczną sekwencję, w której te wymogi powinny być badane. W szczególności, ustalenie, że organ nie spełnia wymogu ustanowienia na mocy ustawy, powinno zwalniać z badania dalszych jego przymiotów. Rzecznik dokonał również oceny procesu powołania nowych sędziów SN w świetle wymogów prawa Unii. Wskazał, że:

Ukształtowanie i obsadzenie Krajowej Rady Sądownictwa na nowo, spowodowało, że KRS nie była niezależnym, obiektywnym inicjatorem wniosków do Prezydenta RP w sprawie powołania na stanowiska sędziowskie. Wady procedury kwalifikacyjnej do Sądu Najwyższego zniweczyły skutek nominacyjny i odbierały legitymację powołanym osobom do rozstrzygania sporów prawnych. Wady te, oraz postępowanie kandydatów, w sposób zasadniczy i trwały podważyły również zaufanie co do możliwości zachowania przez te osoby standardów niezawisłości i bezstronności. W ocenie Rzecznika, organy władzy ustawodawczej i wykonawczej tak ukształtowały procedurę wyboru sędziów SN, aby najpierw – doprowadzić do obsady SN osobami przez siebie popieranymi, a następnie --- wybór ten wszelkimi sposobami zalegalizować. Zrobiono tak, nie po to – by zapewnić osobom powołanym niezawisłość i bezstronność, ale żeby organy władzy pozasądowej zapewniły sobie wpływ na treść decyzji sądowych.

Rzecznik podniósł również, że naruszenie prawa krajowego i wymogów prawa Unii przy powoływaniu sędziego, dokonane w sposób rażący i dodatkowo intencjonalnie przez władze krajowe, powinno prowadzić do odmowy rozciągnięcia na te osoby ochrony

wynikającej z gwarancji nieusuwalności sędziego. Z tego samego powodu nie powinna ona być objęta ochroną wynikającą z zasady pewności prawa.

Negatywną ocenę intencjonalności działania władz krajowych, potęguje ponadto systemowy wymiar zmian wprowadzanych w polskim wymiarze sprawiedliwości, przy braku realnej kontroli konstytucyjności prawa. Rzecznik stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia dziś roli sądu prawa, wykorzystywany jest natomiast do legitymizowania działań niezgodnych z Konstytucją.

Skoro, z powodu naruszenia prawa, nie można uznać skutków procesu mianowania, a osoby powołane do SN, nie zostały ustanowione sędziami na mocy ustawy, to ich działania i akty pozostają bezskuteczne w sferze prawa Unii. Nie są orzeczeniami sądowymi, które miałyby korzystać z powagi rzeczy osądzonej, oraz wiązać inne sądy i organy państwa.

W razie potrzeby, sąd krajowy może zatem wprost odwołać się do prawa Unii, i w oparciu o zasadę pierwszeństwa, odmówić skuteczności aktu wydanego przez organ nie spełniający unijnych wymogów. Oznaczać to będzie pominięcie aktu takiego organu, zgodnie zaś z orzecnictwem TS, mechanizm bezskuteczności (pomijalności) aktu znajduje zastosowanie tak dla generalnych i abstrakcyjnych norm prawa krajowego, jak i aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym. W podobny zresztą sposób sąd krajowy będzie zobowiązany pominąć zarówno przepisy ustawowe – w szczególności ustawy kagańcowej – stojące na drodze odmowie uznania statusu wadliwie powołanych sędziów, jak i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 i 21 kwietnia 2020 r. (sprawy U 2/20 i Kpt 1/20) uznające niekonstytucyjność uchwały SN z 23 stycznia 2020 r.

Rzecznik wskazał również, że kwestie dotyczące umocowania i przymiotów organu mogącego orzekać w sprawach objętych prawem Unii, mogą być rozpoznawane wyłącznie przez organy, które same te wymogi spełniają. W szczególności, w takich sprawach nie mogą orzekać ani składy Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, ani Izby Dyscyplinarnej. W takiej sytuacji organ właściwy należy określić zgodnie z przepisami obowiązującymi przed przyznaniem właściwości organowi nie będącemu sądem.

f) Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-558/18 Miasto Łowicz i C-563/18 Prokuratura Okręgowa w Płocku

Rzecznik uczestniczył w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w połączonych sprawach dotyczących wykorzystywania postępowań dyscyplinarnych dla wywierania wpływu na sędziów i sprawowania politycznej kontroli nad treścią orzeczeń

sądowych. Z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału, na podstawie art. 267 TFUE, wystąpiły dwa polskie sądy: Sąd Okręgowy w Łodzi (sprawa C-558/18) oraz Sąd Okręgowy w Warszawie (sprawa C-563/18). Pytania dotyczyły obaw sędziów o wykorzystywanie mechanizmu postępowań dyscyplinarnych do wpływania na nich oraz kontroli treści orzeczeń sądowych. We wnioskach do Trybunału, oba sądy wskazywały, że wydanie przez nie orzeczeń nieodpowiadających oczekiwaniom organów władzy politycznej może narazić sędziów orzekających na podjęcie wobec nich postępowań dyscyplinarnych. Sądy uzasadniały takie obawy brakiem gwarancji obiektywności i bezstronności postępowań dyscyplinarnych na skutek szeregu zmian ustawowych wprowadzonych w Polsce, a dotyczących w szczególności składu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, upolitycznienia Krajowej Rady Sądownictwie, czyniącego z niej faktycznie organ quasi-dyscyplinarny, a także szerokimi i arbitralnymi uprawnieniami Ministra Sprawiedliwości w postępowaniach dyscyplinarnych.

Rzecznik przystępując do postępowania przed Trybunałem poparł stanowisko polskich sądów, podniósł, iż istotą obu spraw jest pytanie o istnienie unijnej gwarancji niezawisłości sędziowskiej w pełnym zakresie aktywności orzeczniczej sędziów krajowych, czyli także w zakresie spraw, które same nie są objęte prawem Unii. Sądy kierując pytania prejudycjalne do Trybunału w Luksemburgu wskazywały, że są sądami europejskimi, ponieważ do ich jurysdykcji należą również sprawy objęte prawem Unii. W opinii rzecznik generalny TS Ewgeni Tanchev zaproponował uznanie pytań sądów odsyłających za nazbyt ogólne i hipotetyczne, a przedstawione przez sądy uzasadnienia za niezawierające wystarczających wyjaśnień potrzeby uzyskania odpowiedzi od Trybunału. Rzecznik Tanchev opowiedział się w konsekwencji za uznaniem odesłań prejudycjalnych za niedopuszczalne.

Po opinii rzecznika generalnego TS, Rzecznik zwrócił się z kolei do Trybunału o otwarcie na nowo ustnej fazy postępowania, przedstawiając nowe okoliczności w związku z rozwojem sytuacji w Polsce. Wskazał na uchwalenie i wejście w życie „ustawy kagańcowej” z 20 grudnia 2019 r., radykalnie zaostrzającej odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów oraz zabraniającej im weryfikowania niezależności sądu i niezawisłości sędziego. RPO podkreślił także wzmożoną akcję wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, a także stosowanie środków o charakterze administracyjnym, jak również groźenie podjęciem lub inicjowanie postępowań karnych wobec sędziów, w tym także wobec sędziego Tulei, w oparciu o wątpliwe zarzuty.

W dniu 26 marca 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok, w którym potwierdził niedopuszczalność prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów krajowych w związku z występowaniem z odesłaniami prejudycjalnymi. Trybunał uznał przy tym wnioski dwóch sądów polskich za niedopuszczalne z powodów proceduralnych, wskazując, że konkretne spory w postępowaniach głównych (krajowych) zawisłe przed tymi sądami nie wykazują łącznika z prawem Unii, zaś sądy odsyłające w istocie rzeczy zwróciły się do Trybunału z pytaniem o zgodność przepisów prawa polskiego regulujących reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej z prawem Unii Europejskiej. Takiej zaś kompetencji Trybunał w postępowaniu prejudycjalnym nie posiada, jego rola jest bowiem ograniczona do asystowania sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem.

TS potwierdził natomiast, że oba sądy polskie mogły zwrócić się z pytaniami prejudycjalnymi, bowiem mogą orzekać w sprawach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii. Są one sądami europejskimi i muszą odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej, a państwo członkowskie, regulując organizację krajowego wymiaru sprawiedliwości, ma obowiązek te wymogi wypełnić.

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku jednoznacznie podkreślił, że żaden przepis prawa krajowego nie może stanowić przeszkody dla skorzystania przez sąd krajowy z uprawnienia do wystąpienia z pytaniem do TS. Sędzia krajowy jest uprawniony do zainicjowania dialogu sądowego z Trybunałem Sprawiedliwości według własnej oceny. Ani prawo krajowe, ani działania innych organów państwa członkowskiego nie mogą tego prawa ograniczać. Ocena, czy odesłanie prejudycjalne jest dopuszczalne czy nie, należy wyłącznie do Trybunału, nie zaś do organów krajowych.

Trybunał Sprawiedliwości dobitnie wskazał, że nie jest również dopuszczalne, by przepisy krajowe narażały sędziów krajowych na ryzyko wszczęcia wobec nich postępowań dyscyplinarnych z powodu wystąpienia do Trybunału z pytaniami. W konsekwencji również, wystąpienie przez sędziego z odesłaniem prejudycjalnym, które w późniejszej ocenie TS okazało się niedopuszczalne, nie może prowadzić do wszczęcia wobec sędziego krajowego postępowania dyscyplinarnego. Sama bowiem wizja wszczęcia takiego postępowania mogłaby negatywnie wpłynąć na wykonywanie przez sędziów krajowych powierzonej im funkcji ochrony sądowej oraz przysługujących im na gruncie prawa Unii uprawnień.

g) Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-824/18 AB i inni (Krajowa Rada Sądownictwa)

Rzecznik był uczestnikiem postępowania w sprawie prejudycjalnej dotyczącej procesu powoływania sędziów Sądu Najwyższego, w której podstawowym zagadnieniem jest to, czy ograniczenie skuteczności, a potem całkowite wyłączenie w 2018 r. możliwości zaskarżenia wniosków nominacyjnych nowej KRS, jest do pogodzenia z unijną zasadą skutecznej ochrony prawnej. Postępowanie zostało zainicjowane pytaniami prejudycjalnymi Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z odwołań kandydatów na sędziów SN, którym nowa KRS omówiła rekomendacji. Mimo postanowień NSA wstrzymujących wykonanie uchwał KRS, zostały one przekazane Prezydentowi, a wskazani w nich kandydaci odebrali akty powołania na sędziów SN. Mianowania nastąpiły zatem z naruszeniem prawa, na podstawie nieprawomocnych i niewykonalnych wniosków KRS, a kandydatom zaopiniowanym negatywnie przez Radę uniemożliwiono realną kontrolę sądową procesu mianowania. Najpierw – już w trakcie trwania procedury konkursowej – zmieniono reguły gry i radykalnie ograniczono skuteczność zaskarżenia i odwracalność sytuacji w przypadku jego uwzględnienia. Następnie całkowicie zniesiono możliwość odwołania od uchwał KRS rekomendujących nominatów do SN oraz nakazano umorzyć z mocy prawa postępowania odwoławcze już zawisłe przed NSA. Można odnieść wrażenie, że proces nominacji od 2018 r. intencjonalnie ukształtowano tak, aby sędziami SN zostały wyłącznie osoby popierane przez organy władzy politycznej.

Przedstawiciele RPO wzięli udział w rozprawie przed Wielką Izbą. RPO podniósł argumentację dotyczącą zakresu objęcia postępowania kwalifikacyjnego do Sądu Najwyższego zasadą skutecznej ochrony prawnej (art. 19 ust 1 ak. 2 TUE) oraz wpływu braku kontroli sądowej na niezawisłość i bezstronność sędziów. Rzecznik uznał, że art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nie wymaga ustalenia jednolitego dla wszystkich państw członkowskich modelu sądowej kontroli procesu nominacji sędziów. Państwa jednak muszą w świetle art. 19 TUE zapewnić warunki, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do niezależności powoływanych sędziów. Mogą, ale nie muszą, w tym celu wprowadzić kontrolę sądową procedury powoływania sędziów. Natomiast właściwości systemu prawnego konkretnego państwa członkowskiego Unii mogą powodować, że wyłączenie takiej kontroli może prowadzić do naruszenia art. 19 TUE. Prawo polskie kreuje bowiem generalne prawo do zaskarżania uchwał KRS (wyrok TK w sprawie SK 57/06). Nie jest ono konsekwencją wymogów samego art. 19 TUE, ale ma źródło krajowe. Władze krajowe z naruszeniem standardów skutecznej ochrony prawnej, intencjonalnie

i arbitralnie wyłączyły kontrolę sądową jedynie w stosunku do wybranej kategorii postępowań nominacyjnych do Sądu Najwyższego. Dokonane tego na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego derogującego taką kontrolę (wyrok TK w sprawie K 12/18) oraz nowelizacji ustawowej z 26 kwietnia 2019 r. RPO wskazał, że krajowy sąd odsyłający (NSA), na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii i w świetle zasady lojalnej współpracy, powinien mieć możliwość odstąpienia od krajowej praktyki legislacyjnej, administracyjnej lub sądowej uniemożliwiającej zachowanie standardów z art. 19 TUE.

h) Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-132/20 Getin Noble Bank

Rzecznik przystąpił do sprawy rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy, w której jednoosobowy skład orzekający w Izbie Cywilnej zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z szeregiem pytań, zmierzających do zakwestionowania legalności powołań sędziowskich z nominacji Krajowej Rady Sądownictwa wcześniejszych kadencji, a także powołań na urząd sędziego przez Radę Państwa PRL. Rzecznik przedstawił Trybunałowi stanowisko procesowe, zwrócił się o uznanie pytań za niedopuszczalne z powodu wniesienia ich przez organ, wobec którego istnieją poważne wątpliwości, czy można go uznać za „sąd” w rozumieniu prawa Unii, a zatem czy jest uprawniony do zwrócenia się z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 267 TFUE. RPO zaznaczył, że choć spór krajowy powstał na gruncie umowy kredytu hipotecznego zawierającej klauzule abuzywne, sąd odsyłający nie postawił Trybunałowi żadnych pytań dotyczących prawa konsumenckiego, odpowiedzi na które miałyby mu pomóc w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy.

Rzecznik wskazał, że autorem pytań jest Kamil Zaradkiewicz, powołany na urząd sędziego Sądu Najwyższego w 2018 r., w procesie wszczętym i przeprowadzonym z rażącym naruszeniem prawa krajowego i wymogów prawa Unii. Pytania były zaś jego reakcją na wydanie przez TS wyroku w sprawie A.K. in. (wyrok z 19 listopada 2019 r., C-585, 624 i 625/18), w którym Trybunał określił kryteria i tryb oceny niezawisłości sędziów krajowych. Na podstawie wyroku TS niektóre sądy w Polsce podjęły działania na rzecz weryfikacji przymiotów nowo powołanych sędziów. RPO ocenił, że treść pytań Izby Cywilnej SN oraz kontekst sprawy wskazują, że pytania faktycznie proponują swoisty mechanizm równoległości – zakwestionowanie niezawisłości „nowych” sędziów ma wiązać się z podważaniem statusu sędziów powołanych wcześniej – podczas gdy niepodnoszenie wad w procesie powołania nowych sędziów miałoby także zapewnić

spokój „starym” sędziom. Można zatem uznać, że odesłanie prejudycjalne ma w istocie rzeczy skłaniać do rezygnacji z prób weryfikowania statusu i przymiotów nowo powołanych sędziów, czyli w praktyce prowadzić do zarzucenia jakiejkolwiek kontroli wadliwości ich powołania.

W stanowisku przedstawionym Trybunałowi Sprawiedliwości Rzecznik wskazał argumenty przemawiające za tym, że charakter i waga nieprawidłowości zaistniałych przy powołaniu Kamila Zaradkiewicza na stanowisko sędziego SN zniweczyły skutek procesu mianowania i z tego powodu dyskwalifikują składy orzekające SN z jego udziałem. Całościowa ocena okoliczności prawnych i faktycznych procesu, w którym nastąpiło powołanie do SN, prowadzi bowiem do uznania braku gwarancji niezawisłości i bezstronności jego jako sędziego i organów, w których zasiada. Wady procesu powołania odbierają z kolei przymioty orzeczeń sądowych aktom przyjmowanym przez taki organ i nakazują traktować jako nieistniejące. Rzecznik ocenił zatem, że w ogóle nie doszło do wystąpienia z pytaniami, ponieważ istnieją podstawy, by uznać, że postanowienie odsyłające przygotowane przez Kamila Zaradkiewicza nie było orzeczeniem sądu krajowego i nie mogło zainicjować procedury prejudycjalnej na podstawie art. 267 TFUE.

W uwagach pisemnych Rzecznik przedstawił szczegółową ocenę statusu oraz przymiotów organu krajowego kierującego pytania do TS, w świetle kryteriów „sądu” wypracowanych w orzecznictwie Trybunału na gruncie art. 267 TFUE, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 47 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 19 ust. 1 TUE. RPO wskazał, że w tej sprawie – dla uznania zdolności organu do zainicjowania procedury prejudycjalnej – kluczowe znaczenia mają dwa kryteria.

Po pierwsze, kryterium podstawy prawnej sądu, tj. spełnienia wymogów „ustanowienia na mocy ustawy” obejmujących również proces powoływania sędziów. Sąd nieustanowiony w prawidłowy, zgodny z prawem sposób będzie pozbawiony legitymacji wymaganej w społeczeństwie demokratycznym do rozstrzygania sporów prawnych. Procedura powoływania sędziów musi być uregulowana i przeprowadzona tak, aby organy władzy politycznej nie mogły dyskrecyjnie powoływać sędziów według własnego uznania. Tacy sędziowie nie będą budzili zaufania ani w społeczeństwie, ani pośród stron postępowań sądowych prowadzonych przez nich.

Po drugie, kryterium niezależności, niezawisłości i bezstronności organu sądowego jako podstawowa gwarancja rzetelnego procesu i ochrony wszystkich praw i wolności jednostek. Wymaga, by sądy były chronione przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, wypełniały swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podporządkowania komukolwiek,

w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła. Sądy muszą też pozostawać neutralne, przestrzegać obiektywizmu i równego dystansu od stron postępowania. Gwarancje te mają być zachowane nie tylko w trakcie wykonywania funkcji orzeczniczych, ale już wcześniej – sam proces powoływania sędziów musi być przeprowadzony tak, aby wykluczyć wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności powoływanych osób.

Rzecznik przedstawił okoliczności powołania i obsadzenia Krajowej Rady Sądownictwa, następnie zainicjowania i przebiegu procedury kwalifikowania sędziów do Sądu Najwyższego, postępowania samej osoby wchodzącej w skład organu odsyłającego, a także okoliczności przedstawienia Prezydentowi RP wniosków w sprawie powołania i wręczenia aktów powołania.

W szczególności RPO podniósł, że przedwczesne przerwanie 4-letniej, konstytucyjnie gwarantowanej kadencji poprzednich członków Rady, niekonstytucyjny wybór nowych 15 sędziowskich członków KRS, brak wystarczającej niezależności KRS od innych organów władzy publicznej oraz faktyczna rezygnacja KRS z wypełniania konstytucyjnej roli stania na straży niezawisłości sędziowskiej – dyskwalifikują Radę jako niezależnego, obiektywnego inicjatora wniosków do Prezydenta RP w sprawie powołania na stanowiska sędziowskie.

Zainicjowanie procedury nominacyjnej do Sądu Najwyższego aktem, który nigdy nie nabrał ważności, powszechny bojkot wyborów przez środowiska sędziowskie i inne zawody prawnicze, brak rzeczywistej weryfikacji kandydatur, widoczny wpływ polityczny w procesie selekcji nominatów oraz powiązanie osób mianowanych z przedstawicielami władzy, naruszenie prawomocnych orzeczeń sądu zawieszających wykonanie uchwał nominacyjnych, zniweczenie sądowej kontroli procesu mianowania, a wreszcie usilne działania władz publicznych na rzecz legalizacji wadliwie powołanych sędziów – niweczą procedurę nominacyjną do Sądu Najwyższego, przekreślają skutek nominacyjny i odbierają legitymację powołanym osobom do rozstrzygania sporów prawnych. Nie zaistniały bowiem obiektywne warunki, by tacy sędziowie i takie organy sądowe mogli być postrzegani jako niezawisli i obiektywni. Rażąco naruszenie zarówno zasad materialnych jak i reguł proceduralnych powoływania sędziów sprawiły, że w sposób zasadniczy i trwały podważone zostało zaufanie do nich.

Powiązanie osoby wchodzącej w skład organu odsyłającego z urzędującym Ministrem Sprawiedliwości, bezpośrednia interwencja Ministra w sprawie jego nominacji, zasadnicza zmiana poglądów prawniczych kandydata przekazana w dniu nominacji,

zignorowanie przezeń orzeczenia sądowego mającego wpływ na jego status, a także instrumentalne potraktowanie procedury prejudycjalnej w celu własnej legitymizacji – nie pozwalają pozbyć się poważnych wątpliwości co do zachowania przez nią standardów niezawisłości i bezstronności w podejmowanych działaniach orzeczniczych.

2. Reformy wymiaru sprawiedliwości zmierzające do poprawy jego sprawności w rozstrzyganiu spraw obywateli

a) Przygotowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości wzorów pouczeń udzielanych przez sąd stronom postępowania cywilnego

7 listopada 2019 r. weszła w życie obszerna nowelizacja procedury cywilnej²³⁶. Akt ten ma fundamentalne znaczenie dla praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych w Konstytucji, dookreśla bowiem na poziomie ustawy zwykłej sposób realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Jednym z założeń nowelizacji jest ustandaryzowanie pouczeń co do czynności procesowych, których udzielenia na piśmie stronom i uczestnikom postępowania sądowego wymaga kodeks (art. 5 § 2 i 3 k.p.c.).

Regulacja co do zasady zasługuje na uznanie jako zgodna ze standardami wyznaczanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu oraz postulatami Rzecznika formułowanymi również w pismach kierowanych wcześniej do Ministerstwa Sprawiedliwości. Udzielenie stronom i uczestnikom postępowania sądowego prawidłowo sformułowanych pouczeń, przy uwzględnieniu „konieczności zapewnienia komunikatywności przekazu” (art. 5 § 2 k.p.c.), jest wyjątkowo istotne z punktu widzenia gwarancji procesowych i konstytucyjnego prawa do sądu. Jednocześnie jednak Rzecznik wyraził zaniepokojenie wobec informacji o – zaledwie wstępnym – etapie prac nad rozporządzeniem, w którym Minister Sprawiedliwości określi wzory tych pouczeń. Co prawda, art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej przewiduje w tym przypadku aż dwunastomiesięczne *vacatio legis*. Niemniej, zważywszy na wyjątkową obszerność wprowadzonej nowelizacji i jej gruntowny charakter (w tym wprowadzenie zupełnie nowych instytucji procesowych czy zasadnicze zmiany w modelu środków zaskarżenia), optymalnym rozwiązaniem byłaby sytuacja, gdyby wzory pouczeń były gotowe już w dniu wejścia w życie pierwszych przepisów zmienianych ustawą nowelizującą. Jest to tym bardziej istotne, że w znakomitej większości do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 7 listopada 2019 r. należy stosować przepisy procedury cywilnej w nowym

²³⁶ Ustawa z 4 lipca 2019 r. (Dz.U. poz. 1469 ze zm.).

brzmieniu nadanym ustawą z 4 lipca 2019 r. Z dniem 7 listopada 2019 r. strony oraz uczestnicy postępowań cywilnych znaleźli się w nowej rzeczywistości proceduralnej. Nie otrzymali jednak pouczeń przewidzianych w założeniach nowelizacji, gwarantujących odpowiednią ochronę ich praw procesowych. Taki stan rzeczy oznacza, że treść, zakres oraz forma pouczeń w zakresie nowych przepisów k.p.c., do czasu wydania rozporządzenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości, uzależniona będzie od praktyki przyjętej w danym sądzie, co niestety wiąże się z powstawaniem istotnych rozbieżności i nie pozostaje bez negatywnego wpływu na sytuację procesową stron. Wobec powyższego konieczne i w pełni uzasadnione wydaje się być jak najszybsze zakończenie prac nad rozporządzeniem w sprawie określenia wzorów pouczeń według art. 5 § 2 k.p.c. Jednocześnie niezbędne byłoby skrócenie *vacatio legis*, jakie zostało przewidziane w art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej. *De lege lata* bowiem aktualnie nie ma podstawy prawnej do wydania tak potrzebnego rozporządzenia. Wobec tego Rzecznik zwrócił się²³⁷ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie przedstawionych uwag oraz udzielenie informacji o przewidywanej dacie zakończenia prac legislacyjnych w tym zakresie.

W odpowiedzi Minister poinformował²³⁸, że w resorcie trwają czynności mające na celu opracowanie ustandaryzowanej treści pouczeń dla stron postępowania cywilnego, zgodnie z obowiązkiem wyrażonym w art. 5 § 2 i 3 k.p.c. Prace te znajdują się w zaawansowanym stadium. Zarówno zakres, jak i cel zamierzonych prac, sprzeciwiają się możliwości znaczącego przyspieszenia podejmowanych działań, a także skrócenia *vacatio legis*, przewidzianego w treści art. 17 ust. 2 ustawy nowelizującej z dnia 4 lipca 2019 r., w myśl postulatu wyrażonego w piśmie Rzecznika. Minister nie podzielił przy tym podnoszonych przez Rzecznika sugestii, jakoby brak opracowanych pouczeń mógł w znaczącym stopniu wpływać na pozbawienie stron należnych im gwarancji procesowych. Ostatecznie Ministerstwo Sprawiedliwości wycofało się w ogóle z opracowania wzorów pouczeń: art. 5 k.p.c. został ponownie zmieniony przepisami ustawy tzw. Tarczy 4.0²³⁹ i delegacja dla Ministra Sprawiedliwości została z niego usunięta, zanim przepis ten w ogóle wszedł w życie.

²³⁷ IV.510.50.2019 z 8 stycznia 2020 r.

²³⁸ Pismo z 3 lutego 2020 r.

²³⁹ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U z 2020r., poz. 1086).

b) Podstawy zaskarżenia do sądu penitencjarnego decyzji organów postępowania wykonawczego

Rzecznik skierował²⁴⁰ do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: Czy określona w art. 7 § 1 k.k.w. podstawa zaskarżenia do sądu penitencjarnego decyzji organów postępowania wykonawczego – w postaci „niezgodności z prawem” – obejmuje obok kontroli formalno-prawnej również kontrolę materialno-prawną zaskarżonej decyzji?

Według pierwszej linii orzeczniczej art. 7 § 1 k.k.w. nie daje podstaw do weryfikacji ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji. Weryfikacja stanu faktycznego wymagałaby przeprowadzenia szeregu dowodów i musiałaby być swoistym „procesem skargowym”, co nie wynika z treści przepisu art. 7 k.k.w. Zdaniem Sądów prezentujących to stanowisko Sąd Penitencjarny rozpatrując skargę na decyzję dyrektora jednostki penitencjarnej nie jest uprawniony do kontroli merytorycznej tej decyzji, a w jego kompetencji pozostaje jedynie badanie zgodności tej decyzji z prawem.

W przeciwieństwie do powyżej zaprezentowanej interpretacji, wiele sądów prezentuje pogląd o konieczności dokonywania oceny stanu faktycznego przy rozpoznawaniu skarg na decyzje organów postępowania wykonawczego. Analiza postanowień doprowadziła do wniosku, że treść art. 7 k.k.w. dopuszcza merytoryczną kontrolę zaskarżonej decyzji. Powyższe wynika z faktu, że w przypadku przyjęcia wąskiej wykładni omawianego przepisu, byłby on martwy, gdyż w praktyce rzadkie są przypadki, aby nieuprawniony organ wydał decyzję. Ponadto, § 5 ww. przepisu przewiduje dopuszczalność zmiany zaskarżonej decyzji, co możliwe jest tylko wtedy, gdy kontroli zostanie poddana merytoryczna treść zaskarżonej decyzji.

Rzecznik przychyliła się do drugiej linii orzeczniczej. W ocenie Rzecznika, nie jest uprawnione przyjęcie, że skazany wnosząc skargę na decyzję organu postępowania wykonawczego nie może kwestionować okoliczności faktycznych. Zatem, interpretacja pojęcia „niezgodności z prawem” nie może ograniczyć się do weryfikacji, czy dany organ, w świetle przepisów prawa szeroko rozumianych, miał prawo wydać zaskarżoną decyzję. Orzekając w oparciu o art. 7 k.k.w. w pierwszej kolejności należy dokonać oceny, czy organ postępowania wykonawczego miał podstawę do podjęcia zaskarżonej decyzji, a wobec pozytywnego uznania w tym zakresie, zbadać zaskarżoną decyzję odnosząc się do meritum skargi. Za powyższym przemawia również przyjęcie, że w kategorii „niezgodności z prawem” mieszczą się przypadki, kiedy to decyzja organu postępowania

²⁴⁰ IX.517.624.2015 z 20 stycznia 2020 r., sygn. akt I KZP 3/20.

wykonawczego nie odpowiada prawu wskutek m.in. oparcia jej na błędnych ustaleniach faktycznych.

Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały. W ocenie Sądu w przedstawionych przez Rzecznika orzeczeniach sądów powszechnych nie ujawniły się rozbieżności w wykładni art. 7 § 1 k.k.w. w rozważanym aspekcie.

Sąd wskazał, że zgodnie z art. 7 § 1 k.k.w. skazany może zaskarżyć do sądu decyzję organu wymienionego w art. 2 pkt 3-6 i 10 tego aktu prawnego z powodu obrazu prawa materialnego lub prawa procesowego, jeżeli mogła mieć ona wpływ na treść decyzji, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Decyzje oparte na uznaniu organu, zawarte w nich ustalenia faktyczne i rozstrzygnięcia o karze mogą być skarżone poprzez podniesienie zarzutu niezgodności z prawem w podanym wyżej rozumieniu. W szczególności na płaszczyźnie obrazu prawa procesowego kwestionowane mogą być: sposób gromadzenia dowodów, kompletność zgromadzonego materiału dowodowego oraz prawidłowość jego oceny.

c) Ukształtowanie granic zaskarżenia

W kręgu zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia ukształtowania granic zaskarżenia oraz możliwości orzekania sądu odwoławczego w procedurze karnej zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w tym z wynikającą z niej zasadą zaufania obywatela do państwa, oraz zasadą prawa do sądu.

Rzecznik otrzymał zawiadomienie o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w S.²⁴¹, do którego Rzecznik przystąpił prezentując pogląd prawny w przeważającej części zbieżny ze stanowiskiem pytającego Sądu. W ocenie Rzecznika problem podniesiony w pytaniu prawnym wymaga ponadto podjęcia inicjatywy ustawodawczej, budzi bowiem istotne wątpliwości co do zasadności utrzymywania w mocy obecnych rozwiązań, a jednocześnie można go rozwiązać bez konieczności oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Obowiązujące przepisy procedury karnej w przypadku pominięcia w opisie czynu zabronionego, który został oskarżonemu przypisany w wyroku przez sąd I instancji, jednego z ustawowych znamion tego czynu zabronionego, uniemożliwiają sądowi odwoławczemu dokonanie korekty opisu czynu na niekorzyść oskarżonego. Taka sytuacja procesowa prowadzi do niesprawiedliwych rozstrzygnięć, gdyż skutkuje uniewinnieniem oskarżonego pomimo zgromadzenia w postępowaniu wszystkich dowodów jego winy.

²⁴¹ Sygn. akt P 15/19

Dzieje się tak gdy, niezależnie od kierunku zaskarżenia, granice orzekania sądu II instancji wyznaczone są przez zakres zaskarżenia oraz podniesione zarzuty. Taki stan rzeczy musi prowadzić do konkluzji, że obecny kształt przepisów o postępowaniu odwoławczym w procesie karnym nie zabezpiecza w wystarczającym stopniu interesów pokrzywdzonego. W opinii Rzecznika ochrona praw osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także zasada sprawiedliwości i skuteczności ścigania, wymaga takiego ukształtowania procedury karnej, aby w przypadku pominięcia w opisie czynu przez sąd I instancji jednego z ustawowych znamion czynu zabronionego, możliwe było zainicjowanie postępowania odwoławczego bez obawy, że oskarżony zostanie uniewinniony tylko z tego powodu, że nie został podniesiony zrzut dotyczący tego pominięcia. Dlatego, zdaniem Rzecznika, sąd odwoławczy badając obrazę przepisów prawa materialnego w zakresie kwalifikacji prawnej czynu przypisanego oskarżonemu winien brać pod uwagę rzeczywiście dokonany czyn objęty wyrokiem i przypisany sprawcy na podstawie ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę tego wyroku, nie zaś jedynie sformułowany w tymże wyroku opis czynu. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁴² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Minister Sprawiedliwości nie odpowiedział na wystąpienie Rzecznika, pytanie prawne sądu nie zostało też dotychczas rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny.

d) Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w warunkach obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego.

Do Rzecznika zwróciły się środowiska prawnicze, celem wsparcia postulatów dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w warunkach obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego związanego z pandemią wirusa SARS-CoV-2. Środowiska te podkreśliły, że rozwiązania ustawowe regulujące funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w okresie pandemii winny uwzględniać zarówno bezpieczeństwo zdrowotne obywateli, jak i konieczność zapewnienia przez państwo polskie realizacji jego podstawowych zadań, do których należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Fizyczny dostęp interesantów do sądów został znacznie ograniczony, rozprawy i posiedzenia jawne są przez sądy odwoływane. Poza tym jednak sądy nadal pracują, wydawane są orzeczenia na posiedzeniach niejawnych, zaś sekretariaty wykonują zarządzenia. Formalnie nie wstrzymano doręczeń pism sądowych, co oznacza to dla stron oraz pełnomocników konieczność odbioru i wysyłki korespondencji, a także wizytę na

²⁴² II.510.857.2019 z 20 stycznia 2020 r.

poczcie, szczególnie w przypadku osób starszych jest to bardzo niebezpieczne dla zdrowia, a nawet życia. W ocenie Rzecznika na szczególną uwagę zasługują postulaty wprowadzenia zawieszenia z mocy prawa terminów procesowych i sądowych od dnia ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego aż do dnia ogłoszenia zakończenia stanu zagrożenia epidemicznego oraz objęcie takim zawieszeniem postępowań sądowych i administracyjnych, także w zakresie zawieszenia biegu terminów doręczenia korespondencji. Istniejąca sytuacja wymaga również uelastycznienia form kontaktów z sądami i urzędami w postępowaniach sądowych i administracyjnych poprzez możliwie w największym zakresie wykonywania usług/pracy w formie zdalnej. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się²⁴³ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przedstawienie stanowiska co do apeli wystosowanych przez środowiska prawnicze oraz o udzielenie informacji czy planowane jest podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie biegu terminów procesowych i materialnoprawnych w poszczególnych procedurach.

W odpowiedzi poinformowano²⁴⁴ Rzecznika, że stanowiska zajęte przez środowiska prawnicze poddane zostaną ocenie w toku prac nad nowelizacją ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

e) Wpływ funkcjonowania skargi nadzwyczajnej na instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

W 2018 r. weszła w życie ustawa o Sądzie Najwyższym²⁴⁵ wprowadzająca szczególnie środek zaskarżenia w postaci **skargi nadzwyczajnej**. Przez ten czas obywatele złożyli do Rzecznika ogromną liczbę wniosków o skorzystanie z tego środka. Niestety pojawiły się również skargi związane z wpływem nowej regulacji na realną możliwość skorzystania z obowiązującego dotychczas środka w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

System nadzwyczajnych środków zaskarżenia oparty został na niekonkurencyjności. Wszystkie ustanowione przez ustawodawcę środki zaskarżenia powinny tworzyć spójny i komplementarny system, którego osnową jest m.in. zasada wyłączności, oznaczająca, że od konkretnego orzeczenia przysługuje jeden, ściśle określony środek zaskarżenia.

²⁴³ VII.511.16.2020 z 18 marca 2020 r.

²⁴⁴ Pismo z 20 marca 2020 r.

²⁴⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.).

Niemniej obecne rozwiązania legislacyjne rodzą poważne wątpliwości odnośnie relacji skargi nadzwyczajnej w stosunku do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wątpliwości te są zauważalne przede wszystkim w orzecznictwie Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izby Cywilnej. Izba Cywilna jednolicie uznaje, że wprowadzenie do systemu prawnego skargi nadzwyczajnej rodzi po stronie wnoszącego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu obowiązek wykazania, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia nie jest możliwe także w drodze skargi nadzwyczajnej. W praktyce oznacza to konieczność wykazania przez stronę, że bezskutecznie zwróciła się do uprawnionego organu o wniesienie skargi nadzwyczajnej. W konsekwencji skargi, w których skarżący nie uczynili zadość temu wymaganiu, są odrzucane przez Izbę Cywilną. Odmienna praktyka kształtuje się w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, gdzie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia są przyjmowane do merytorycznego rozpoznania, mimo że skarżący nie wykazali aktywności w zakresie skorzystania z możliwości wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Rzecznik zwracał uwagę, że zgodnie z art. 89 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym. skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona skarga kasacyjna w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Zgodnie zaś z art. 4246 § 1 k.p.c. skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnosi się w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się. Zatem podjęcie działań w celu dochodzenia ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem wadliwego orzeczenia musi nastąpić w ciągu dwóch lat, ale stan możliwości usunięcia źródła tej szkody w drodze skargi nadzwyczajnej co do zasady może trwać aż pięć lat. To oznacza, że w czasie oczekiwania przez obywatela na rozpoznanie wniosku o złożenie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony do tego organ, może upłynąć dwuletni termin na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu. Co istotne, termin ten nie podlega przywróceniu w świetle obowiązujących przepisów. Ponadto, ustawodawca nie wyposażył strony w zdolność postulacyjną w zakresie wniesienia skargi nadzwyczajnej. Dopiero negatywna ocena podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej i wynikająca z niej obiektywna niemożność uchylenia bądź też zmiany prawomocnego orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej, otwiera jej drogę do żądania stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Niestety dotychczasowa praktyka wskazuje na długotrwałą procedurę rozpoznawania wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony organ, przy czym wynika to po pierwsze, że znacznej ilości wniosków obywateli w tym przedmiocie i po drugie, w przypadku Rzecznika, z niedostosowania budżetu Biura Rzecznika do zadań związanych ze skargą nadzwyczajną. W konsekwencji, wobec trudności z rozpoznawaniem wniosków o skargę nadzwyczajną w rozsądnym terminie, dochodzi do pogłębienia stanu niepewności, w jakim znajduje się osoba zamierzająca skorzystać z dotychczasowego środka zaskarżenia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁴⁶ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zainicjowanie odpowiednich zmian legislacyjnych, które zagwarantują obywatelom realną i efektywną ochronę wynikającą z instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu.

Minister poinformował²⁴⁷, że problematyka przedstawiona w wystąpieniu Rzecznika, która na tle obowiązujących regulacji, dotyczących wzajemnej relacji nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, może skutkować powstaniem rozbieżności interpretacyjnych, z pewnością będzie brana pod uwagę w kontekście oceny potrzeby nowelizacji dotychczasowego stanu prawnego. Kierunek podjętych rozważań, dotyczących planowanej modyfikacji stanu prawnego, na obecnym etapie jest trudny do określenia, bowiem wymaga wypracowania spójnego stanowiska w oparciu o konsultacje przeprowadzone zarówno w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i na poziomie międzyresortowym.

f) Potrzeba uchwalenia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych

Rzecznik wielokrotnie kierował do Ministra Sprawiedliwości postulat dotyczący pilnej potrzeby uchwalenia kompleksowej ustawy o biegłych sądowych. Postulat ten związany jest z dążeniem Rzecznika do zapewnienia obywatelom właściwej gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu.

Resort sprawiedliwości, dostrzegając problemy związane z funkcjonowaniem biegłych sądowych w aktualnym stanie prawnym, podjął decyzję o rozpoczęciu prac nad projektem ustawy, który miał zmierzać do uregulowania zagadnień prawnych dotyczących biegłych w jednym akcie normatywnym, uwzględniając kwestie ich powoływania i weryfikacji ich kwalifikacji. W 2016 r. Rzecznik został poinformowany o wstępnym

²⁴⁶ IV.511.103.2020 z 16 marca 2020 r.

²⁴⁷ Pismo z 27 maja 2020 r.

etapie prac nad projektem ustawy. Od tego czasu upłynęło już jednak kilka lat. Mimo rozpoczęcia nowej kadencji, Ministerstwo Sprawiedliwości w dalszym ciągu nie przedstawiło opinii publicznej jakiegokolwiek 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 powyższym Rzecznik zwrócił się²⁴⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację na temat planowanego terminu zakończenia rządowych prac legislacyjnych dotyczących ustawy o biegłych sądowych.

W 2020 r. Minister Sprawiedliwości nie odpowiadał na kierowane do niego w tej sprawie wystąpienia.

g) Zmiana ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw

W uchwalonej przez Sejm 20 grudnia 2019 r. nowelizacji przyjęto rozwiązania wprowadzające niekorzystne dla skutecznej ochrony praw obywatelskich zmiany w ustawach sądowych, obejmujących sądy powszechne, Sąd Najwyższy, sądy wojskowe, sądy administracyjne, a także Krajową Radę Sądownictwa oraz prokuraturę.

W wystąpieniu do Marszałka Senatu Rzecznik wskazał²⁴⁹, że **zaostrzeniu uległ reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, wprowadzając jeszcze wyższy stopień arbitralności, umożliwiając prowadzenie postępowań nastawionych nie na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, lecz na dyscyplinowanie sędziów, które przełamie ich opór wobec forsowanych rozwiązań prawnych naruszających zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów**. Ustawa zmniejsza udział sędziów, samorządu sędziowskiego i sądowych organów kolegialnych we współdecydowaniu o funkcjonowaniu polskiego wymiaru sprawiedliwości, przekazując kolejne kompetencje w gestię prezesów sądów, zwiększając tym samym zakres wpływu Ministra Sprawiedliwości na sądownictwo.

Rzecznik ocenił ustawę jednoznacznie negatywnie jako naruszającą ustawę zasadniczą i łamiącą podstawowe zasady polskiego porządku prawnego, stojącą w sprzeczności ze zobowiązaniami Polski wobec Unii Europejskiej, godzącą w ochronę gwarantowaną Europejską Konwencją Praw Człowieka. Uchwalenie ustawy kwestionuje w istocie uczestnictwo Polski w wymiarze prawnym w Unii Europejskiej i Radzie Europy, ostatecznie poddaje polskie sądy i polskich sędziów

²⁴⁸ VII.510.20.2015 z 20 kwietnia 2020 r.

²⁴⁹ VII.510.176.2019 z 7 stycznia 2020 r.

politycznej kontroli organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a co najważniejsze – drastycznie obniża poziom sądowej ochrony praw jednostek.

Rzecznik w opinii przesłanej Marszałkowi Senatu RP szczegółowo wymienił rażące wady ustawy, która zmierza m.in. do intencjonalnego wyłączenia spod kontroli sądowej legalności powołania i działania organów sądowych, a także legalności powołania do pełnienia urzędu sędziego.

- **Prowadzi to do pominięcia standardów konstytucyjnych i europejskich, w tym wynikających z prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.** Zdaniem Rzecznika mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie używany do naruszania niezawisłości sędziowskiej, sprawowania kontroli politycznej nad treścią orzeczeń sądowych, zmuszania sędziów do orzekania po myśli władzy politycznej, a jednocześnie powstrzymywania się od jakichkolwiek krytycznych uwag wobec przepisów prawa i praktyki ich stosowania.

- **Celem ustawy jest zalegalizowanie statusu prawnego osób powołanych na stanowiska sędziów, nawet jeśli powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.** Do takiej sytuacji doszło zaś w szczególności przy powoływaniu sędziów SN do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Dyscyplinarnej SN. Tymczasem osoba powołana z rażącym naruszeniem prawa, niedająca rękojmi bezstronności i niezawisłości, nie może być sędzią, tak jak organ niespełniający wymogów niezależności, nie może być sądem. Zmiany ustawowe zmierzają w istocie do legitymizacji działań rzeczników dyscyplinarnych, które dotychczas budziły wiele wątpliwości, formułowanych m.in. w licznych wystąpieniach RPO.

- **Ustawa spotęguje sprzeczność między porządkiem prawnym RP a prawem Unii,** co nieuchronnie będzie prowadzić do wszczęcia przez Komisję Europejską kolejnych postępowań o naruszenie prawa UE. Ustawa zatem nie tylko nie służy naprawieniu sytuacji, lecz ją zdecydowanie zaostrza i prowadzi Polskę w kierunku marginalizacji w Unii Europejskiej, wycofania z europejskiej współpracy sądowej, a także rodzi ryzyko nałożenia przez TSUE na Polskę środków tymczasowych i dotkliwych kar finansowych. Ustawa w praktyce ogranicza możliwość zabierania przez sędziów głosu w debacie publicznej poprzez uchwały kolegiów i samorządu sędziowskiego. Zmierza do odebrania sędziom prawa odnoszenia się do polskiego sądownictwa.

- **Nalożenie na sędziów i prokuratorów obowiązku upublicznienia informacji o przynależności do stowarzyszeń i fundacji głęboko ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność zrzeszania się oraz prawo do prywatności.** Rzecznik ocenia to jako

powszechną lustrację aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów. W wielu przypadkach upublicznione informacje o sędziach i prokuratorach mogą prowadzić do ujawnienia ich światopoglądów, przekonań, a nawet orientacji seksualnej. W opinii Rzecznika, celem zmian nie jest wzmocnienie transparentności i apolityczności, lecz w istocie dokonanie powszechnej lustracji aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów. Co więcej pomyśl, by sędziowie mieli obowiązek informowania przełożonych o przynależności do stowarzyszeń i fundacji, jest ograniczeniem silniejszym niż w przypadku agentów ABW, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, tudzież żołnierzy zawodowych. Ci bowiem mają obowiązek informowania o przynależności, ale informacje te nie są upubliczniane. Rzecznik wskazał też, że obowiązek składania oświadczeń o przynależności do organizacji społecznych oraz ich upublicznienie może wywołać efekt mrozący, który naruszy chronione konstytucyjnie i konwencyjnie prawo do zrzeszania się sędziów i prokuratorów.

- **Już samo tempo prac nad ustawą dotyczącą konstytucyjnych organów państwa budzi wątpliwości**, które potęguje to, iż projekt dotyczy sfery niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów, a więc zagadnień natury ustrojowej. Zarówno czas wniesienia projektu, nocny tryb pracy w sejmowej komisji (prace zakończono przed godziną 6 rano), jak i natychmiastowe przegłosowanie projektu przez Sejm prowadzą do wniosku, że narzucone przez większość parlamentarną tempo prac było sprzeczne z intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 123 ust. 1 Konstytucji i narażało na uszczerbek takie konstytucyjnie chronione wartości jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa czy też zasada dialogu społecznego.

h) Nowelizacja Kodeksu postępowania karnego

Rzecznik z zadowoleniem przyjął założenia nowego projektu²⁵⁰ ustawy o zmianie Kodeksu postępowania karnego, które zwiększają, w ramach postępowania karnego, standardy ochrony mandatu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w przypadku zastosowania wobec tych osób, w postępowaniu przygotowawczym, środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych. Powierzenie sądowi możliwości orzekania o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych również w postępowaniu przygotowawczym, zdaniem Rzecznika, należy uznać za jak najbardziej uzasadnione zwłaszcza, że w obecnym

²⁵⁰ Druk senacki nr 79

kształcie ustrojowym nie sposób uznać, że prokuratura w pełni korzysta z przymiotu niezależności od władzy wykonawczej.

Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę, że projekt ten powinien być pretekstem do dokonania głębszej analizy całości instytucji tymczasowego aresztowania. Kwestią priorytetową powinny być zmiany obejmujące wyeliminowanie samodzielnej podstawy zastosowania (przedłużenia) tymczasowego aresztowania w postaci przesłanki surowości grożącej kary oraz jednoznaczne określenie przesłanek przedłużenia tymczasowego aresztowania po wydaniu przez sąd pierwszej instancji pierwszego wyroku w sprawie, ewentualnie wprowadzenie maksymalnego łącznego terminu stosowania tymczasowego aresztowania. Rzecznik zwrócił się²⁵¹ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu o uwzględnienie tych uwag w projekcie nowelizacji ustawy. Na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej 21 i 26 maja 2020 r. Rzecznik powtórzył to stanowisko. Wobec oporu części senatorów, sprawozdawca projektu wyraził zgodę na ograniczenie projektu do formuły, zgodnie z którą zasady stosowania środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w pełnieniu funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta pozostałyby niezmienione, a jedynie sąd miałby instrukcyjny 7-dniowy termin na rozpoznanie ewentualnego zażalenia na zastosowania tego środka. Taka propozycja została skierowana do konsultacji do Ministra Sprawiedliwości. Ostateczny kształt proponowanych zmian senatorowie postanowili uzależnić od stanowiska Ministra.

i) Potrzeba powszechnej elektronizacji wszystkich sądów w kraju

W trakcie prac nad kolejnymi nowelizacjami ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako: ustawa o COVID-19), pojawiały się liczne propozycje dotyczące funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym usprawnienia procedur m.in. poprzez umożliwienie stronom składania pism drogą elektroniczną. W ostatecznie uchwalonych nowelizacjach ustawy o COVID-19 nie znalazły się jednak niestety przepisy dotyczące składania pism drogą elektroniczną.

Rzecznik zauważył, iż procedura wnoszenia pism elektronicznie jest znana w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdzie funkcjonuje od dnia 31 maja 2019 r. Reforma ta została przygotowana już w 2015 r., jednak przez kilka lat odraczano jej wejście w życie. Obecnie praktyka ta jest szeroko stosowana, a sądy administracyjne

²⁵¹ II.566.1.2020 z 21 kwietnia 2020 r.

nie zgłaszają zastrzeżeń co do jej funkcjonowania. Z tego powodu wątpliwości Rzecznika wzbudza kwestia zaniechania w dużej mierze elektronizacji komunikacji z sądami powszechnymi. W przekonaniu Rzecznika sprawowanie stanowiska Ministra Sprawiedliwości polega m.in. na wdrażaniu systemowych strategii rozwoju sądownictwa powszechnego, mającej na celu jego dostosowanie do wyzwań XXI wieku oraz szczególnych wyzwań pandemii. Pod tym względem ostatnie 5 lat wydaje się okresem w dużej mierze zmarnowanym, a okres epidemii COVID-19 nie został wykorzystany do podjęcia stanowczych działań w tym zakresie. Pojedyncze działania niemające charakteru systemowego, nie są zaś wystarczające. Uelastycznienie komunikacji z sądem, poprzez możliwość składania pism procesowych w postaci pism podpisanych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym bądź podpisem osobistym jest konieczne w obecnych czasach, nie tylko z uwagi na pandemię. Coraz więcej spraw urzędowych można załatwiać przez platformę ePUAP poprzez podpisanie pisma bezpłatnym podpisem zaufanym, który można uzyskać z łatwością bez osobistej fizycznej wizyty, chociażby za pośrednictwem bankowości elektronicznej. Administracja publiczna wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym i pozwala coraz więcej spraw urzędowych załatwiać zdalnie. W ocenie Rzecznika zasadnym zatem jest objęcie powszechną elektronizacją również wszystkich sądów w kraju. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się²⁵² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie przedstawionych uwag i podjęcie odpowiedniej inicjatywy w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano²⁵³ Rzecznika, że Ministerstwo uznało za priorytet konieczność dalszego systematycznego informatyzowania wymiaru sprawiedliwości, w tym wprowadzenia możliwości wnoszenia i doręczenia w postępowaniu sądowym pism drogą elektroniczną.

j) Problem jednoczesnego funkcjonowaniu w obrocie kilku prawomocnych postanowień spadkowych

Rzecznik wskazał na problem, wciąż obecny w polskim systemie prawnym, polegający na współwystępowaniu w obrocie kilku postanowień spadkowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie. Do Biura RPO wpływa coraz więcej skarg i wniosków o podjęcie indywidualnych interwencji w tego typu sprawach, nierzadko kierowanych również przez same sądy, które – dysponując dwoma różnymi orzeczeniami

²⁵² VII.510.76.2020 z 8 czerwca 2020 r.

²⁵³ Pismo z 28 lipca 2020 r.

spadkowymi – nie mogą samodzielnie rozstrzygnąć zawisłej przed nimi sprawy o dział spadku, o dokonanie wpisu w księdze wieczystej, itp. Niemniej jednak, w ocenie Rzecznika, jest to problem o charakterze systemowym i jego rozwiązanie wymaga przyjęcia odpowiednich regulacji na poziomie ustawowym.

Rzecznik w szczególności zwrócił uwagę na doniosłość przedstawionego problemu z punktu widzenia praw i wolności konstytucyjnych. Funkcjonowanie w obrocie kilku postanowień spadkowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie stoi w rażącej sprzeczności z zasadą zaufania do państwa, stanowionego przez nie prawa i z zasadą bezpieczeństwa prawnego, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. W takiej sytuacji iluzoryczne staje się prawo do sądu, zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ uczestnicy postępowania sądowego nie uzyskują wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy. Przede wszystkim jednak w razie wielokrotnego stwierdzenia nabycia spadku po tej samej osobie dochodzi do naruszenia prawa dziedziczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 Konstytucji, ponieważ instytucja stwierdzenia nabycia spadku nie może zrealizować przypisanych jej systemowo celów. Co prawda, od dnia 3 kwietnia 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny dysponują nowym szczególnym środkiem zaskarżenia – skargą nadzwyczajną, która została wprowadzona do systemu prawnego ustawą o Sądzie Najwyższym (u.s.n.). W ten sposób otworzyła się możliwość usunięcia z obrotu tych postanowień spadkowych, które uprawomocniły się przed upływem terminu z art. 408 k.p.c. i z tego powodu nie mogły zostać objęte trybem wznowieniowym. Niemniej jednak, w ocenie Rzecznika – nie oznacza to kompleksowego rozwiązania problemu polegającego na jednoczesnym funkcjonowaniu w obrocie kilku prawomocnych postanowień spadkowych. W opinii Rzecznika instrumenty i procedury służące eliminowaniu z obrotu kolejnych postanowień spadkowych stwierdzających nabycie spadku po tym samym spadkodawcy powinny charakteryzować się odformalizowaniem i jak najpełniejszą dostępnością dla osób pozostających w kręgu oddziaływania wadliwego orzeczenia, bo tylko w ten sposób mogą przywrócić pełną realizację naruszonego prawa do sądu. Oczywiście, Rzecznik ma na uwadze konstytucyjną zasadę stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, jednak obserwując omawiany problem, wyraża przekonanie o potrzebie wdrożenia odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, zmierzających do ochrony pozostałych praw i zasad konstytucyjnych naruszonych w wyniku omawianej wadliwości tj. zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego, porządku publicznego, a w szczególności

prawa dziedziczenia. Rzecznik zwrócił się²⁵⁴ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych kwestii, w tym zwłaszcza rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

W odpowiedzi Minister poinformował²⁵⁵, że zgłoszone przez Rzecznika uwagi zostaną poddane szczegółowej analizie w toku prac legislacyjnych dotyczących prawa spadkowego prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

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

W wystąpieniach z 2019 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.

Niepokój Rzecznika wzbudza fakt, iż 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 opiekuńczego²⁵⁶ oraz rozporządzenie Ministra w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych²⁵⁷. Niestety, zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia całkowicie wyczerpują zakres prawnego unormowania obecności kuratora sądowego przy kontaktach. Takie rozwiązanie, zdaniem Rzecznika jest niewystarczające i wymaga istotnego uzupełnienia. Podobne stanowisko prezentowane jest również przez kuratorów sądowych oraz sędziów rodzinnych. W piśmie do Rzecznika w 2020 r., Ministerstwo potwierdziło aktualność projektu ustawy o kuratorskiej służbie sądowej i zapewniło o kontynuowaniu nad nim prac w obecnej kadencji parlamentu. Ministerstwo poinformowało również Rzecznika o trwającej analizie uwag zgłoszonych do tego projektu w ramach uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Rzecznik zwrócił się więc²⁵⁸ do Ministra Sprawiedliwości o informacje o etapie prac legislacyjnych. Odpowiedzi w 2020r. nie było.

²⁵⁴ IV.511.221.2020 z 1 lipca 2020 r.

²⁵⁵ Pismo z 19 lipca 2020 r.

²⁵⁶ Ustawa z 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1359).

²⁵⁷ Rozporządzenie z 12 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 989).

²⁵⁸ IV.7021.28.2019 z 14 września 2020 r.

3. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

a) Łamanie prawa do sądu poprzez wadliwy skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego

Rzecznik przystąpił²⁵⁹ – jako przyjaciel sądu (łac. *amicus curiae*) – do sprawy²⁶⁰ przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, wskazując problemy, jakie wiążą się dla polskich obywateli z wadliwym umocowaniem osób orzekających w polskim Trybunale Konstytucyjnym. Sprawę zainicjowała polska **Spółka Xero Flor** skarżąc się, że niekonstytucyjne postanowienia Prawa łowieckiego narażają ją na nieuzasadnione straty finansowe. Jej zdaniem odpowiedzialność za straty spowodowane przez dzikie zwierzęta dzielone są niesprawiedliwie między przedsiębiorcę i państwo. Po przegraniu spraw przed sądem powszechnym spółka zwróciła się o rozstrzygnięcie tej kwestii do Trybunału Konstytucyjnego. Ten odmówił, a decyzję o umorzeniu sprawy podpisał sędzia Mariusz Muszyński. W skardze do ETPCz Spółka podniosła, że naruszono jej prawo do sądu, bo decyzja o umorzeniu została podjęta z udziałem osoby, która jest nieuprawniona do orzekania. Spółka zarzuca Polsce m.in. naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje prawo do rzetelnego procesu sądowego. Sprawa została przez ETPCz przyjęta do rozpatrzenia.

W przekonaniu Rzecznika sprawa ta ma niezwykle ważne znaczenie dla obywateli Polski i ich prawa do sądu. W swoim piśmie przedstawił sędziom ze Strasburga historię zmiany składu polskiego Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji – zmianę sposobu jego działania. Wskazał także, w jaki sposób zmiany w polskim TK wpływają na prawa jednostek do obrony swych praw. RPO zauważył, że zgodnie ze standardami europejskimi osoba w sposób niewłaściwy umocowana na stanowisku sędziowskim nie powinna pełnić funkcji orzeczniczych. Błąd przy nominacji praktycznie uniemożliwia bowiem niezawisłe wyrokowanie, a takie są konsekwencje decyzji z 2015 r: Sędziowie dublerzy cały czas mogą się obawiać, że Prezydent RP przyjmie ślubowanie pierwotnie wybranych sędziów, nie mogą więc czuć się pewnie. Trybunał został podporządkowany, a władza wykonawcza w efekcie zyskała narzędzie do formalnego legalizowania ustaw przyjętych przez parlament mimo ich widocznych wad konstytucyjnych. To pozwoliło na przyjmowanie ustaw sądowych, których niekonstytucyjność staje się coraz poważniejszym problemem dla Polski i Polaków.

²⁵⁹ VII.510.147.2019 z 20 stycznia 2020 r.

²⁶⁰ Sprawa Xero Flor przeciwko Polsce, skarga 4907/18.

b) Problemy związane z terminowym wykonaniem orzeczonej kary grzywny

W sierpniu 2019 r. Rzecznik skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie, w którym przedstawił problem faktycznego przedłużenia okresu zatarcia skazania, o którym mowa w art. 107 § 4a k.k., z uwagi na skorzystanie przez skazanego z uprawnienia do złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku sądu II instancji. Minister nie dostrzegł jednak potrzeby podejmowania interwencji, w szczególności legislacyjnej, zmierzającej do zmiany obowiązujących w tym obszarze przepisów prawnych lub praktyki organów wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik nie może podzielić powyższego stanowiska bowiem zasygnalizowany problem wymaga szerszego spojrzenia niż tylko przez pryzmat stwierdzenia wystąpienia bądź niewystąpienia „zbędnej zwłoki” w wykonywaniu orzeczenia. Istotnym jest, że sytuacja obywateli, którzy chcą skorzystać z rocznego terminu zatarcia skazania na karę grzywny określonego w art. 107 § 4a k.k., nie może podlegać zróżnicowaniu w odniesieniu do terminu wszczęcia postępowania wykonawczego pod względem tego tylko, czy skorzystają ze swoich uprawnień procesowych i złożą wniosek o uzasadnienie wyroku sądu II instancji, czy też nie złożą takiego wniosku. W obu przypadkach przepisy proceduralne powinny zostać tak ukształtowane, aby nie dochodziło do naruszenia prawa do sądu w zw. z zasadą równości, a więc do zróżnicowania dostępu obywateli do sądu, w tym wypadku do fazy wykonawczej postępowania karnego, z uwagi na cechę, która w tym wypadku nie może zostać uznana za relewantną. Okoliczność złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku nie powinna bowiem prowadzić do faktycznego wydłużenia terminu wszczęcia postępowania wykonawczego w przedmiocie wykonania samoistnej kary grzywny, a tym samym wydłużenia terminu zatarcia skazania. Problem ten może stać się tym bardziej istotny, gdy dojdzie do przedłużenia terminu do sporządzenia uzasadnienia wyroku sądu II instancji lub też, gdy akta sprawy zostaną wypożyczone przez ten sąd do innego sądu. Skazany nie będzie mógł wówczas wykonać kary grzywny, a tym samym skorzystać z możliwości określonej w art. 107 § 4a k.k.

W ocenie Rzecznika dobrym rozwiązaniem byłaby zmiana § 406 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych poprzez dodanie paragrafu drugiego, nakładającego – na wniosek skazanego – osobie, o której mowa w § 406 ust. 1 (osobie funkcyjnej lub osobie przez nią upoważnionej) w sądzie, w którym wydano wyrok w I instancji, – obowiązek bezzwłocznego wystąpienia do sądu, w którym znajdują się akta sprawy, o ich udostępnienie na czas potrzebny do wykonania kary grzywny w sposób, o którym mowa w § 406 ust. 1, czyli zarządzenia wpisania

grzywny do dziennika należności sądowych i wezwania skazanego do jej uiszczenia w terminie ustawowym. Niezwłocznie po wykonaniu tych czynności, akta byłyby zwracane do sądu, w którym się uprzednio znajdowały celem sporządzenia uzasadnienia. Biorąc pod uwagę, że czynności, o których mowa w § 406 rozporządzenia są dość proste i mają jedynie techniczny charakter, okres pozostawiania akt sprawy w dyspozycji sądu I instancji byłby bardzo krótki; przypuszczać należy, że zwykle wynosiłyby zaledwie jeden dzień. Pozwoliłoby to jednak skazanemu na niezwłoczne, dobrowolne uiszczenie grzywny i tym samym rozpoczęcie biegu terminu, o którym mowa w art. 107 § 4a k.k. Z kolei wnioskowy charakter omawianej instytucji sprawiłby, że skazany miałby sposobność w pełni rozważyć, czy godzi się na takie nieznaczne opóźnienie w sporządzeniu uzasadnienia orzeczenia sądu II instancji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się²⁶¹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie takiej zmiany.

c) Wznowienie postępowania cywilnego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, w sytuacji stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę orzekania

Rzecznik zgłosił udział²⁶² w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej wznowienia postępowania cywilnego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, i przedstawił²⁶³ stanowisko, że art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego, w brzmieniu obowiązującym do 15 lutego 2017 r., w zakresie, w jakim uniemożliwiał wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 401¹ k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, jest niezgodny z art. 190 ust. 4^w związku z konstytucyjnym prawem do sądu.

Uregulowana w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego instytucja wznowienia postępowania umożliwia ponowne rozpoznanie sprawy cywilnej zakończonej prawomocnym orzeczeniem sądu w tych sytuacjach, gdy w postępowaniu tym doszło do ściśle określonych, kwalifikowanych wad postępowania. Wymienione w Kodeksie postaci nieważności postępowania oraz tzw. właściwe podstawy restytucyjne niewątpliwie stanowią tak poważne naruszenia konstytucyjnych gwarancji sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd, że uzasadnione staje się przełamanie zasady prawomocności i stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, znajdujących z kolei swoje konstytucyjne umocowanie w zasadach demokratycznego państwa

²⁶¹ II.511.451.2019 z 30 stycznia 2020 r.

²⁶² IV.510.49.2019 z 20 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 92/19.

²⁶³ Pismo z 4 lutego 2020 r.

prawnego. Wyjątkowy charakter postępowania wznowieniowego wymaga wprowadzenia stosunkowo krótkich terminów na jego zainicjowanie, a także dalszych gwarancji stabilności orzeczeń sądowych. W tym samym dziale k.p.c. ustawodawca zdecydował się uregulować wznowienie postępowania oparte na szczególnej przesłance, jaką jest wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane (art. 401¹). Obowiązek ten, jak wiadomo, wynika jednak bezpośrednio z samej Konstytucji.

W ocenie Rzecznika sposób ukształtowania w ustawie zwykłej procesowych warunków skutecznej realizacji tego uprawnienia, na gruncie stanu prawnego obowiązującego do 15 lutego 2017 r., mógł prowadzić do pozbawienia obywateli realnej możliwości skorzystania z konstytucyjnego prawa do wzruszenia orzeczeń wydanych na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. Dotyczyło to przede wszystkim uregulowania długości i mechanizmu obliczania terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania opartej na art. 401¹ k.p.c. W świetle przepisów procesowych wniesienie skargi o wznowienie postępowania ograniczone jest dwojakimi terminami. Pierwszy z nich, „ruchomy” trzymiesięczny, o charakterze procesowym, liczony jest od dnia dowiedzenia się o podstawie wznowienia. Drugi z nich, „sztywny”, pięcioletni o charakterze materialnoprawnym, nie podlegający przywróceniu biegnie od daty uprawomocnienia orzeczenia, o czym właśnie stanowi zaskarżony art. 408 k.p.c. Jedynym wyjątkiem, którego reguła z art. 408 k.p.c. nie dotyczy, pozostaje sytuacja, w której strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. W tym przypadku strona ograniczona jest wyłącznie terminem trzymiesięcznym, liczonym od daty dowiedzenia się przez stronę o zapadłym w jej sprawie orzeczeniu. O ile w tym terminie się zmieści, skargę o wznowienie może więc wnieść w każdym czasie, nawet po kilkunastu czy kilkudziesięciu latach od prawomocnego zakończenia postępowania. Z uwagi na jednoznaczną treść art. 408 k.p.c., wyjątek ten nie dotyczy jednak szczególnego rodzaju skargi o wznowienie, jaką jest skarga oparta o art. 401¹ k.p.c.

Sposób ukształtowania procedury wznowieniowej nie spełniał warunku rzetelności, stwarzając dla obywateli swego rodzaju legislacyjną pułapkę. Skoro bowiem Konstytucja gwarantuje prawo do sanacji postępowania sądowego, sam ustawowy mechanizm obliczania terminów do realizacji tego prawa nie powinien stanowić dla obywateli niemożliwej do przezwyciężenia proceduralnej przeszkody.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

d) Wznowienie postępowania cywilnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu

Rzecznik zgłosił²⁶⁴ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania cywilnego i wniósł o stwierdzenie, że: „art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego, w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 lutego 2017 r., w zakresie, w jakim uniemożliwiał wznowienie postępowania cywilnego na podstawie art. 401 k.p.c. po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia, jest niezgodny z przepisami Konstytucji.

Instytucja wznowienia postępowania umożliwia ponowne rozpoznanie sprawy cywilnej zakończonej prawomocnym orzeczeniem sądu w tych sytuacjach, gdy w postępowaniu tym doszło do ściśle określonych, kwalifikowanych wad postępowania. Wymienione w art. 401 oraz art. 403 k.p.c. postaci nieważności postępowania oraz tzw. właściwe podstawy restytucyjne niewątpliwie stanowią tak poważne naruszenia konstytucyjnych gwarancji sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd, że uzasadnione staje się przełamanie zasady prawomocności i stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. Wyjątkowy charakter postępowania wznowieniowego wymaga wprowadzenia stosunkowo krótkich terminów na jego zainicjowanie, a także dalszych gwarancji stabilności orzeczeń sądowych. Ustawodawca zdecydował się uregulować wznowienie postępowania oparte na szczególnej przesłance, jaką jest wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z samej Konstytucji. Jednak w ocenie Rzecznika sposób ukształtowania w ustawie zwykłej procesowych warunków skutecznej realizacji tego uprawnienia na gruncie stanu prawnego obowiązującego do 15 lutego 2017 r. mógł prowadzić do pozbawienia obywateli realnej możliwości skorzystania z konstytucyjnego prawa do wzruszenia orzeczeń wydanych na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. Dotyczyło to przede wszystkim uregulowania długości i mechanizmu obliczania terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania. W świetle przepisów procesowych wniesienie skargi o wznowienie postępowania ograniczone jest dwojakimi terminami. Pierwszy z nich, trzymiesięczny o charakterze procesowym, liczony jest od dnia dowiedzenia się o podstawie wznowienia. Drugi z nich, pięcioletni (obecnie dziesięcioletni) nie

²⁶⁴ IV.510.15.2020 z 20 maja 2020 r., sygn. akt SK 38/20.

podlegający przywróceniu biegnie od daty uprawomocnienia orzeczenia. Jedynym wyjątkiem, którego reguła z art. 408 k.p.c. nie dotyczy, pozostaje sytuacja, w której strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Zdaniem Rzecznika w systemie prawnym musi istnieć bariera chroniąca przed nieograniczonym w czasie otwieraniem na nowo dawno zakończonych sporów. Rozważenia jednak wymaga, czy zaskarżony mechanizm w prawidłowy sposób równoważy wchodzące tu w kolizję konstytucyjne zasady i wartości. W ocenie Rzecznika sposób ukształtowania procedury wznowieniowej nie spełniał warunku rzetelności, stwarzając dla obywateli swego rodzaju legislacyjną pułapkę. Skoro Konstytucja gwarantuje prawo do sanacji postępowania sądowego, to sam ustawowy mechanizm obliczania terminów do realizacji tego prawa nie powinien stanowić dla obywateli niemożliwej do przewyciężenia proceduralnej przeszkody. Podkreślenia wymaga, że długość postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest zależna od aktywności obywateli. W istocie, postępowanie to może zakończyć się już po upływie pięciu lat od uprawomocnienia orzeczenia kończącego sprawę cywilną i to nawet wobec osoby, która zdecydowała się wnieść skargę konstytucyjną. Nie powinno zatem dochodzić do sytuacji, gdy termin z art. 408 k.p.c. upłynie, zanim jeszcze otworzy się możliwość realnego skorzystania z prawa powołania się na derogujący wyrok Trybunału. Tymczasem taki był właśnie skutek działania zaskarżonej normy. Z tego więc powodu zaskarżona norma prowadziła do skutków niezgodnych z Konstytucją.

e) Konieczność znowelizowania art. 8 o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych

Obywatele zwrócili uwagę Rzecznika na regulację w art. 8 o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych²⁶⁵. Przepis ten został wprowadzony do ustawy z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych²⁶⁶. Stanowi on: „Do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie niniejszej ustawy nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, decyzja o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej

²⁶⁵ Ustawa z 29 czerwca 1963 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 703).

²⁶⁶ Ustawa z 10 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1276).

oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie”.

Rzecznik stwierdził, że na gruncie tej regulacji wpływ pięcioletniego terminu od dnia, gdy decyzja stała się ostateczna, oznacza, że niedopuszczalne jest zastosowanie do takiej decyzji trybu nadzwyczajnego, a postępowanie wznowione staje się w takiej sytuacji bezprzedmiotowe. Wznowienie postępowania, gdy wznowienie takie jest niedopuszczalne, prowadzi do jego umorzenia. Z perspektywy obywateli nie jest możliwe nie tylko wzruszenie decyzji na podstawie art. 158 § 1 k.p.a., ale również uzyskanie rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 158 § 2 k.p.a., stwierdzającego wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazującego okoliczności, na podstawie których organ nie stwierdził nieważności decyzji. Regulacja wyrażona w art. 8 o zamyka tym samym zainteresowanym osobom drogę do odszkodowania za wydaną z naruszeniem prawa decyzję, uniemożliwiając uzyskanie prejudykatu, w rozumieniu przepisu art. 4171 §2 Kodeksu cywilnego. Rzecznik przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność przepisu art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, rozpoznając skargę konstytucyjną. Trybunał stwierdził²⁶⁷, że art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z naruszeniem prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przedmiotem orzekania Trybunału był kwestionowany w skardze konstytucyjnej art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości stosowania art. 158 § 2 k.p.a. do wzruszenia decyzji ostatecznych, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna minęło 5 lat. Trybunał w ww. sprawie podkreślił, że kontrolowana norma prawna uniemożliwia stwierdzenie, że ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalania wydana została z naruszeniem prawa, i wobec tego uniemożliwia uzyskanie prejudykatu niezbędnego do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną ostateczną decyzją administracyjną. Bez tego prejudykatu wykluczona jest zaś skuteczna ochrona praw majątkowych na drodze sądowej. Kwestionowany art. 33 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów unicestwia prawo do sądu, rozumiane jako prawo do uruchomienia postępowania przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy.

²⁶⁷ Wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17.

Jego konsekwencją jest unicestwienie prawa do sądu zarówno w ujęciu formalnym, czyli dostępności drogi sądowej, jak i ujęciu materialnym, czyli możliwości prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Przechodząc na grunt regulacji zawartej w art. 8 o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych Rzecznik stwierdził, że skoro badany przez Trybunał Konstytucyjny przepis ustawy o scalaniu i wymianie gruntów ma identyczne brzmienie jak art. 8 o ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (w obu przypadkach przewidziano przepisy wyłączające wzruszalność decyzji ostatecznych w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stały się ostateczne decyzje wydane na podstawie tych ustaw), dla interpretacji normy zawartej w art. 8 o wyrok w sprawie SK 21/17 ma kapitalne znaczenie. Rzecznik wystąpił²⁶⁸ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą przepisu art. 8 o w taki sposób, by dopuszczalne było stwierdzanie wydania wskazanych na gruncie tego przepisu rozstrzygnięć z naruszeniem prawa. Minister poinformował²⁶⁹, jest już senacki projekt ustawy, a zaproponowany tam kierunek jest zdaniem Ministra zasadny oraz uwzględniający racje przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku SK 21/17.

f) Opłata sądowa należna od wniosku o uzasadnienie orzeczenia

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące nowo wprowadzonej opłaty sądowej w sprawach cywilnych, należnej od wniosku o uzasadnienie orzeczenia, która zgodnie z ustawą o kosztach sądowych²⁷⁰ w sprawach cywilnych wynosi 100 złotych.

Według uzasadnienia rządowego projektu ustawy wprowadzenie opłaty w tej wysokości ma spowodować ograniczenie liczby sporządzanych uzasadnień przy jednoczesnym zachowaniu danej stronom możliwości poznania motywów sądu.

Tymczasem Rzecznik zauważył, że koszty sądowe mogą ograniczać prawo do sądu, gdy stanowią barierę ekonomiczną lub gdy są wynikiem ustanowienia i zastosowania nieprawidłowych zasad. Dlatego Rzecznik powziął wątpliwości co do słuszności wprowadzenia opłaty stałej w wysokości 100 zł. Niezależnie bowiem od oceny trafności tego rozwiązania w stosunku do orzeczeń co do istoty sprawy, które samo w sobie można uznać za dyskusyjne, zastrzeżenia budzi konieczność wnoszenia takiej opłaty od wniosku o uzasadnienie każdego rozstrzygnięcia, także tego wnoszonego w kwestiach

²⁶⁸ IV.7000.11.2017 z 25 lutego 20120 r.

²⁶⁹ Pismo z 15 kwietnia 2020 r.

²⁷⁰ Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. 2019 r. poz. 785, ze zm.).

wypadkowych. Jako szczególnie niesprawiedliwą należy postrzegać sytuację, w której dochodzi do faktycznego obciążenia obowiązkiem fiskalnym tych środków zaskarżenia, które są oczywiście uzasadnione, zatem wnoszone w sytuacji oczywistego czy rażącego błędu sądu. Ponadto, Rzecznik wskazał, że wprowadzenie opłaty stałej w wysokości 100 zł od wniosku o doręczenie każdego orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie wraz z uzasadnieniem nie jest uzasadnione ani adekwatne do nakładu pracy sędziego. Często uzasadnienia te są zwięzłe i ograniczają się do zacytowania podstawy prawnej i krótkiego przytoczenia faktów, na których oparł się sąd. Podkreślenia wymaga również, że wprowadzenie omawianej opłaty spowodowało zachwianie równowagi między interesem finansowym państwa, a prawem jednostki do dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. Zdaniem Rzecznika wprowadzenie opłaty od wniosku o uzasadnienie od każdego rodzaju postanowienia i zarządzenia ogranicza prawa strony w postępowaniu sądowym, w tym konstytucyjne i konwencyjne prawo do sądu. Rzecznik zwrócił się tym²⁷¹ do Ministra Sprawiedliwości. W bardzo lakonicznej odpowiedzi²⁷² Rzecznik został zapewniony, że jego uwagi zostaną poddane analizie. Sprawa wymaga dalszego monitorowania przez RPO.

g) Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w dobie pandemii SARS-CoV-2

Do Biura RPO wpływały skargi wskazujące na problemy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości w dobie pandemii SARS-CoV-2. Skarżący wskazywali, że sądy posiadają warunki proceduralne i techniczne, które umożliwiają prowadzenie spraw i wydawanie orzeczeń, mimo to, powszechne stało się odwoływanie rozpraw i brak wydawania merytorycznych orzeczeń. Sytuacja ta niekorzystnie wpływa na warunki życiowe i ekonomiczne stron, uniemożliwiając im dochodzenie roszczeń oraz sprzyjając przewlekłości postępowań sądowych.

Zdaniem Rzecznika w związku z zapowiedziami stopniowego znoszenia ograniczeń w funkcjonowaniu miejsc publicznych i przywracania instytucjom możliwości normalnego działania, konieczne wydaje się co najmniej poinformowanie opinii publicznej w jakim terminie to może nastąpić. Zaprezentowany plan ograniczania restrykcji jest jednak bardzo lakoniczny i w dużej mierze nie udziela zainteresowanym podmiotom odpowiedzi na nurtujące ich kwestie. Do jednostek, co do których nie wskazano terminu oraz trybu, w jakim zostanie w nich przywrócona normalna praca należą m.in. sądy.

²⁷¹ IV.510.8.2020 z 16 kwietnia 2020 r. i z 30 października 2020 r.

²⁷² Pismo z 19 listopada 2020 r.

Rzecznik wskazał, że na gruncie obowiązujących procedur sądy posiadają możliwość rozpoznawania szeregu spraw na posiedzeniach niejawnych. Wydaje się zatem, że w dużej części spraw można podjąć czynności zmierzające do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, co nie powodowałoby kumulowania się nierozpoznanych spraw. Zasadnym wydaje się też zwrócenie uwagi sądów na pilne rozpoznawanie spraw związanych z pandemią SARS-CoV-2, należy mieć bowiem na uwadze, iż obecnie istnieje wiele wątpliwości co do sposobu interpretacji przepisów wprowadzonych przez ustawodawcę w związku z pandemią. W ocenie Rzecznika należałoby traktować takie sprawy priorytetowo i korzystać z możliwości uproszczonego ich rozpoznawania. Rzecznik zwrócił się²⁷³ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy w tym zakresie. Minister Sprawiedliwości nie udzielił odpowiedzi.

h) Funkcjonowanie sądów powszechnych w okresie epidemii oraz etapy „odmrażania” ich działalności

Do Rzecznika zwracali się obywatele z wątpliwościami dotyczącymi funkcjonowania sądów powszechnych w okresie epidemii oraz etapów „odmrażania” ich działalności.

Przede wszystkim, wciąż nierozwiązana pozostaje kwestia braku możliwości doręczania i przyjmowania korespondencji sądowej – jak określa to Kodeks postępowania cywilnego – „za pośrednictwem systemu teleinformatycznego”, mimo że stosowne przepisy, zarówno ustawowe, jak i wykonawcze obowiązują już od wielu lat. Pozostanie przy komunikacji tradycyjnej, „papierowej” przyczynia się do pogłębienia obecnego stanu stagnacji w zakresie postępowań sądowych, utrudnia dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości i z pewnością wpłynie negatywnie na pracę sądów zwłaszcza w sytuacji, gdy strony i pełnomocnicy zaczną kierować do nich skumulowaną ilość korespondencji – co wydaje się nieuniknione z racji ‘odwieszenia’ biegu wszystkich terminów procesowych, jak również ‘odwieszenia’ wstrzymanej wcześniej wysyłki pism sądowych. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie informacji, czy obecnie prowadzone są prace (legislacyjne, wdrożeniowe) nad systemem doręczeń przy wykorzystaniu technologii cyfrowych, a jeżeli tak – na jakim są etapie i w jakim okresie można oczekiwać faktycznego rozpoczęcia jego funkcjonowania.

Drugą kwestią, na jaką Rzecznik zwrócił uwagę, pozostaje – wprowadzona 16 maja – instytucja tzw. rozpraw „odmiejscowionych”. Ze względu na nagłość i powszechność

²⁷³ VII.514.7.2020 z 17 kwietnia 2020 r.

sytuacji epidemicznej projektowane rozwiązania próbują w szybkim tempie „ucyfryzować” postępowanie cywilne – co zasługuje na aprobatę. Tego typu rozwiązania „specjalne”, wyjątkowe, z zasady muszą być jednak stosowane ostrożnie, jako że trudne będzie zachowanie elastyczności w wyważeniu sprzecznych wartości (przestrzeganie gwarancji proceduralnych, sprawność postępowania, zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego, zapewnienie ochrony danych itd.). Nowe rozwiązania – ze względu na ich ogólną formułę, zwroty niedookreślone i klauzule generalne – mogą wywoływać praktyczne trudności i nadmiernie ograniczać prawo do sądu. Całościową ich ocenę utrudnia też brak przepisów wykonawczych, dostosowanych do nowych rozwiązań. W związku z tym Rzecznik poprosił o poinformowanie, czy resort sprawiedliwości również dostrzega potrzebę opracowania stosownych aktów wykonawczych, ewentualnie także wytycznych bądź innych zaleceń, a jeżeli tak – na jakim są one obecnie etapie i kiedy można oczekiwać ich publikacji.

Kolejną ważną kwestią pozostaje wprowadzenie na szeroką skalę zasady niejawności procedowania i wyrokowania w sprawach cywilnych. Zgodnie z nowym art. 15zsz¹ pkt 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych warunkiem sine qua non przeprowadzenia rozprawy w formie transmisji audio-video są możliwości techniczne sądów. Trudno jednak stwierdzić, czy w rzeczywistości sądy – w skali kraju – są w ogóle przygotowane technicznie do tak zaprojektowanych przedsięwzięć (mimo że w świetle art. 15zsz¹ pkt 2 ustawy wideo-rozprawa ma być zasadą). W takiej sytuacji regułą może stać się – wbrew treści art. 45 ust. 1 Konstytucji – rozpoznawanie spraw cywilnych na posiedzeniach niejawnych, chyba że strony skutecznie i w krótkim terminie zdążą się temu sprzeciwić. Co więcej, ponieważ na powyższych zasadach rozprawy „odmiejscowione” – a w konsekwencji i posiedzenia niejawne w miejsce jawnych rozpraw – można przeprowadzać również w okresie roku od ustania stanu nie tylko epidemii, ale nawet zagrożenia epidemicznego, w ocenie Rzecznika ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy z zachowaniem zasad proceduralnej sprawiedliwości nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi też przewidziana w art. 15zsz² możliwość wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone w całości (przy czym, w myśl nowych przepisów właściwie całe postępowanie dowodowe można będzie przeprowadzić na posiedzeniu niejawnym). Strony nie mogą się też temu sprzeciwić. Rozwiązanie takie nie tylko wprost stoi w jawnej

sprzeczności z art. 45 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, ale też z całą pewnością nie jest rozwiązaniem niezbędnym do przeciwdziałania skutkom epidemii. W ocenie Rzecznika wydaje się zatem konieczne, z jednej strony, skrócenie terminu, w jakim ograniczone są prawa obywateli do sądu, wyłącznie do czasu trwającej epidemii – skoro jest ona jedynym uzasadnieniem tych ograniczeń. Z drugiej zaś – weryfikacja rzeczywistej potrzeby przeprowadzania posiedzeń niejawnych w miejsce jawnych rozpraw i, przede wszystkim, wyrokowania na posiedzeniach niejawnych.

Ostatnią kwestią, jaką Rzecznik zasygnalizował, jest potrzeba rewizji niektórych przepisów postępowania cywilnego pod kątem złagodzenia niektórych wymogów nakładanych na strony, przynajmniej w okresie ograniczonej dostępności sądów ze względu na stan epidemii. Niektóre z rozwiązań wprowadzonych ubiegłoroczną obszerną nowelizacją k.p.c. (np. obligatoryjna odpowiedź na pozew w terminie nie krótszym niż dwa tygodnie) mają charakter dyscyplinujący strony, wymagają więc ich szybkiej reakcji, nierzadko też osobistego udziału.

Rzecznik zwrócił się²⁷⁴ do Ministra Sprawiedliwości o ustosunkowanie się do podniesionych kwestii. Został zapewniony²⁷⁵, że Ministerstwo na bieżąco analizuje funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Przy tym jako zadanie priorytetowe przyjęto dalsze systematyczne informatyzowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym wprowadzenie możliwości wnoszenia i doręczenia w postępowaniu sądowym pism drogą elektroniczną. Działania w tym zakresie wymagają jednak szczegółowej analizy finansowych skutków zmian. Dotyczy to również zagadnień odpowiedniego przygotowania infrastruktury sądów na takie zmiany, co powoduje, że nie jest możliwe natychmiastowe ich zrealizowanie.

i) Konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego przed wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy

W sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem realizacji zasady prawa do sądu i leżącej u jej podstawy zasady prawdy materialnej, przez przepisy rangi ustawowej.

Wykładnia zawarta w uchwale²⁷⁶ Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 roku ukształtowała taki sposób rozumienia art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami²⁷⁷ w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, że przedmiot postępowania dowodowego leżącego u

²⁷⁴ IV.510.21.2020 z 2 czerwca 2020 r.

²⁷⁵ Pismo z 15 lipca 2020 r.

²⁷⁶ Uchwała z 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/181.

²⁷⁷ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 341 ze zm.).

podstaw decyzji starosty **o zatrzymaniu prawa jazdy przez starostę** nie obejmuje weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd w chwili stwierdzenia naruszenia.

Natomiast Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2016 roku, stwierdził²⁷⁸ wprost, że wskazane powyżej okoliczności mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania organy zobowiązane są bowiem do stania na straży praworządności, podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego organy administracji są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Zachodzi zatem istotna różnica pomiędzy zapatrywaniem Trybunału Konstytucyjnego, a wykładnią dokonaną w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał jednoznacznie wskazał, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez samorządowe kolegium odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości oraz że ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy.

Z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika zaś, że informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, jest dokumentem urzędowym i tylko ten jej walor jest weryfikowany w trybie postępowania administracyjnego, a odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia.

W ocenie Rzecznika rozumienie powyższych przepisów przedstawione przez Naczelną Sąd Administracyjny jest niezgodne z przepisami Konstytucji. Zgodnie z zasadą prawdy materialnej, jeżeli organ dysponuje informacją od Policji o przekroczeniu przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h oraz o odmowie przyjęcia przez niego mandatu karnego i w związku z tym o toczącym się postępowaniu sądowym, a strona postępowania administracyjnego wyraźnie kwestionuje przekroczenie dopuszczalnej prędkości, to w takich okolicznościach, rozstrzygnięcia, na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., organ nie może opierać wyłącznie na przekazanej informacji o przekroczeniu przez

²⁷⁸ Sygn. akt K 24/15

stronę prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Ponadto, nie ulega wątpliwości, że zatrzymanie prawa jazdy przez starostę jest merytorycznie tożsame ze środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów. Obie sankcje, administracyjna i karna, prowadzą w rezultacie do czasowego wyłączenia możliwości korzystania przez obywatela z uprawnień, jakie prawo łączy z faktem posiadania prawa jazdy. Brak jest zatem podstaw do zróżnicowania gwarancji procesowych związanych z procedurami ich nakładania.

Rzecznik zwrócił się²⁷⁹ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP o zainicjowanie procesu legislacyjnego, w celu zmiany treści art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., tak aby obligował organ administracji do przeprowadzenia postępowania dowodowego przed wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

j) Rozpatrzenie sprawy przez sąd, w skład którego weszła osoba powołana niezgodnie z zasadami prawa

Obywatel Islandii zwrócił się do swego sądu najwyższego, a następnie do ETPCz, że jego sprawę w sądzie rozpatrywał skład, w którym była osoba powołana niezgodnie z zasadami islandzkiego prawa. A zatem nie miał rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem, tak jak to gwarantuje Europejska Konwencja Praw Człowieka w art. 6 ust. 1. **Chodzi zatem o stwierdzenie, iż sędzia powołany w sposób nieprawidłowy nie może być niezależny.** W przekonaniu Rzecznika sprawa ta ma niezwykle ważne znaczenie dla obywateli Polski i ich prawa do sądu.

Dlatego, Rzecznik przekazał²⁸⁰ Trybunałowi w Strasburgu swoje uwagi w formie zwanej „opinią przyjaciela sądu” (łac. *amicus curiae*). Ma ona ułatwić Trybunałowi dostrzeżenie wszystkich aspektów sprawy, a także zbadanie, jak wyrok wpłynie na inne kraje Rady Europy. Standard wyznaczony przez Trybunał musi być przestrzegany przez każdy kraj europejski, bez względu na to, wobec którego państwa zostanie wydany wyrok.

Rzecznik podkreślił, że wyrok ETPC może mieć zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania całego systemu sądownictwa w Polsce, a przez to – dla możliwości korzystania z ochrony sądowej przez jednostki. Będzie miał zatem znaczenie precedensowe i będzie punktem odniesienia dla oceny spraw dotyczących nieprawidłowości w polskim wymiarze sprawiedliwości, które już zostały lub będą wniesione do ETPC. W Polsce istnieje bowiem coraz większe ryzyko chaosu prawnego zagrażającego stabilności orzeczeń sądowych i podważającego pewność obrotu prawnego.

²⁷⁹ II.510.858.2019 z 30 kwietnia 2019 r.

²⁸⁰ VII.510.150.2019 z 6 stycznia 2020 r.

Aby temu przeciwdziałać, trzeba precyzyjnie wskazać, kiedy ktoś faktycznie zostaje sędzią i ma prawo orzekać, a kiedy nie, ze względu na wady samego procesu powołania. Jeśli bowiem taka – w wątpliwy sposób powołana – osoba znajdzie się w składzie orzekającym, to i sam wyrok może być podważany, a więc obywatel zwracający się do sądu nie będzie mógł mieć pewności, że sąd rozstrzygnął jego problem w sposób ostateczny i wiążący. Trzeba temu zapobiec, gdyż w przeciwnym wypadku system sądowy przestaje działać, a obywatele tracą szansę, by ich sprawy były rozstrzygane zgodnie z prawem i bez niepotrzebnej zwłoki.

Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł²⁸¹, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Naruszenie prawa w procesie powoływania sędziów miało bowiem charakter oczywisty i dotyczyło przepisów mających fundamentalne znaczenie z perspektywy całego procesu powołań.

k) Realizacja przez ZUS wniosku o skierowanie na rehabilitację leczniczą

Rzecznik był adresatem skarg dotyczących braku możliwości odwołania się przez ubezpieczonego od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS wydawanego w sprawie celowości przeprowadzenia rehabilitacji leczniczej.

Kwestia ta została podjęta przez Rzecznika już w 2016 r., wówczas Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uznał za zasadne podnoszone wątpliwości i wskazał, że kwestia zasad wydawania orzeczeń o potrzebie rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS jest przedmiotem analizy mającej na celu określenie zakresu koniecznych zmian legislacyjnych. Niestety do chwili obecnej stan prawny w tym przedmiocie nie uległ zmianie. Co więcej, Rzecznik powziął informację, że zmiany takie nie są planowane, a obowiązujące w tej kwestii przepisy uznane zostały za prawidłowe. Rzecznik zauważył, że sprawy związane ze skierowaniem na rehabilitację leczniczą w ramach działań prewencyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie podlegają kontroli sądowej. Przyjmując, że zawiadomienie o skierowaniu na rehabilitację nie następuje w drodze umożliwiającej odwołanie się od niej, należy stwierdzić, że dotyczy ono sfery praw osoby ubiegającej się o świadczenie i powinno zostać poddane kontroli sądu. Działanie Zakładu jest bowiem czynnością wpływającą bezpośrednio na prawo wnioskodawcy do rehabilitacji w sposób określony przepisami prawa. W tej sytuacji wątpliwości konstytucyjne budzi przewidziana w rozporządzeniu procedura, która w szczególności nie stwarza ubezpieczonym (rencistom) żadnych uprawnień

²⁸¹ Wyrok Wielkiej Izby z dnia 1 grudnia 2020 r. (skarga nr 26374/18)

podmiotowych w zakresie dochodzenia swych racji w razie negatywnego załatwienia przez ZUS wniosku o skierowanie na rehabilitację leczniczą. Rzecznik wskazał, że prawo do sądu wynikające z art. 45 Konstytucji oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Oznacza uznanie znaczenia sądów dla określania statusu prawnego jednostki we wszelkich sytuacjach, w których może to okazywać się potrzebne. Uzasadnieniem dla tego uznania jest – nawiązujący do wykształconego w europejskiej kulturze prawnej – wymóg niezależności, bezstronności i niezawisłości tego organu, funkcjonującego jawnie, terminowo i sprawiedliwie. Biorąc powyższe pod uwagę Rzecznik wskazał na konieczność interwencji ustawodawczej, korygującej ww. stan prawny wynikający z przepisów ustawy systemowej oraz przepisów rozporządzenia.

Rzecznik zwrócił się²⁸² do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. Minister wyjaśnił²⁸³, że w obowiązującym stanie prawnym nie została przewidziana możliwość kontroli sądowej w zakresie odmowy skierowania na rehabilitację leczniczą ZUS. Kontrola taka mogłaby negatywnie wpłynąć na termin realizowania rehabilitacji leczniczej przez osoby uprawnione.

l) odmowa wszczęcia postępowania egzekucyjnego przez komornika sądowego z uwagi na przedawnienie roszczenia

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił²⁸⁴ do postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Dotyczy ono pytania prawnego przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Sąd Rejonowy w Obornikach: Sąd ten powziął wątpliwości, czy regulacja, która przyznaje komornikowi kompetencję do samodzielnej oceny przedawnienia roszczenia, nie pozostaje w sprzeczności z zasadą, że wymiar sprawiedliwości sprawują (wyłącznie) sądy. Wątpliwość ta jest podzielana przez Rzecznika, który zajął w sprawie stanowisko, że art. 804 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – w zakresie, w jakim przyznaje komornikowi sądowemu kompetencję do rozstrzygnięcia o przedawnieniu roszczenia – jest niezgodny z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

W opinii RPO art. 804 § 2 kpc w obecnym brzmieniu jest sprzeczny z art. 175 ust. 1 Konstytucji – właśnie dlatego, że upoważnia organ pozasądowy do oceny, czy roszczenie majątkowe wciąż istnieje. Przy czym jest to roszczenie stwierdzone tytułem wykonawczym

²⁸² III.7060.262.2020 z 21 maja 2020 r.

²⁸³ Pismo z 21 lipca 2020 r.

²⁸⁴ IV.512.12.2020 z 3 kwietnia 2020r., sygn. akt P 23/19.

(zwykle: wyrokiem sądowym). Regulacja art. 175 ust. 1 Konstytucji zastrzega sprawowanie wymiaru sprawiedliwości dla sądów, tymczasem art. 804 § 2 kpc wyposaża w tę kompetencję (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości) komornika. Rzecznik zajmuje stanowisko, że o przedawnieniu roszczenia powinien orzekać wyłącznie sąd. Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie o roszczeniu majątkowym oraz o jego ewentualnym przedawnieniu stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Spór o przedawnienie roszczenia jest klasycznym sporem cywilnoprawnym, w którym występują dwa równorzędne podmioty, a jednocześnie natura stosunku prawnego, leżącego u podstaw sporu, wyklucza jego władcze rozstrzygnięcie przez którąkolwiek ze stron. Dotychczas (przed wejściem w życie art. 804 § 2 kpc) było oczywiste, że spory o przedawnienie roszczenia rozstrzygał sąd powszechny. Skoro zatem spór o przedawnienie stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, to powinien on być rozpoznany przez organ o konstytucyjnej tożsamości sądu: jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, każdorazowo, gdy mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, aktualizuje się prawo do jej rozpoznania przez sąd. Postanowieniem TK umorzył²⁸⁵ postępowanie w tej sprawie. Uznał, że między ewentualną odpowiedzią Trybunału na przedstawione pytanie prawne a rozstrzygnięciem sądu pytającego nie zachodzi istotny związek prawny, w ujęciu prezentowanym w utrwalonym orzecznictwie Trybunału. Tym samym przedmiotem kontroli uczyniono przepis, którego ewentualna niezgodność z Konstytucją nie miałaby znaczenia dla wyniku sprawy toczącej się przed sądem pytającym. TK dokonał ponadto wykładni treści art. 804 par. 2 k.p.c. i uznał, że wykładnia art. 804 § 2 k.p.c. nie dopuszcza badania przez komornika zagadnienia przedawnienia roszczenia, które zostało stwierdzone w merytorycznym orzeczeniu kończącym postępowanie rozpoznawcze (orzeczeniu, które w postępowaniu egzekucyjnym stanowi już tytuł egzekucyjny – art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c.).

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

a) Ponoszenie kosztów udziału w postępowaniu karnym przez osoby niebędące stroną

W stałym zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problematyka kosztów postępowania sądowego ponoszonych przez osoby niebędące stroną postępowania.

Przepisy dotyczące kosztów postępowania karnego i cywilnego zapewniają osobie wezwanej w charakterze świadka zwrot utraconego dochodu lub wynagrodzenia.

²⁸⁵ Postanowienie TK z 22 lipca 2020 r., sygn. akt P 23/19.

Jednocześnie wskazują, że górną granicę tej należności stanowi równowartość 4,6% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość, ustaloną według odrębnych zasad, określa ustawa budżetowa. Zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r., ten maksymalny pułap zwrotu był równy **kwocie 82,31 zł**. W opinii Rzecznika kwota ta – za cały dzień utraconego zarobku lub dochodu – jest rażąco niska. Utrzymywanie w systemie prawnym maksymalnej stawki zwrotu utraconego dochodu lub zarobku na poziomie identycznym, jak w 1990 r. (a więc 30 lat temu) nie znajduje uzasadnienia. Wzrost płac, w szczególności płacy minimalnej, następuje w innym tempie niż waloryzacja kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Podkreślenia wymaga, że wysokość wynagrodzenia minimalnego i kwoty bazowej wynikają z dwóch odrębnych aktów prawnych, odpowiednio z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów i ustawy budżetowej. Jak pokazuje praktyka ostatnich lat, Prezes Rady Ministrów wydaje swoje rozporządzenie około września roku poprzedniego, zaś ustawa budżetowa zwykle przyjmowana jest na początku roku kalendarzowego, którego dotyczy. Na przestrzeni ostatnich 30 lat musiało więc dojść do desynchronizacji tych poziomów, czego praktyczną konsekwencją jest zbyt niski pułap zwrotu utraconego zarobku lub dochodu. Wydaje się, że wymaga to pilnej interwencji ustawodawcy. Osoba wezwana w charakterze świadka nie może co do zasady uwolnić się od obowiązku stawiennictwa i zeznawania. Usprawiedliwienie niestawiennictwa wymaga przedstawienia zaświadczenia wystawionego przez lekarza sądowego. Osoba wezwana jest zatem obowiązana do takiego rozplanowania swoich obowiązków zawodowych, aby móc uczynić zadość wezwaniu; w przypadku pozostawania w stosunku pracy, podstawę udzielenia takiej osobie zwolnienia stanowi § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy. Konieczność składania zeznań wiązać się może dla osoby wezwanej z istotną utratą przychodu, w szczególności, jeśli przesłuchanie trwa więcej niż jeden dzień. Choć konieczność złożenia zeznań jest dopuszczalnym obowiązkiem nałożonym na obywatela w demokratycznym państwie prawnym, art. 31 ust. 3 Konstytucji przemawia za tym, aby związane z tym ujemne konsekwencje dla świadka zostały w rozsądnym stopniu wyrównane. W związku z tym zasadne jest podjęcie działań zmierzających do zmiany opisanego wyżej stanu prawnego i podwyższenia, a tym samym urealnienia, maksymalnej kwoty zwrotu utraconego wynagrodzenia lub dochodu.

Rzecznik zwrócił się²⁸⁶ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu o stanowisko. W efekcie Komisja Ustawodawcza Senatu zdecydowała o podjęciu inicjatywy ustawodawczej. Wszystkie postulaty Rzecznika ujęto w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych²⁸⁷ przyjętym bez poprawek na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP 24 listopada 2020 r. Proces legislacyjny trwał w 2020 r.

b) Zwrot wydatków z tytułu ustanowienia jednego obrońcy

Rzecznik zgłosił²⁸⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ze skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie zwrotu kosztów procesu skazanemu.

W ocenie Rzecznika przepisy Kodeksu postępowania karnego oraz Kodeksu karnego wykonawczego w zakresie, w jakim w sprawach z oskarżenia publicznego nie przewidują możliwości zwrotu kosztów procesu skazanemu w postaci uzasadnionych wydatków z tytułu ustanowienia jednego obrońcy z wyboru w postępowaniu wykonawczym, w wypadkach, gdy postępowanie wykonawcze, w całości albo w części, zostało wszczęte bezpodstawnie, bez jakichkolwiek uchybień w wykonywaniu wyroku, wyroku łącznego, albo postanowienia wydanego w toku postępowania wykonawczego, po stronie skazanego, w tym w szczególności z uwagi na wcześniejsze wykonanie przez skazanego orzeczonej kary, są niezgodne z Konstytucją.

Zdaniem Rzecznika niniejsza skarga konstytucyjna w istocie dotyczy pominięcia ustawodawczego, bowiem ustawodawca powinien był uregulować szczegółowo kwestię zwrotu kosztów postępowania wykonawczego w sytuacji, gdy postępowanie zostało wszczęte bezpodstawnie, bez jakichkolwiek uchybień w wykonywaniu wyroku, wyroku łącznego, albo postanowienia wydanego w toku postępowania wykonawczego po stronie skazanego. Pominięcie to oznacza, że niezależnie od wyniku sprawy w postępowaniu wykonawczym, czy też w postępowaniu incydentalnym w ramach postępowania wykonawczego, skazany nie dysponuje wiążącą sąd podstawą prawną umożliwiającą mu uzyskanie zwrotu kosztów procesu w postaci uzasadnionych wydatków poniesionych z tytułu ustanowienia jednego obrońcy w postępowaniu wykonawczym nawet wówczas,

²⁸⁶ II.510.197.2019 z 11 września 2020 r.

²⁸⁷ [Druk senacki nr 228](#)).

²⁸⁸ II.510.994.2020 z 22 października 2020 r., sygn. akt SK 103/20.

gdy jest stroną „wygrywającą sprawę”. W opinii Rzecznika obecny stan prawny nie spełnia standardu wynikającego z zasady sprawiedliwości społecznej. Konieczności poniesienia kosztów obrony bez względu na wynik postępowania w fazie wykonawczej może być powodem rezygnacji z profesjonalnej pomocy prawnej i prowadzenia jedynie obrony osobistej. Efektywność tej obrony będzie co do zasady niższa.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

c) Możliwość zwolnienia strony pozwanej od kosztów sądowych w ramach elektronicznego postępowania upominawczego

Wyrokiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził²⁸⁹ niezgodność z Konstytucją art. 104 a ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie w elektronicznym postępowaniu upominawczym art. 100-103 tej ustawy. Do postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym jednego z sądów przystąpił²⁹⁰ także Rzecznik Praw Obywatelskichⁱ wyrok Trybunału zbieżny jest z zaprezentowanym przez niego stanowiskiem. Aktualnie, Senat RP rozpoczął pracę nad inicjatywą ustawodawczą dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 185); projektowana zmiana art. 104a o kosztach sądowych w sprawach cywilnych koresponduje z przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie: P 19/16 (wyrok z dnia 29 kwietnia 2020 r.). Projektowana zmiana ustawowa wyraźnie zawęży wyłączenie możliwości ubiegania się o zwolnienie od kosztów w elektronicznym postępowaniu upominawczym do sytuacji powoda. Wyłączenie stosowania przepisów art. 100-103 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w świetle projektowanej treści art. 104a ustawy, nie będzie zatem dotyczyło strony pozwanej w elektronicznym postępowaniu upominawczym, co ostatecznie pozwoli na objęcie jej gwarancjami wynikającymi z konstytucyjnego prawa do sądu.

5. Status pokrzywdzonych oraz ofiar przestępstw

a) Wdrażanie dyrektywy ofiarowej

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje kwestia pełnej implementacji dyrektywy²⁹¹ Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw. Dlatego Rzecznik odniósł się do projektu nowelizacji

²⁸⁹ Wyrok TK z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt P 19/16.

²⁹⁰ IV.510.119.2016 z 9 listopada 2016 r.

²⁹¹ Dyrektywa 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r.

Kodeksu postępowania karnego, której jako cel wskazano całościowe wykonanie dyrektywy.

Dyrektywa 2012/29 wprost wskazuje, że przy ocenianiu potrzeb osoby pokrzywdzonej przestępstwem należy brać pod uwagę jej wiek, płeć oraz tożsamość płciową, pochodzenie etniczne, rasę, religię, orientację seksualną, stan zdrowia, niepełnosprawność, **ale także status pobytowy, problemy z komunikacją, związek ze sprawcą lub zależność od niego**. Tymczasem proponowana zmiana Kodeksu ogranicza się jedynie do wprowadzenia dwóch przepisów. Art. 49b k.p.k. zmierza do ustanowienia zasady domniemania wieku pokrzywdzonego (jego celem jest rozciągnięcie stosowania szczególnych standardów odnoszących się do pokrzywdzonych dzieci na osoby, których wieku nie można ustalić a ich cechy fizyczne i psychiczne mogą świadczyć o tym, że są osobami niepełnoletnimi). Natomiast proponowany art. 52a k.p.k. przewiduje poddanie pokrzywdzonych indywidualnej ocenie w celu ustalenia potrzeb w zakresie ich ochrony. Ocena ta winna uwzględniać takie elementy jak cechy osobowe pokrzywdzonego, rodzaj, charakter oraz okoliczności przestępstwa, rozmiar doznanej szkody, relację między pokrzywdzonym a sprawcą. **W ocenie Rzecznika to pozytywne ale niewystarczające zmiany**. Ponadto Rzecznik zauważył, że w przepisach wdrażających dyrektywę nie wskazano wprost cech osobowych pokrzywdzonego, które należy każdorazowo uwzględnić. Projektowana zmiana nie wychodzi naprzeciw temu obowiązkowi. Należałoby tu zwrócić uwagę np. na art. 3 dyrektywy, który formułuje obowiązek państwa udzielania pomocy ofiarom przestępstw w rozumieniu i byciu rozumianym od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem. Niestety pojedyncze regulacje przyznające uprawnienia osobom, które nie władają językiem polskim, nie gwarantują prawa do rozumienia podczas wszystkich czynności związanych z postępowaniem, obowiązkowa obecność tłumacza dotyczy tylko sytuacji, w których to osoba głucha, niema lub niewładająca językiem polskim sama jest przesłuchiwana. Tymczasem prawo do rozumienia i bycia rozumianym powinno obejmować praktyczne sposoby dostosowania komunikacji do szczególnych potrzeb konkretnych grup pokrzywdzonych. Wątpliwości Rzecznika wzbudziła również realizacja standardów określonych w art. 19 dyrektywy, z których wynika zapewnienie uniknięcia kontaktu między ofiarami a sprawcą w pomieszczeniach, gdzie prowadzone jest postępowanie karne. Warto również rozważyć wprowadzenie osobnych poczekalni dla ofiar w sądach. Polskie przepisy przewidują możliwość przesłuchania ofiar w specjalnych pomieszczeniach jedynie w przypadkach przestępstw popełnionych z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej, przestępstw

przeciwko wolności, wolności seksualnej i obyczajności oraz przeciwko rodzinie i opiece w stosunku do pokrzywdzonych małoletnich, a także przestępstw określonych w art. 197-199 k.k. Brak jest natomiast regulacji wprost przewidującej takie uprawnienie dla pokrzywdzonych należących do innych grup narażonych na dyskryminację, a także wtórną wiktymizację. Rzecznik zwrócił się²⁹² do Ministra Sprawiedliwości o rozszerzenia działań legislacyjnych przy okazji prac nad projektem.

b) Przepis dotyczący wniesienia przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem subsydiarnego aktu oskarżenia

W kręgu zainteresowania Rzecznika pozostają kwestie systemowe związane z ukształtowaniem modelu postępowania karnego w Polsce. Wprowadzone pod koniec 2019 r. zmiany procedury budzą zastrzeżenia z punktu widzenia zapewnienia ochrony praw obywatelskich.

W dniu 5 października 2019 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw²⁹³. Na jej mocy dokonanych zostało prawie 130 indywidualnych zmian przepisów Kodeksu postępowania karnego. Jednym z przepisów znowelizowanych powyższą ustawą jest art. 330 § 2 k.p.k., który określa przesłanki pozwalające na wniesienie przez osobę pokrzywdzoną przestępstwem subsydiarnego aktu oskarżenia.

W poprzednim stanie prawnym, jeśli prokurator umorzył postępowanie przygotowawcze lub odmówił jego wszczęcia, pokrzywdzony mógł zaskarżyć to postanowienie do sądu. W przypadku uchylecia postanowienia prokuratora przez sąd i ponownego podjęcia identycznego rozstrzygnięcia przez prokuratora, pokrzywdzony mógł wnieść subsydiarny akt oskarżenia bezpośrednio do sądu. Po nowelizacji droga do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia została wydłużona. Jeśli bowiem prokurator ponownie wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu, postanowienie to winno zostać najpierw zaskarżone do prokuratora nadrzędnego. Dopiero w przypadku wydania przez prokuratora nadrzędnego postanowienia o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora podległego, aktualizuje się prawo pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Rzecznik podkreślił, że zarówno merytoryczna wartość wprowadzonej zmiany, jak i jej uzasadnienie budzi wątpliwości pod kątem konstytucyjnej zasady dostępu do sądu. Przede wszystkim konieczność dwukrotnego (a

²⁹² II.518.1.2019 z 5 maja 2020 r.

²⁹³ Ustawa z 19 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1694).

nie, jak dotychczas, jednokrotnego) zaskarżenia decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania wydłuża cały proces z perspektywy pokrzywdzonego. Nie tylko powoduje to po jego stronie dodatkowe koszty (w szczególności pomocy prawnej, a pamiętać należy, że zgodnie z art. 55 § 2 k.p.k. subsydiarny akt oskarżenia musi być sporządzony przez pełnomocnika profesjonalnego – adwokata lub radcę prawnego) lecz także, w przypadkach skrajnych, może doprowadzić do przedawnienia karalności, w szczególności, jeśli zażalenie dotyczy odmowy wszczęcia postępowania, a zatem nie dochodzi do przedłużenia okresu przedawnienia wynikającego z art. 102 k.k. Nowe brzmienie przepisu pociąga za sobą ponadto niebezpieczeństwo jego instrumentalnego wykorzystania w celu całkowitego uniemożliwienia pokrzywdzonemu wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Jediną cezurą czasową ograniczającą czas rozpoznawania sprawy jest bowiem upływ okresu przedawnienia karalności czynu zabronionego. Co więcej, na żadnym etapie procedowania pokrzywdzony nie będzie mógł skierować do sądu subsydiarnego aktu oskarżenia. Rzecznik zaznaczył także, że w następstwie przyjętych rozwiązań prawnych istotnego uszczerbku doznają uprawnienia pokrzywdzonego w zakresie możliwości uzyskania naprawienia szkody wywołanej przestępstwem, w tym dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia. Rzecznik zwrócił się²⁹⁴ do Marszałka Senatu o rozważenie inicjatywy ustawodawczą, która zmierzałaby do nowelizacji art. 330 § 2 k.p.k. i przywrócenia poprzedniego brzmienia tego unormowania.

W odpowiedzi Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP poinformował²⁹⁵, że Komisja Ustawodawcza skierowała wniosek²⁹⁶ do Marszałka Senatu o podjęcie takiej inicjatywy. Projekt został skierowany do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

c) Kompensata państwowa przyznawana ofiarom przestępstw

W kręgu zainteresowania Rzecznika pozostaje kwestia właściwego uregulowania instytucji kompensaty państwowej dla ofiar niektórych przestępstw. Podstawę prawną przyznawania i wypłacania kompensaty stanowią obecnie przepisy ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych. Zarówno z wpływających do Biura RPO sygnałów od obywateli, jak i z publikacji prasowych można

²⁹⁴ II.518.4.2019 z 13 stycznia 2020 r.

²⁹⁵ Pismo z 25 lutego 2020 r.

²⁹⁶ Druk senacki nr 74.

wysnuć wniosek, że instytucja kompensaty jest wykorzystywana stosunkowo rzadko, na co wpływ mają niektóre unormowania zawarte w powyższej ustawie.

W 2015 r., m.in. w następstwie wystąpień ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca zdecydował o dokonaniu nowelizacji ustawy o kompensacie, aby uczynić ustalony w niej system bardziej efektywnym. Podniesiona została górna granica kwoty kompensaty, wykreślono unormowania, które wykluczały jej przyznanie w niektórych przypadkach umorzenia postępowania, umożliwiono także przyznanie kompensaty w razie niewykrycia sprawcy czynu zabronionego. Co istotne, pokrzywdzony został na mocy nowych unormowań zwolniony od ponoszenia kosztów postępowania przed sądem cywilnym. Wprowadzenie powyższych zmian nie przyczyniło się niestety w znaczący sposób do zwiększenia liczby przyznawanych kompensat ani do podwyższenia ich łącznej wysokości.

W opinii Rzecznika podejmowanie radykalnych reform zmierzających do całkowitego przeobrażenia systemu kompensaty w Polsce nie jest obecnie konieczne. Zasadne jest jednak wprowadzenie pewnych punktowych zmian, które mają realną szansę na zwiększenie skuteczności tego systemu poprzez usprawnienie przyznawania kompensaty i zwiększenie świadomości istnienia takiej możliwości po stronie pokrzywdzonych.

Po pierwsze, mając na uwadze, że kompensata służyć ma wyrównaniu kosztów poniesionych przez pokrzywdzonego w związku z popełnionym przestępstwem, a także utraconego zarobku lub dochodu, istotne jest, aby była ona przyznana możliwie szybko. Jedną z dróg rozwiązania tego problemu jest wprowadzenie maksymalnego terminu rozpoznania sprawy o przyznanie kompensaty. Wprowadzenie stosownej regulacji do ustawy o kompensacie niewątpliwie doprowadziłoby do zwrócenia uwagi sądów na konieczność priorytetowego rozpoznawania tej kategorii spraw.

Po drugie, instytucja zaliczki w kontekście państwowej kompensaty została uregulowana jako zabezpieczenie roszczenia. Zabezpieczenie to obejmuje jednak jedynie tę część kompensaty, która dotyczy pokrycia niezbędnych kosztów leczenia, rehabilitacji lub pogrzebu. Wyłączona jest więc część obejmująca utratę zarobków lub innych środków utrzymania. Tymczasem, w szczególności w przypadku osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą lub utrzymujących się z pracy dorywczej, szkoda na zdrowiu wyrządzona czynem zabronionym może skutkować nagłą i natychmiastową utratą źródła dochodu oraz drastycznym pogorszeniem sytuacji majątkowej takich osób. Zasadnym wydaje się więc umożliwienie dochodzenia takiego zabezpieczenia przez pokrzywdzonego

także w zakresie kompensaty w części odnoszącej się do utraconych zarobków lub innych środków utrzymania (a zatem w pełnym zakresie wynikającym z art. 3 ustawy o państwowej kompensacie).

Rzecznik zaznaczył również, że pomimo iż z legislacyjnego punktu widzenia uregulowanie „zaliczki” na poczet kompensaty w k.p.c. nie budzi zastrzeżeń, rozwiązanie to może przyczynić się do niewielkiej świadomości istnienia tej instytucji wśród pokrzywdzonych, jak też wśród organów orzekających w sprawie jej przyznania. Zasadne jest kompleksowe uregulowanie wszystkich aspektów kompensaty w ustawie o państwowej kompensacie, tym bardziej, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości przewidujące wzór pouczenia dla pokrzywdzonego odsyła jedynie do ustawy o państwowej kompensacie, nie wskazując jednocześnie, że część uregulowań dotyczących wskazanej problematyki umieszczona została w k.p.c. Nieodzownym jest, aby w ustawie o państwowej kompensacie zostało zamieszczone odwołanie do odpowiedniego przepisu k.p.c., które wskazywałoby na możliwość dochodzenia zaliczki na poczet kompensaty w formie zabezpieczenia roszczenia.

Rzecznik zwrócił się do²⁹⁷ Marszałka Senatu RP o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej. W odpowiedzi Senat RP przedstawił projekt²⁹⁸ ustawy o zmianie ustawy. Rzecznik ocenił²⁹⁹ zaproponowane rozwiązania pozytywnie. Jedyne zgłoszoną uwagą był postulat związany z terminem rozpoznania wniosku o "zaliczkę" na poczet kompensaty, który w ocenie Rzecznika powinien być określony tak samo jak obecnie, tj. zgodnie z ogólnymi zasadami rozpoznawania wniosków o zabezpieczenie: bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie tygodnia od dnia wpływu do sądu.

d) Wpływ ograniczeń przemieszczania się na sytuację osób doświadczających przemocy domowej

W wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji Rzecznik zwrócił uwagę na alarmujące dane o gwałtownym wzroście zgłoszeń przypadków przemocy domowej w państwach, które podjęły próby ograniczania rozprzestrzeniania się wirusa zalecając ograniczenie wyjść z domu do niezbędnego minimum. Jak wskazują doświadczenia chińskich organizacji pozarządowych, w okresie obowiązkowej kwarantanny liczba zawiadomień o przypadkach przemocy wzrosła niemal trzykrotnie w porównaniu do

²⁹⁷ II.518.15.2014 z 4 lutego 2020 r.

²⁹⁸ Druk senacki nr 91.

²⁹⁹ II.518.15.2014 z 22 kwietnia 2020 r.

danych dotyczących tego okresu w roku poprzednim. Związek pomiędzy wprowadzeniem środków zaradczych w postaci kwarantanny a gwałtownym wzrostem raportowanych przypadków przemocy odnotowały także organizacje pozarządowe w Stanach Zjednoczonych. Podobne obawy wyrazili także eksperci Federalnego Związku Niemieckich Śledczych, jak również brytyjskich organizacji non-profit.

Rzecznik zwrócił się³⁰⁰ do Komendanta GP o uwzględnienie wpływu stosowanych środków zaradczych na sytuację osób doświadczających przemocy domowej.

e) Projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw

19 maja 2020 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw³⁰¹. W dniu 3 czerwca 2020 r. do Biura RPO wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw zawierający propozycje zmian w przepisach nowelizowanych wyżej opisaną ustawą. W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Rzecznik przedstawił³⁰² uwagi do projektu, który w ocenie Rzecznika dotknięty jest kilkoma wadami mogącymi rodzić kontrowersje w praktyce stosowania projektowanych rozwiązań prawnych.

Jeśli chodzi o projekt nowelizacji ustawy o Policji oraz ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Rzecznik pozytywnie ocenił m.in. zawarte w projekcie spostrzeżenie, że swoistą niekonsekwencją na gruncie nowych przepisów jest umożliwienie osobie stosującej przemoc zabrania przedmiotów osobistego użytku i służących do świadczenia pracy lub będących własnością tej osoby zwierząt domowych jedynie ze wspólnie zajmowanego mieszkania, podczas gdy wydawany wobec takiej osoby nakaz lub zakaz ma obejmować również bezpośrednie otoczenie wspólnie zajmowanego mieszkania. Oczywistym jest, że potrzebne obowiązanemu przedmioty lub należące do niego zwierzęta mogą znajdować się także w przestrzeni bezpośredniego otoczenia mieszkania. Na aprobatę, zdaniem Rzecznika, zasługuje także doprecyzowanie wymogu dotyczącego zawiadomień kierowanych do osób stosujących przemoc w rodzinie, aby były one zrozumiałe, napisane prostym, jasnym językiem.

Wątpliwości Rzecznika wzbudza natomiast jednoznaczne przesądzenie o tym, że osoba stosująca przemoc w rodzinie nie może być obecna przy przesłuchaniu

³⁰⁰ XI.518.13.2020 z 30 marca 2020 r.

³⁰¹ Ustawa z 30 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 956).

³⁰² IV.502.3.2020 z 9 czerwca 2020 r.

przeprowadzanym w trybie nowego art. 15ab ust. 4 ustawy o Policji albo art. 18b ust. 4 ustawy o Żandarmerii Wojsko. Wydaje się, że decyzję o możliwości wzięcia udziału w przesłuchaniu winien móc każdorazowo podjąć odpowiednio funkcjonariusz Policji albo żołnierz Żandarmerii Wojskowej dokonujący przesłuchania.

W opinii Rzecznika projektodawcy trafnie wskazali, że termin na rozpatrzenie zażalenia wniesionego przez obowiązanego, wyznaczony sądowi w art. 15aj ust. 2 ustawy o Policji oraz w lustrzanym przepisie art. 18j ust. 2 o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, jest za długi. Projektowane rozwiązanie wymaga jednak doprecyzowania.

Nie można również tracić z pola widzenia, iż zgodnie z k.p.c. do obliczania terminów określonych w Kodeksie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny w art. 110-116 nie przewiduje w ogóle terminów liczonych w godzinach. Dlatego też ogólne zasady liczenia terminów w procedurze cywilnej nie będą miały w tym przypadku zastosowania. Rodzi to potrzebę unormowania zasad obliczania terminu 48-godzinnego, gdyż ten, jako pewne *novum* w procedurze cywilnej, powinien być dokładnie i precyzyjnie określony.

Zdaniem Rzecznika pod rozwagę projektodawców należy poddać potrzebę dodania do projektu formuły art. 66b pkt 2 k.w. w postaci „postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia w sprawach o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, w tym postanowienia, w którym nakaz lub zakaz, o których mowa w pkt 1, został przedłużony”. Uchwalony art. 66b pkt 2 k.w. będzie wówczas zachowywał spójność z uchwalonym art. 755² § 1 k.p.c.

Wątpliwości Rzecznika budzi w dalszym ciągu wprowadzenie w ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw regulacji przewidzianej w ustępie 3 art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, według której osoba pełnoletnia, która pozostała w mieszkaniu, jest zobowiązana do ponoszenia m.in. czynszu lub kosztów bieżącego zarządzania nieruchomością, chyba że względem niej osoba stosująca przemoc w rodzinie jest obowiązana do świadczeń alimentacyjnych

6. Przewlekłość postępowań

a) Konieczność nowelizacji ustawy lustracyjnej

Rzecznik zwrócił uwagę na problem niepełnego wykonania wyroku³⁰³ Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego licznych przepisów ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów³⁰⁴ (dalej jako: „ustawa”).

Zgodnie z art. 20 ust. 3 i 5 ustawy, postępowanie lustracyjne można wszcząć na wniosek osoby zainteresowanej (tzw. „autolustracja”). Art. 20 ust. 5a ustawy przewiduje z kolei, że w takim przypadku sąd przekazuje oświadczenie lustracyjne do Biura Lustracyjnego lub oddziałowego biura lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej w celu przygotowania postępowania lustracyjnego oraz przedstawienia stanowiska w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą. Przepis ten nie przewiduje jednak żadnego terminu dla IPN na wykonanie tego prawnego obowiązku. W praktyce, czego dowodzą wnioski wpływające do Biura RPO, zajęcie stanowiska przez IPN trwać może wiele miesięcy. Powoduje to konieczność zawieszenia postępowań lustracyjnych toczących się przed sądami powszechnymi oraz prowadzi do ich przewlekłości. Na szczególną uwagę zasługują negatywne konsekwencje dla osoby lustrowanej, która została publicznie pomówiona o fakt pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi (art. 20 ust. 5 ustawy), lecz brak sprawnego działania ze strony IPN uniemożliwia jej wykazanie nieprawdziwości tego pomówienia. Z kolei art. 21b ust. 6 ustawy, wprowadzając możliwość wniesienia kasacji od orzeczenia lustracyjnego, zawęża krąg uprawnionych do tego podmiotów jedynie do Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał obydwa wspomniane przepisy ustawy za sprzeczne z Konstytucją. Trybunał stwierdził w szczególności, że art. 20 ust. 5a ustawy, właśnie w zakresie w jakim nie określa terminu przedstawienia stanowiska w sprawie zgodności oświadczenia z prawdą przez Biuro Lustracyjne IPN, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 Konstytucji w związku z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Z kolei art. 21b ust. 6 ustawy w zakresie, w jakim pozbawia osobę lustrowaną prawa do wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia sądu, został uznany za niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 6

³⁰³ Wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07

³⁰⁴ Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 430)

EKPC. W zakresie tych dwóch przepisów, wyrok Trybunału nie został wykonany. Rzecznik zwrócił się³⁰⁵ do Marszałka Senatu o zainicjowanie kroków legislacyjnych. Pełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem nieodzowne dla zagwarantowania konstytucyjnych praw osób uczestniczących w postępowaniach lustracyjnych.

7. Uczestnictwo w rozprawach. Jawność rozpraw

a) Sposób doręczania pism sądowych w sprawach cywilnych

Nowelizacja przepisów postępowania cywilnego, wprowadzona ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw³⁰⁶, która w zasadniczej części weszła w życie 7 listopada 2019 r., wymaga wypracowania nowych aktów wykonawczych. Jednym z takich aktów jest nowe rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w sprawach cywilnych.

Na mocy art. 15a ustawy z 4 lipca 2019 r. dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 131 § 2 ustawy zmienianej w art. 1 (czyli Kodeksu postępowania cywilnego) zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 131 § 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym utraci moc 7 maja 2020 r.

Rzecznik zwrócił się³⁰⁷ do Ministra Sprawiedliwości o informacje o stanie prac legislacyjnych nad tym rozporządzeniem. Dowiedział się³⁰⁸, że przepis dotyczący odbioru awizowanej przesyłki sądowej w postępowaniu cywilnym przez osobę upoważnioną przez jej adresata był zamieszczony w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw w poprzedniej kadencji Sejmu (uległ dyskontynuacji). Planowane jest ponowne podjęcie prac legislacyjnych w tym zakresie. Dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się³⁰⁹ do Ministerstwa Sprawiedliwości z pytaniem o stan tych prac. W odpowiedzi Rzecznik poinformowany został³¹⁰, że stosowna regulacja została przewidziana

³⁰⁵ II.510.1321.2018 z 2 marca 2020 r.

³⁰⁶ Ustawa z 4 lipca 2019 r. (Dz.U. poz. 1469, ze zm.).

³⁰⁷ IV.511.64.2020 z 9 marca 2020 r.

³⁰⁸ Pismo z 1 czerwca 2020 r.

³⁰⁹ IV.511.64.2020 z 9 listopada 2020 r.

³¹⁰ Pismo z 16 listopada 2020 r.

w projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, który został przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wraz z wnioskiem o wpis do wykazu prac legislacyjnych.

b) Rejestracja przebiegu czynności dowodowych dokonywanych w toku postępowania przygotowawczego

W kręgu zainteresowania Rzecznika pozostaje zagadnienie zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego i zagwarantowania, że orzeczenie sądu w sprawie karnej zostanie wydane na podstawie prawidłowych ustaleń w zakresie okoliczności faktycznych.

Rzecznik zwracał się już do resortu sprawiedliwości z postulującymi rozszerzenie zakresu obowiązku nagrywania toku czynności protokołowanych w postępowaniu karnym (w tym rozpraw i posiedzeń). Rzecznik wskazywał m.in. na fakt, że wprowadzenie obligatoryjności nagrywania dźwięku podczas czynności protokołowanych doprowadziłoby do możliwości pełnego odtworzenia wypowiedzi świadków i toku przeprowadzenia innych dowodów na dalszym etapie postępowania karnego, gdyby zaistniała taka potrzeba. Możliwość taka została przewidziana w art. 147 § 1 k.p.k., zaś przypadki bezwzględnie obligatoryjnego nagrywania wskazuje art. 147 § 2 i 2a k.p.k. Do tego dodać należy przypadek względnej obligatoryjności sporządzenia nagrania wskazany w art. 147 § 2b k.p.k. Mimo upływu dwóch lat, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi Ministerstwa na wskazane wystąpienia.

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. Choć art. 147 § 2b k.p.k. przewiduje, że zasadą jest nagrywanie rozprawy, szeroko zakreślony wyjątek od tej zasady („chyba że jest to niemożliwe ze względów technicznych”) powoduje, że często nagrywanie nie jest prowadzone.

Intencją Rzecznika nie jest zastąpienie w postępowaniu karnym protokołu „tradycyjnego” protokołem elektronicznym na wzór postępowania cywilnego, czy też wykroczeniowego (art. 157 § 1 k.p.c., art. 37 § 2 pkt 1 k.p.s.w.). Nagranie dźwięku stanowiłoby jedynie załącznik do protokołu pozwalający na rozwianie ewentualnych wątpliwości co do jego zgodności z faktycznym tokiem czynności procesowej (art. 147 § 3a k.p.k.). Rzecznik zwrócił się³¹¹ ponownie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do postulatów przedstawionych w poprzednich wystąpieniach RPO w tej sprawie oraz o rozważanie poszerzenia obowiązku nagrywania toku czynności protokołowanych w postępowaniu karnym.

c) Ograniczanie jawności rozpraw i publicznego ogłaszania wyroków

W związku z przedstawieniem w dniu 18 maja 2020 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości rekomendacji umożliwiających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w czasie epidemii SARS-CoV-2, Rzecznik zwrócił uwagę na problemy związane z ograniczeniem jawności rozpraw i publicznym ogłaszaniem wyroków.

Z punktu VI.1. zaleceń wynika zakaz wstępu do budynków sądu osób innych niż wzywane do udziału w posiedzeniu lub też wykazujących inną niezbędną potrzebę. Rekomenduje się wydanie przez prezesów sądów zarządzeń uniemożliwiających lub ograniczających dostęp publiczności do sal rozpraw. Brzmienie powyższych rekomendacji budzi poważne zaniepokojenie Rzecznika z uwagi na ochronę praw obywatelskich. Rzecznik przypominał, iż prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd może być ograniczane na ogólnych warunkach z art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. tajemnica narady sędziowskiej), natomiast jawność rozprawy może być „wyłączona”. „Wyłączenie” to należy uznać za jeden z przejawów ograniczania omawianego prawa, tymczasem nastąpić ono może nie z powołaniem się na ów przepis, lecz na podstawach szczególnych, ujętych w ust. 2 zdanie pierwsze art. 45 Konstytucji. Są to, z jednej strony, warunki bardziej ograniczone niż w ogólnej klauzuli z art. 31 ust. 3 Konstytucji (nie ma tu np. możliwości ograniczeń ze względu na „zdrowie publiczne”), z drugiej jednak strony – występują tu dodatkowe podstawy ograniczeń, nieznane temu pierwszemu wyłączeniu wskazanemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. „ważny interes prywatny”). Jednakże jako *lex specialis*, wyłączanie jawności rozpraw sądowych następować powinno jedynie na podstawie przyczyn wskazanych w art. 45 Konstytucji. Bezwzględna, niedopuszczająca żadnych wyjątków, jawność ogłaszania wyroku (zakaz tajnego wyrokowania czy skazywania)

³¹¹ II.519.1039.2020 z 9 marca 2017 r.

uznać należy jako konieczny element zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynika ona również z uznania wymierzania sprawiedliwości jako funkcji publicznej państwa. W zastanym rozumieniu tej instytucji oznacza ona publiczny charakter tego ogłaszania. Bezspornie, panuje obecnie sytuacja wyjątkowa, która wymaga podjęcia szeregu nadzwyczajnych środków, które mają zapobiec rozprzestrzenianiu się koronawirusa. Zapewnienie pracownikom sądów bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest bardzo ważne, albowiem wartością nadrzędną jest sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jednakże, w opinii Rzecznika, wprowadzone ograniczenie jawności rozpraw i brak możliwości wzięcia przez publiczność udziału w rozprawach sądowych nie może zostać uznane za środek adekwatny i proporcjonalny. Dotychczas wprowadzone etapy znoszenia obostrzeń objęły miejsca, w których gromadzi się znacznie większa liczba osób. Tym samym, brak jest uzasadnionych podstaw, by w celu przeciwdziałania epidemii utrzymać zakaz dostępu publiczności do sal rozpraw. Wobec powyższego, Rzecznik zwrócił się³¹² do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wzięcie pod rozwagę przedstawionych uwag oraz o poinformowanie o zajęтым w niniejszej sprawie stanowisku.

W odpowiedzi Minister zapewnił³¹³, że zgłoszone przez Rzecznika uwagi stanowią ważny głos w dyskusji i jako takie zostaną wzięte pod uwagę w ewentualnych dalszych pracach. Zauważył jednocześnie, iż przedmiotowe zalecenia, wysłane do Prezesów Sądów Apelacyjnych oraz Wojskowych Sądów Okręgowych nie mają charakteru wiążącego, lecz w zamierzeniu swym miały służyć sądom jako wsparcie w rozwiązywaniu problemów, które wynikły z zagrożenia epidemicznego. O ich zastosowaniu decyduje wyłącznie Prezes Sądu, w oparciu o ocenę aktualnej sytuacji na obszarze właściwości podległego mu sądu.

³¹² VII.510.74.2020 z 1 czerwca 2020 r.

³¹³ Pismo z 19 czerwca 2020 r.

Art. 46 – Przepadek rzeczy

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

W 2020 r. do Biura Rzecznika nie wpływały skargi wskazujące na nieprzestrzeganie przez organy władzy publicznej konstytucyjnych warunków regulujących materię 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. Tajemnica telekomunikacyjna

Stanowisko RPO dla SN: dostawca internetu może ujawniać dane abonenta na potrzeby procesu o ochronę dóbr osobistych.

W postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawie zagadnienia prawnego dotyczącego tajemnicy telekomunikacyjnej Rzecznik przedstawił następujące stanowisko³¹⁴: „Podmiot będący świadczeniodawcą usługi dostępu do sieci internet, tj. podmiot związany tajemnicą telekomunikacyjną na podstawie art. 160 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, nie jest uprawniony do odmowy przedstawienia danych osobowych abonenta tej usługi w sprawie o naruszenie dóbr osobistych, jeżeli to właśnie treści prezentowane za pośrednictwem Internetu mogą stanowić podstawę tego naruszenia. W tym przypadku podstawą udostępnienia tych danych na żądanie sądu cywilnego jest art. 159 ust. 2 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego”.

W orzecnictwie sądów prezentowane są różne stanowiska odnośnie dopuszczalności odmowy udzielenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego żądanych przez sąd cywilny danych osobowych abonenta w sprawie o naruszenie dóbr osobistych. **Z jednej strony** wskazuje się na prawo przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do odmowy udzielenia żądanych przez sąd informacji. **Z drugiej strony** przepisy Prawa telekomunikacyjnego i przepisy o ochronie danych osobowych należy interpretować łącznie, mając na uwadze przepisy Konstytucji. Tajemnica komunikowania się w sieciach telekomunikacyjnych sięga tylko do granic kolizji z obowiązującym porządkiem prawnym. Gdy zaś zachodzi podejrzenie sprzeczności z nim, reguła ta musi ulec przed wyższym dobrem. Udostępnienie żądanych danych wydaje się więc możliwe, o ile jest adekwatne do celu i nie narusza innych gwarancji ochronnych.

Zdaniem Rzecznika przyjęcie pierwszej linii orzeczniczej w odniesieniu do spraw cywilnych prowadzi do pozbawienia strony konstytucyjnego prawa do sądu i naruszenia jego konstytucyjnie chronionej prywatności, a zatem wykładnia taka jest sprzeczna z art. 45 ust. 1 oraz 47 Konstytucji. Strona, nie mogąc uzyskać takich danych w inny sposób niż

³¹⁴ VII.501.186.2019 z 4 sierpnia 2020 r., sygn. akt III CZP 78/19.

przez wnioskowanie, by to sąd zobowiązał operatora do przedstawienia koniecznych informacji, nie jest w stanie wykazać naruszenia swojego dobra osobistego. Takie podejście, eliminujące z procesu możliwość skorzystania z pomocy sądu w celu uzyskania dowodu, jest niezgodne z Konstytucją. Oznaczałoby to bowiem, że strona nie mogłaby skutecznie dochodzić ochrony swoich praw opierając się na przepisach dotyczących ochrony dóbr osobistych.

Stanowisko Rzecznika zostało uwzględnione³¹⁵. W ocenie Sądu Najwyższego jeżeli powód w pozwie przeciwko konkretnej osobie zarzucił, że dopuściła się ona naruszenia jego dóbr osobistych przez dokonanie oznaczonych wpisów na forach internetowych, to w razie gdy pozwany zaprzeczy twierdzeniom powoda identyfikującym go jako sprawcy naruszenia, sąd prowadzący postępowanie może zwrócić się do podmiotu świadczącego pozwanemu usługę dostępu do Internetu o informację pozwalającą zweryfikować prawdziwość twierdzenia powoda, na którym oparł żądanie udzielenia mu ochrony w związku z naruszeniem dóbr osobistych. Celem tego wystąpienia nie może być jednak pozyskanie danych osób niezaangażowanych w postępowanie w roli pozwanego, lecz weryfikacja zarzutu powoda sformułowanego w stosunku do konkretnego pozwanego.

2. Tajemnica lekarska po śmierci pacjenta

Rzecznik zgłosił³¹⁶ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej **dotyczącego granic obowiązku konfidencji lekarza po śmierci pacjenta**. W przekazanym Trybunałowi stanowisku Rzecznik wskazał, że:

- art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty³¹⁷, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³¹⁸ (dalej jako: ustawa nowelizująca),
- art. 40 ust. 3a UZL w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej,
- art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³¹⁹, w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 1 ustawy nowelizującej,

³¹⁵ Uchwała SN z 6 sierpnia 2020 r., sygn. akt III CZP 78/19).

³¹⁶ VII.5002.5.2020 z 14 września 2020 r., sygn. akt K 17/20.

³¹⁷ Dz.U. 2015 r. poz. 454 ze zm.

³¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1070.

³¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 186 ze zm.

- art. 14 ust. 4 UPP w brzmieniu nadanym przez art. 3 pkt 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują zastosowania zasady minimalizacji danych w przypadku zwalniania lekarza z obowiązku konfidencji przez osoby bliskie po śmierci pacjenta, oraz w zakresie, w jakim umożliwiają zwolnienie lekarza z obowiązku konfidencji po śmierci pacjenta przez osoby bliskie bez względu na to, czy jest to konieczne dla ochrony przysługujących osobom bliskim praw, są niezgodne z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Rekrutacja do szkół

Szkoły prowadzące rekrutację w pandemii mogły udostępniać listy kandydatów i wyniki w internecie.

Wątpliwości Rzecznika wzbudził przede wszystkim przepis §11b rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej (w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19³²⁰), zgodnie z którym w okresie ograniczenia funkcjonowania szkół, wyniki postępowania rekrutacyjnego podaje się do publicznej wiadomości także na stronach internetowych. Zdaniem Rzecznika rozwiązanie to jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem do prywatności. Jednocześnie Rzecznik wskazał, że kwestie przetwarzania danych osobowych stanowią materię zastrzeżoną dla ustawy. Wynika to zarówno z konieczności zachowania ustawowej formy dla ograniczeń prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki jak i prawa jednostki do nieudostępnienia informacji jej dotyczących, chyba że taki obowiązek wynika z ustawy. Zarówno konstytucyjne zasady ograniczania autonomii informacyjnej jednostki, jak i zasada minimalizacji danych, każą badać każdy proces przetwarzania danych osobowych w celu dobrania środków, które zrealizują założony, dopuszczalnie prawnie cel. Wydaje się, że w wypadku rekrutacji do szkół odpowiednim rozwiązaniem, zapewniającym maksymalną ochronę prywatności byłoby udostępnienie danych jedynie kandydatom (co wydaje się możliwe przy użyciu internetu, jednak bez upubliczniania danych). Można

³²⁰ Rozporządzenie z 20 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 493)

rozważyć rozwiązanie prawne, które będzie przewidywać podanie ich do publicznej wiadomości po otwarciu szkół. Rzecznik zwrócił się³²¹ do Ministra Edukacji Narodowej o wyjaśnienia. Minister poinformował³²², że zakres danych osobowych publikowanych na listach kandydatów ograniczony jest tylko do alfabetycznie uporządkowanej listy imion i nazwisk kandydatów oraz informacji o minimalnej liczbie punktów uprawniających do przyjęcia, bez wskazania kandydata, który daną liczbę punktów uzyskał. Zdaniem Ministerstwa jest to minimalny zakres danych, który zapewnia prawidłową realizację celów i zadań jednostce, przeprowadzającej postępowanie rekrutacyjne. Natomiast szczegółowe informacje dotyczące wyników udzielić może tylko komisja rekrutacyjna.

4. Przekazywanie danych ze spisów wyborców Poczcie Polskiej S.A.

Rzecznik monitorował procedurę organizowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

Niepokój Rzecznika wzbudziły rozsyłane do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wezwanie Poczty Polskiej S.A. do przekazywania spółce danych ze spisu wyborców, o którym mowa w art. 26 § 4 Kodeksu wyborczego. Wzbudziło to kontrowersje i niepokój władz samorządowych oraz obywateli ze względu na brak odpowiednich ram prawnych do przekazywania tych danych. Wnioski Poczty przesyłane były z przywołaniem art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, a także decyzji Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2020 r. dotyczącej podjęcia przez Poczta Polską S.A. czynności niezbędnych do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Zdaniem Rzecznika przepis ten budził poważne wątpliwości w świetle konstytucyjnego prawa do prywatności, pozwalał on bowiem przekazać dane wszystkich obywateli bez odpowiednich zabezpieczeń, z różnych źródeł i w bardzo szeroko zakreślonych celach. Rzecznik zwrócił też uwagę na zabezpieczenie przekazywania danych. Rządowy Zespół CERT Polska wskazał, że w wiadomościach mailowych od Poczty Polskiej brakuje podpisu cyfrowego potwierdzającego tożsamość nadawcy. Wskazuje to, że komunikacja, która miała być oficjalną korespondencją w sprawie wyborów, sprawiała uzasadnione wrażenie ataku phishingowego.

³²¹ VII.501.72.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

³²² Pismo z 20 kwietnia 2020 r.

Zdaniem Rzecznika takie praktyki mają niszczący wpływ na zaufanie do procesu wyborczego i są niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

Rzecznik zwrócił się³²³ do premiera o przesłanie kopii decyzji, na jaką powołuje się Poczta, oraz precyzyjne wskazanie podstawy prawnej dla jej podjęcia. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów poinformowała³²⁴, że we wszelkich kwestiach dotyczących Poczty Polskiej S.A. wystąpienia należy kierować do Ministra Aktywów Państwowych.

- Zobacz też art. 51 Konstytucji: Przekazanie danych z rejestru PESEL Poczcie Polskiej

5. Postępowania w sprawach o ustalenie płci

W prawie polskim, mimo prób legislacyjnych, postulatów Rzecznika i organizacji społecznych, nie ma przepisów regulujących uzgodnienie płci (tj. dokonania odpowiednich zmian prawnych oznaczenia płci i dokumentów, tak aby były zgodne z płcią odczuwaną).

Ustawa o uzgodnieniu płci, uchwalona 10 września 2015 r., nie weszła do porządku prawnego ze względu na weto Prezydenta, które nie zostało odrzucone przez Sejm. Negatywne skutki tej sytuacji są dotkliwe – zwłaszcza dla osób transpłciowych. **Wytoczenie powództwa przeciwko rodzicom** w trybie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego³²⁵, będące rozwiązaniem przyjętym w latach 90. XX w., kiedy to podwaliny dała mu seria orzeczeń Sądu Najwyższego, pozostaje dalece niedoskonałe z perspektywy ochrony praw osób transpłciowych. Jest jednak obecnie jedynym dostępnym sposobem na prawne uzgodnienie płci w Polsce – ważne jest zatem, aby postępowania prowadzone w takim trybie możliwie najpełniej realizowały standard międzynarodowy, w jak najmniejszym stopniu ingerując w prawa jednostki.

Dążąc do jak najpełniejszej ochrony godności i prawa do życia prywatnego osób transpłciowych przechodzących tranzycję, Rzecznik Praw Obywatelskich przygotował w 2020 r. publikację „Postępowania w sprawach o ustalenie płci – przewodnik dla sędziów i pełnomocników”³²⁶. To zwięzłe, ale kompleksowe zestawienie aktualnego orzecznictwa sądów polskich i europejskich w sprawach dotyczących uzgodnienia płci, które kształtuje przyjęty standard ich prowadzenia, wraz z rekomendacjami.

³²³ VII.501.108.2020 z 24 kwietnia 2020 r.

³²⁴ Pismo z 27 kwietnia 2020 r.

³²⁵ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, t.j.)

³²⁶: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Postepowania_w_sprawach_o_ustalenie_plci.pdf.

Postępowania sądowe w indywidualnych sprawach, o których Rzecznik dowiaduje się ze skarg od osób transpłciowych, a których monitorowanie umożliwiło sformułowanie generalnych wniosków i rekomendacji zawartych w publikacji, w niektórych przypadkach wymagają zaangażowania Rzecznika. W jednej ze spraw, do której Rzecznik przystąpił w 2020 r.³²⁷, Sąd I instancji wezwał powódkę do wniesienia o ustanowienie kuratora za jej zmarłego ojca, mimo że jej matka żyła i występowała po stronie pozwanej. Wezwanie to było bezzasadne w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego³²⁸. Ponieważ powódka nie podjęła czynności, do której została wezwana, postępowanie zostało najpierw zawieszone, a następnie umorzone. Rzecznik przystąpił do postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie, z zażalenia powódki na postanowienie o umorzeniu postępowania i przedstawił aktualny standard postępowań w zakresie ustalenia płci, wynikający z orzecznictwa sądów polskich i międzynarodowych. Sąd Apelacyjny uchylił³²⁹ zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, zgodnie z wnioskiem powódki i Rzecznika.

Rzecznik przystąpił też do postępowania przed Sądem Apelacyjnym we Wrocławiu, z apelacji od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu oddalającego powództwo o ustalenie płci, wniesione w oparciu o art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Powód przedstawił w toku sprawy dowody potwierdzające trwałość jego poczucia przynależności do płci męskiej, a pozwani – jego rodzice – uznali powództwo. Jednak w ocenie sądu orzekającego w polskim systemie prawnym brak przepisu prawa materialnego, który umożliwiałby dochodzenie ustalenia płci w drodze powództwa opartego na art. 189 k.p.c. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał m.in., że płeć jest w Polsce rozumiana wyłącznie biologicznie i fizycznie, a na podstawie tego ocenił, że powód jest kobietą, a nie mężczyzną – ponieważ tak wskazują jego cechy fizyczne – a zatem nie jest możliwe sądowe ustalenie, że jest płci przeciwnej. W pisemnym stanowisku procesowym³³⁰ Rzecznik przedstawił standard orzeczniczy sądów polskich i międzynarodowych w zakresie prawa osób transpłciowych do uzgodnienia płci, popierając apelację. Sprawa pozostaje w toku.

³²⁷ XI.501.3.2019 z 14 kwietnia 2020 r.

³²⁸ Wyrok SN z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt III CSK 371/18.

³²⁹ Postanowienie z 29 czerwca 2020 r., sygn. akt VA Cz 248/20.

³³⁰ XI.501.16.2020 z 19 listopada 2020 r.

6. Prawa par tej samej płci – sprawy przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Rzecznik przedstawił opinię *amicus curiae* (tzw. przyjaciela sądu) w trzech sprawach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka dotyczących sytuacji prawnej par tej samej płci w Polsce (Przybyszewska i inni przeciwko Polsce, Szypuła i inni przeciwko Polsce i Formela przeciwko Polsce).

Przedstawił w niej analizę przepisów prawa polskiego oraz sytuacji prawnej i społecznej osób żyjących w jednopłciowych związkach w Polsce w kontekście standardu praw człowieka wynikającego z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału. Nie ulega wątpliwości, że w związku z europejskim konsensusem oraz ugruntowanym orzecznictwem Europejskiego Trybunału, państwa członkowskie Rady Europy są zobowiązane zapewnić parom tej samej płci możliwość legalizacji ich związków. Jeśli państwo nie decyduje się na otwarcie instytucji małżeństwa dla par jednopłciowych, musi wprowadzić alternatywną instytucję związków partnerskich. Jednak polskie przepisy – mimo licznych inicjatyw legislacyjnych – nadal nie przewidują jakiegokolwiek formy instytucjonalizacji związków partnerskich (zarówno dla osób tej samej, jak i różnej płci). Jednocześnie instytucja małżeństwa pozostaje w Polsce dostępna tylko dla osób różnej płci. W ocenie RPO taki stan prawny prowadzi do nieuzasadnionego względami konieczności naruszenia pozytywnego obowiązku państwa wynikającego z art. 8 EKPC. W sposób nieuzasadniony różnicuje to sytuację prawną osób pozostających w trwałym związku jednopłciowym w stosunku do osób pozostających w związku różnej płci, dla których możliwość zawarcia małżeństwa i skorzystania ze związanych z nim uprawnień pozostaje otwarta.

Niezależnie od debaty na temat możliwości wprowadzenia w Polsce małżeństw jednopłciowych, art. 18 Konstytucji nie stoi w ocenie Rzecznika na przeszkodzie w zapewnieniu możliwości prawnej instytucjonalizacji związków jednopłciowych. Wręcz przeciwnie – zarówno art. 18 Konstytucji, wskazujący na szczególną ochronę rodziny, jak i art. 47 Konstytucji, gwarantujący każdemu ochronę prawną życia prywatnego i rodzinnego, zobowiązują państwo do zapewnienia tej ochrony także osobom żyjącym w jednopłciowych związkach. Ich legalizacja stanowiłaby więc realizację unormowań Konstytucji, a nie ich naruszenie.

Ponadto poparcie społeczne dla legalizacji związków osób tej samej płci jest w Polsce wysokie i stale rośnie. Niezależnie od homofobicznych zachowań części

społeczeństwa i niektórych osób publicznych, powielających uprzedzenia i stereotypy na temat osób nieheteroseksualnych, wyniki dwóch różnych badań z 2019 r. wskazują, że ponad połowa Polaków opowiada się za przyznaniem parom jedнопłciowym prawa do zawierania związków partnerskich. Takie zmiany społeczne muszą być zauważane i uwzględniane przez państwo, na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał w swym orzecznictwie.

Rzecznik podkreślił, że nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej par tej samej płci w stosunku do par różnej płci skutkuje ich dyskryminacją pośrednią ze względu na orientację seksualną. Omówił przywileje prawne zastrzeżone w Polsce wyłącznie dla małżonków lub członków najbliższej rodziny, z których osoby żyjące w związkach jedнопłciowych nie mogą w żaden sposób skorzystać.

Jednocześnie Rzecznik zaznaczył, że choć zmiana odpowiednich przepisów – tak aby uprawnienia na gruncie prawa spadkowego, rodzinnego czy też ubezpieczeń społecznych były dostępne dla partnerów nieformalnych, w tym tej samej płci – wpłynęłaby pozytywnie na ich sytuację prawną i pozwoliła uniknąć dyskryminacji, niezmiennie nie stanowiłoby to realizacji obowiązku państwa do zapewnienia ochrony prawa do życia prywatnego i rodzinnego. Ta ostatnia wymaga bowiem zapewnienia prawnego uznania związków jedнопłciowych, np. poprzez instytucjonalizację związków partnerskich.

Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami

1. Rodzice mają prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. 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 nie wpływały w 2020r. skargi wskazujące na trudności z realizacją przez rodziców prawa do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami.

Podjęmowane natomiast indywidualne sprawy dotyczyły nadmiernego reagowania przez funkcjonariuszy Policji (poprzez kierowanie do sądów rodzinnych stosownych wniosków o zastosowanie środków wychowawczych) na przypadki, gdy dzieci poprzez uczestnictwo w demonstracjach realizowały swoje własne przekonania.

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. Zakaz korzystania przez funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa z prywatnych telefonów komórkowych na terenie jednostek penitencjarnych

Funkcjonariusz Służby Więziennej poskarżył się Rzecznikowi na zakaz korzystania przez funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa z prywatnych telefonów komórkowych na terenie jednostek penitencjarnych.

Wnioskodawca przyznał, że zakaz ten jest uzasadniony względami bezpieczeństwa, z drugiej strony jednak powoduje, że pracownicy i funkcjonariusze Służby Więziennej w pracy i na służbie są pozbawieni prawa do kontaktu ze światem zewnętrznym, w tym kontaktu ze swoimi rodzinami. W ocenie wnioskodawcy, zakaz korzystania z telefonów komórkowych wynika z interpretacji, że telefony te są środkami łączności i nie mogą być dostępne dla skazanych, jednak zakaz ich posiadania w stosunku do funkcjonariuszy i pracowników opiera się na braku zaufania do podwładnych. Zauważył on również, że osadzeni w zakładach karnych typu półotwartego i otwartego mają nieskrępowany dostęp do samoinkasujących aparatów telefonicznych, z których mogą korzystać bez żadnej kontroli. Z kolei funkcjonariusze tylko w niektórych jednostkach mają dostęp do telefonów stacjonarnych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że nie istnieją przepisy rangi ustawowej bezpośrednio zakazujące używania telefonów komórkowych przez funkcjonariuszy Służby Więziennej i pracowników więziennictwa. Zakaz ten w istocie wynika z interpretacji pojęcia przedmiotu niedozwolonego, które to pojęcie jest pojemne i niedookreślone. Ponadto zamieszczony on został w akcie rangi podustawowej, tj. w § 2 pkt 24 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu ochrony jednostek. Podkreślenia również wymaga, że nie jest on skierowany wprost do funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa. Tymczasem art. 49 Konstytucji zapewnia wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Ich ograniczenie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Zgodnie zaś z art. 47 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego. Rzecznik zwrócił się³³¹ do Dyrektora

³³¹ WZF.562.1.2018 z 24 listopada 2020 r.

Generalnego Służby Więziennej o zbadanie problemu. Dyrektor poinformował³³², iż dopuszczenie prywatnych telefonów komórkowych wiązać się będzie ze znaczącym zagrożeniem dla bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych i poważnie utrudni realizację zadań postawionych przed Służbą przez ustawodawcę. Osadzeni będą mogli wejść w posiadanie telefonu komórkowego poprzez przejęcie sprzętu np. zagubionego lub skradzionego funkcjonariuszowi lub pracownikowi. Zakłócone też zostałoby działanie wykrywaczy telefonów komórkowych. Jednocześnie Dyrektor podzielił pogląd Rzecznika w kwestii braku klarownych przepisów rangi ustawowej, które nakładałyby na funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa zakaz korzystania w czasie służby lub pracy z prywatnych telefonów komórkowych na terenie jednostek penitencjarnych. Dlatego podczas prac nad projektem zmian w prawie karnym wykonawczym i w ustawie o Służbie Więziennej Centralny Zarząd Służby Więziennej przygotował projekt odpowiednich przepisów w randze ustawowej.

2. Stosowanie kontroli operacyjnej oraz pobieranie danych telekomunikacyjnych przez służby

Przepisy dają Policji oraz innym służbom szerokie uprawnienia w zakresie stosowania kontroli operacyjnej i pobierania danych telekomunikacyjnych.

Aktualne pozostają więc zastrzeżenia Rzecznika dotyczące zagrożeń dla wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się. Wątpliwości w tym zakresie budzi zarówno zakres pozyskiwanych w ten sposób danych o jednostce jak też brak efektywnej i niezależnej kontroli sądowej niejawnego pozyskiwania tych danych.

³³² Pismo z 3 grudnia 2020 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.

Rzecznik w 2020 r. nie podejmował działań o charakterze generalnym związanych z prawem określonym w art. 50 Konstytucji RP. Interweniował natomiast w sprawach indywidualnych związanych z dopuszczalnością przeprowadzania przez prokuraturę czynności zmierzających do **przeszukania w domu sędziego**³³³. Taka interwencja została podjęta przez Rzecznika również w związku z przeprowadzonym przez funkcjonariuszy CBA **przeszukiwaniem mieszkania oraz kancelarii adwokata** w związku z wątpliwościami, czy w toku tych czynności dochowano rygorów dotyczących postępowania z dokumentami stanowiącymi tajemnicę adwokacką oraz tajemnicę obrończą³³⁴.

³³³ Pismo z dnia 28 września 2020 r. (VII.510.118.2020) skierowane do Prokuratora Krajowego

³³⁴ Pismo z dnia 16 października 2020 r. (II.519.1487.2020) skierowane do Szefa CBA

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. Ocena zgodności z Konstytucją artykułu 11c ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej

RPO przystąpił³³⁵ do postępowania w Trybunale Konstytucyjnym ws. ujawnienia list poparcia do KRS i wniósł o jego umorzenie oraz odrzucenie wniosku o wstrzymanie wykonania wyroków i toczących się postępowań.

Postępowanie dotyczyło oceny zgodności z Konstytucją artykułu 11c ustawy o KRS³³⁶ oraz art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej³³⁷. Rzecznik wniósł o umorzenie postępowania w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W razie nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 11c ustawy o KRS rozumiany w ten sposób, że nie daje on podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej w postaci wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata na członka KRS wybieranego spośród sędziów nie jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do ochrony życia prywatnego, prawem do autonomii informacyjnej oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Natomiast art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, rozumiany w ten sposób, że wyrażenie przez sędziego poparcia dla kandydata do KRS ma związek z wykonywaniem przez sędziego wyrażającego takie poparcie funkcji publicznych, a zatem dostęp do takiej informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności tego sędziego, jest zgodny z konstytucyjnym prawem do ochrony życia prywatnego, prawem do autonomii informacyjnej.

³³⁵ VII.6060.43.2019 z 3 stycznia 2020 r., sygn. akt K 21/19.

³³⁶ Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz.U. z 2019 r. poz.84, ze zm.).

³³⁷ Ustawa z 6 września 2011 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 1429).

Rzecznika nie zgadza się z poglądem, że w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do nadania zupełnie nowej treści normatywnej art. 11c ustawy o KRS. Wręcz przeciwnie, sposób rozumienia tego przepisu przyjęty przez sądy administracyjne jest zgodny z jego wykładnią językową i systemową. Niezależnie od intencji ustawodawcy, w treści tego przepisu nie został bowiem sformułowany zakaz udostępnienia informacji publicznej zgodnie z przepisami u.d.i.p. Nie określono w nim również w sposób szczegółowy zasad i trybu udostępniania informacji publicznej, co pozwalałoby uznać, że wyłącza on zastosowanie u.d.i.p zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 tej ustawy. Możliwość udostępnienia wykazu sędziów popierających zgłoszenie kandydata do KRS nie wynika więc z normy wyrażonej w art. 11c ustawy o KRS, ale z przepisów u.d.i.p. Nie jest więc możliwa ocena zgodności tego przepisu z art. 47 i art. 51 Konstytucji.

Rzecznik zauważył, że wniosek złożony w tej sprawie zmierza *de facto* do nadania art. 11c ustawy o KRS treści normatywnej, której przepis ten nie posiada, a nie do wyeliminowania naruszającej standardy konstytucyjne wykładni. Wnioskodawca kwestionuje bowiem niedopatrzenie się przez sądy administracyjne w art. 11c ustawy o KRS normy, której przepis ten w rzeczywistości nie zawiera. Dokonanie kontroli zgodnie z treścią wniosku wymagałoby od Trybunału Konstytucyjnego wykroczenia poza przyznane mu przepisami prawa kompetencje. Wydanie wyroku interpretacyjnego zgodnie z treścią wniosku należy więc uznać za niedopuszczalne.

W ocenie Rzecznika za niedopuszczalne należy również uznać wydanie orzeczenia w zakresie dotyczącym wskazanego jako przedmiot kontroli art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zgodnie z treścią tego artykułu prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Bezsporne jest na gruncie utrwalonego już orzecznictwa sądów administracyjnych, że ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych nie jest możliwe udostępnienie jako informacji publicznej nazwisk obywateli, którzy dokonali zgłoszenia kandydata do KRS w oparciu o art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS. W ocenie Rzecznika nie można jednak uznać, że w identycznym zakresie z ochrony prywatności korzystają sędziowie zgłaszający kandydata w oparciu o art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS. Legitymizują oni bowiem dokonywane przez siebie zgłoszenie autorytetem wynikającym z pełnionej przez siebie funkcji publicznej. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Przekazanie danych z rejestru PESEL Poczcie Polskiej

Przed wyborami planowanymi na 10 maja 2020 r., gdy Poczta Polska nie zdołała zebrać informacji o wyborcach z samorządów³³⁸, Minister Cyfryzacji przekazał jej dane z rejestru PESEL.

Rzecznik z zaniepokojeniem przyjął te informacje. Jako podstawę prawną przekazania danych wskazano art. 99 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARSCoV-2. Rzecznik zauważył, że artykuł ten uniemożliwia zrekonstruowanie normy postępowania organu administracji publicznej bez sięgania do innych norm ustawowych odnoszących się do organizacji wyborów. Tymczasem przepisów, które by na to pozwoliły – o organizacji powszechnego głosowania korespondencyjnego – nie było. Źródłem takich przepisów nie mogła być ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., ponieważ w tym momencie była ona jeszcze procedowana przez Senat. W ocenie Rzecznika brak systemu norm prawa materialnego i proceduralnego dotyczących głosowania korespondencyjnego, uchwalonych zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji mających źródło w Konstytucji powoduje, że przekazanie danych Poczcie Polskiej S.A. narusza konstytucyjną zasady ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki.

Rzecznik zwrócił się³³⁹ do Ministra Cyfryzacji o wskazanie podstawy prawnej podjętych działań. Minister odpowiedział³⁴⁰, że dane zostały przekazane Poczcie Polskiej na mocy ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-19, która weszła w życie w dniu 18 kwietnia 2020 r. Ustawodawca zobligował Ministra Cyfryzacji do przekazania danych z rejestru PESEL w terminie dwóch dni złożenia przez operatora pocztowego wniosku, jeżeli dane te są potrzebne do realizacji zadań związanych z organizacją wyborów Prezydenta RP. Na względzie należy mieć tu decyzję Prezesa Rady Ministrów z 6 kwietnia 2020 r. polecającą Poczcie Polskiej przygotowanie przeprowadzenia wyborów na Prezydenta RP. Ponadto Poczta Polska S.A., zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych z 8 września 2014 r., ma już dostęp do rejestru PESEL, w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy o opłatach abonamentowych.

³³⁸ Patrz – art. 47 Konstytucji: Przekazywanie danych ze spisu wyborców Poczcie Polskiej

³³⁹ VII.501.119.2020 z 30 kwietnia 2020 r.

³⁴⁰ Pismo z 4 maja 2020 r.

Rzecznik zaskarżył czynność polegającą na udostępnieniu przez Ministra Cyfryzacji spółce Poczta Polska S.A. danych osobowych z prowadzonego przez niego rejestru PESEL dotyczących żyjących obywateli polskich, którzy uzyskali pełnoletność dnia 10 maja 2020 r. i których krajem zamieszkania jest Polska. Sprawa jest rozpatrywana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

3. System utrzymania dystansu i ustalania kontaktów zakaźnych w szkołach

Gdyby szkoły miały zaopatrywać się w systemy oceny dystansu i kontaktów zakaźnych, to jak powinien on wyglądać?

Rzecznik od początku epidemii COVID-19 podejmował wiele działań związanych z ochroną praw i włości uczniów i nauczycieli. W związku z rozpoczynającym się rokiem szkolnym 2020/21 oraz decyzją Ministra Edukacji Narodowej o powrocie do stacjonarnego nauczania Rzecznik zwrócił uwagę na doniesienia medialne o technologiach, które mogą zostać wykorzystane przez polskie szkoły do utrzymania dystansu między uczniami oraz ustalania kontaktów zakaźnych.

Opisany system miał mierzyć uczniom temperaturę, kontrolować dystans między uczniami podczas przerw i przypominać im o regularnym myciu rąk. Z informacji dostępnych w materiałach producenta wynikało, że przetwarzał dane osobowe uczniów i nauczycieli. Ponieważ wdrażanie tego rodzaju rozwiązań może się okazać konieczne, zasadne byłoby podjęcie działań systemowych w tym zakresie. Prywatność jednostki jest wartością chronioną konstytucyjnie. Warto przy tym zauważyć, że w art. 51 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca wprowadził szczególne wymogi dla przetwarzania danych przez władze publiczne. Dla przetwarzania danych uczniów i nauczycieli powinna istnieć wyraźna podstawa ustawowa zawierająca odpowiednie gwarancje uwzględniająca specyfikę nowego narzędzia, które może okazać się bardziej inwazyjne niż np. monitoring wizyjny. Nieznany jest też wpływ tak inwazyjnej obserwacji na rozwój psychiczny uczniów.

Rzecznik zwrócił się³⁴¹ do Ministra Cyfryzacji o informacje. Dowiedział się³⁴², że Ministerstwo Cyfryzacji nie analizowało dotychczas opisanej w mediach aplikacji. Resort zgadza się jednak, że do tego typu rozwiązań powinno się podchodzić z ostrożnością i po stosownej analizie. Gdyby Minister Edukacji Narodowej rozważał wykorzystanie narzędzi

³⁴¹ VII.501.241.2020 z 11 września 2020 r.

³⁴² Pismo z 18 września 2020 r.

technologicznych w celu zwiększenia bezpieczeństwa zdrowotnego uczniów i nauczycieli, to z całą pewnością uzyska pomoc resortu cyfryzacji.

4. Rekrutacja do szkół

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

5. Skarga nadzwyczajna RPO w sprawie braku przyznania zadośćuczynienia za naruszenie prawa do prywatności przez sąsiedzki monitoring

Małżeństwo zamontowało na częściach wspólnych budynku mieszkalnego trzy kamery monitoringu wizyjnego, nie konsultując tego z sąsiadami, choć kamery obejmowały także część ich nieruchomości. Skarga nadzwyczajna RPO w SN.

Sąsiedzi nie mogli pogodzić się z tym, że ich wizerunek może być utrwalany i oglądany, dlatego wnieśli sprawę do sądu. Powództwo zostało prawomocnie oddalone. Sąd uznał, że doszło do naruszenia dóbr osobistych powodów, jednak nie może to automatycznie uzasadniać zasądzenia zadośćuczynienia. Aby było to możliwe, konieczne jest wystąpienie krzywdy. Nie można zaś stwierdzić, aby sam fakt świadomości zainstalowania kamer na nieruchomości prywatnej był źródłem krzywdy w stopniu uzasadniającym zadośćuczynienie. Sąd zaznaczył też, że obecnie monitoring wizyjny funkcjonuje powszechnie w przestrzeni publicznej, na ulicach, parkach czy też w sklepach, galeriach handlowych, urzędach. Skoro wszędzie tam powodowie są zapewne utrwalani na monitoringu, który może zostać odtworzony i odsłuchany przez osoby trzecie, to trudno uznać, że nagranie powodów na monitoringu zainstalowanym na nieruchomości prywatnej, o którego istnieniu wiedzieli, mogło wpłynąć na komfort ich życia i naruszać dobra osobiste w tak znaczący sposób, że uzasadniałoby to przyznanie im zadośćuczynienia. Nie ma dowodów, że zainstalowanie kamer wywołało znaczący, negatywny wpływ na życie powodów i mogło być źródłem dotkliwych cierpień. Wszystkie opisane przez nich sytuacje mogły mieć przecież miejsce i w przestrzeni publicznej. Ponadto powodowie sami dopuścili się naruszeń dóbr osobistych pozwanych.

Wnosząc skargę nadzwyczajną Rzecznik stwierdził, że sąd wadliwie ocenił, iż zadośćuczynienie nie należy się powodom z uwagi na wzajemność dokonywanych naruszeń wobec konfliktu między stronami. W orzecznictwie dominuje stanowisko, że w razie wzajemnego naruszenia dóbr osobistych roszczenia nie znoszą się wzajemnie. Nie

wiadomo zaś, dlaczego instalacja kamer ma być usprawiedliwiona późniejszą sprzeczką, której finałem była sprawa karna. Zasady zasądzenia zadośćuczynienia w sprawach dotyczących dóbr osobistych nakazują ich relatywizację do wagi i sposobu naruszenia. Art. 448, jak i inne przepisy kodeksu cywilnego, jest poddawany ciągłej interpretacji w odniesieniu do zmieniającej się rzeczywistości. Najlepszym tego przykładem jest właśnie naruszenie prywatności, w tym danych osobowych, których ochrony – przed wejściem w życie RODO – można było się domagać jedynie w drodze ochrony dóbr osobistych.

Obecnie powodowie mogliby skorzystać z łatwiejszej drogi. Zgodnie z RODO każdy, kto poniósł szkodę majątkową lub niemajątkową w wyniku naruszenia rozporządzenia, ma prawo uzyskać od administratora lub podmiotu przetwarzającego odszkodowanie za poniesioną szkodę.

O tym, jaki charakter ma ingerencja w prywatność, świadczy stanowisko Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 11 grudnia 2014 r. (C-212/13). Uznał on, że wykorzystywanie systemu kamer przechowującego zapis obrazu osób na sprzęcie nagrywającym w sposób ciągły, takim jak dysk twardy, zainstalowanego przez osobę fizyczną na jej domu rodzinnym w celu ochrony własności, zdrowia i życia właścicieli domu, który to system monitoruje również przestrzeń publiczną, nie stanowi przetwarzania danych w trakcie czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze.

Prywatność jest zatem prawem bardzo silnie chronionym, a ingerencję w nią dopuszcza się jedynie w wyjątkowych przypadkach. Na pewno nie jest dozwolone ingerowanie w taki sposób, jak zrobił to powód. Nie ma też możliwości odmowy rekompensaty szkody z uwagi na zachowanie poszkodowanego, które nie wiąże się z naruszeniem, jakiego dopuścili się pozwani.

Rzecznik podkreśla, że sąd nie powinien był podnosić argumentu odwołującego się do monitoringu w przestrzeni publicznej. Świadczy to tylko o niezrozumieniu przez sąd, czym jest sfera prywatności na własnej posesji, a czym – w przestrzeni publicznej. Tymczasem zupełnie inaczej należy oceniać proporcjonalność ingerencji w prywatność na obszarach w pełni publicznych, inaczej na obszarach, do których dostęp ma ograniczona liczba osób (np. zakład pracy), a jeszcze inaczej (i to najbardziej rygorystycznie) – będących własnością prywatną. W tym przypadku monitorowanie może być dopuszczalne zupełnie wyjątkowo.

Skarga nadzwyczajna oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

6. Ujawnianie danych osobowych w elektronicznych księgach wieczystych

Sama znajomość numeru księgi wieczystej pozwala dziś na ustalenie danych osobowych wszystkich współużytkowników wieczystych, a więc w praktyce – wszystkich sąsiadów.

Od początku funkcjonowania systemu elektronicznych ksiąg wieczystych do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zakresu zamieszczanych w księgach informacji, stanowiących szczegółowe dane osobowe – dostępne każdemu, kto przegląda księgę wieczystą poprzez sieć internetową. Skargi obywateli kierowane do Rzecznika dotyczyły zamieszczania w księdze wieczystej informacji o numerze PESEL oraz imion rodziców właściciela, a także innych osób, których prawa czy roszczenia ujawnione są w księdze. Zdaniem osób zgłaszających ów problem Rzecznikowi, powszechny dostęp do tak szczegółowych danych nie wydaje się celowy. Problemem jest tu nie tylko potrzeba ochrony prywatności jako takiej: dostęp do tak szczegółowych danych osobowych może ułatwiać kradzież tożsamości, i wykorzystanie danych w celach sprzecznych z prawem.

Mimo interwencji Rzecznika³⁴³, Ministerstwo Sprawiedliwości nie podjęło żadnych kroków zmierzających do ograniczenia zakresu danych osobowych ujawnianych w elektronicznych księgach wieczystych, tłumacząc to adekwatnością owej regulacji do wymogów obrotu prawnego. Wydaje się jednak, że problem ten należy rozważyć ponownie w kontekście przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Artykuł 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia wprowadza zasadę minimalizacji danych, w istocie swej tożsamą z zasadą niezbędności udostępniania danych, o której mowa w art. 51 ust. 2 Konstytucji. W tym wypadku należy jednak wziąć dodatkowo pod uwagę szczególną regulację dotyczącą krajowego numeru identyfikacyjnego, zawartą w art. 87 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem, państwa członkowskie mogą określić szczególne warunki przetwarzania krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym. W takim przypadku krajowego numeru identyfikacyjnego lub innego identyfikatora o zasięgu ogólnym używa się wyłącznie z zachowaniem odpowiednich zabezpieczeń praw i wolności osoby, której dane dotyczą, które przewiduje rozporządzenie.

³⁴³ IV.520.2.2014 z 24 czerwca 2014 r.

Rzecznik zapytał³⁴⁴ Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, czy w pracach UODO pojawił się również problem zakresu danych osobowych ujawnianych w księgach wieczystych oraz o przedstawienie swojego stanowiska w sprawie. Prezes odpowiedział³⁴⁵, że w przyjętym modelu funkcjonowania ksiąg wieczystych, do których dostęp jest możliwy za pośrednictwem internetu, podstawowym gwarantem ochrony informacji jest ograniczenie dostępu do numeru księgi wieczystej. Prezes UODO podejmował szereg działań mających ograniczyć dostęp do numeru księgi wieczystej – pisma i wystąpienia w tej sprawie były kierowane m.in. do Ministra Sprawiedliwości, Ministra Rozwoju oraz Głównego Geodety Kraju.

7. Domaganie się przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kopii dokumentacji medycznej w procedurze dostępu do informacji niejawnych

Funkcjonariusze ABW żądają udostępnienia na potrzeby postępowania sprawdzającego kopii całości dokumentacji medycznej dotyczącej pacjentów leczonych psychiatrycznie.

Do Rzecznika zwracali się lekarze psychiatry w sprawie żądania od nich informacji o pacjentach na potrzeby prowadzonego przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w trybie ustawy o ochronie informacji niejawnych postępowania sprawdzającego.

Postępowanie to przeprowadza się w celu ustalenia, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy prawnie chronionej. W toku poszerzonego postępowania sprawdzającego ustala się (art. 24 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych), czy istnieją wątpliwości dotyczące informacji o chorobie psychicznej lub innych zakłóceniach czynności psychicznych ograniczających sprawność umysłową i mogących negatywnie wpłynąć na zdolność osoby sprawdzanej do wykonywania prac związanych z dostępem do informacji niejawnych, a także czy istnieją wątpliwości dotyczące uzależnienia od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych. Z przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wynika natomiast, że osoby wykonujące czynności wynikające z tej ustawy są obowiązane do zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym powezmą wiadomość w związku z wykonywaniem tych czynności. Przepis ten jest ściśle związany z art. 13 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta stanowiącym, że **pacjent ma prawo do**

³⁴⁴ IV.520.1.2020 z 4 lutego 2020 r.

³⁴⁵ Pismo z 20 lutego 2020 r.

zachowania w tajemnicy przez osoby wykonujące zawód medyczny, w tym udzielające mu świadczenia zdrowotnego, informacji z nim związanych, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu medycznego. Jednakże w myśl art. 50 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego od obowiązku zachowania tej tajemnicy osoby takie są zwolnione w stosunku do ABW i jej pisemnie upoważnionych funkcjonariuszy w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania sprawdzającego na podstawie przepisów o ochronie informacji niejawnych. Rzecznik zauważył, że ustawowe upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego nie obejmuje dostępu do informacji dotyczących samego przebiegu procesu leczenia oraz stosowanych przez psychiatrę metod leczenia. Pomimo to, jak wynika z przekazywanych Rzecznikowi informacji, funkcjonariusze ABW żądają udostępnienia na potrzeby prowadzonego postępowania sprawdzającego kopii całości dokumentacji medycznej dotyczącej pacjentów leczonych psychiatrycznie.

Rzecznik zwrócił się³⁴⁶ do Szefa ABW o wyjaśnienia. Zastępca Szefa ABW poinformował³⁴⁷, że **żądania ABW ma nie tylko oparcie w przepisach, ale także znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych**, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁴⁸. Jak wskazano, zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych osoba sprawdzana wypełnia ankietę bezpieczeństwa osobowego, która jest obligatoryjną częścią postępowania sprawdzającego, a zgoda w niej wyrażona spełnia warunek, o którym mowa w art. 24 ust. 8 tejże ustawy. Ponadto uzasadniano, że w toku poszerzonego postępowania sprawdzającego ustala się nie tylko, czy występują wątpliwości związane ze stanem zdrowia osoby sprawdzanej, tj. dotyczące informacji o chorobie psychicznej lub innych zakłóceniach czynności psychicznych ograniczających sprawność umysłową i mogących negatywnie wpłynąć na zdolność osoby sprawdzanej do wykonywania prac związanych z dostępem do informacji niejawnych (art. 24 ust. 3 pkt 2 ustawy) oraz dotyczące uzależnienia od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych (art. 24 ust. 3 pkt 3 ustawy), ale również inne wątpliwości, o których mowa w art. 24 ust. 2 i 3 ustawy, a w szczególności dotyczące ukrywania lub świadomego niezgodnego z prawdą podawania w ankiecie bezpieczeństwa osobowego lub postępowaniu sprawdzającym przez osobę sprawdzaną informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych (art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy). W celu zaś wyjaśnienia ww.

³⁴⁶ VII.520.20.2018 z 3 listopada 2020 r.

³⁴⁷ Pismo z 12 listopada 2020 r.

³⁴⁸ Wskazano na wyrok WSA z dnia 1 marca 2016 roku, sygn. akt II SA/Wa 1367/15, wyrok NSA z dnia 26 października 2016 roku, sygn. akt I OSK 1884/16.

wątpliwości, np. czy osoba sprawdzana udzieliła prawdziwej odpowiedzi zarówno na pytania 2-7 cz. V ankiety bezpieczeństwa osobowego, jak również prawdziwej odpowiedzi na ewentualne inne pytania, które osobie sprawdzanej musiały zostać zadane już w trakcie postępowania z uwagi na ustalenia sprawdzeń w ewidencjach i kartotekach, dokonanych w toku tegoż postępowania, niezbędne jest uzyskanie przez ABW nie tylko informacji o fakcie leczenia i ewentualnie dokonanym rozpoznaniu (klasyfikacji rozpoznanego schorzenia wg Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób ICD-10), ale również szczegółach dotyczących przebiegu leczenia psychiatrycznego (w tym uzależnień) wraz z kopią dokumentacji medycznej (mających najwyższą wartość dowodową) – w szczególności wywiadu lekarskiego w trakcie pierwszej wizyty, a także informacji, na czym polegała udzielona pomoc lekarska (udział w terapii, skierowanie do leczenia szpitalnego, w jakim okresie, itp.), czy wystawiono zwolnienie lekarskie – jeśli tak, to na jaki okres i czy zwolnienie to zostało wystawione przez lekarza psychiatrę". Podkreślano, że **interes publiczny utożsamiany w tym przypadku z interesem ochrony informacji niejawnych, winien mieć pierwszeństwo przed innymi, prawnie chronionymi interesami**. Natomiast przepisy prawa, na podstawie których funkcjonariusze ABW wykonują czynności w ramach prowadzonych postępowań sprawdzających, są powszechnie dostępne i zapewne znane osobom sprawdzanym, bez których zgody żadne postępowanie sprawdzające nie może być prowadzone, a po ewentualnym wycofaniu takiej zgody – jest ono niezwłocznie umarzane.

Rzecznik nie podziela poglądów zawartych w udzielonej mu odpowiedzi.

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 wydrzeć z kraju ani zakazać mu powrotu do kraju.*
5. *Osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe.*

1. Zakaz wstępu do lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych i zamknięciu parków narodowych

Poważne zastrzeżenia obywateli budziło prawne umocowanie zakazów wstępu do lasów i parków narodowych wprowadzonych wiosną 2020 r.

Rzecznik zauważył, że przepisy, na które powoływały się w komunikatach Lasy Państwowe i poszczególne parki narodowe, nie mogą stanowić podstawy prawnej dla odebrania obywatelom dostępu do dóbr naturalnych, jakimi są lasy i tereny wchodzące w skład parków narodowych.

W ocenie Rzecznika jedyną podstawą dla wprowadzenia okresowego zakazu wstępu do lasu może być zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, duże zagrożenie pożarowe czy wykonywanie zabiegów gospodarczych związanych z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna (przesłanki z art. 26 ust. 3 ustawy o lasach). Rzecznik wskazał też, że możliwość wprowadzenia ograniczenia w poruszaniu się przewiduje ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, na drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia lub Prezesa Rady Ministrów (o czym stanowią odpowiednio art. 46 ust. 4, a następnie art. 46 a i 46 b tej ustawy). Tymczasem decyzja o zakazie wstępu do lasów i zamknięciu parków narodowych, nie została podjęta w formie i sposobie mieszczącym się w obowiązującym porządku prawnym.

Rzecznik zwrócił się³⁴⁹ do Ministra Środowiska o uchylenie pozbawionych podstaw prawnych decyzji, wprowadzających generalne zakazy wstępu na tereny leśne pozostające w zarządzie Lasów Państwowych oraz na tereny parków narodowych.

³⁴⁹ V.7200.12.2020 z 7 kwietnia 2020 r.

2. Powszechny zakaz przemieszczania się na obszarze Rzeczypospolitej

Zakazy przemieszczania się wprowadzane w 2020 r. rozporządzeniami w sposób oczywisty naruszały art. 52 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wolność poruszania się może podlegać wyłącznie ograniczeniom określonym w ustawie.

Tymczasem zakazy przemieszczania się osób na obszarze Polski ogłaszane były kolejnymi rozporządzeniami Ministra Zdrowia oraz Rady Ministrów, na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Rzecznik zauważył, że upoważnienia ustawowe zawarte w art. 46b tej ustawy uprawniają Radę Ministrów tylko do uregulowania w rozporządzeniu określonego sposobu przemieszczania się oraz ustanowienia nakazu lub zakazu przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach. Ustawa nie daje podstaw do wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się. Stosownie do art. 52 ust. 3 Konstytucji RP wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie. Ten warunek formalny dotyczy także stanu epidemii. Nie może więc wolność poruszania się, bez wyraźnego przepisu ustawy, podlegać reglamentacji bądź wyłączeniu w akcie wykonawczym.

Rzecznik zwrócił się z tym do Prezesa Rady Ministrów³⁵⁰. Odpowiedzi udzielił Minister Zdrowia, który wskazał³⁵¹, że konstrukcje prawne zawarte w ustawie epidemicznej są przedmiotem analiz, a stanowisko Rzecznika jest istotnym głosem w dyskusji nad zmianami w tym zakresie. Głos ten jednak nie został uwzględniony, skoro przed Bożym Narodzeniem 2020 r. władze zakazały obywatelom przemieszczania się w rozporządzeniu³⁵².

³⁵⁰ VII.565.461.2020 z 4 czerwca 2020 r.

³⁵¹ Pismo z 29 czerwca 2020 r.

³⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 2316 ze zm.)

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. Organizacja nauki religii w szkołach i przedszkolach

W związku z obowiązującymi w niektórych szkołach obostrzeniami związanymi z sytuacją epidemiologiczną, uczniowie nieuczęszczający na lekcje religii pozostawali podczas tych zajęć w klasach, bo nie można im było inaczej zapewnić opieki.

W ocenie Rzecznika taka sytuacja prowadzi do naruszenia konstytucyjnej wolności sumienia i wyznania tych uczniów. Problemu nie byłoby, gdyby – jak postulują obywatele we wnioskach do Rzecznika – lekcje religii były na pierwszych bądź ostatnich godzinach lekcyjnych. Rodzice, których dzieci nie uczęszczają na te lekcje religii, zwracają oni uwagę na uciążliwość oczekiwania na dalsze zajęcia na tzw. okienkach oraz pojawiające się u ich dzieci poczucie wykluczenia w związku z koniecznością spędzania tych godzin np. na świetlicy bądź w bibliotece.

Rozporządzenie MEN nie wskazuje, że lekcje religii i etyki powinny być organizowane na pierwszych i ostatnich godzinach lekcyjnych. Nie zakazują jednak tego – wprost przeciwnie – z całości regulacji wykładanej w świetle postanowień Konstytucji oraz standardów międzynarodowych można wywieść zalecenia konstruowania planu zajęć

w taki sposób, aby lekcje religii organizowane były w sposób zapewniający poszanowanie praw wszystkich uczniów. W ocenie Rzecznika postulowana zmiana organizacji lekcji religii mogłaby się przyczynić do poprawy sytuacji uczniów rezygnujących z udziału w tych zajęciach, bez jednoczesnej ingerencji w wolność sumienia i wyznania uczniów z nich korzystających.

Rzecznik zwrócił się³⁵³ do Ministra Edukacji Narodowej o rozważenie tej kwestii. Minister poinformował³⁵⁴, że każdy zgłoszony (do Ministerstwa lub kuratora oświaty) przypadek nieprawidłowości w organizacji lekcji religii lub etyki, byłby wyjaśniany na miejscu, w szkole. Jednak MEN nie dostawał takich skarg. Sporadycznie tylko zdarzają się pytania (głównie telefoniczne lub mailowe) rodziców o zasady organizowania tych zajęć w szkołach czy przedszkolach, o zasady ich oceniania czy o opiekę podczas religii dla uczniów niebiorących udziału w tej nauce. W opinii Ministra przepisy dotyczące nauczania religii i etyki w szkołach publicznych odpowiadają standardom, jakie określa orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

2. Wzór dokumentów paszportowych

W roku 2020 obywatele nadal skarżyli się Rzecznikowi, że umieszczenie dewizy „Bóg, Honor, Ojczyzna” na stronie personalizacyjnej paszportu ingeruje w ich wolność sumienia i wyznania.

Wnioskodawcy pytali o przysługujące im środki prawne pozwalające na uzyskanie paszportu bez dewizy wpisanej w obręb twarzy. Wynika stąd, że w odbiorze społecznym nowy wzór paszportu w dalszym ciągu budzi kontrowersje.

W korespondencji z 2019 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podnosiło, że „na żadnym etapie prac nad tym projektem nie zgłoszono uwag dotyczących dewizy Bóg, Honor, Ojczyzna”. Ministerstwo poinformowało również, że „mając na względzie wymogi procesu opracowywania wzorów dokumentów paszportowych, w tym skomplikowane procesy technologiczne związane z jego wytwarzaniem i personalizacją”, nie są planowane prace nad zmianą nowych wzorów książeczek paszportowych. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że Ministerstwo nie odniosło się do kwestii stanowiącej istotę niniejszej sprawy, jaką jest związek umieszczenia wskazanej dewizy w tak szczególnym miejscu jak obręb twarzy. Rzecznik zapytał³⁵⁵ ministra Spraw Wewnętrznych

³⁵³ VII.5600.32.2019 z 5 października 2020 r.

³⁵⁴ Pismo z 9 listopada 2020 r.

³⁵⁵ VII.534.20.2018 z 9 października 2020 r.

i Administracji, czy uwagi RPO zostaną uwzględnione w razie ustalania nowego wzoru paszportu. Odpowiedzi w 2020 r. nie dostał.

3. Naruszenie wolności uzewnętrzniania religii w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Ograniczenia w sprawowaniu kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych miejscach kultu religijnego, były w pandemii wydawane rozporządzeniami.

Rzecznik zwrócił na to uwagę w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów³⁵⁶. Przepisy tych rozporządzeń wkraczały w konstytucyjną sferę wolności religii. Zdefiniowana w art. 53 ust. 2 Konstytucji RP wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy. Nie wystarczy więc sama przesłanka legalności materialnej w postaci ochrony zdrowia ludności w związku ze stanem epidemii, konieczne jest, aby ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii nastąpiło w ustawie. Stąd też wprowadzane rozporządzeniami ograniczenia w korzystaniu z wolności uzewnętrzniania religii, nie zostały uczynione, tak jak tego wymaga art. 53 ust. 5 Konstytucji RP, w drodze ustawy, lecz wyłącznie w drodze rozporządzenia. Naruszają one także art. 46 i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wykraczając poza granice zawartych w tych przepisach upoważnień ustawowych, nie dających organom wykonującym te upoważnienia umocowania do uregulowania w rozporządzeniu materii wolności publicznego uzewnętrzniania religii.

³⁵⁶ VII.565.461.2020 z 4 czerwca 2020 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. Projekt ustawy o uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych

Trybunał Konstytucyjny uznał w 2016 r. przepisy o Radzie Mediów Narodowych za niekonstytucyjne. Od tego czasu Rzecznik zabiega o ich zmianę.

W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Rzecznik pozytywnie ocenił³⁵⁷ inicjatywę ustawodawczą: projekt uchylenia ustawy o Radzie Mediów Narodowych byłoby wykonaniem wyroku³⁵⁸ Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 13/16. Senat przyjął projekt ustawy w grudniu 2020 r.

W 2016 r. TK uznał m.in., że niekonstytucyjne jest całkowite wyłączenie udziału Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z procedury obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji i przekazanie jej prerogatyw Radzie Mediów Narodowych³⁵⁹. Senacki projekt ustawy znosi ustawę o RMN. KRRiT miałaby powołać członków rad nadzorczych i zarządów jednostek publicznej radiofonii i telewizji w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. W ocenie Rzecznika, w celu zagwarantowania procedur wypełniających obowiązujący standard konstytucyjny, warto byłoby jednak rozszerzyć projekt o przywrócenie również poprzedniego modelu konkursowego trybu wyboru rad nadzorczych oraz członków zarządu, kadencyjności zarządów oraz procedury uchwalania statutu spółek publicznej radiofonii i telewizji. Projekt mógłby być też przyczynkiem do rozważenia wdrożenia dyrektywy³⁶⁰ o audiowizualnych usługach medialnych Parlamentu Europejskiego i Rady (UE). Zgodnie z nią państwo członkowskie wyznacza jedną lub kilka krajowych władz lub organów regulacyjnych i zapewnia, by były one prawnie odrębne od rządu i funkcjonalnie niezależne od władz i od wszelkich innych podmiotów publicznych lub prywatnych. Takim właśnie organem jest KRRiT.

- Zobacz też – art. 14 Konstytucji.

³⁵⁷ VII.071.24.2020 z 9 lipca 2020 r.

³⁵⁸ Wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt K 13/16.

³⁵⁹ Ustawa z 22 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 929).

³⁶⁰ Dyrektywa 2018/1808 z 14 listopada 2018 r.

2. Walka z dezinformacją w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2.

W czasie pandemii kluczowa dla bezpieczeństwa publicznego i prawa obywateli do rzetelnej informacji staje się kwestia walki z dezinformacją.

Dezinformacja jest nie tylko zagrożeniem dla debaty publicznej, a zatem dla konstytucyjnie chronionej wolności słowa i prawa do informacji, ale także dla demokratycznego państwa prawnego, a w czasach pandemii – także dla bezpieczeństwa publicznego. W ocenie Rzecznika media publiczne muszą być w tym zakresie gwarantem profesjonalizmu i rzetelności przekazu. Rzecznik zwrócił uwagę na dokument Komisji Europejskiej, z którego wynika, iż rosyjskie media przeprowadziły „znaczącą kampanię dezinformacyjną” przeciwko krajom UE, aby wykorzystać epidemię, wywołać panikę i nieufność. Tego rodzaju działania w ciągu ostatnich lat, szczególnie na arenie międzynarodowej, miały ogromny wpływ na prawa i wolności obywatelskie. Problem dostrzegły również same platformy społecznościowe, które regularnie podejmowały działania by wyeliminować fałszywe konta z ich portali. Tworzenie fałszywych kont i rozprzestrzenianie fałszywych informacji jest obecnie jedynym z największych wyzwań w zakresie wolności słowa w debacie internetowej.

Rzecznik zwrócił się³⁶¹ do p.o. Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej i Prezesa Zarządu Polskiego Radia o uwzględnienie tych informacji przy podejmowania decyzji o emisji materiałów dotyczących pandemii. Prezes Zarządu-Redaktor Naczelny Polskiego Radia poinformował³⁶² Rzecznika, że Zarząd Polskiego Radia będzie zwracać uwagę na zapewnienie jak najwyższego poziomu rzetelności i profesjonalizmu emitowanych programów informacyjnych. Ponadto, podzielił stanowisko Rzecznika, że dezinformacja w warunkach pandemii stanowi zagrożenie dla konstytucyjnych praw i wolności.

Na konieczność przeciwdziałania dezinformacji ws. leczenia koronawirusa, która jest rozpowszechniana w sieci, wskazywała Naczelna Rada Lekarska. Samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów stara się powstrzymać to wysoce szkodliwe zjawisko. NRL podziękowała też za inicjatywę Rzecznika w tej sprawie. **Rzecznik spytał bowiem o nią główne platformy społecznościowe: Twittera, Google’a Poland, Facebooka czy Wykop.pl.** W przesłanych odpowiedziach portale przedstawiły swoje zaktualizowane polityki dotyczące zwalczania fałszywych informacji w sieci

³⁶¹ VII,564.30.2020 z 19 marca 2020 r.

³⁶² Pismo z 31 marca 2020 r.

3. Wolność wypowiedzi pracowników Polskiego Radia oraz Telewizji Polskiej

Prezes Polskiego Radia wydał zarządzenia³⁶³ w sprawie kontaktów pracowników oraz współpracowników Polskiego Radia z mediami, które przewiduje m.in. zakaz wypowiedzi do mediów bez uzgodnienia z rzecznikiem prasowym i uzgodnienia tematów rozmowy. Analogiczny problem został dostrzeżony przez Rzecznika w klauzulach umownych zawieranych przez Telewizję Polską z aktorami.

Tego typu regulacje budzą zaniepokojenie Rzecznika, zwłaszcza pod kątem ich potencjalnej niezgodności z obowiązującymi konstytucyjnymi i europejskimi standardami wolności wypowiedzi. Zarządzenie Prezesa bardzo głęboko ingeruje w wolność wypowiedzi pracowników Polskiego Radia. Rzecznik zauważył, że prawo pracownika do krytycznej oceny pracodawcy nie może budzić wątpliwości jako element przysługujący każdemu i zagwarantowanej w Konstytucji wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Podkreślenia wymaga również fakt, że pracownicy Polskiego Radia prezentują swoje poglądy nie tylko jako pracownicy, ale także jako dziennikarze. Kwestią dopuszczalności zwolnienia pracownika-dziennikarza lub też ukarania go przez pracodawcę za jego wypowiedzi zajmował się Europejski Trybunał Praw Człowieka w kontekście naruszenia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W orzecznictwie Trybunału pojawia się kwestia szczególnej roli dziennikarza jako sygnalisty informującego społeczeństwo o nieprawidłowościach lub dostrzeżonych zagrożeniach. W konsekwencji Trybunał wielokrotnie reagował na próby wpływania na dziennikarską wolność słowa oraz przyjął, że z uwagi na rolę dziennikarzy w demokratycznym społeczeństwie, władze mediów publicznych w dużo większym stopniu niż inni pracodawcy mają obowiązek zagwarantować im możliwość wykonywania pracy bez nacisków oraz wpływania na treści przez nich przekazywane. Standard ten odnosi się bez wątpienia także do Polskiego Radia. Rzecznik zaznaczył również, że częścią wolności zagwarantowanej przez art. 10 Europejskiej Konwencji jest prawo publiczności do otrzymywania rzetelnej informacji. Temat pracy dziennikarzy i funkcjonowania mediów publicznych pozostaje w zainteresowaniu opinii publicznej i wywołuje obawy dotyczące utrzymania wysokiego poziomu dziennikarskiego. Następstwa braku pluralizmu w mediach są groźne z punktu widzenia swobody wypowiedzi, ponieważ przekładają się na naruszenie praw odbiorców do uzyskiwania rzetelnej informacji na tematy istotne społecznie.

³⁶³ Zarządzenie z 20 lipca 2020 r. nr 4/VIII/2020

Rzecznik zwrócił się³⁶⁴ do Prezesa Polskiego Radia o zmianę zarządzenia w sposób gwarantujący pracownikom ochronę ich konstytucyjnie gwarantowanej wolności wypowiedzi. Prezes odpowiedział³⁶⁵, że nie znajduje do tego podstaw, bowiem zarządzenie nie narusza gwarantowanej konstytucyjnie wolności wypowiedzi pracowników i współpracowników.

Sprawa ta została przekazana do Głównego Inspektora Pracy, wraz z wnioskiem o uwzględnienie zagadnienia w ramach prowadzonej kontroli w mediach publicznych (patrz niżej – interwencja ws. Radiowej Trójki). Postępowanie było w 2020 r. w toku.

Analogiczny problem został dostrzeżony przez Rzecznika w klauzulach umownych zawieranych przez Telewizję Polską z aktorami. Media informowały, że umowy zawierane przez Telewizję Polską z aktorami zawierają zobowiązanie danej osoby, że „nie będzie prezentować swojego stanowiska lub poglądów w sprawach politycznych w mediach lub w serwisach społecznościowych”. Oznacza to, że zatrudnianie u nadawcy publicznego wiąże się ze znaczącym ograniczeniem wolności słowa. W tym kontekście RPO zwrócił uwagę kierującego TVP Jacka Kurskiego na konstytucyjne oraz międzynarodowe standardy realizowania misji publicznej oraz poszanowania swobody wypowiedzi w mediach publicznych, których ważnym elementem jest obowiązek prezentowania treści o pluralistycznym charakterze (zasada pluralizmu).

W odpowiedzi Prezes TVP wskazał, że postanowienia umowne mają na celu zachować ściśle artystyczny i apolityczny charakter współpracy artystów z Telewizją Polską. Rzecznik nie podzielając powyższej konkluzji zwrócił się do NIK oraz GIP o przeprowadzenie odpowiedniej kontroli zawieranych umów. Postępowanie było w toku.

Interwencje ws. sytuacji w Radiowej Trójce – zarzuty mobbingu wobec dziennikarzy **Do Rzecznika wpływają kolejne skargi obywateli dotyczące sytuacji dziennikarzy i pracowników Programu Trzeciego Polskiego Radia.**

Odwoływanie audycji dziennikarzy na minuty przed jej wyemitowaniem, brak transparentności drogi służbowej, ciągły nacisk psychiczny i próby ustnego wpływu na niezależność poszczególnych dziennikarzy, stałe utrzymywanie w niepewności, jawne naciski mające na celu poparcie wyłącznie jednej strony politycznego sporu, wysyłanie dziennikarzy na delegacje lub przeniesienie do archiwum w celu ograniczenia ich pracy

³⁶⁴ VII.564.89.2020 z 23 lipca 2020 r.

³⁶⁵ Pismo z 7 sierpnia 2020 r.

antenowej, wypełniać mogą znamiona uporczywego i długotrwałego mobbingu, któremu są poddani dziennikarze Programu Trzeciego Polskiego Radia³⁶⁶.

Wyjaśnienia, jakie przysłała RPO Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oparte były wyłącznie na stanowisku pracodawcy i nadawcy – zupełnie pomijają stanowisko pracowników i dziennikarzy. Pomijają też fakt, że szefowa radia publicznego zakazała pracownikom 20 lipca 2020 r. wypowiedzi dla mediów. W tej sytuacji jedynym źródłem wiedzy o tym, co dzieje się w „Trójce” są informacje zebrane przez dziennikarzy innych mediów – a KRRiT zbywa je twierdząc, że są to doniesienia nierzetelne.

RPO wystąpił w tej sprawie do Głównego Inspektora Pracy oraz KRRiT.

RPO przypomina w piśmie do GIP jakie standardy obowiązują w Polsce: Prawo pracownika do krytycznej oceny pracodawcy wynika z zagwarantowanej każdemu w art. 54 Konstytucji wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wskazuje się także, że możliwość krytykowania pracodawcy mieści się w ramach obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy. Dopiero przekroczenie granic dopuszczalnej krytyki może stanowić naruszenie obowiązków dbałości o dobro zakładu pracy i przestrzegania zasad współżycia społecznego.

Działania obecnego i poprzednich zarządów Polskiego Radia S.A. oraz osób z kierownictwa Programu Trzeciego Polskiego Radia polegające na próbach ingerencji w bezstronności i pluralizm są rażąco niezgodne z obowiązującymi standardami i powinny zostać poddane kontroli, a w razie potwierdzenia takich zdarzeń wobec osób za nie odpowiedzialnych powinny zostać wyciągnięte konsekwencje. Wolność mediów i ich niezależność od nacisków politycznych jest jednym z bardzo istotnych praw, których naruszanie przyczynia się do osłabienia demokracji.

Interwencje w sprawie zwolnień dziennikarzy mediów publicznych

Rzecznik interweniował w sprawie zwolnień, rozwiązania umów lub nieprzedłużenia kontraktów z dziennikarzami mediów publicznych.

RPO pytał dyrektorów stacji o to, w jaki sposób prowadzona jest polityka kadrowa nadawców publicznych. Zwracał też uwagę na konstytucyjne oraz międzynarodowe standardy realizowania misji publicznej oraz poszanowania swobody wypowiedzi w mediach publicznych, których ważnym elementem jest obowiązek prezentowania treści o pluralistycznym charakterze (zasada pluralizmu). RPO przypominał, że zasada ta nie odnosi się wyłącznie do pluralizmu własności mediów (tzw. pluralizm zewnętrzny), ale również do różnorodności przekazywanych informacji, a więc do sfery opiniotwórczej (pluralizm wewnętrzny). Przestrzeganie zasady pluralizmu wewnętrznego, a więc

³⁶⁶ Napisał tym Onet w artykule Piotra Halickiego „Kulisy pracy w radiowej „Trójce” za „dobrej zmiany”. Dziennikarze: cenzura i dręczenie psychiczne”.

przekazywanie społeczeństwu różnorodnych informacji – w tym również poglądów kontrowersyjnych, czy skłaniających do dyskusji społecznej – ma istotny wpływ na jakość prezentowanych przez media informacji i jest warunkiem wypełniania przez nie swej misji.

Interwencje w sprawie kampanii wyborczej w mediach publicznych

Rzecznik podejmował w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji interwencje w sprawie sposobu prowadzenia kampanii wyborczej w mediach publicznych

Chodziło o odmowę przeprowadzenia monitoringu mediów przez KRRiT, sposób relacjonowania debaty kandydatów na urząd Prezydenta RP, dysproporcję czasu antenowego poświęconego różnym kandydatom oraz o konkretne publikacje o kandydatach.

Kampania wyborcza w 2020 r. była wyjątkowa z uwagi na zagrożenia epidemiologiczne, co w dużym stopniu ograniczyło możliwości działania kandydatów i zwiększyło znaczenie mediów publicznych. Niestety, sposób wypełniania przez nie ustawowych obowiązków budził poważny niepokój. Szczególne zastrzeżenia budziła równość szans kandydatów, realizacji prawa obywateli do informacji oraz wypełnianie ustawowych zasad pluralizmu, bezstronności, wyważenia i niezależności w przedstawianiu kampanii wyborczej. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego KRRiT o przeanalizowanie raportów organizacji pozarządowych dotyczących monitoringu mediów pod kątem możliwości podjęcia koniecznych czynności kontrolnych, zgodnie z prawnymi obowiązkami Rady.

Ataki na dziennikarzy i działania policji oraz prokuratury

Media informowały o pobiciu operatora TVP (pod domem Ryszarda K. w Gdyni) oraz ataku na dwie dziennikarki „Gazety Wyborczej” (podczas protestu ws. aborcji we Wrocławiu). W obu sprawach interweniowała policja, a podejrzanym postawiono zarzuty naruszenia nietykalności cielesnej.

Choć w obu sprawach prokuratura początkowo skierowała wniosek o aresztowanie zatrzymanych, to wycofała wniosek w sprawie pobicia dziennikarek „GW”. Nie jest przy tym jasne dla opinii publicznej, dlaczego Prokuratura Krajowa doprowadziła do wycofania wniosku o areszt tymczasowy.

Rzecznik poprosił Prokuratora Krajowego o wyjaśnienia. Jednocześnie przedstawił mu standardy ochrony dziennikarzy podczas zgromadzeń publicznych:

- **Przedstawiciele mediów są bezstronnymi obserwatorami wydarzeń.** Dotyczy to zwłaszcza demonstracji, starć i innych działań o charakterze siłowym. Status dziennikarza czy fotoreportera gwarantuje, że nie zostaną oni potraktowani jako strona konfliktu.

Zgodnie z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przekazywanie informacji z demonstracji publicznych jest jednym z kluczowych zadań mediów jako tzw. „publicznego stróża” (ang. public watchdog) w demokratycznym społeczeństwie. Obecność dziennikarzy podczas demonstracji służy m.in. przekazywaniu rzetelnych informacji, ale także monitorowaniu i nagłaśnianiu ewentualnych nieprawidłowości, w tym naruszeń praw człowieka, które mogą wystąpić w ich trakcie. Może także pomóc w rozliczeniu osób odpowiedzialnych za nadużycia.

- **Na państwie ciąży obowiązek ochrony dziennikarzy przed zagrażającymi ich bezpieczeństwu zachowaniami uczestników demonstracji bądź kontrademonstracji.** Nie może on być jednak wykorzystywany jako pretekst do ograniczania dziennikarzom możliwości swobodnego ich relacjonowania (np. poprzez odmowę dostępu do miejsca demonstracji). Wszelkie restrykcje muszą mieć rzeczywiste podstawy, adekwatny zakres i wymagają indywidualnej analizy.

- **Bardzo ważne jest, aby bezpieczeństwo dziennikarzy oraz swoboda wykonywania przez nich zadań były respektowane zarówno przez służby policyjne zabezpieczające dane wydarzenie, jak i przez jego uczestników.** Prawo do relacjonowania demonstracji przysługuje dziennikarzom niezależnie od tego, czy zgromadzenia mają legalny charakter czy pokojowy przebieg.

- **Nielegalna demonstracja czy agresywny przebieg zgromadzenia może tym bardziej uzasadniać dostęp mediów.** Większe jest wtedy ryzyko zastosowania środków przymusu wobec protestujących. W tej sytuacji media powinny mieć zapewniony swobodny dostęp do wydarzenia, wraz z rejestracją przebiegu interwencji policji.

- **Rozpowszechnianie przez media informacji dotyczących spraw budzących publiczne zainteresowanie i mających publiczne znaczenie ściśle wiąże się z prawem opinii publicznej do informacji.** Rolą organów państwa w urzeczywistnianiu wolności prasy jest zapobieganie przemocy i zapewnienie bezpiecznego otoczenia dla dziennikarzy, aby umożliwić im wykonywanie ich pracy w sposób niezależny, bez niestosownych ingerencji i bez obawy, że staną się ofiarami przemocy, prześladowania, czy retorsji.

Niewpuszczenie dziennikarzy na konferencję prasową prezydenta Dudy w trakcie kampanii wyborczej

RPO zwrócił się o wyjaśnienia do szefowej Kancelarii Prezydenta RP w sprawie niewpuszczenia dziennikarzy na podpisanie przez Andrzeja Dudę projektu zmiany Konstytucji. Choć dziennikarzom nie podano przyczyn, to media podawały, że chodziło o wykluczenie z konferencji dziennikarzy z określonych tytułów. Działania takie mogą mieć na celu tłumienie krytyki prasowej, a w efekcie mogą ograniczać wolność pozyskiwania

i rozpowszechniania informacji, której beneficjentami są obywatele, a która stanowi fundament demokratycznego państwa.

Szefowa Kancelarii wyjaśniła, że dla dziennikarzy nie było już miejsca z powodu obostrzeń pandemicznych. Jednak sami dziennikarze przedstawiają tę sytuację inaczej: nie zostali wpuszczeni, mimo iż byli jednymi z pierwszych na miejscu. Dziennikarz „Gazety Wyborczej” był trzeci w kolejności, jednak nie został wpuszczony do budynku, chociaż wpuszczane były osoby znajdujące za nim. Podobnie odmówiono wstępu dziennikarzowi „Faktu”, chociaż po jego przybyciu do budynku wchodzili do środka dziennikarze i fotoreporterzy. Dlatego RPO pytał dalej – stawką był bowiem . Dlatego RPO zapytał dostęp mediów do informacji i konstytucyjna wolność słowa w czasie, gdy obywatele podejmowali decyzje wyborcze. Szefowa Kancelarii odpowiedziała, że za niewpuszczenie dziennikarzy odpowiadała „informacja, jaką otrzymał pracownik odpowiedzialny za media, o przekroczonym limicie osób mogących wziąć udział w wydarzeniu”. Rzecznik zwrócił się do Szefowej Kancelarii o bardziej wnikliwe zbadanie tej sprawy.

Interwencja RPO w sprawie książek promujących bicie dzieci jako metodę wychowawczą

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca książki Tedda Trippa „Pasterz serca dziecka”, który uważa, że bicie dziecka jest właściwą metodą wychowawczą (wydawnictwo Kościoła Chrześcijan Baptystów). Rzecznik zwrócił uwagę, że zasada konstytucyjnej wolności słowa nie jest nieograniczona. Powodem tego ograniczenia może być: ochrona praw (nietykalność cielesna) i zdrowia dzieci; zapobieganie przestępstwom: fizycznego i psychicznego znęcania się (art. 207 § 1, 2 i 3 Kodeksu karnego); spowodowania ciężkiego, średniego i lekkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 § 1, 2 i 3 K.k., art. 157 § 1, 2 i 3), narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 160 § 2 1,2 i 3 Kk) i naruszenia nietykalności cielesnej (art. 217 § 1 Kk). **Art. 40 Konstytucji zabrania stosowania kar cielesnych w stosunku do każdego człowieka, a zatem i wobec dzieci.** Stosowanie kary cielesnej godzi w przyrodzoną, niezbywalną i nienaruszalną godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Poszanowanie godności człowieka i jej ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Rzecznik wystąpił do trzech kolejnych wydawnictw, które umożliwiały zakup książek o podobnej treści.

Zakaz wypowiedzi dla pracowników Narodowego Instytutu Onkologii

W stanie epidemii kluczowe jest, by rzetelne informacje o stanie przygotowania szpitali, zagrożeniu i sposobach zabezpieczenia osobistego przed zakażeniem były udostępniane społeczeństwu oraz odpowiednim organom państwa. Dlatego RPO zapytał

dyrektora Narodowego Instytutu Onkologii prof. Jana Walewskiego o powody zakazu wypowiedzi wszystkich pracowników w mediach o funkcjonowaniu szpitala (rozmowy z dziennikarzami oraz informacje publikowane w mediach społecznościowych muszą być poprzedzone zgodą dyrektorów lub rzecznika prasowego). Jak wynika z nadesłanej odpowiedzi, zakaz został zdjęty – obowiązywał czasowo do 10-tego kwietnia 2020 r. Uwagi RPO mają zaś zostać uwzględnione przy podejmowaniu dalszych działań.

Ograniczenie debaty na profilach Polskiej Policji. Nowy regulamin dotyczący umieszczania treści na stronach i portalach społecznościowych, będących w zarządzaniu polskiej Policji

„Regulamin dotyczący umieszczania treści na stronach, podstronach i portalach społecznościowych, będących w zarządzaniu polskiej Policji” wprowadza szereg zasad dotyczących moderacji treści publikowanych przez obywateli. Niektóre zapisy budzą wątpliwości związane z konstytucyjnie gwarantowaną wolnością słowa oraz debatą publiczną. Przykładowo jest tam postanowienia, że „komentarze o tematyce niezwiązanej z treścią postu (tematu) mogą być usuwane, a ich autorzy mogą zostać „zablokowani” lub zabrania się prowadzenia polemiki zawierającej podtekst polityczny, religijny oraz upodobań seksualnych”.

RPO zauważa, że w związku z zmianą modelu komunikacji w społeczeństwie, internet, a w szczególności media społecznościowe, stały się głównym źródłem pozyskiwania informacji przez obywateli. Dlatego też, biorąc pod uwagę konstytucyjne prawo obywateli do informacji o działaniach organów władzy publicznej, wykorzystywanie platform społecznościowych przez instytucje publiczne należy ocenić pozytywnie. Zasadnym jest, by administratorzy profili dbali, by zamieszczane na nim treści nie prowadziły do naruszenia obowiązującego prawa. Jednakże wprowadzony Regulamin stwarza dużo szersze ograniczenia. Rzecznik podkreśla stanowczo, że nie ma podstawy wprowadzenia ograniczeń dla debaty z udziałem obywateli na portalach społecznościowych, a co więcej może to godzić w gwarantowane konstytucyjnie wolność słowa oraz debaty publicznej. Konstytucja wprost zakazuje cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu (art. 54 ust. 2). Za nieproporcjonalne należy uznać blokowanie użytkowników z możliwości uczestniczenia w debacie z powodu anonimowości użytkownika lub opublikowania komentarza nie dotyczącego treści publikacji. Policja nie powinna podejmować działań zmierzających do szerszego ograniczenia wolności wypowiedzi niż przewidują to powszechnie obowiązujące przepisy. RPO zwrócił się więc do Inspektora Krzysztofa Łaskiewicza, z Zespołu ds. Ochrony Praw Człowieka, o wzięcie pod uwagę tego stanowiska oraz informację o działaniach podjętych w przedstawionej sprawie.

Po interwencji RPO regulamin został częściowo zmieniony.

Ochrona sygnalistów. Interwencja RPO po zwolnieniu pracowników medycznych w związku z ich wypowiedziami w mediach dotyczącymi pandemii

Doświadczona położna została dyscyplinarnie zwolniona ze szpitala za krytykę warunków pracy i przygotowania placówki na epidemię koronawirusa. Jako osoba sygnalizująca możliwe nieprawidłowości zasługuje ona na szczególną ochronę. RPO spytał o to dyrekcję szpitala. Inspekcję Pracy prosił zaś o kontrolę w szpitalu w związku z tym zwolnieniem. Wobec informacji o zakazie wypowiedziania się w mediach lekarzy, RPO przypomniał Ministrowi Zdrowia standardy wolności słowa.

Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów podkreślają, że działalność sygnalistów może stanowić tzw. „wczesne ostrzeżenie” i pomóc w ujawnianiu nieprawidłowości, które w przeciwnym razie mogłyby pozostać ukryte oraz w identyfikacji osób odpowiedzialnych za naruszenia. Ma to szczególne znaczenie w przypadku medycznych służb państwowych, albowiem naruszenia prawa i potencjalne sytuacje niebezpieczne w instytucji publicznej mogą rzutować na wizerunek całej służby zdrowia.

W odpowiedzi PIP zapowiedział podjęcie czynności kontrolnych.

Analogiczne interwencje RPO podjął na podstawie doniesień medialnych w przypadku dwóch innych pracowników medycznych.

Interwencja ws spotu Fundacji Narodowej dotyczący sędziów

Portal Onet.pl napisał o nowych kwestiach związanych z wydatkowaniem środków publicznych przez Polską Fundację Narodową w związku z projektem „Sądy” w ramach programu „Sprawiedliwość”. We współpracy z PR-owską spółką Solvere powstał spot ukazujący sędziego prowadzącego samochód pod wpływem alkoholu. Jego przygotowanie miało kosztować ok. 100 tys. zł, jednak nie został on nigdy opublikowany. Fundacja zaprzecza tym informacjom, ale nie odpowiada na szczegółowe pytania. Fundacja jest w całości finansowana z budżetów spółek Skarbu Państwa. Powinna otrzymać do 2026 r. łącznie ponad 633 mln zł, w tym 344,5 mln zł od fundatorów – spółek Skarbu Państwa.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w związku z kampanią „Sprawiedliwe sądy”. Wynika z niej, że między 2015 r. a I połową 2017 r., dwadzieścia skontrolowanych spółek Skarbu Państwa wydało ponad 1,5 mld zł na działalność sponsoringową oraz usługi doradcze i medialne. Większość z nich nie przestrzegała ustanowionych przez siebie zasad i procedur. NIK dostrzegła m.in. niegospodarność, brak kontroli spółek nad dotowaną przez nich Fundacją, a także sponsorowanie przedsięwzięć mimo ujemnego wyniku finansowego.

Warszawski sąd rejonowy 15 listopada 2018 r. orzekł, że kampania „Sprawiedliwe sądy” była niezgodna z celami statutowymi Fundacji. Wskazał, że „podejmowane

w trakcie tej kampanii działania nie tylko nie promują i nie chronią wizerunku RP, ale wręcz przeciwnie wizerunek ten znacznie osłabiają”. Zdaniem sądu kampania kreowała „wyłącznie negatywny, oparty na jednostkowych przypadkach, obraz władzy sądowniczej”. 26 czerwca 2019 r. Sąd Okręgowy odrzucił apelację Fundacji. Koszty kampanii miały wynieść od 8,5 do 10 mln zł pochodzących ze środków publicznych. Wątpliwości budzi również zatrudnienie do postaci głównego aktora byłego wiceprzewodniczący partii Zmiana, finansowanej – zgodnie z ustaleniami ABW – przez rosyjskie służby. Członkowie tej partii mieli uczestniczyć w działalności rosyjskiego wywiadu cywilnego, skierowanej przeciwko Polsce. Dlatego RPO zwrócił się do szefa ABW płk. Krzysztofa Waclawka o zbadanie sprawy, w tym o podjęcie możliwych działań w ramach kompetencji Agencji, zwłaszcza w związku z zagrożeniami dla dobra wymiaru sprawiedliwości i praw obywateli.

Ochrona dziennikarskich źródeł informacji

Dziennikarka „Gazety Wyborczej” ujawniła nieznane fakty w sprawie zabójstwa prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza. Prokuratura nałożyła na nią 500 zł kary za „bezpodstawne uchylanie się od złożenia zeznań”. Wydawca „GW” odwołał się do sądu. Rzecznik poprosił prokuraturę o podanie podstawy prawnej i faktycznej nałożenia kary..

W styczniu 2020 r. Katarzyna Włodkowska opublikowała reportaż pt. „Zabójca Pawła Adamowicza: Posiedzę dwa lata i wyjdę”. Były tam informacje z ustaleń dziennikarki, m.in. co do nieznanych wcześniej faktów. Prokuratura – w związku z tym i innymi artykułami dotyczącymi postępowania ws. zabójstwa Pawła Adamowicza w styczniu 2019 r. – wszczęła śledztwo na podstawie art. 241 Kodeksu karnego. Zgodnie z nim, kto bez zezwolenia rozpowszechnia publicznie wiadomości z postępowania przygotowawczego, zanim zostały ujawnione w postępowaniu sądowym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. W lutym 2020 r. RPO podjął tę sprawę. W piśmie do prokuratury wskazał, że w związku z tym postępowaniem na platformie Rady Europy na rzecz wolności mediów 19 lutego 2020 r. został opublikowany alert, w którym wyrażono obawę co do możliwości realizacji zadań dziennikarskich. Alert oznacza, że sprawą zajmie się Komitet Ministrów i Komisarz Praw Człowieka RE. Sprawa ma zatem kluczowe znaczenie z punktu widzenia wolności słowa (art. 54 Konstytucji oraz art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

Manifestowanie poglądów przez studentów podczas wykładów

Z doniesień medialnych Rzecznik dowiedział się o ograniczeniu możliwości prezentowania symbolu „Strajku Kobiet” (błyskawicy) przez studentkę podczas wykładu online na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Podczas wykładu

z prawa konstytucyjnego profesorka poprosiła studentkę, która podczas zdalnego wykładu na zdjęciu profilowym na platformie Teams umieściła symbol czerwonej błyskawicy, o jego usunięcie. Prowadząca odmówiła prowadzenia wykładu do tego czasu. Z uwagi na problemy techniczne towarzyszące zmianie zdjęcia, studentka musiała opuścić wykład i ponownie zalogować się na platformę internetową. Wykładowczynie wyraziła stanowczą dezaprobatę dla prezentowania grafiki i podkreśliła, że symbolika „Strajku Kobiet” w sposób bezpośredni nawiązuje do symboliki Hitlerjugend. Prezentowanie przez studentkę swoich poglądów przy użyciu grafiki nie zakłócało zajęć. Przerwa w wykładzie spowodowana była jedynie dyskomfortem, jaki odczuwała prowadząca w konfrontacji z zamanifestowanymi przez studentkę poglądami. W ocenie Rzecznika takie zachowanie wykładowczynie może budzić wątpliwości jako ograniczające wolność wyrażania poglądów przez studentów. Korzystają oni z chronionej konstytucyjnie wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Z kolei uczelnie wyższe winny wspierać kształtowanie postaw obywatelskich studentów, tj. w szczególności dbać o rozwój studentów odpowiedzialnych, świadomych społecznie, zaangażowanych, myślących samodzielnie i niebojących się prezentować i bronić swoich poglądów publicznie. Misja uczelni wyższych nie może być zredukowana jedynie do przekazywania wiedzy studentom oraz prowadzenia badań naukowych. Zdumienie Rzecznika budzi kojarzenie symbolu ruchu społecznego „Strajk Kobiet” jedynie z symbolami hitlerowskimi, podczas gdy jest on lub był używany przez szereg innych organizacji i instytucji, takich jak Poczta Polska, GROM lub Harcerskie Grupy Szturmowe Szarych Szeregów. Symbol pioruna jest umieszczany także na tablicach i znakach informujących o niebezpieczeństwie związanym z porażeniem prądem elektrycznym. Rzecznik poprosił dziekana WPiA UŚ o przedstawienie stanowiska.

Wolność wypowiedzi uczniów i uczennic

Rzecznik podjął z urzędu kilka spraw dotyczących wykluczania z zajęć uczniów i uczennic, którzy na swoich profilach umieszczali symbole błyskawicy. Uczniowie byli oskarżali o promowanie symboli nazistowskich oraz obrażanie uczuć religijnych nauczycieli. W pismach do dyrektorów szkół RPO wskazywał, oprócz art. 54 Konstytucji, także art. 12 i 13 Konwencji o prawach dziecka. Gwarantuje ona dziecku prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów we wszystkich sprawach dotyczących dziecka oraz do swobodnej wypowiedzi; prawo to ma zawierać swobodę poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei wszelkiego rodzaju. Co ważne, wykluczanie ucznia z zajęć zdalnych może prowadzić również do naruszenia prawa do nauki. Do uczniów kierowane były również ostrzeżenia związane z ich udziałem w protestach. Rzecznik podkreślił, że młodzi ludzie mają pełne prawo do własnej oceny sytuacji i wyrażenia swoich przekonań w sposób, który nie narusza przepisów prawa,

w tym przepisów szkolnego statutu. Nie można zakładać, że młody wiek jest przeszkodą w zrozumieniu sensu i znaczenia trwających wydarzeń. Do celów systemu oświaty należy kształtowanie u uczniów postaw prospołecznych, sprzyjających aktywnemu uczestnictwu uczniów w życiu społecznym. Zdaniem RPO zmuszanie uczniów do rezygnacji z korzystania z wolności wypowiedzi może mieć negatywny wpływ na ich dalsze zaangażowanie w inicjatywy społeczne oraz umniejszać wiarę w znaczenie ich głosu jako młodych obywateli. Zamiast stosowania kar szkoły powinny przeprowadzić na godzinach wychowawczych i innych zajęciach dyskusje na temat praw i wolności człowieka i obywatela, roli instytucji państwa oraz znaczenia społeczeństwa obywatelskiego.

Tęczowa modyfikacja herbu miasta nie jest przestępstwem i mieści się w granicach wolności wypowiedzi

Na przestrzeni 2020 r. debatę publiczną kilkakrotnie zajmowały sprawy dotyczące zarzutów znieważenia symbolu państwowego lub przedmiotu czci religijnej poprzez powiązanie ich z tęczową flagą – na skutek fizycznego zawieszenia flagi (np. na pomniku) lub stworzenie graficznej modyfikacji symbolu, z użyciem motywu tęczowego. Na wniosek obywateli lub z urzędu Rzecznik podejmował działania w tych sprawach, monitorując działania organów ścigania i podkreślając, że znieważeniem jest takie zachowanie, które według zdeterminowanych kulturowo i powszechnie przyjętych ocen społecznych stanowi wyraz pogardy czy uwłacza czci. Takie skutki trudno natomiast przypisać tęczowej fladze lub tęczowemu motywowi kolorystycznemu.

W ścisłym związku z prawem do wolności wypowiedzi pozostaje sprawa opublikowania w mediach społecznościowych przez nastoletniego mieszkańca miasta Jordanów grafiki przedstawiającej herb miasta z tęczowym tłem. Rzecznik podjął w tej sprawie działania kierując pismo do Burmistrza Jordanowa, który zawiadomił o zdarzeniu organy ścigania. Rzecznik wskazał, że artystyczne przetworzenie herbu Jordanowa przez dodanie tęczowego tła nie było jego znieważeniem w rozumieniu prawa karnego. Podkreślił także, że działanie nastolatka mieściło się w granicach wolności słowa, zwłaszcza mając na uwadze, że autor zabrał w ten sposób głos w debacie publicznej o sytuacji osób LGBT w Polsce i wyraził swoje stanowisko wobec uchwał o „przeciwdziałaniu ideologii LGBT”. W ocenie RPO działanie Burmistrza potwierdza, że jednym ze skutków takich uchwał jest tzw. „efekt mroźący”, polegający właśnie na ograniczeniu wolności wypowiedzi i swobody debaty publicznej – wskutek uzasadnionej obawy, że głoszenie określonych poglądów jest przez władze niepożądane. Rzecznik poprosił Burmistrza o zabranie stanowiska w sprawie.

Burmistrz argumentował w odpowiedzi, że zawiadomienie o sprawie organów ścigania stanowiło jego obowiązek wynikający z art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego,

zwłaszcza z uwagi na fakt, że opublikowana przez nastolatka grafika z modyfikacją herbu opatrzona była komentarzem „precz z narodowcami”, co Burmistrz uznał za czyn wypełniający znamiona przestępstwa z art. 257 Kodeksu karnego.

Rzecznik w ponownym wystąpieniu do Burmistrza wskazał, że takiego komentarza nie sposób uznać za nawoływanie do nienawiści ze względu na przynależność narodową, etniczną, rasową, wyznanie lub bezwyznaniowość, a obowiązek zawiadomienia organów ścigania o przestępstwie aktualizuje się wyłącznie wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody by sądzić, że doszło do jego popełnienia. W tej sytuacji natomiast takich powodów brakowało, a Burmistrz powinien był uwzględnić wszelkie okoliczności sprawy, w tym wpływ podjęcia działań na prawa jednostki, której dotyczą.

Jednocześnie w toku korespondencji z organami ścigania Rzecznik otrzymał informację, że Prokuratura ustaliła, że na skutek zdarzenia doszło do publicznego znieważenia grupy ludności z powodu jej przynależności narodowej oraz publicznego nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych poprzez umieszczenie wpisu na portalu społecznościowym Facebook komentarza „precz z narodowcami”. Sąd Rejonowy w Suchej Beskidzkiej umorzył jednak postępowanie, stwierdzając, że nieletni swoim zachowaniem nie wyczerpał znamion czynu zabronionego.

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 2020 r. do Biura Rzecznika nie wpływały skargi wskazujące na występowanie systemowych problemów związanych z realizacją przepisów art. 55 Konstytucji RP. Rzecznik złożył natomiast do Sądu Najwyższego kasacje w sprawach karnych dotyczących realizacji przez sądy polskie europejskiego nakazu aresztowania, wskazując na dopuszczalność w takich sprawach tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

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. Ochrona praw cudzoziemców w związku z zagrożeniem koronawirusem

Rzecznik interweniował w sprawie osób przebywających w czasie pandemii w ośrodkach dla cudzoziemców.

Zwrócił się³⁶⁷ do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców o informację, czy związku z zagrożeniem epidemicznym w ośrodkach zostały wprowadzone dodatkowe procedury w zakresie profilaktyki zarażeń: m.in. czy personel socjalny i medyczny zatrudniony w ośrodkach został przygotowany, jeśli chodzi o rozpoznawanie symptomów koronawirusa i reagowanie na takie przypadki, jakie zabezpieczenia dezynfekcyjne i sanitarne wprowadzono, czy cudzoziemcy otrzymują informacje w zrozumiałym dla nich języku o zagrożeniu koronawirusem. Rzecznik pytał też, czy osoby przyjmowane do ośrodków lub w nich przebywające, są testowane na obecność koronawirusa, gdy zachodzi podejrzenie zarażenia, oraz czy do czasu otrzymania wyniku podlegają izolacji lub kwarantannie, a jeżeli tak, to w jakich warunkach. Pytał też, jak wygląda nauka dzieci z ośrodków po zawieszeniu zajęć edukacyjnych w placówkach oświatowych.

Szef Urzędu ds. Cudzoziemców poinformował³⁶⁸ Rzecznika, że Urząd do Spraw Cudzoziemców już od ogłoszenia przez Światową Organizację Zdrowia WHO międzynarodowego stanu zagrożenia zdrowia publicznego, pracował nad jak najlepszym zabezpieczeniem zarówno pracowników, jak i mieszkańców ośrodków przed zarażeniem COVID-19. Zorganizowano dla pracowników ośrodków oraz dla cudzoziemców spotkanie o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Ponadto Urząd do Spraw Cudzoziemców, wspólnie z lekarzem, konsultantem ds. medycznych, współpracującym na stałe z Urzędem, przygotował materiał informacyjno-edukacyjny na temat właściwego zachowania w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego. Materiał ten wraz z instrukcją mycia rąk został przetłumaczony na języki: angielski, rosyjski i ukraiński i w dniu 28 lutego 2020 r. został

³⁶⁷ XI.543.17.2020 z 17 marca 2020 r.

³⁶⁸ Pismo z 20 marca 2020 r.

rozesłany do wszystkich ośrodków dla cudzoziemców. Dodatkowo Urząd umieścił na swojej stronie internetowej informację w kilku językach obcych nt. zapobiegania zarażeniu się koronawirusem.

2. Sytuacja na granicach w związku z pandemią COVID-19

Koronawirus a prawa cudzoziemców szukających ochrony przed prześladowaniami.

Rzecznik z uwagą obserwował sytuację na polskich granicach w związku z pandemią COVID-19, po wejściu w życie rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową. Rozumiejąc powód wprowadzenia tak znaczących ograniczeń, Rzecznik zauważał, że nowe zasady przekraczania granic ingerują w sferę wolności i praw człowieka. W pierwszej kolejności Rzecznik zwrócił uwagę na zakres delegacji ustawowej, zawartej w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie granicy państwowej. Przepis ten, upoważniający Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do czasowego ograniczenia ruchu na przejściach granicznych, nie zawierał wytycznych co do treści samego aktu wykonawczego, czyli *de facto* rodzaju i zakresu samych ograniczeń. Wiadomo jedynie, że ograniczenia te miały dotyczyć „ruchu na przejściach”, a ich dorożumianym skutkiem miało być zmniejszenie natężenia tego ruchu. Rzecznika miał wątpliwości, czy tak ogólnie sformułowana delegacja ustawowa rzeczywiście upoważnia Ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, kategorii osób, którym przysługiwać będzie prawo wjazdu na terytorium Polski i jednoczesnego pozbawienia tego prawa tych, którzy nie spełniają określonych w rozporządzeniu kryteriów, mimo że ich uprawnienie do wjazdu nadal wynika z przepisów obowiązujących ustaw, np. ustawy o cudzoziemcach. Przyjęcie tak szerokiej interpretacji upoważnienia ustawowego prowadzi bowiem do sytuacji, w której Minister ingeruje bezpośrednio w sferę uprawnień jednostki wynikających z aktów o randze ustawy. Szczególny niepokój Rzecznika wzbudziło nieuwzględnienie wśród kategorii osób, które według § 3 ust. 2 rozporządzenia zachowały prawo wjazdu do Polski, **cudzoziemców poszukujących ochrony przed prześladowaniami** w kraju pochodzenia, zamierzających przekroczyć granicę po to, aby ubiegać się w Polsce o ochronę międzynarodową. Nawet w obecnych warunkach osoby te zachowują prawo do ubiegania się o taką ochronę wynikające choćby z art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, czy art. 56 ust. 2 Konstytucji.

Pominięcie tej kategorii osób w omawianym rozporządzeniu może zatem prowadzić do naruszenia wspomnianych gwarancji. Rzecznik wskazał ponadto, że stanowienie przepisów epizodycznych z czasem obowiązywania „do odwołania”, jak ma to miejsce w rozporządzeniu w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, jest zatem niezgodne z zasadami techniki prawodawczej.

Rzecznik zwrócił się z tym problemem³⁶⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister poinformował³⁷⁰, że w rozporządzeniach przewidziano możliwość wjazdu do Polski cudzoziemców, którzy wykażą istnienie szczególnych okoliczności uzasadniających taki wjazd, po uzyskaniu przez nich zgody Komendanta Głównego Straży Granicznej. Za taki przypadek niewątpliwie można uznać zamiar złożenia przez cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jednocześnie Minister zapewnił, że kwestie poruszone w wystąpieniu Rzecznika będą wzięte pod uwagę na etapie oceny dotychczas podjętych rozwiązań mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się koronawirusa.

3. Sytuacja na przejściu granicznym w Terespolu. Wyrok ETPCz.

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał 23 lipca 2020 r., że na granicy w Terespolu Polska naruszyła prawa obywateli Rosji narodowości czeczeńskiej (sprawa M.K. i in. przeciwko Polsce, skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17).

Trybunał jednogłośnie uznał naruszenie przez Polskę:

- art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, z powodu odmowy cudzoziemcom dostępu do procedury azylowej i narażenia ich na ryzyko niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz tortur w Czeczenii oraz w związku ze złym traktowaniem skarżących przez polskie władze podczas odprawy granicznej,
- art. 4 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zapewniającego niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji, ustanawiającego zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców,
- art. 13 Konwencji w związku z art. 3 i art. 4 protokołu nr 4 do Konwencji, poprzez brak zapewnienia cudzoziemcom prawa do skutecznego środka odwoławczego,

³⁶⁹ XI.540.9.2020 z 12 maja 2020 r.

³⁷⁰ Pismo z 17 lipca 2020 r.

- art. 34 Konwencji (prawo do skargi indywidualnej), poprzez ignorowanie zarządzonych wcześniej środków tymczasowych.

Skarżącym przyznano po 34 tys. euro zadośćuczynienia.

Trybunał, analizując sprawę, odwołał się do raportu³⁷¹ Rzecznika Praw Obywatelskich przygotowanego po wizytacji pracowników Zespołu Równego Traktowania na granicznym przejściu kolejowym w Terespolu w sierpniu 2016 r. Trybunał wziął również pod uwagę raport Rzecznika Praw Dziecka po kontroli przejścia granicznego w styczniu 2017 r. W sprawę zaangażowani byli przedstawiciele i przedstawicielki organizacji pozarządowych – Stowarzyszenia Interwencji Prawnej oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, którzy brali udział w akcji „Adwokaci na granicy”.

Nadanie statusu uchodźcy migrantce ze względu na prześladowania jakich doświadczyła w kraju pochodzenia w związku z jej orientacją seksualną

W 2019 r. przedstawiciele Biura RPO przeprowadzili wizytację lotniczego przejścia granicznego w Warszawie-Okęcie, w celu oceny stosowanych przez Straż Graniczną procedur przyjmowania od cudzoziemców korzystających z ww. przejścia wniosków o udzielenie w Polsce ochrony międzynarodowej. Wizytacja przeprowadzona została w związku z otrzymaną przez Rzecznika informacją, że tego dnia na przejściu granicznym pojawi się cudzoziemka, która zamierza złożyć w Polsce wniosek o ochronę międzynarodową z powodu prześladowań doświadczonych w kraju pochodzenia na tle orientacji seksualnej. W ocenie wizytujących, cudzoziemka została prawidłowo zidentyfikowana przez funkcjonariuszy Straży Granicznej jako osoba poszukująca w Polsce ochrony. Deklaracja cudzoziemki o zamiarze ubiegania się w Polsce o status uchodźcy, złożona podczas kontroli paszportowej, doprowadziła do przyjęcia od niej stosownego wniosku, a w konsekwencji do wszczęcia w tej sprawie postępowania przed Szefem Urzędu ds. Cudzoziemców. Rzecznik, mając na uwadze precedensowy charakter tej sprawy, zdecydował się przystąpić³⁷² do tego postępowania. W lipcu 2020 r. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców nadał cudzoziemce status uchodźcy.

4. Dostęp cudzoziemców do egzaminów z języka polskiego

- Patrz – art. 37 Konstytucji

³⁷¹ Raport: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wizytacja-kolejowego-przejscia-granicznego-w-terespolu>

³⁷² XI.543.36.2019 z 5 listopada 2019 r.

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. Nadużywanie trybu nakazowego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia dotyczących wolności zgromadzeń

Obywatel poprosił RPO o interwencję w sprawie nadużywania trybu postępowania nakazowego w postępowaniach wykroczeniowych dotyczących zachowań w czasie zgromadzeń.

Z pisma wynikało, że w sprawach tych często stosowany jest nakazowy tryb postępowania, zaś wyrok wydawany jest bez odpowiedniego wysłuchania obwinionego. Wnioskodawca zwrócił uwagę RPO na wysoką skuteczność sprzeciwów od tego typu wyroków nakazowych, podnosząc, że przed sądem, w czasie procesu, oskarżenia Policji okazują się bezpodstawne.

Takie stosowanie trybu nakazowego rodzi wątpliwości co do możliwości korzystania z konstytucyjnego prawa wolności zgromadzeń poprzez pośrednie wywołanie „efektu mrożącego” i zniechęcanie obywateli do wyrażania ich przekonań. W ocenie Wnioskodawcy tryb nakazowy powinien być stosowany z dużo większą rozwagą, niż to się dzieje obecnie. Warunkiem koniecznym do zastosowania trybu nakazowego jest ustalenie, że okoliczności czynu i wina oskarżonego nie budzą wątpliwości.

Zdaniem Wnioskodawcy należałoby również postulować wprowadzenie przepisu, który ograniczałby możliwość zastosowania trybu nakazowego w sprawach, w których główny materiał dowodowy stanowią zeznania funkcjonariuszy policji kwestionowane przez obwinionego, a także tam, gdzie konieczne jest przeprowadzenie ważenia konkurujących interesów i dóbr: porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz wolności wypowiedzi czy zgromadzenia.

Rzecznik zwrócił się³⁷³ do Marszałka Senatu o zainicjowanie odpowiednich działań legislacyjnych.

³⁷³ II.613.1.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

2. Całkowity zakaz zgromadzeń publicznych w czasie pandemii

Obywatele skarżyli się na całkowity zakaz zgromadzeń wprowadzony w związku ze stanem epidemii. Obowiązywał on, gdy tymczasem inne wprowadzone ograniczenia i zakazy zostają stopniowo znoszone.

Zakaz zgromadzeń został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

Rzecznik rozumie konieczność ograniczeń związanych ze stanem epidemii. Jednak całkowity zakaz zgromadzeń prowadzi do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń wynikającego z art. 57 Konstytucji, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnie dopuszczalnym zakresem ograniczania prawa podmiotowego i zasadą proporcjonalności. Ustawodawca mógłby ograniczyć ryzyko epidemii za pomocą mniej dolegliwych środków (choćby wskazując, jak demonstrować w czasach epidemii).

Do Biura RPO docierały sygnały, że organy samorządu terytorialnego zaprzestawały wydawania decyzji w sprawie konkretnych zgromadzeń. Zamykało to obywatelom drogę sądową, co także stało w sprzeczności z zapisami Konstytucji. Wątpliwości Rzecznika budził również zakres ograniczenia wprowadzony rozporządzeniem, w tym bezterminowość zakazu.

Rzecznik zwrócił się³⁷⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wprowadzenie odpowiednich zmian prawnych. Minister odpowiedział³⁷⁵, że zagadnienie poruszone w wystąpieniu pozostaje poza zakresem jego właściwości – zajmuje się tym Minister Zdrowia oraz Główny Inspektor Sanitarny. Całkowity zakaz został jednak zniesiony następnym rozporządzeniem.

3. Praktyka postępowania urzędu z zawiadomieniami o zgromadzeniach publicznych

Niepokój Rzecznika wzbudziła stała praktyka Urzędu Miasta Warszawy, polegająca na odmowie rejestracji zawiadomień o organizacji zgromadzeń publicznych oraz niewydawaniu decyzji administracyjnych zakazujących zgromadzenia, zgodnie z art. 14 Prawa o zgromadzeniach³⁷⁶.

³⁷⁴ VII.613.11.2020 z 5 maja 2020 r.

³⁷⁵ Pismo z 30 września 2020 r.

³⁷⁶ Ustawa z 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 631).

Rzecznik zauważył, że brak wydawania decyzji zakazujących organizacji zgromadzeń nie skutkuje zaprzestaniem manifestacji obywateli. Zgromadzenia te odbywają się pomimo informacji przekazanych zawiadamiającym, a w związku z ich „nielegalnością” następuje eskalacja konfliktu. Działania organu gminy prowadzą zatem jedynie do radykalizacji nastrojów społecznych i utraty zaufania obywateli do organów władzy. Jednocześnie niezarejestrowane zgromadzenia są poddawane ścisłej kontroli Policji, która wykorzystując coraz bardziej dotkliwe środki przymusu bezpośredniego podejmuje uciążliwe działania wobec obywateli. Praktyka taka, zmierzająca do pacyfikacji osób wyrażających sprzeciw wobec działań władzy, jest typową dla krajów niedemokratycznych.

Rzecznik zwrócił się³⁷⁷ do Prezydenta m.st. Warszawy o zmianę praktyki.

Odmowy rejestracji zawiadomienia o organizacji zgromadzenia

RPO przystąpił do postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie w sprawie odmowy rejestracji zgromadzenia przez władze Warszawy. Obywatel zgłosił zamiar organizowania zgromadzenia 29 maja, Prezydent Miasta odmówił 25 maja przyjęcia zgłoszenia, a kiedy obywatel złożył na to zażalenie do sądu okręgowego, ten jego wniosek oddalił 27 maja (sygn. akt XXV Ns 49/20). Sprawa w drugiej instancji trafiła do Sądu Apelacyjnego.

Miasto odmówiło rejestracji zgromadzenia tłumacząc to obowiązującym zakazem zgromadzeń w związku ze stanem epidemii. Zdaniem obywatela w ten sposób naruszona została gwarantowana mu przez Konstytucję wolność zgromadzeń. Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił odwołanie, bo jego zdaniem miasto niczego nie uniemożliwiło, tylko poinformowało o niemożności zarejestrowania zgromadzenia. Informacja to nie decyzja, którą sąd mógłby ocenić. Dlatego sprawy w ogóle nie rozpatrzył merytorycznie. RPO się z tym nie zgodził. Podkreślił że wolność zgromadzeń publicznych zagwarantowana w art. 57 Konstytucji jest jednym z podstawowych mechanizmów zapewniających obywatelom możliwość czynnego udziału w życiu publicznym i zabierania głosu w istotnych dla nich kwestiach.

Wątpliwości Rzecznika budziło utrzymywanie na podstawie § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów całkowitego zakazu zgromadzeń. Stan taki bowiem prowadzi w praktyce do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa obywateli do pokojowych zgromadzeń publicznych wynikającego z Konstytucji, co stoi w sprzeczności z konstytucyjnie dopuszczalnym zakresem ograniczania prawa podmiotowego i zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 Konstytucji. W ocenie Rzecznika postępowanie

³⁷⁷ VII.613.91.2020 z 28 maja 2020 r.

miało istotne znaczenie z punktu widzenia podstawowych praw i wolności obywateli. Sąd Apelacyjny uznał, że odmowa rejestracji nie jest decyzją administracyjną, więc nie może jej oceniać. Zachowanie miasta budzi wątpliwości konstytucyjne, ale i tak sąd oddalił sprawę. Obywatele w takich sytuacjach mogą skorzystać jedynie ze środka w postaci tzw. skargi na bezczynność organu.

4. Organizowanie zgromadzeń spontanicznych

Rzecznik podjął z urzędu interwencję w sprawie działań podejmowanych przez Policję wobec uczestników zgromadzenia spontanicznego w nocy 22-23 października 2020 r., będącego reakcją społeczną na wyrok³⁷⁸ Trybunału Konstytucyjnego dotyczący stwierdzenia niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów o dopuszczalności aborcji.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła proporcjonalność użycia przez Policję środków przymusu bezpośredniego, w tym gazu łzawiącego, wobec demonstrantów oraz znaczna liczba osób, które zostały zatrzymane.

Zdarzenia te pokazują, jak kluczowa dla społeczeństwa i debaty publicznej, a tym samym dla demokracji, jest możliwość organizacji zgromadzeń spontanicznych. Sytuację tę należy zatem rozważyć w świetle zasadności ograniczeń wprowadzonych w związku z pandemią koronawirusa. Rzecznik przypomniał, że z art. 57 Konstytucji wynika, że każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń wynikają z ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie może zostać więc ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie m. in. dla ochrony zdrowia. Ograniczenie to nie może jednak naruszać istoty wolności. Bezwzględny zakaz organizowania zgromadzeń spontanicznych określonych w art. 3 ust. 2 Prawa o zgromadzeniach został wprowadzony rozporządzeniami, a nie ustawą, chociaż art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga ograniczenia konstytucyjnej wolności „tylko w ustawie”. Nie powinno też ulegać wątpliwości, że wprowadzenie zakazu organizowania zgromadzeń spontanicznych nastąpiło z naruszeniem zasady proporcjonalności. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika bowiem, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie.

³⁷⁸ Wyrok TK z 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20.

W opinii Rzecznika spontaniczność pewnych zgromadzeń jest gwarantem skutecznej krytyki, protestu, czy aktywnego zwrócenia uwagi opinii publicznej na dany problem. Rzecznik przypomniał rekomendacje wypracowane przez instytucję RPO na podstawie wieloletnich analiz zgromadzeń w Polsce³⁷⁹. Podkreślił m.in., że

- uczestnicy wszystkich manifestacji powinni zachowywać się w sposób szanujący prawa i wolności innych osób, porządek publiczny, unikać mowy nienawiści oraz ograniczać zachowania i gesty, które mogą prowokować przemoc.
- niedopuszczalne są takie działania władz publicznych, które utrudniają przeprowadzenie zgromadzenia.
- funkcjonariusze Policji i innych służb nie powinni podejmować czynności (legitymować, stosować sankcji, wszczynać postępowań), które utrudniają bądź wręcz uniemożliwiają pokojowym manifestantom/kontrmanifestantom korzystanie z wolności zgromadzeń publicznych.
- zastosowane przez Policję wobec uczestników zgromadzeń publicznych środki przymusu bezpośredniego powinny być proporcjonalne i adekwatne.

Rzecznik podkreślił, że ze względu na trwającą pandemię oraz konieczność troski o zdrowie współobywateli należy stosować niezbędne wytyczne sanitarne, w tym korzystać z maseczek oraz zachować rekomendowane odległości między uczestnikami. Sytuacja zgromadzenia spontanicznego nie wyłącza konieczności stosowania tych zasad.

Rzecznik zwrócił się³⁸⁰ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o uwzględnienie w działalności służb opisanych standardów. Z analogicznymi postulatami Rzecznik zwrócił się do Komendanta Stołecznego oraz do Komendanta Głównego Policji.

5. Zapowiedzi karania organizatorów zgromadzeń spontanicznych wywołanych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego

Nie można ścigać ludzi za to, że korzystają z konstytucyjnych wolności. Władza publiczna nie może zakładać, że organizowanie lub udział w zgromadzeniach spontanicznych będzie wypełniać znamiona czynu zabronionego.

W dniu 29 października pojawiły się niepokojące doniesienia o pismach kierowanych przez Prokuratora Krajowego do prokuratur w całej Polsce, odnośnie do protestów,

³⁷⁹ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wolnosc-zgromadzen-w-polsce-jest-naruszana-zrenica-wolnosci-raport-rpo>

³⁸⁰ VII.613.112.2020 z 23 października 2020 r.

będących reakcją społeczną na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o dopuszczalności aborcji³⁸¹. Miało się w nich znaleźć stwierdzenie, iż „każde zachowanie osoby organizującej nielegalną demonstrację albo podżegające lub nawołujące do udziału w niej winno być przede wszystkim oceniane w kontekście wyczerpywania znamion czynu zabronionego z art. 165 par. 1 pkt 1 kk w zakresie spowodowania niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia osób poprzez spowodowanie zagrożenia epidemiologicznego”.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziło to, czy możliwe jest wypełnienie znamion czynu zabronionego określonego w art. 165 § 1 pkt 1 k.k. poprzez realizację konstytucyjnej wolności, która – jak wielokrotnie Rzecznik zwracał uwagę – nie została skutecznie ograniczona w obecnym stanie prawnym. Zgodnie z art. 57 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać wyłącznie ustawa. Dopuszczalne warunki ograniczenia wolności zgromadzeń publicznych wynikają z ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika wszystko to prowadzi do wniosku, że władza publiczna nie może zakładać, że organizowanie lub udział w zgromadzeniach spontanicznych będzie wypełniać znamiona czynu zabronionego z art. 165 par. 1 pkt 1 kk.

Rzecznik przedstawił problem Prokuratorowi Krajowemu i zwrócił się o informację³⁸², czy prokuratorzy podjęli działania mające na celu doprowadzenie przepisów dotyczących zgromadzeń publicznych do stanu zgodnego z Konstytucją.

Akcja „List”. Kara za protest przeciw „wyborom pocztowym”

Artyści, którzy 6 maja przenieśli w ramach akcji protestacyjnej „List” 14-metrowy transparent spod Poczty Głównej do budynku Sejmu, zostali wylegitymowani przez policję a dwóch z nich zostało ukaranych przez Sanepid karą 10 tys. zł. Artyści protestowali przeciwko organizowaniu „wyborów pocztowych” 10 maja.

RPO zapytał policję i Sanepid o podstawy prawne działania: wyjaśnił obu instytucjom, że działały na podstawie dziurawych i być może niekonstytucyjnych przepisów. Przystąpił też po stronie obywateli do postępowań przed inspekcją sanitarną w sprawie kar. Z wszystkich relacji wynika, że uczestnicy akcji stosowali się do przepisów sanitarnych (obowiązek zachowania 2 metrów odstępu, obowiązek zasłaniania twarzy). Widać to też na opublikowanym przez dziennikarzy nagraniu. Tym bardziej sposób potraktowania tych obywateli przez przedstawicieli państwa musi budzić wątpliwości.

³⁸¹ Sygn. akt K 1/20.

³⁸² VII.613.117.2020 z 30 października 2020 r.

W czasie pandemii władze stosowały dwa sposoby karania obywateli – albo wręczając mu mandat (obywatel może odmówić przyjęcia go, a sprawę wtedy rozstrzyga sąd), albo w drodze administracyjnej, kiedy karę nakłada Sanepid (tu kary są wielokrotnie wyższe, wykonywanie – natychmiastowe, a procedura odwoławcza mozolna). To, z jakiej drogi skorzystać, w praktyce zależało od decyzji policji. Jest tak – zauważa RPO – mimo że przepisy regulujące wymierzanie kar administracyjnych za nieprzestrzeganie zakazów epidemicznych nie przewidują udziału w tym Policji. Także przepisów o Policji nie zmieniono tak, by mogła ona brać udział w wymierzaniu kar administracyjnych.

22 maja RPO przystąpił do postępowań przed Głównym Inspektorem Sanitarnym w sprawie 10000-złotowych kar. Karty te zostały uchylone w procedurze odwoławczej.

Selektywne zatrzymania po „Tęczowym Disco” pod Pałacem Kultury w Warszawie

Policja nie interweniowała podczas happeningu „Tęczowe Disco” 11 czerwca 2020 r. pod Pałacem Prezydenckim. Dokonała zaś selektywnych zatrzymań, gdy uczestnicy już się rozchodzili. Budzi to wątpliwości RPO.

Wydarzenie miało pokojowy charakter i nie stwarzało zagrożenia dla porządku publicznego. Uczestniczyły w nim osoby młode. Z relacji wynika, że policjanci przez godzinę trwania happeningu (zgromadzenia spontanicznego) nie podjęli żadnej interwencji. Nie wzywali też uczestników do rozejścia się, a jedynie obserwowali jego przebieg. Dlatego też niezrozumiałe jest podjęcie czynności już po zakończeniu wydarzenia, gdy policjanci zatrzymywali wracających do domu młodych ludzi. Według świadków funkcjonariusze koncentrowali się na tych, którzy szli pojedynczo lub w kilka osób, a większe grupy pomijali. Osoby zatrzymane ukarano mandatami za udział w nielegalnym zgromadzeniu. Rzecznik podkreśla, że wprowadzone ograniczenia wolności zgromadzeń mają na celu przede wszystkim ochronę zdrowia obywateli poprzez uniemożliwienie organizacji zgromadzeń spontanicznych, które w związku ze swym charakterem – brak organizatora i służb porządkowych dbających o przestrzeganie ograniczeń – mogą prowadzić do zwiększonego ryzyka zakażenia.

Wykorzystywanie obowiązującej regulacji już po fakcie i jedynie w celu wymierzenia kary uczestnikom nie było celem prawodawcy. Adekwatność działań wydaje się wątpliwa również wobec braku reakcji funkcjonariuszy podczas zgromadzenia – gdy ryzyko dla zdrowia uczestników było największe. Dlatego RPO zwrócił się do Komendanta Stołecznego Policji o wyjaśnienia, zwłaszcza o wskazanie, wobec ilu osób podjęto interwencje oraz czy notatki urzędowe przekazano Państwowemu Inspektorowi Sanitarnemu.

Proporcjonalność środków wykorzystywanych przez Policję do ochrony zgromadzeń

W skargach do Rzecznika oraz w mediach powtarzają się informacje o niepokojącej praktyce wobec demonstrujących. Są oni otaczani kordonem policji i zamykani w tzw. kotłach. Zarazem funkcjonariusze przy użyciu sprzętu nagłaśniającego powtarzają polecenie o rozejściu się, co fizycznie – w związku z blokadą policjantów – nie jest możliwe.

Przetrzymany manifestantów w policyjnym „kotle” powinno być stosowane wyjątkowo, dla odizolowania osób agresywnych lub łamiących prawo. Inaczej prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia praw uczestników do zgromadzeń – jak w przypadku protestów przeciwko zastrzaniu prawa aborcyjnego. Taka praktyka policji jest szczególnie niebezpieczna w sytuacji epidemii.

Rzecznik krytykował już tę praktykę po obchodach 11 listopada 2019 r., gdy w Warszawie policja zablokowała w tzw. kotle, a potem wyniosła, kontrmanifestantów protestujących przeciw „Marszowi Niepodległości”. Fizyczne oddzielenie przez funkcjonariuszy policji kontrmanifestacji od zgromadzenia znacząco utrudnia pokojowym kontrmanifestantom korzystanie z wolności zgromadzeń publicznych, gdyż pozbawia zgromadzenia charakteru otwartości. Środki przymusu bezpośredniego powinny być każdorazowo proporcjonalne i adekwatne. A takie metody, jak odgradzanie zgromadzeń betonowymi ogrodzeniami czy przetrzymywanie manifestantów w tzw. „kotle”, powinny być stosowane wyjątkowo – w celu odizolowania osób agresywnych lub łamiących prawo – i nie prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia praw innych osób. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że przetrzymywanie uczestników pokojowych manifestacji np. w „kotle” potencjalnie narusza prawa tych osób do wolności i swobody przemieszczania się. Ten środek powinien być stosowany tylko wobec palącej i nagłej potrzeby zapobieżenia poważnym obrażeniom lub szkodom. Ponadto należy szczególnej ocenie poddać działania funkcjonariuszy z 28 listopada 2020 r. wobec demonstracji, która ruszyła z ronda Dmowskiego w kierunku pl. Konstytucji. Funkcjonariusze – mimo pokojowego charakteru demonstracji – wielokrotnie podejmowali próby zablokowania przemarszu i otoczenia uczestników kordonem. Na 200-metrowym odcinku ul. Waryńskiego pomiędzy pl. Konstytucji i ul. Nowowiejską, która została zablokowana, funkcjonariusze przepuścili chodnikami część demonstracji, a resztę zamknęli w kotle. Na miejscu pozostała kilkunastoosobowa grupa dziennikarzy, dwoje posłów oraz około 20 uczestników marszu – otoczonych kordonem ok. 300 policjantów. Policjanci odmówili wypuszczenia z kordonu dziennikarzy w celu umożliwienia im wykonywania pracy, mimo okazania przez nich legitymizacji prasowych. Rzecznik poprosił Komendanta Głównego Policji o podanie, w jakich przypadkach funkcjonariusze stosują praktykę zamykania manifestantów w „kotle”.

Art. 58 – Wolność zrzeszania się

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

1. Ograniczenia biernego prawa wyborczego w kołach łowieckich

Pracownik, funkcjonariusz lub żołnierz służb specjalnych PRL, nie może być członkiem władz kół łowieckich i Polskiego Związku Łowieckiego. Takie ograniczenie wprowadziła nowelizacja prawa łowieckiego z 2018 r.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące ograniczenia biernego prawa wyborczego w kołach łowieckich, w związku z art. 33d Prawa łowieckiego³⁸³. Przepis ten stanowi, że w skład organów Polskiego Związku Łowieckiego, a także w skład zarządu koła łowieckiego lub komisji rewizyjnej nie może wchodzić osoba urodzona przed dniem 1 sierpnia 1972 r., która była pracownikiem, funkcjonariuszem lub żołnierzem organów bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 5 ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. lub współpracowała z tymi organami.

W szeroko rozumianej wolności zrzeszania się, zagwarantowanej w Konstytucji, mieści się również prawo do swobodnego kształtowania struktury organizacyjnej oraz prawo członków do współudziału w decydowaniu o sprawach zrzeszenia. Swoboda zrzeszeń w zakresie określania swoich struktur organizacyjnych i wyboru swoich organów wyklucza nieuzasadnioną ingerencję państwa w wewnętrzne sprawy zrzeszenia. Ponadto, co do zasady, zgodnie z wyrokiem³⁸⁴ Sądu Najwyższego, stowarzyszenia w ramach przyznanej w art. 1 Prawa o stowarzyszeniach³⁸⁵, samorządności mogą swobodnie kształtować strukturę organizacyjną, a także określać kryteria nabywania i utraty członkostwa. Zagadnienia te powinny być uregulowane w statucie stowarzyszenia. Jednak ustawowe uregulowanie działalności PZŁ, doprowadziło do głębokiej ingerencji ustawodawcy w wolność zrzeszania się obywateli w tego rodzaju organizacjach.

³⁸³ Ustawa z 13 października 1995 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 67).

³⁸⁴ Wyrok SN z 24 czerwca 2009 roku, sygn. akt I CSK 535/08.

³⁸⁵ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 713).

Ingerencja ta, w tym wskazywany przez skarżących art. 33d Prawa łowieckiego, doprowadziła do ograniczenia praw obywateli. Ponadto, zdaniem Rzecznika, różnicowanie sytuacji obywateli w związku z ich historią zatrudnienia lub służby nie znajduje uzasadnienia na gruncie konstytucyjnym.

Rzecznik zwrócił się³⁸⁶ do Ministra Środowiska z pytaniem, czy do Ministerstwa Środowiska wpływają skargi w tym zakresie.

2. Pozbawienie z mocy prawa członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej

- Omówienie: Art. 75 – Spółdzielnie mieszkaniowe.

³⁸⁶ VII.612.19.2019 z 19 marca 2020 r.

Art. 59 – Wolności związkowe

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

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych

Kontrolerzy ruchu lotniczego, informatorzy służby informacji powietrznej i personel techniczny mieli stracić prawo do strajku, a kontrolerzy lotów – dodatkowo prawa do korzystania co najmniej raz na 4 tygodnie z niedzieli wolnej od pracy

Głównym celem zmian ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych miało być umożliwienie Agencji lepszego dostosowania się do warunków rynkowych oraz skuteczniejszego funkcjonowania w obrocie międzynarodowym.

W opinii Rzecznika realizacja powyższych celów nie wymaga wprowadzenia ograniczenia prawa do strajku, przewidzianego poprzez zmianę obecnego brzmienia art. 19 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Ograniczenia prawa do strajkowania muszą być w przekonujący sposób uzasadnione, z przywołaniem ważnych powodów. W świetle tego przepisu niedopuszczalne jest organizowanie strajku w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Ochrony Państwa, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Krajowej Administracji Skarbowej, w których pełnią służbę funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej. Projekt ustawy przewiduje

w art. 2 zmianę tego przepisu poprzez dodanie na jego końcu wyrazów „a także w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej przez kontrolerów ruchu lotniczego, informatorów służby informacji powietrznej i personel techniczny”. Niewątpliwie działalność operacyjna Agencji w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną w Polsce jest prowadzona przez wyspecjalizowane służby, w szczególności przez służbę kontroli ruchu lotniczego oraz służbę informacji lotniczej. Nie mają one jednak charakteru służb mundurowych. W opinii Rzecznika, aby służby te zabezpieczały potrzeby Agencji w sposób bezpieczny, ciągły, płynny i efektywny nie jest konieczne uniemożliwienie organizowania strajku pracownikom odpowiedzialnym za wykonywanie zadań Agencji w tym zakresie, tj. kontrolerom ruchu lotniczego i informatorom służby informacji powietrznej oraz personelowi technicznemu, ponieważ kwestie te zostały już w odpowiedni sposób uregulowane w art. 19 ust. 1 ustawy. Przepis ten uznaje za niedopuszczalne zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa. Takie ograniczenie prawa do strajku nawiązuje do koncepcji służb podstawowych/usług istotnych (*essential services*). Zdaniem Rzecznika powstaje poważna wątpliwość, czy w świetle standardów konstytucyjnych wynikających w szczególności z art. 59 ust. 3 i 4 Konstytucji oraz ustalonej praktyki międzynarodowej, która akceptuje ograniczenia prawa do strajku wśród takich grup zawodowych jak policjanci, żołnierze czy służby mundurowe, mogą się znaleźć takie kategorie pracowników Agencji, jak kontrolerzy ruchu lotniczego, informatorzy służby informacji powietrznej oraz personel techniczny. Rzecznik zwrócił się³⁸⁷ do Ministra Infrastruktury z wnioskiem o rezygnację z projektowanych zmian ograniczenia kontrolerom ruchu lotniczego, informatorom służby informacji powietrznej oraz personelowi technicznemu prawa do strajku oraz z wyłączenia prawa kontrolerów ruchu lotniczego do korzystania co najmniej raz na 4 tygodnie z niedzieli wolnej od pracy.

W związku ze skierowaniem kolejnej wersji projektu nowelizacji do uzgodnień międzyresortowych Rzecznik podtrzymał³⁸⁸ stanowisko w kwestii braku potrzeby zmiany dotychczasowego brzmienia art. 19 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

³⁸⁷ III.7043.76.2020 z 19 czerwca 2020 r.

³⁸⁸ Pisma z dnia 10 listopada oraz 12 listopada 2020 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. Kwalifikowanie służby w Milicji Obywatelskiej pełnionej w Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych w latach 1984-1990 jako służby w organach bezpieczeństwa państwa

Czy wszyscy funkcjonariusze pionu łączności pełnili służbę w organach bezpieczeństwa PRL? Pytanie prawne RPO do Sądu Najwyższego.

Rzecznik zauważył rozbieżności w orzecznictwie sądowym w zakresie kwalifikowania służby w Milicji Obywatelskiej pełnionej w Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych w latach 1984-1990 jako służby w organach bezpieczeństwa państwa. Dlatego skierował³⁸⁹ wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego wykładni przepisów ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.

Część sądów orzekających w sprawach lustracyjnych przyjmuje, że zagadnienie to zostało rozstrzygnięte definitywnie w uchwale³⁹⁰ składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że osoba, która pełniła w latach 1984-1990 służbę w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i wydziałach łączności wojewódzkich urzędów spraw wewnętrznych, jest osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 15b ust. 1 ustawy z dnia o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, WSS, CBA, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów.

Natomiast zgodnie z drugą linią orzeczniczą brak jest przekonujących argumentów na to, że pełnienie służby w wydziale łączności wojewódzkiego urzędu spraw wewnętrznych jest równoznaczne z jej pełnieniem w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy lustracyjnej. W orzeczeniach podnoszono,

³⁸⁹ WZF.7060.215.2018 z 20 listopada 2020 r.

³⁹⁰ Sygn. akt III UZP 8/15.

że w swojej uchwale Sąd Najwyższy twierdzi, powołując się jedynie na zarządzenie³⁹¹ Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, że wskazane zostało w nim, iż wydziały łączności były jednostkami Służby Bezpieczeństwa w czasie utworzenia Urzędu Ochrony Państwa. Zdaniem Sądów nie doszło jednak do wykazania okoliczności, aby w jakimkolwiek punkcie czasowym poprzedzającym ten akt prawny istotnie doszło do powstania podległości Służbie Bezpieczeństwa, wydziału łączności. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1990 r. zostało wydane bowiem jedynie w celu wykonania ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, zgodnie z którą z chwilą utworzenia Urzędu Ochrony Państwa, Służba Bezpieczeństwa zostaje rozwiązana. W szczególności Ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa nie przesądzała o przyporządkowaniu wydziału łączności do Służby Bezpieczeństwa.

Rzecznik zauważył, że zarówno Służba Bezpieczeństwa, jak i Milicja Obywatelska podlegały rozwiązaniu z mocy samego prawa. Likwidacji ulegały także urzędy spraw wewnętrznych, których część składową stanowiły Wydziały Łączności. Zasadnicza i istotna różnica dotyczy natomiast tego, w jaki sposób przez ustawodawcę zostali potraktowani funkcjonariusze, którzy dotychczas pełnili służbę w Milicji Obywatelskiej oraz funkcjonariusze, którzy dotychczas pełnili służbę w Służbie Bezpieczeństwa. Pierwsi, z wyjątkiem tych, którzy do dnia 31 lipca 1989 r. byli funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa, z mocy samego prawa stali się policjantami i w dalszym ciągu pełnili służbę w Policji, drudzy z mocy samego prawa zostali zwolnieni ze służby. Zdaniem Rzecznika powyższe prowadzi do wniosku, że osoby, które pełniły służbę w Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych w latach 1984-1990 i następnie z chwilą rozwiązania Milicji Obywatelskiej z mocy prawa stały się policjantami, pełniły służbę w jednostkach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu z chwilą zorganizowania Policji, a nie w jednostkach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwilą zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, jak tego wymaga art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej. W konsekwencji nie pełniły one służby w jednostkach Służby Bezpieczeństwa w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

³⁹¹ Zarządzenie nr 043/90.

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

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

1. Dostęp do informacji o działaniach władz publicznych oraz możliwości uzyskania pomocy w przypadku zagrożenia zachorowaniem na COVID-19

Jak zagwarantować osobom głuchym pełny dostęp do informacji?

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na sytuację osób z niepełnosprawnościami, w tym osób głuchych i niedosłyszących. Wskazywał na nieprawidłowości, jakie występowały w zakresie dostępności komunikatów na temat epidemii, w tym wystąpień przedstawicieli organów władzy publicznej. Napisy nie rozwiązują problemów, bowiem część osób głuchych nie zna języka polskiego. Sylwetka tłumacza polskiego języka migowego jest zaś często tak mała, że nie można zrozumieć jego przekaz.

W tej sytuacji Rzecznik zwrócił się³⁹² do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, by przygotowała wytyczne dla nadawców na czas pandemii. Jasny przekaz organu kontroli państwowej wpłynąłby na poprawę jakości tłumaczenia, a przez to zapewnił praktyczną realizację prawa do informacji osób z niepełnosprawnością słuchu.

W odpowiedzi Przewodniczący wskazał³⁹³, że KRRiT planuje wydanie Stanowiska rekomendacyjnego w zakresie sposobu realizacji i jakości tłumaczenia na język migowy w utworach audiowizualnych w związku z wdrażaniem dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych). Przewiduje ona bowiem wprowadzenie obowiązków w zakresie dostępności audiowizualnych usług medialnych w sytuacjach nadzwyczajnych (art. 7 ust. 5, motywy 22 i 24').

³⁹² XI.812.10.2020 z 8 kwietnia 2020 r. i 23 listopada 2020 r.

³⁹³ Pismo z 21 kwietnia 2020 r.

Rzecznik zauważył, że wskazane stanowisko nie zostało wydane, a transpozycja wskazanej dyrektywy nie została przeprowadzona w terminie (do września 2020 r.). Dlatego Rzecznik skierował kolejne wystąpienie do Przewodniczącego KRRiT.

2. Ograniczenia prawa do informacji publicznej

Stan epidemii i ograniczenia podstawowych praw i wolności zwiększyły znaczenie dostępu obywateli do rzetelnych informacji o działaniach władz. Art. 15zys ust. 10 pkt 1 ustawy „covidowej” pozbawił wiosną 2020 r. obywateli możliwości skutecznego dochodzenia obowiązku informacyjnego przez instytucje publiczne.

Poważne zaniepokojenie Rzecznika wzbudziła treść art. 15zys ust. 10 pkt 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...). Zgodnie z tym przepisem w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 nie stosuje się przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu, prowadzących odpowiednio postępowanie lub kontrolę, do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezakończonym w terminie.

Tymczasem skarga na bezczynność organu odgrywa kluczową rolę w egzekwowaniu udostępnienia wnioskowanej informacji po upływie 14-dniowego terminu. Wskazany art. 15zys ust. 10 pkt 1 pozbawia więc obywateli możliwości skutecznego dochodzenia realizacji tego obowiązku przez organy. Oznacza to, że możliwość szybkiego uzyskania informacji publicznej będzie zależała od dobrej woli organu. Rzecznik zwrócił się w kwietniu 2020 r.³⁹⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianę przepisu. Minister odpowiedział³⁹⁵, że art. 15zys ust. 10 pkt 1 został uchylony z dniem 16 maja 2020 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Dostęp do informacji o kosztach produkcji materiału telewizyjnego godzącego w prawa osób nieheteronormatywnych wyemitowanego przez telewizję publiczną

Rzecznik przyłączył się do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie ze skargi Kampanii Przeciw Homofobii przeciw TVP S.A. o udostępnienie informacji publicznej. Sprawa dotyczyła kosztów produkcji programu „Inwazja” wyemitowanego w 2019 r. w okresie kampanii poprzedzającej

³⁹⁴ VII.6060.19.2020 z 15 kwietnia 2020 r.

³⁹⁵ Pismo z 25 września 2020 r.

wybory parlamentarne. RPO podzielił stanowisko KPH, zgodnie z którym koszty te nie mogą zostać uznane za tajemnice przedsiębiorstwa z uwagi na fakt, że TVP dysponuje środkami publicznymi a sam program z uwagi na jego niekomercyjny charakter miał stanowić element realizacji misji mediów publicznych. Wyrokiem z 24 września 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, podzielając argumenty RPO i KPH, uchylił zaskarżoną decyzję TVP o odmowie udzielenia informacji publicznej. Wyrok nie jest prawomocny.

Dostęp do informacji o kosztach organizacji wyborów prezydenckich zaplanowanych na dzień 10 maja 2020 r.

Rzecznik przystąpił do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie ze skargi obywatela przeciw Ministerstwu Aktywów Państwowych o udostępnienie informacji publicznej. Sprawa dotyczy informacji o kosztach konfekcjonowania pakietów wyborczych przygotowanych w związku z planowaną organizacją wyborów korespondencyjnych w dniu 10 maja 2020 r. RPO podzielił stanowisko skarżącego, zgodnie z którym wskazana informacja nie jest objęta tajemnicą przedsiębiorstwa. Działania Poczty Polskiej S.A., zmierzające do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w trybie korespondencyjnym, w tym konfekcjonowanie pakietów wyborczych, zostały bowiem zrealizowane wyłącznie na podstawie decyzji premiera z 16 kwietnia 2020 r., której nieważność stwierdził³⁹⁶ WSA w Warszawie. Pakiety wyborcze zostały sfinansowane ze środków publicznych z części budżetowej, której dysponentem był MAP³⁹⁷.

³⁹⁶ Wyrok z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20.

³⁹⁷ Więcej: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-obywatelowi-odmowiono-informacji-koszt-wyborow-korespondencyjnych>

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

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

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

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

1. Sprawa przed ETPC dotycząca zakazu wstępu do Sejmu

Rzecznik przedstawił opinię *amicus curiae* w sprawie Drozd przeciwko Polsce (skarga nr 15158/19) dotyczącej nałożenia na członków organizacji Obywatele RP rocznego zakazu wstępu do Sejmu przez Komendanta Straży Marszałkowskiej po tym, jak w 2017 r. rozłożyli oni na terenie Sejmu transparent z hasłem dotyczącym obrony niezależności sądownictwa.

W piśmie Rzecznik zwrócił uwagę Trybunału na obserwowane w ostatnich latach ograniczanie dostępności polskiego Parlamentu dla obywateli. Jako przykład wskazano m.in. zaprzestanie wydawania przepustek jednorazowych dla dziennikarzy podczas protestu osób z niepełnosprawnościami w 2018 r. i nakładanie zakazu wstępu na protestujących. Powołując się na orzecznictwo polskich sądów i ETPC Rzecznik stanął na stanowisku, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia wolności słowa w rozumieniu art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawa do informacji, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP. Brak możliwości wniesienia skutecznego odwołania od decyzji Komendanta Straży Marszałkowskiej podjętej bez upoważnienia ustawowego narusza również prawo do środka zaskarżenia.

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. Konieczność dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami

Przed wyborami prezydenckimi w 2020 r., tak jak przed wszystkimi wyborami, Rzecznik apelował o dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i tłumaczył, jak o to zadbać.

Rzecznik zna stan lokali wyborczych: pracownicy jego przed wyborami parlamentarnymi w 2019 r. przeprowadzili wizytacje 155 lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Uchybienia stwierdzili w 121 lokalach wyborczych (78%). Wśród występujących najczęściej uchybień należy wymienić: brak oznakowania krawędzi stopni schodów, brak oznakowania przegród szklanych w lokalu, niedostosowane miejsce zapewniające tajność głosowania (niewłaściwa wysokość blatów), brak dodatkowego oświetlenia w miejscu zapewniającym tajność głosowania, zbyt wysokie progi drzwi wejściowych, niewłaściwe rozmieszczenie informacji i obwieszczeń PKW, śliska posadzka (bez właściwości przeciwpoślizgowych). W wielu przypadkach członkowie komisji nie znali wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia³⁹⁸, ani nie dysponowali jego tekstem. Często nie mieli również wiedzy o obowiązkach wynikających z wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej, w szczególności w odniesieniu do obowiązku sprawdzenia, czy lokal oraz elementy jego wyposażenia bezwzględnie spełniają warunki określone w Rozporządzeniu, a także konieczności zawiadomienia przez komisję wójta i urzędnika wyborczego o stwierdzonych nieprawidłowościach. Podobnie, jak w toku poprzednich wizytacji, kontrolujący zwracali uwagę na bezpośrednią okolicę lokali obwodowych komisji wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Nierzadko bowiem nawet najlepiej dostosowane lokale są w praktyce trudno dostępne dla osób z niepełnosprawnościami z powodu występowania przeszkód w otoczeniu budynku.

³⁹⁸ Rozporządzenie z 29 lipca 2011 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 336)

Odnotowano szereg barier, m.in.: uszkodzone chodniki, trakty o nawierzchni piaskowo-zwirową lub trawiastej prowadzące do wejścia do lokali wyborczych, wysokie krawężniki.

W przekonaniu Rzecznika trzeba doprowadzić do tego, by wszystkie lokale wyborcze były w pełni dostosowane do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. Do tego czasu należy rozważyć również potrzebę zwiększenia wymogów przygotowania lokali wyborczych innych niż posiadające formalnie status dostosowanych do potrzeb wyborów wyborców niepełnosprawnych. Obecnie regulacje w tym zakresie są niewystarczające. Tymczasem z lokali takich wciąż korzysta część wyborców z niepełnosprawnościami, czy w zaawansowanym wieku. Niezmiernie istotną kwestią pozostaje również organizowanie przez władze samorządowe dowozu wyborców z niepełnosprawnościami i w zaawansowanym wieku do lokali wyborczych. Stanowi to ważne ułatwienie i zasługuje na wsparcie.

Rzecznik zwrócił się³⁹⁹ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o zapewnienie skutecznej ochrony praw wyborczych wyborców z niepełnosprawnościami. Przed wyborami Prezydenta RP w 2020 r., Rzecznik skierował również wystąpienia do władz kilkudziesięciu gmin, w których dokonywano wizytacji lokali wyborczych, przedstawiając ogólne wnioski i ustalenia, a także przekazując szczegółowe zestawienia z kontroli w konkretnych lokalach.

Przewodniczący PKW poinformował⁴⁰⁰ Rzecznika, że Komisja podziela pogląd Rzecznika. Nie ma żadnych narzędzi prawnych, które pozwoliłyby wpływać na poprawę infrastruktury w bezpośredniej okolicy lokali wyborczych.

W odpowiedzi na przesłane przez Rzecznika do władz miasta zestawienie ustaleń kontroli lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, Przewodniczący Miejskiego Biura Wyborczego we Wrocławiu przedstawił działania podejmowane przez Urząd Miejski Wrocławia, a także zapewnił, że przesłane zestawienie zostanie gruntownie przeanalizowane, a możliwe do wprowadzenia korekty zastosowane, aby lokale wyborcze spełniały normy i standardy oraz dawały możliwość swobodnego głosowania przez wyborców niepełnosprawnych.

³⁹⁹ VII.602.6.2014 z 2 marca 2020 r. oraz 16 marca 2020 r.

⁴⁰⁰ Pismo z 23 marca 2020 r.

2. Zagwarantowanie praw wyborczych obywateli w związku z ogłoszonym stanem zagrożenia epidemicznego

Rzecznik interweniował w marcu 2020 r. w sprawie wyborów przedterminowych i uzupełniających w dziewięciu miejscowościach w Polsce. Zwracał m.in. uwagę, że osoby poddane kwarantannie nie będą mogły głosować.

W niedzielę 22 marca 2020 roku, planowane było przeprowadzenie wyborów przedterminowych i uzupełniających w niektórych gminach. Kolejne wybory w wielu miejscowościach na terenie całego kraju mają być przeprowadzone w następnych terminach. Biorąc pod uwagę sytuację, w związku z ogłoszonym stanem zagrożenia epidemicznego, Rzecznik wyraził poważne zaniepokojenie o wypełnianie gwarancji zasady powszechności wyborów i gwarantowanie praw wyborczych, o których stanowi Konstytucja. Podkreślenia wymaga, że wielotysięczna grupa wyborców została poddana kwarantannie w związku z pandemią koronawirusa i stopniowo grupa ta zwiększała się.

Rzecznik zwrócił się⁴⁰¹ do Przewodniczącego Państwowej Komisji wyborczej o przedstawienie stanowiska PKW odnośnie do zagrożeń dla organizacji i przeprowadzania wyborów przedterminowych i uzupełniających, w szczególności w kontekście gwarancji praw wyborczych obywateli i ich bezpieczeństwa zdrowotnego.

3. Organizacja wyborów Prezydenta RP

Mimo ogłoszenia pandemii władze nie rezygnowały z przeprowadzenia wyborów prezydenckich w ustalonym wcześniej terminie 10 maja 2020 r. Rzecznik zwracał uwagę na związane z tym niebezpieczeństwa dla obywateli, procesu wyborczego i niekonstytucyjności zmian w prawie wyborczym w czasie trwającej już kampanii.

Rzecznik monitorował kwestię organizowania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., szczególnie w kontekście zagwarantowania konstytucyjnych praw wyborczych w czasie walki z koronawirusem. W ocenie Rzecznika planowane wybory nie powinny się w takich warunkach odbyć. Szczególne obawy dotyczyły możliwości faktycznego udziału w wyborach uprawnionych wyborców i związanego z tym problemu ochrony ich praw wyborczych oraz ich prawa do życia i zdrowia. Ponadto niepokój budziła także kwestia ochrony prawa do życia i zdrowia członków komisji wyborczych. Należy podkreślić

⁴⁰¹ VII.602.8.2020 z 19 marca 2020 r.

przede wszystkim, że bardzo duża grupa polskich obywateli została i najprawdopodobniej zostanie także w kolejnych tygodniach objęta kwarantanną. Dla zdecydowanej większości wyborców udział w wyborach, również z uwagi na zalecenia sanitarne, byłby utrudniony, co budziło poważne wątpliwości z punktu widzenia zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Co oznacza, że nawet wielotysięczna grupa wyborców pozostających zgodnie z zaleceniami w kwarantannie w związku z wirusem COVID-19, posiadając formalnie pełnię praw wyborczych, w praktyce będzie pozbawiona możliwości udziału w głosowaniu. Rzecznik podkreślił również swoje obawy dotyczące możliwości przeprowadzenia głosowania i udziału wyborców w głosowaniu w lokalach wyborczych w powszechnych obwodach głosowania z pełnym zachowaniem aktów prawnych i zaleceń Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego. Nie został bowiem przewidziany w regulacjach prawnych specjalny tryb oddawania głosu w lokalu wyborczym, który byłby w ogłoszonym stanie epidemii adekwatny i bezpieczny z punktu widzenia ochrony prawa do zdrowia i życia obywateli. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁰² do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o przedstawienie stanowiska PKW odnośnie do zagrożeń dla organizacji i przeprowadzania wyborów Prezydenta RP zarządzonych na dzień 10 maja 2020 roku.

Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu w sprawie poselskiego projektu ustawy w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Rzecznik z dużym niepokojem przyjął tryb zgłoszenia projektu i określenia go jako pilny. Z przepisów Konstytucji wynika, że Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem m.in. projektów, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP. Intencją ustrojodawcy było bowiem, aby prace parlamentarne nad projektami ustaw dotyczących fundamentalnych, z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa reguł, były prowadzone w sposób zabezpieczający przed pochopnym uchwaleniem ustawy. Bardzo poważne zastrzeżenia Rzecznika wzbudził również art. 7 projektu, który przewiduje, że w wyborach Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r., Państwowa Komisja Wyborcza może określić inne warunki powoływania obwodowej komisji wyborczej niż określone w art. 182 oraz art. 183 Kodeksu wyborczego. Projektowany przepis przekazuje więc uprawnienie do wiążącego określenia, które przepisy Kodeksu wyborczego i w jakim zakresie nie zostaną zastosowane, a także

⁴⁰² VII.602.9.2020 z 24 marca 2020 r.

wskazania w ich miejsce innej regulacji dotyczącej warunków powoływania komisji. Proponowane rozwiązanie, w takim ujęciu, nie mieści się nie tylko w porządku polskiego prawa wyborczego, ale jest nie do przyjęcia z uwagi na przewidziany w Konstytucji katalog źródeł prawa. Państwowa Komisja Wyborcza nie jest bowiem organem, który może stanowić prawo powszechnie obowiązujące. Odnosząc się do propozycji głosowania korespondencyjnego, Rzecznik zauważył, że w pełni skuteczne wdrażanie tzw. „alternatywnych” procedur głosowania jest procesem złożonym i wielowymiarowym. Obejmuje nie tylko poważne wyzwania organizacyjne i techniczne związane ze stosowaniem nowych mechanizmów w szerszej skali, ale również bardzo istotne działania związane z właściwym poinformowaniem o nim wszystkich uprawnionych wyborców. Od wyborów 2015 r. procedura głosowania korespondencyjnego była procedurą powszechną, skierowaną do wszystkich wyborców w kraju i zagranicą. Niestety, mimo działań podjętych m.in. przez Państwową Komisję Wyborczą, z badania przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w kwietniu 2015 r. wynikało, że tylko 15% Polaków miało świadomość, że każdy wyborca może zagłosować korespondencyjnie. Zdaniem Rzecznika skierowanie procedury głosowania korespondencyjnego do szerszej grupy wyborców, w bardzo krótkim okresie przed wyborami Prezydenta RP będzie rozwiązaniem o ograniczonej skuteczności. Ponadto, koniecznym jest zwrócenie uwagi na szereg kwestii organizacyjnych i technicznych związanych z realną możliwością zorganizowania głosowania korespondencyjnego dla szerszej grupy wyborców oraz na zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia prac członków obwodowych komisji wyborczych dokonujących czynności związanych z głosowaniem korespondencyjnym. Rzecznik zwrócił się⁴⁰³ do Marszałka Sejmu z prośbą o przyjęcie powyższych uwag oraz wykorzystanie ich w dalszych pracach legislacyjnych.

W wystąpieniach do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu dotyczących ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. Rzecznik zwrócił⁴⁰⁴ uwagę, że mamy *de facto* do czynienia w Polsce ze stanem nadzwyczajnym. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. spełnia wszelkie konstytucyjne warunki wymagane od aktu ustawodawczego regulującego ten stan. Została ona bowiem uchwalona w sytuacji szczególnego zagrożenia oraz zawiera środki daleko wykraczające poza zwykłe środki konstytucyjne, zmienia zasady działania organów władzy publicznej i w ekstremalny sposób ogranicza podstawowe wolności i prawa

⁴⁰³ VII.602.9.2020 z 2 kwietnia 2020 r.

⁴⁰⁴ VII.602.9.2020 z 22 kwietnia 2020 r. i 21 maja 2020 r.

człowieka. Co więcej, na elementy nadzwyczajnej struktury normatywnej tej składają się nie tylko ustawy i rozporządzenia, które były przedmiotem wcześniejszych wystąpień generalnych Rzecznika, lecz także zmiana regulaminu Sejmu RP polegająca na wprowadzeniu zdalnych posiedzeń tego ciała. Zdaniem Rzecznika w tym przejawia się „hybrydowość” stanu nadzwyczajnego polegająca na tym, że nie jest on wprowadzony jednym aktem normatywnym, lecz szeregiem aktów normatywnych o różnej hierarchii, ale wprowadzających wyjątkowe zasady działania organów władzy oraz drastyczne ograniczenia praw i wolności jednostki. W świetle powyższego uznać trzeba, że zostały spełnione przewidziane przez Konstytucję kryteria materialne i kryteria formalne wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. W ocenie Rzecznika w zaistniałej sytuacji faktycznej i prawnej aktualizuje się zatem zakaz wynikający z art. 228 ust. 6 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego nie mogą być zmienione: Konstytucja, ordynacja wyborcza do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Oznacza to, że parlamentarne prace legislacyjne nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. są prowadzone z naruszeniem powyższego zakazu. Ponadto, w okresie wprowadzonego stanu nadzwyczajnego nie tylko nie można zmieniać prawa wyborczego, lecz zakazane jest również przeprowadzanie samych wyborów. Z art. 228 ust. 7 Konstytucji wynika, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu RP, przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, nie mogą być przeprowadzone wybory do Sejmu RP, Senatu RP, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta RP, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Fakt, że w uchwalonej przez Sejm RP dnia 6 kwietnia 2020 r. ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. udział Państwowej Komisji Wyborczej, innych organów wyborczych, a także podmiotów wchodzących w strukturę administracji wyborczej w „nowej” procedurze wyborczej został zminimalizowany w porównaniu do procedury głosowania korespondencyjnego przewidzianej przez Kodeks wyborczy. Przekazanie wiodącej roli w organizacji i przeprowadzeniu wyborów politycznemu organowi władzy wykonawczej, jakim jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych, prowadzić może do wniosku o wprowadzeniu analizowaną ustawą systemowej zmiany przewidzianego obecnie w Kodeksie wyborczym modelu organizowania wyborów w Polsce i odejściu od modelu

niezależnej od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej administracji wyborczej. Rzecznik podkreślił również, że w sytuacji, gdy głosowanie korespondencyjne staje się jedyną procedurą głosowania gwarancje zasady powszechności głosowania zostają znacząco obniżone w porównaniu do stanu, gdy występuje procedura podstawowa. Niewłaściwe funkcjonowanie tej procedury prowadzi bowiem do pozbawienia wyborcy możliwości skorzystania z czynnego prawa wyborczego, tym bardziej, że wyborca nie ma innej możliwości skutecznego udziału w wyborach. Kwestią o ogromnej doniosłości jest zapewnienie, by pakiety wyborcze dotarły do każdego uprawnionego wyborcy. W praktyce duża grupa wyborców jest zameldowana na pobyt stały w innym miejscu niż faktycznie ma miejsce zamieszkania lub pobytu w dniu głosowania. Prawo wyborcze właśnie dla pełniejszego zagwarantowania zasady powszechności wyborów przewiduje szereg mechanizmów umożliwiających wyborcy skorygowanie takiego stanu. Jest to m.in. możliwość dopisania się na swój wniosek do spisu wyborców w miejscu zamieszkania albo pobrania tzw. zaświadczenia o prawie do głosowania. Należy jednak zwrócić uwagę, na art. 102 ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, który przewiduje, że przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów w zakresie m.in. zaświadczeń o prawie do głosowania. Pozostanie więc jedynie możliwość dopisania się do spisu wyborców uregulowana w art. 4 ustawy. Wskazuje się w nim bowiem, że dopisanie do spisu wyborców następuje na wniosek wyborcy wniesiony do urzędu gminy najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy. Wyborcy będą dysponować więc wręcz symbolicznym czasem na dokonanie korekty w spisach wyborców. Rzecznik zwrócił też uwagę na problem wyborców poza granicami kraju. Ta grupa wyborców, by móc w ogóle skorzystać z określonej ustawą procedury, będzie musiała zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi do 14 dnia przed dniem wyborów. Biorąc pod uwagę datę złożenia projektu ustawy, a także możliwy przebieg procesu legislacyjnego, nie jest w ogóle pewne, czy ustawa wejdzie w życie w terminie umożliwiającym skuteczne zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego. Niepewność dotyczy również praktycznej możliwości przesłania przez wyborcę koperty zwrotnej konsulowi w związku z licznymi obostrzeniami dotyczącymi przemieszczania się w poszczególnych państwach. Podkreślenia wymaga, że w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 szereg państw odmówiło możliwości zorganizowania wyborów Prezydenta RP w lokalach wyborczych, bądź nie udzieliło odpowiedzi, a zgoda taka jest wymagana. Procedura ta w praktyce doprowadzić

może do faktycznego pozbawienia tej grupy wyborców możliwości oddania głosu. W opinii Rzecznika, rozwiązania zawarte w ustawie nie zapewniają wystarczających gwarancji, że wybory zostaną przeprowadzone zgodnie z zasadą powszechności i nie są w stanie umożliwić pełnej realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego. Duże grupy wyborców mogą być bowiem wyłączone z możliwości udziału w głosowaniu. Co więcej, przewidziane w ustawie rozwiązania nie gwarantują również wypełniania zasady równości szans kandydatów, co wpływa na realizację biernego prawa wyborczego. W opinii w sprawie uchwalonej przez Sejm RP dnia 12 maja 2020 r., a następnie przesłanej do Senatu RP, ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego. Rzecznik zwrócił uwagę m.in. na problematykę głosowania korespondencyjnego polskich wyborców przebywających poza granicami kraju. Ta grupa wyborców – by móc skorzystać z określonej ustawą procedury – będzie musiała, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy, zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego właściwemu konsulowi. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, konsul – nie później niż 6 dni przed dniem wyborów – wysyła pakiet wyborczy do wyborcy, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Wątpliwości Rzecznika budził relatywnie późny termin na wysłanie pakietu przez konsula. Powstawała bowiem wątpliwość, czy w wyjątkowych okolicznościach epidemii wirusa SARS-CoV-2, termin taki zagwarantuje dotarcie pakietu do wyborcy w odpowiednim czasie. Rzecznik m.in. krytycznie ocenił również przewidziany w ustawie termin na wniesienie protestu wyborczego, szczególnie w kontekście możliwych ograniczeń organizacyjnych związanych z SARS-COV-2, jakie może napotkać wyborca (m.in. z przemieszczaniem się, z dostępem do usług pocztowych itp.). Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy, protest przeciwko wyborowi Prezydenta RP można wnieść na piśmie do Sądu Najwyższego nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania wyniku wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Mając na uwadze również dość restrykcyjne wymogi formalne dotyczące protestu, należy podnieść wątpliwość, czy w wyjątkowych okolicznościach epidemii SARS-COV-2, przewidziany w art. 15 ust. 2 ustawy termin będzie gwarantować skuteczną realizację zawartego w art. 129 ust. 2 Konstytucji prawa wyborcy zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

4. Sytuacja wyborców podlegających w dniu głosowania kwarantannie lub izolacji

W związku z wyborami Prezydenta RP do Rzecznika wpłynęło kilkaset skarg i sygnałów od obywateli. W szeregu z nich wyborcy wskazywali na różnorodne trudności organizacyjne i podkreślali potrzebę uzyskania przystępnej informacji o procedurach oddawania głosu, a także m.in. o funkcjonowaniu spisów wyborców.

Do Biura RPO wpłynęły liczne skargi od wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. Podnosili oni brak informacji o swojej (często skomplikowanej) sytuacji w kontekście uczestniczenia w głosowaniu. Z korespondencji z różnymi organami publicznymi, prowadzonej przez Rzecznika w zgłaszanych przez wyborców, konkretnych sprawach, wynika również szereg niejasności interpretacyjnych w tym zakresie. Dlatego zdaniem Rzecznika zasadne byłoby rozważenie przygotowania oraz zamieszczenia na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej również przystępnej informacji (komunikatu) skierowanej do grupy wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. Opierając się na treści skarg i pytań otrzymywanych od obywateli Rzecznik wskazał także, że z pewnością szczególnie przydatne byłoby, aby wspomniany materiał zawierał m.in. takie kwestie szczegółowe jak: terminy zgłoszeń zamiaru głosowania korespondencyjnego, a także odnosił się do różnorodnych sytuacji wyborców – m.in. przebywających obecnie w kwarantannie poza miejscem stałego zameldowania (ujęcia w spisie wyborców), a także m.in. oddających głos w głosowaniu w dniu 28 czerwca 2020 r. w ramach „regularnych” procedur głosowania (w tym „regularnego” głosowania korespondencyjnego).

Rzecznik zwrócił się z tymi uwagami⁴⁰⁵ do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej. Ten poinformował⁴⁰⁶ Rzecznika o zamieszczeniu przez PKW na stronie internetowej informacji o głosowaniu korespondencyjnym przez wyborców podlegających w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. Przewodniczący wskazał również, że jak wynika z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego, wyborca podlegający w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji

⁴⁰⁵ VII.602.283.2020 z 6 lipca 2020 r.

⁴⁰⁶ Pismo z 7 lipca 2020 r.

w warunkach domowych w kraju zgłasza ten fakt komisarzowi wyborczemu za pośrednictwem urzędu gminy, w której jest wpisany do spisu wyborców. Również koperta zwrotna musi trafić do obwodowej komisji wyborczej, właściwej dla miejsca ujęcia wyborcy w spisie wyborców (obwodowa komisja wyborcza musi sprawdzić, że wyborca jest uprawniony do głosowania, tj. został ujęty w spisie wyborców). Oznacza to, że wyborca głosujący korespondencyjnie musi być ujęty w spisie wyborców gminy, na obszarze której przebywa (m.in. w związku z podleganiem w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych).

5. Możliwość zmiany terminu wyborów

Wybory planowane na 10 maja 2020 r. zostały odwołane przez polityków. Powstała w związku z tym wątpliwość, kto, kiedy i na jakiej podstawie może ogłosić nowy ich termin.

Rzecznik zgłosił⁴⁰⁷ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wnioskiem Marszałka Sejmu RP o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 289 § 1 Kodeksu wyborczego i przedstawił następujące stanowisko: „Na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK Rzecznik wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Jednocześnie Rzecznik wnosi o rozpoznanie niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie na rozprawie”.

W ocenie Rzecznika celem wszczętego postępowania nie jest dokonanie przez Trybunał hierarchicznej kontroli zgodności norm prawnych. Zaskarżone przepisy Kodeksu wyborczego są w istocie pozorem spełnienia wymagań formalnych i materialnych wniosku wszczynającego postępowanie przed TK. Z treści całego wniosku wywieść można w sposób niebudzący wątpliwości oczekiwanie Marszałka Sejmu RP potwierdzenia legalności i konstytucyjności takiej wykładni przepisów Kodeksu wyborczego i Konstytucji, która uzasadniłaby tezę o dopuszczalności wyznaczenia przez Marszałka Sejmu RP ponownie innego niż już wyznaczonego dnia wyborów Prezydenta RP. Z tego też względu, z uwagi na brak kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów, wydanie orzeczenia przez TK w niniejszej sprawie jest, zdaniem Rzecznika, niedopuszczalne. Wyznaczając termin wyborów na dzień 10 maja 2020 roku Marszałek Sejmu RP jednocześnie wyłączył

⁴⁰⁷ VII.602.151.2020 z 7 maja 2020 r., sygn. akt K 6/20.

możliwość przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP w innych terminach. Co więcej, Marszałek Sejmu RP jest od tej chwili związany terminami wynikającymi z kalendarza wyborczego, w tym wyznaczonym dniem wyborów, przypadającym na niedzielę 10 maja 2020 r. Rzecznik zauważa, że Konstytucja przewiduje jeden jedyny wypadek, w którym terminy zarządzenia i przeprowadzenia wyborów prezydenckich ulegają zmianie – jest to sytuacja wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Zgodnie z art. 228 ust. 7 Konstytucji w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie mogą być przeprowadzane wybory Prezydenta Rzeczypospolitej. W związku z powyższym Rzecznik wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Postanowieniem⁴⁰⁸ Trybunału Konstytucyjnego postępowanie w sprawie K 6/20 zostało umorzone na skutek cofnięcia wniosku przez Marszałka Sejmu RP. O zmianie terminu wyborów zadecydował parlament w ustawie przyjętej w czerwcu 2020 r.

6. Organizacja wyborów Prezydenta RP poza granicami kraju

Obywatele przebywający za granicą mogli w wielu krajach głosować wyłącznie korespondencyjnie, bo tamtejsze przepisy pandemiczne nie pozwalały na głosowaniu w lokalach wyborczych.

Rzecznik wskazywał, że wiele osób nie będzie w stanie w takich warunkach zagłosować. Rozwiązania przyjęte w ustawie o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego trudno ocenić jako w pełni adekwatne i skuteczne.

Za bardzo niepokojące Rzecznik uznawał skargi pochodzące od polskich obywateli zamieszkujących lub przebywających w państwach, w których nie utworzono obwodów głosowania (m.in. z Chile). W Zjednoczonych Emiratach Arabskich obowiązywały ograniczenia w przemieszczaniu się.

W szeregu skarg wskazywano na procedurę zgłaszania konsulom zamiaru głosowania korespondencyjnego: zbyt krótki czas na jego dokonanie (wynosił on w praktyce kilka dni). Wskazywano przy tym również na brak przystępnej, rozbudowanej informacji o zasadach oraz wymogach.

Wiele skarg dotyczyło również problemów powiązanych bezpośrednio z udziałem wyborców w ponownym głosowaniu (tzw. drugiej turze wyborów). W szczególności odnosiły się one m.in. do kwestii problemów z dopisaniem do spisu wyborców, zgłoszenia

⁴⁰⁸ Postanowienie z dnia 26 sierpnia 2020 r.

zamiaru głosowania korespondencyjnego (w tym awarii strony internetowej e-wybory, bardzo krótkich terminów, itp.).

Rzecznik zwrócił się⁴⁰⁹ do Ministra Spraw Zagranicznych o uwzględnienie tych uwag. Przed II turą głosowania 12 lipca 2020 r. Rzecznik zaapelował o rozważenie dokonania wszelkich zmian i aktualizacji dotyczących możliwości oddawania głosu przez polskich wyborców w poszczególnych państwach, tak by były one w pełni adekwatne i skuteczne.

⁴⁰⁹ VII.602.13.2014 z 11 czerwca i 2 lipca 2020 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.

W okresie objętym informacją do Rzecznika nie wpływały skargi sygnalizujące istotne problemy związane z realizacją konstytucyjnego prawa do petycji, skarg i wniosków. Natomiast kwestia kognicji sądu do rozpoznawania skarg na decyzje organów penitencjarnych została szerzej omówiona w części dotyczącej realizacji prawa do sądu⁴¹⁰.

⁴¹⁰ Sprawa IX.517.624.2015

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. Ograniczenie w postaci 10-letniego terminu przewidzianego na uwzględnienie kwestii nieważności testamentu

Nie da się podważyć wadliwego testamentu po 10 latach od śmierci spadkodawcy. Rzecznik kwestionuje konstytucyjność tego przepisu, bo w jego ocenie pozbawia spadkobierców ustawowych ich prawa do dziedziczenia.

Rzecznik zgłosił⁴¹¹ udział w postępowaniu dotyczącym pytania prawnego Sądu Rejonowego w K. i przedstawił⁴¹² stanowisko wskazujące, że art. 945 § 2 Kodeksu cywilnego w zakresie, w jakim wyłącza możliwość powołania się w postępowaniu w przedmiocie zmiany postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku na nieważność testamentu, po upływie 10 lat od otwarcia spadku, w sytuacji gdy sam testament został otwarty i ogłoszony po upływie tego 10-letniego okresu, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji przez to, że pozbawia ochrony prawnej przysługujące spadkobiercom ustawowym prawo dziedziczenia, w następstwie uniemożliwienia im potwierdzenia uprawnień spadkowych.

Zgodnie z Konstytucją każdy ma prawo dziedziczenia, które podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ochroną konstytucyjną objęte są w szczególności prawa osób, które uzyskały status spadkobiercy po śmierci określonej osoby. Prawo dziedziczenia w ujęciu art. 64 ust. 1 Konstytucji ma charakter prawa obronnego, którego adresatem są władze publiczne, w tym zwłaszcza ustawodawca, zobowiązany do ukształtowania instytucji prawnej dziedziczenia oraz mechanizmów jej gwarancji. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawu dziedziczenia, ale także obowiązek

⁴¹¹ IV.7000.525.2019 z 20 grudnia 2019 r., sygn. akt P 21/19.

⁴¹² Pismo z 7 marca 2020 r.

negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które prawo to mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Art. 945 § 2 Kodeksu cywilnego co do zasady stanowi przejaw swobody ustawodawcy w zakresie ostatecznego kształtu procedur mających na celu stwierdzenie nabycia spadku. Konstrukcja wprowadzonego ograniczenia w sferze konstytucyjnej ochrony uprawnień spadkowych zakłada jednak realną możliwość powołania się przez zainteresowany podmiot na nieważność testamentu przed upływem 10 lat od chwili otwarcia spadku. Wprowadzenie sztywnego terminu ograniczającego możliwość zakwestionowania ważności testamentu ma swoje praktyczne uzasadnienie, bowiem w miarę upływu czasu zwiększają się trudności dowodowe, a ewentualna zmiana kręgu spadkobierców po upływie znacznego okresu prowadziłyby do poważnych komplikacji prawnych i faktycznych. W sferze prawa spadkowego istotnego znaczenia nabiera bowiem potrzeba stabilizacji stanu prawnego powstałego na skutek dziedziczenia. Rzecznik zauważa jednak, że w stanie faktycznym sprawy, stanowiącej podstawę sformułowanego pytania prawnego Sądu Rejonowego, zastosowanie jednoznacznej normy prawnej, wynikającej z dyspozycji art. 945 § 2 Kodeksu cywilnego jest równoznaczne z pozbawieniem spadkobierców ustawowych ochrony prawnej w zakresie przysługującego im prawa do dziedziczenia. Przepis ten przy określaniu terminu 10-letniego w ogóle nie uwzględnia kwestii momentu ujawnienia testamentu przez zainteresowaną osobę. Kwestionowana regulacja prawna pozostaje niekonsekwentna, bowiem dopuszcza „spóźnione” przedstawienie testamentu jako podstawy żadanego przez stronę stwierdzenia nabycia spadku, nie pozwalając na jakiegokolwiek zakwestionowanie jego ważności, nawet gdy testament jest w sposób oczywisty dotknięty wadami oświadczenia woli spadkodawcy. Samo dopuszczenie możliwości przedstawienia testamentu jako podstawy wniosku o zmianę dokonanego uprzednio stwierdzenia nabycia spadku po upływie 10 lat od chwili otwarcia spadku, przy zanegowaniu możliwości kwestionowania jego ważności, stoi w sprzeczności z postulatem mobilizacji uprawnionych do terminowego dochodzenia swoich roszczeń. Podważa również bezpieczeństwo obrotu w stosunkach prawnych wynikających z dziedziczenia, w sposób nieuprawniony faworyzując osoby wywodzące swe uprawnienia z testamentu i to takiego, który ze względu na kwalifikowane wady w ogóle nie powinien być traktowany przez system prawny jako dyspozycja spadkodawcy na wypadek śmierci. Stąd też, zdaniem Rzecznika, funkcjonowanie w obrocie prawnym art. 945 § 2 Kodeksu cywilnego w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość powołania się w postępowaniu w przedmiocie zmiany postanowienia o stwierdzeniu

nabycia spadku na nieważność testamentu, po upływie 10 lat od otwarcia spadku, w sytuacji gdy sam testament został otwarty i ogłoszony po upływie tego 10-letniego okresu, stanowi aksjologicznie nieusprawiedliwiony wyłom w ochronie przysługującego spadkobiercom ustawowym prawa dziedziczenia, wobec braku uzasadnienia w potrzebie realizacji innych wartości konstytucyjnych.

Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Ocena zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym

Ustawa o biegłych rewidentach ustala górną granicę kwot w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej oraz kary dyscyplinarnej, bez jednoczesnego sprecyzowania kryteriów ich nakładania, czy określenia stopnia przewinienia. Może prowadzić do sytuacji, że biegły rewident zostanie pozbawiony środków do życia, tracąc wszelkie oszczędności.

Na tle skarg badanych w Biurze RPO ujawnił się problem niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym⁴¹³ w zakresie ustalenia granicznych kwot odszkodowań za szkodę spowodowaną działaniem lub zaniechaniem działań przez firmę audytorską (art. 54 ust. 2), ustalenie granicznej kwoty dyscyplinarnej dla biegłego rewidenta (art. 159 ust. 5), wymierzenia kary dyscyplinarnej lub administracyjnej dla biegłego rewidenta w formie zakazu pełnienia przez niego funkcji w organie zarządzającym lub nadzorczym firmy audytorskiej oraz ustawy o rachunkowości⁴¹⁴ w zakresie ograniczenia uprawnienia organu dokonującego wyboru firmy audytorskiej (art. 66 ust. 4 i 5).

Określenie wysokości odszkodowania i kary pieniężnej na wysokim poziomie może naruszać prawo do godnej egzystencji. Rzecznik wskazał, że w analogicznych przepisach dotyczących innych zawodów zaufania publicznego również przewidziano kary dyscyplinarne w postaci kar pieniężnych. Jednakże w żadnej z ustaw dotyczących samorządów zawodowych nie przewidziano kar na tak wysokim poziomie. Ustawa o biegłych rewidentach zawiera rozwiązania dotychczas niespotykane na gruncie ustaw korporacyjnych. Jednocześnie w uzasadnieniu do projektu ustawy o biegłych rewidentach brak jest wskazania jakie przesłanki przemawiały za skonstruowaniem kar na takim poziomie.

⁴¹³ Ustawa z 11 maja 2017 r. (Dz.U. poz. 1089, ze zm.).

⁴¹⁴ Ustawa z 29 września 1994 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 351).

Niezrozumiałym jest również określenie w art. 54 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach górnej wysokości odszkodowania. Rzecznik zauważył bowiem, że odpowiedzialność odszkodowawcza na gruncie prawa cywilnego jest ustalana każdorazowo przy uwzględnieniu zaistniałego stanu faktycznego, ustawowe określenie odszkodowań na tak wysokim poziomie może zniechęcać biegłych rewidentów do podejmowania działalności, która wiąże się z tak wysokim ryzykiem finansowym. Nadto, biegli rewidenci, zniechęceni wysokością kar dyscyplinarnych oraz ustaloną górną granicą odszkodowań mogą podejmować decyzję o zaprzestaniu wykonywania działalności zawodowej, co będzie wiązało się z odejściem z zawodu dużej ilości wykwalifikowanych osób. Zastrzeżenia budzi również możliwość zastosowania kilku rodzajów kar do jednego przewinienia dyscyplinarnego. Na tym polu może dochodzić do nadużyć i obligatoryjnego orzekania w każdym przypadku wystąpienia przewinienia dyscyplinarnego kary pieniężnej, albowiem działalność Polskiej Izby Biegłych Rewidentów (dalej jako: PIBR) jest finansowana m.in. wpływami z kar (art. 167 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach).

Rzecznik zwrócił się⁴¹⁵ do Ministra Finansów o podjęcie inicjatywy legislacyjnej. Minister odnosząc się⁴¹⁶ do kwestii górnej granicy kwoty dyscyplinarnej kary pieniężnej orzekanej wobec biegłego rewidenta (art. 159 ust. 5 uob) wyjaśnił, że zawód biegłego rewidenta w największym stopniu pośród zawodów zaufania publicznego regulowany jest przepisami unijnymi. Przepisy o maksymalnym poziomie kar nakładanych na biegłych rewidentów w postępowaniu dyscyplinarnym realizują cel reformy unijnej, jakim jest wzmocnienie kar w branży usług finansowych i zapewnienie skutecznego systemu kar za naruszenia przepisów dyrektywy 2006/43/WF i rozporządzenia nr 537/14, tj. by kary te były rzeczywiście odstraszające. Należy też mieć na uwadze, że stronie postępowania dyscyplinarnego przysługują prawa procesowe wynikające nie tylko z uob, ale także z innych ustaw w związku z art. 171 uob., zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy: Kodeksu postępowania karnego i rozdziałów 1-111 Kodeksu karnego. Odnosząc się do kwestii wymierzenia biegłemu rewidentowi kary dyscyplinarnej lub nakładanej na firmę audytorską kary administracyjnej – polegającej na zakazie pełnienia funkcji w organie zarządzającym lub nadzorczym firmy audytorskiej (odpowiednio art. 159 ust. 1 pkt 6 oraz art. 183 ust. 1 pkt 6 uob), wyjaśnić należy, że regulacje w tym zakresie wynikają

⁴¹⁵ VII.561.9.2018 z 13 stycznia 2020 r.

⁴¹⁶ Pismo z 20 lutego 2020 r.

z przepisów prawa unijnego. Dlatego w ocenie Ministra Finansów nie ma potrzeby zmiany przepisów.

3. Przeciwdziałanie lichwie

Obywatele skarżyli się, że za długi o wartości kilkuset zł tracili prawo własności nieruchomości, która służyła potrzebom mieszkaniowym całej rodziny.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące problemu znacznych dysproporcji pomiędzy wysokością długów egzekwowanych przez komornika a wartością nieruchomości, z której komornik prowadzi egzekucję. W wyniku egzekucji długów o wartości kilkuset złotych dłużnicy tracą prawo własności całej nieruchomości. Problem ten był podejmowany przez Rzecznika w latach ubiegłych⁴¹⁷, jednakże postulowane w wystąpieniach rozwiązania nie zostały wówczas uwzględnione przez resort sprawiedliwości. Z tego względu w zainteresowaniu Rzecznika pozostawał rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. Projekt ten zakładał, że licytacja nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny lub nieruchomość gruntową zabudowaną budynkiem mieszkalnym, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, możliwa będzie dopiero wówczas, gdy wysokość egzekwowanej należności głównej wyniesie co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania nieruchomości.

Rzecznik zwrócił się⁴¹⁸ do Ministra Sprawiedliwości o informacje o stanie prac nad projektem. Wprawdzie Minister Sprawiedliwości nie odpowiedział, ale postulat RPO co do zasady został uwzględniony w przepisach Tarczy 3.0 (art. 2 ustawy z dnia 14 maja 2020 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2) – do Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzono art. 952(1) k.p.c. ograniczający egzekucję z nieruchomości zaspokajającej potrzeby mieszkaniowe dłużnika.

⁴¹⁷ IV.512.51.2016 z 17 marca 2016 r.

⁴¹⁸ IV.512.25.2020 z 25 marca 2020 r.

4. Ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

Eksperci Biura RPO dokładnie analizowali przepisy dotyczące rozwiązań nadzwyczajnych w czasie pandemii. Dotyczyły one też prawa własności.

17 kwietnia 2020 r. Prezydent RP podpisał ustawę o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁴¹⁹. Do uchwalonego przez Sejm RP projektu Rzecznik zgłosił szereg uwag, które nie zostały uwzględnione w toku procesu legislacyjnego. Mając na uwadze, iż część przyjętych w powyższej ustawie uregulowań w dalszym ciągu budziła zastrzeżenia, Rzecznik zwrócił się do Ministra Rozwoju o ponowne przeanalizowanie poniższych uwag do ustawy.

Obawy Rzecznika wzbudziły zmiany w Prawie budowlanym. Art. 21 ustawy dodał nową kategorię „objektu”, tj. **„przeñośny, wolnostojący maszt antenowy”**, zdefiniowany jako „wszelkie konstrukcje metalowe bądź kompozytowe, samodzielne bądź w połączeniu z przyczepą, rusztem, kontenerem technicznym, lub szafami telekomunikacyjnymi, posadowione na gruncie, wraz z odciągami, balastami i innymi elementami konstrukcji, instalacją radiokomunikacyjną i infrastrukturą zasilającą, przeznaczone do wielokrotnego montażu i demontażu bez utraty wartości technicznej”. Ma być on tzw. tymczasowym obiektem budowlanym, co do którego nie jest wymagane pozwolenie na budowę, a jedynie zgłoszenie. Rzecznik zwrócił uwagę, że przepis ten zakłada również wyłączenie ww. obiektów z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko oraz oceny oddziaływania na obszar **Natura 2000**. Nie ma obowiązku uzyskiwania pozwolenia na budowę także w przypadku, gdy roboty budowlane wykonywane będą przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru **zabytków** lub też na obszarze wpisanym do tego rejestru. Z uzasadnienia ustawy wynika, że intencją ustawodawcy było zapewnienie obywatelom korzystanie na równych zasadach z usług dostępu do internetu, a przez to także z usług publicznych, które mogą być świadczone za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W ocenie Rzecznika wskazany cel zasługuje na pełną aprobatę, jednak sposób jego realizacji nasuwa wątpliwości, przede wszystkim z punktu widzenia zapewnienia obywatelom bezpiecznej eksploatacji „przeñośnych wolno stojących masztów antenowych”, tak aby wykluczona została możliwość negatywnego, ponadnormatywnego oddziaływania masztów na znajdujące się w sąsiedztwie siedliska ludzkie.

⁴¹⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 695).

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło również wprowadzenie **ograniczenia prawa własności nieruchomości w związku z koniecznością zapewnienia ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych**, dostarczania energii elektrycznej, wody, ciepła, ropy naftowej, paliw lub gazu oraz odprowadzania ścieków. Obecnie funkcjonuje już regulacja umożliwiająca „przymusowe” udostępnianie nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii przez właściciela sieci lub urządzeń przesyłowych. Art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje wydanie decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Odstąpienie od stosowania tego przepisu w podobnych przypadkach doprowadzi do istotnego pogorszenia sytuacji właściciela nieruchomości, który odszkodowania za ewentualne szkody domagać się będzie mógł jedynie na drodze cywilnej. W razie stosowania art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalenie odszkodowania w razie sporu co do jego wysokości, nastąpić może w drodze decyzji administracyjnej. Zasadniczy sprzeciw wzbudziła również praktycznie całkowita i generalna rezygnacja z instytucji pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie z ustawą inwestor jest całkowicie zwolniony z wymogu uzyskania decyzji **o pozwoleniu na użytkowanie**, natomiast wszystkie złożone do tej pory wnioski o wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym są rozpatrywane w uproszczonym trybie zgłoszeniowym. Oznacza to, że organ ma zaledwie 14 dni od wejścia w życie ustawy, żeby ewentualnie zgłosić sprzeciw i to w stosunku do wszystkich inwestycji wcześniej objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia. W ocenie Rzecznika wyłączenie to wprowadza **zagrożenie dla życia i zdrowia** ludzi, mienia, środowiska, a także zwiększa ryzyko ewentualnych nadużyć inwestorów.

Rzecznik zwrócił się⁴²⁰ do Minister Rozwoju o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych wątpliwości. Minister wyjaśnił⁴²¹, że art. 31zylust. 1 ustawy COVID-19 wyłącza w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii stosowanie przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego, tj. znosi obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w przypadku, gdy na budowę obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest ona zaliczona do kategorii wskazanej w tym przepisie oraz gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Wyłączenie obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w konsekwencji znosi wymóg przeprowadzenia obowiązkowej kontroli budowy poprzedzającej wydanie pozwolenia na użytkowanie, co

⁴²⁰ IV.7006.34.2020 z 22 kwietnia 2020 r.

⁴²¹ Pismo z 26 maja 2020 r.

służyć ma ograniczeniu kontaktów uczestników procesu budowlanego z pracownikami organu nadzoru budowlanego, a tym samym zmniejszać ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Podkreślić przy tym należy, iż art. 31zyl ustawy COVID-19 nie wyłącza stosowania art. 57 Prawa budowlanego, tym samym organ nadzoru budowlanego przy zawiadomieniu o zakończeniu budowy otrzymuje wymaganą dokumentację, w tym zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2 lit. a, oświadczenie kierownika budowy (wykonującego zawód zaufania publicznego) o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami. Minister wskazał, że w sytuacji epidemicznej zasadnym wydaje się zastąpienie wymogu uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, której wydanie poprzedza obowiązkowa kontrola obiektu budowlanego, zawiadomieniem o zakończeniu budowy co ogranicza kontakty międzyludzkie i zmniejsza zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli.

W tej sprawie odpowiedzi Rzecznikowi udzielił⁴²² także Minister Cyfryzacji, odnosząc się do postępowań inwestycyjnych w zakresie sieci mobilnych i usług telekomunikacyjnych. Wskazał na niezbędność uproszczeń w procedurach inwestycyjnych; do tej pory przepisy nie były precyzyjne, w szczególności co do postępowań środowiskowych, co ma też związek z trudnościami w pomiarach poziomu emisji pola elektromagnetycznego (PEM)⁴²³.

5. Weryfikacja prawidłowości wykonywania obowiązków przez notariusza dokonującego czynności notarialnej

Czynności notariuszy powinny być nagrywane. Rzecznik poparł projekt senacki.

W ocenie Rzecznika projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie przewiduje korzystne dla obywateli i konieczne dla ochrony ich praw zmiany w działalności notariuszy. Wprowadza on bowiem zmianę innowacyjną i nieznaną dotąd ustawie – Prawo o notariacie polegającą na obowiązku utrwalenia przez notariusza przebiegu czynności notarialnych za pomocą urządzeń utrwalających obraz i dźwięk.

Rzecznik poparł tę inicjatywę, jako istotną dla zapewnienia należytej i pełnej ochrony obywateli przed nadużyciami. W aktualnym stanie prawnym brak jest bowiem możliwości obiektywnego zweryfikowania prawidłowości wykonywania obowiązków przez notariusza dokonującego czynności notarialnej, jak też prawdziwości twierdzeń

⁴²² Pismo z 3 lipca 2020 r.

⁴²³ Zob. też: Rozdział 4, sprawa nr V.7200.1.2020 (art. 74 Konstytucji).

i zarzutów strony tej czynności, która w jej wyniku doznała poważnej straty majątkowej. Zmiana ta pozwoli lepiej zabezpieczyć prawa i interesy stron przystępujących do aktów notarialnych oraz wpłynie korzystnie na podniesienie standardu wykonywania obowiązków przez notariuszy. Za równie korzystną należy uznać zmianę, która nakłada na notariusza obowiązek ustalenia czy świadczenia, których spełnienia dotyczą oświadczenia stron czynności notarialnej, zostały faktycznie wykonane, zaś strony będą obowiązane do przedstawienia niebudzącego wątpliwości dowodu, że świadczenie zostało spełnione, jeśli nie jest spełniane w obecności notariusza, pod rygorem odmowy dokonania czynności. Takie rozwiązanie przyczyni się do wzmocnienia słabszych stron czynności notarialnych, zwłaszcza osób starszych. Z kolei głębszej analizy, w opinii Rzecznika, wymaga, czy obowiązek utrwalania obrazu i dźwięku z przebiegu czynności notarialnych powinien objąć wszystkie czynności notarialne, czy też jedynie te czynności z udziałem stron, w których – jak wynika z dotychczasowych doświadczeń – najczęściej dochodziło do nadużyć. Rzecznik przekazał⁴²⁴ taką opinię Przewodniczącemu Komisji Ustawodawczej Senatu RP.

6. Wysokość opłat egzekucyjnych

Rzecznik zwrócił uwagę na niezasadne zróżnicowania opłat egzekucyjnych w przypadku postępowań trwających przez długi okres czasu (np. wieloletnia egzekucja świadczeń alimentacyjnych).

Problem ten ujawnił się przy analizie przepisów przejściowych (intertemporalnych), regulujących zakres czasowy stosowania ustawy o kosztach komorniczych⁴²⁵ oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji⁴²⁶. Ta ostatnia ustawa została wprawdzie uchylona przez 305 ustawy o komornikach sądowych⁴²⁷, jednak w niektórych sytuacjach procesowych jej przepisy wciąż znajdują zastosowanie.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o kosztach komorniczych (dalej jako: u.k.k.), do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. A zatem do trwających wciąż postępowań stosuje się regulację opłat egzekucyjnych przewidzianą przez ustawę o komornikach sądowych i egzekucji (dalej jako: u.k.s. i e.). Wyjątki od tej zasady wprowadza art. 52 ust. 2 oraz 3

⁴²⁴ IV.7000.100.2020 z 28 kwietnia 2020 r.

⁴²⁵ Ustawa z 28 lutego 2018 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 2363 ze zm.).

⁴²⁶ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.).

⁴²⁷ Ustawa z 22 marca 2018 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 121 ze zm.).

u.k.k.: ustawę nową (u.k.k.) stosuje się do określenia opłat w niektórych wypadkach umorzenia postępowania, w sytuacji oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem, oraz w sytuacji określonej w art. 49 ust. 2 b u.k.s. i e. (a ściślej, gdy okoliczności wskazane w tym przepisie – utrata mocy przez tytuł wykonawczy – nastąpiły pod rządami poprzedniej ustawy). W innych wypadkach postępowań „przepołowionych” (wszczętych pod rządami poprzedniej ustawy, jednak kontynuowanych pod rządami nowej) należy stosować przepisy dotychczasowe. Rzecznik wskazał, że w niektórych sytuacjach utrzymanie działania dotychczasowej ustawy trudno uzasadnić: dotyczy to w szczególności egzekucji roszczeń okresowych. Egzekucja takich roszczeń – najczęściej chodzi tutaj o alimenty bądź o renty o charakterze alimentacyjnym – trwa nawet kilkanaście lat. Zdaniem Rzecznika utrzymywanie przez cały ten okres równolegle obowiązujących regulacji prawnych odnośnie kosztów egzekucyjnych nie wydaje się trafnym rozwiązaniem legislacyjnym. Rzecznik zauważył również, że regulacje u.k.k. wprowadzają zupełnie nowe zasady określania wysokości opłat egzekucyjnych w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych. W efekcie, w przypadku egzekucji roszczeń okresowych przez następne lata będą obowiązywały równolegle dwie stawki opłat egzekucyjnych – w zależności od tego, czy postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed dniem 1 stycznia 2019 r. (moment wejścia w życie u.k.k. – art. 54 ustawy), czy też po tej dacie. Sytuacja ta budzi wątpliwości z uwagi na zasadę równego traktowania podmiotów cechujących się tą samą cechą relewantną (np. dłużników alimentacyjnych), wynikającą z art. 32 oraz – w zakresie praw majątkowych – art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił się⁴²⁸ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie stosownych działań legislacyjnych. Minister odpowiedział⁴²⁹ jednak, że za utrzymaniem *status quo* przemawia zasada pewności prawa. Nie można też generalnie przyjąć, że nowe przepisy są zawsze korzystniejsze dla dłużników. Ustawa o kosztach komorniczych w większym niż dotąd stopniu ujednoliciła stawki opłat. Oznacza to, że w postępowaniach wszczętych już po jej wejściu w życie niektórzy dłużnicy istotnie korzystają z obniżenia opłat komorniczych, inni jednak są obowiązani uiszczać koszty wyższe niż do tej pory. Z tych powodów Ministerstwo nie dostrzega potrzeby postulowanej przez Rzecznika korekty przepisów międzyczasowych.

⁴²⁸ IV.512.202.2017 z 1 czerwca 2020 r. i z 24 września 2020 r.

⁴²⁹ Pismo z 4 listopada 2020 r.

7. Problemy związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowej w prawo własności nie dla wszystkich jest korzystna.

Do Rzecznika wpływa wiele skarg na rozwiązania przyjęte wielokrotnie już nowelizowanej ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁴³⁰. Część z sygnalizowanych problemów wymaga interwencji legislacyjnej.

Po pierwsze, do Rzecznika skarżyli się **następcy prawni (nabywcy nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe)** osób, które jednorazowo wniosły opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Przypadki nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność zostały uregulowane w art. 8 ustawy przekształceniowej. Opłaty za przekształcenie nie wnoszą osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, w przypadku gdy wniosły jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Wynika z tego, że zwolnienie z opłaty przekształceniowej ma charakter podmiotowy, a w przypadku następstwa prawnego po osobach fizycznych ze zwolnienia mogą korzystać jedynie ich spadkobiercy (następstwo prawne pod tytułem ogólnym). W skargach od nabywców prawa użytkowania wieczystego podnoszony był zarzut, że osoby te zostały „wprowadzone” przez ustawodawcę w pułapkę, gdyż kupując prawo użytkowania wieczystego od zbywcy, który wniósł jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, działali w przekonaniu, że one również będą zwolnione z obowiązku ponoszenia opłat na rzecz właściciela gruntu. Ta okoliczność miała wpływ na cenę nabycia prawa użytkowania wieczystego. Tymczasem przekształcenie nabytego przez nich prawa użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w prawo własności tego gruntu, które dokonało się z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. (i na które nie mieli oni wpływu) zmieniło w sposób znaczący ich sytuację prawną, bowiem zostali oni zobowiązani do poniesienia opłaty przekształceniowej.

Rzecznik zwrócił również uwagę na problem dotyczący sytuacji prawnej wciąż istniejącej grupy **osób dysponujących obecnie prawem zabudowy** ustanowionym przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy. Osoby te

⁴³⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 2040

wskazują, że są zainteresowane przekształceniem posiadanego prawa w prawo własności nieruchomości na zasadach, jakie wprowadziła ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów w celu uzyskania stabilizacji swojej sytuacji mieszkaniowej. Podkreślają, że treść przysługującego im prawa w istocie jest zbliżona do treści prawa użytkowania wieczystego gruntu. W ocenie Rzecznika argumentacja podnoszona w skargach, wskazująca na zasadność uregulowania sytuacji prawnej osób dysponujących prawem zabudowy ustanowionym przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy, zasługuje na rozważenie. Ze względu na to, że obecne przepisy prawa nie przewidują wprost możliwości przekształcenia prawa zabudowy w prawo własności nieruchomości zabudowanej na cele mieszkaniowe, celowe wydaje się uzupełnienie istniejącej luki w prawie poprzez wprowadzenie takiej możliwości. Brak interwencji legislacyjnej w omawianym zakresie może spowodować dalsze nieograniczone trwanie czasowych praw do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, niezależnie od tego, czy będą to prawa zabudowy, czy też prawa użytkowania wieczystego powstałe w rezultacie przekształcenia po dniu 1 stycznia 2019 r. prawa zabudowy w prawo użytkowania wieczystego.

W skargach kwestionowano także rozwiązania przyjęte w art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁴³¹. Skarżący podnosili m.in. zarzut, że regulacja ta prowadzi do **nieuzasadnionego obniżenia opłat lub nieuzasadnionego zakończenia postępowań aktualizacyjnych w stosunku do wszystkich współużytkowników wieczystych danej nieruchomości**. Stanowi ona nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję ustawodawcy w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Budzi to wątpliwości co do jej zgodności z art. 167 ust.1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji. Nie sposób również nie zauważyć, że działania ustawodawcy różnicują w sposób niezrozumiały sytuację prawną samych użytkowników wieczystych, traktując w sposób uprzywilejowany tę grupę użytkowników, w których przypadku postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zostało wszczęte po dniu 5 października 2018 r., w stosunku do pozostałych użytkowników wieczystych, wobec których postępowanie aktualizacyjne zostało zainicjowane przez

⁴³¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 270.

właściwy organ także w 2018 r. (ale do dnia 5 października 2018 r.). Spełnienie kryterium tego zróżnicowania – moment doręczenia wypowiedzenia dotychczasowej wysokości opłaty – nie jest zależne od niczyjej woli, a wyłącznie od przypadku.

Rzecznik przedstawił⁴³² Ministrowi Rozwoju powyższe zagadnienie. Minister wyjaśnił⁴³³, że ograniczenie przez ustawodawcę prawa do zwolnienia z opłat za przekształcenie wyłącznie do spadkobierców osób, które zaspokoiły należność właściciela gruntu z tytułu użytkowania wieczystego w formie jednorazowego świadczenia, recypuje utrwalony w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych pogląd, stosownie do którego przywilej uzyskania przez użytkownika wieczystego własności gruntu nieodpłatne (pod tytułem darmym) ma wyjątkowy charakter i związany jest z posiadaniem przez beneficjenta określonych cech podmiotowych⁴³⁴. **Osobisty charakter tego uprawnienia uzasadnia zatem jego reglamentację wyłącznie do osób fizycznych**, które wstąpiły w ogół praw i obowiązków poprzednika. Nie należy przy tym tracić z pola widzenia, iż opłata za przekształcenie oraz opłata z tytułu użytkowania wieczystego nie są świadczeniami tożsamymi i są oparte na różnych podstawach prawnych. **Nie sposób zatem zgodzić się z tezą, iż osoby, które nabyły użytkowanie wieczyste w drodze czynności rozporządzającej, mogły pozostawać w usprawiedliwionym przeświadczeniu, iż zwolnione będą ze wszelkich świadczeń na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego** będących właścicielami gruntu, które powstałyby w przyszłości. Minister wskazał przy tym, że kwestia uprzywilejowania osób, które nabyły nieruchomości w drodze czynności prawnej (zarówno odpłatnej, jak i pod tytułem darmym) była przedmiotem petycji, która została rozpatrzona negatywnie przez sejmową Komisję do Spraw Petycji na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2019 r. W odniesieniu do drugiego z zasygnalizowanych przez Rzecznika problemów, tj. braku rozwiązań prawnych umożliwiających nabycie własności gruntu przez osoby dysponujące prawem zabudowy ustanowionym przed wejściem w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy, Minister poinformował, że zagadnienie to będzie przedmiotem analizy w perspektywie prac nad systemową reformą prawa użytkowania wieczystego. Jeżeli zaś chodzi o problem trzeci, tj. umorzenie niektórych postępowań aktualizacyjnych będących w toku, Ministerstwo przedstawiło

⁴³² IV.7000.500.2019 z 16 lipca 2020 r.

⁴³³ Pismo z 24 sierpnia 2020 r.

⁴³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98.

obszerne wyjaśnienia, które wydają się przekonujące i uzasadniają odstąpienie od dalszych działań RPO.

8. Stosowanie przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów

Właściciele gospodarstw rolnych przecinanych nowo powstającymi autostradami skarżyli się na zbyt rzadkie postępowania scaleniowe gruntów.

Do Biura RPO wpływało wiele wniosków od obywateli skarżących się na skutki realizowanego przez państwo – za pośrednictwem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – programu budowy dróg ekspresowych i autostrad. Dla gospodarstw, których siedliska oraz pola uprawne znalazły się w pasie drogowym autostrady bądź w jej bezpośrednim sąsiedztwie, oznacza to dezorganizację dotychczasowej, nierzadko ukształtowanej przez pokolenia, struktury gospodarowania. Negatywne oddziaływanie przejawia się m.in. w pozbawieniu działek rolnych dostępu do sieci drogowej, wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej na cele komunikacyjne (skutkujące całkowitą utratą potencjału produkcyjnego tych gruntów), zmianą w strukturze zagospodarowania gruntów i zainwestowaniu terenu, zaburzeniu stosunków wodnych w glebie, powstaniu „szachownicy gruntów” – nadmiernym rozdrobnieniu, rozproszeniu i wydłużeniu gruntów w gospodarstwie, a także pozostawieniu tzw. resztówek.

W opinii Rzecznika głównym narzędziem, które może i powinno być stosowane w celu przeciwdziałania występowaniu niekorzystnych zjawisk, jest scalanie i wymiana gruntów. Postępowanie takie można wszcząć z urzędu (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów⁴³⁵). Rzecznik zauważył, że ustawodawca przewidział możliwość przeprowadzenia scaleń gruntów w odniesieniu do ponadregionalnych inwestycji liniowych w art. 4 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, który stanowi, iż w przypadku prowadzenia scalania gruntów w związku z budową autostrady, koszty wykonania scalenia i wymiany gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów pokrywa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Jak wiadomo, GDDKiA otrzymuje środki, ustalone corocznie w ustawie budżetowej, na związane z budową autostrad m.in. prace scaleniowe i wymienne na podstawie art. 18a ust. 8 ustawy o drogach publicznych. GDDKiA pokrywa zatem koszty projektu scalenia gruntów, obejmujące zarówno koszty sporządzenia dokumentacji geodezyjno-prawnej, jak i koszty zagospodarowania poscaleniowego. Ma to na celu odtworzenie dotychczasowych

⁴³⁵ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. (Dz. u. z 2018 r., poz. 908, ze zm.).

warunków gospodarowania czy funkcjonalności dróg transportu rolnego. Z napływających do Biura RPO sygnałów zdaje się niestety wynikać, że w takich przypadkach postępowania scaleniowe wszczynane są stosunkowo rzadko, a zasadą staje się wywłaszczanie poszczególnych działek rolnych, z pominięciem uwzględnienia zmiany funkcjonowania gospodarstwa rolnego jako całości. Skargi osób wywłaszczonych potwierdzają powtarzający się problem związany z przejmowaniem przez GDDKiA tylko części nieruchomości, w sytuacji, gdy na skutek budowy drogi pozostała część działek nierzadko nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania. Występują także problemy z dojazdem do „poszatowanego” autostradą gospodarstwa, nie wspominając o zaburzeniu dotychczasowych stosunków wodnych na gruncie.

Rzecznik zwrócił się⁴³⁶ do Dyrektora GDDKiA o odniesienie się do przedstawionej kwestii. W odpowiedzi GDDKiA przekazała⁴³⁷ obszerne informacje o praktyce działania w tych sprawach oraz dane liczbowe z ostatnich 10 lat. Biuro RPO analizuje je.

9. Problem zajmowania na rachunkach bankowych środków, które zgodnie z przepisami nie podlegają zajęciu

Pieniądze ze świadczeń niepodlegających egzekucji komorniczych można trzymać na specjalnych rachunkach rodzinnych. Jednak rozwiązanie to jest słabo znane, stąd skargi na zajmowanie w ramach zwykłego rachunku także i tych środków, które zajęciu formalnie nie podlegają.

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zajęcia przez komornika sądowego na rachunku bankowym środków, które zgodnie z obowiązującymi przepisami nie podlegają egzekucji, bowiem są to świadczenia pieniężne wypłacane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne, pielęgnacyjne, porodowe, dla sierot zupełnych, zasiłki dla opiekunów, świadczenia z pomocy społecznej, świadczenia integracyjne oraz świadczenie wychowawcze, świadczenia, dodatki i inne kwoty przyznane na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (art. 833 § 6 i 7 Kodeksu postępowania cywilnego). Chodzi więc o środki, których celem jest zabezpieczenie podstawowych potrzeb egzystencjalnych osób i wymagających wsparcia ze strony państwa.

⁴³⁶ IV.7006.225.2020 z 9 października 2020 r.

⁴³⁷ Pismo z 16 listopada 2020 r.

Celem przeciwdziałania zagrożeniu, że w ramach egzekucji z rachunku zajęte zostaną również środki, które na mocy przepisów szczególnych zajęciu nie podlegają, ustawa o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw⁴³⁸ umożliwiła prowadzenie przez banki dla osób otrzymujących pomoc ze strony państwa w formie różnego rodzaju świadczeń niepodlegających egzekucji, wyodrębnionych rachunków rodzinnych, do których komornicy nie będą mieli dostępu. Zgodnie ze zmienionym wówczas art. 49 ust. 4 Prawa bankowego rachunki rodzinne mogą być prowadzone wyłącznie dla osób fizycznych, którym przyznano niepodlegające egzekucji świadczenia, dodatki, zasiłki oraz inne kwoty, o których mowa w art. 833 § 6 i 7 Kodeksu postępowania cywilnego z wyjątkiem świadczeń alimentacyjnych, zwane dalej „świadczeniami niepodlegającymi egzekucji”. Zgodnie zaś z art. 52a Prawa bankowego otwarcie i prowadzenie rachunku rodzinnego oraz wypłaty z tego rachunku w banku, w którym rachunek jest prowadzony, są wolne od jakichkolwiek opłat i prowizji. Bank nie pobiera opłat i prowizji za wydanie instrumentu płatniczego do rachunku rodzinnego, jego miesięczne utrzymanie oraz wypłaty z wykorzystaniem tego instrumentu przy użyciu bankomatów tego banku. Na rachunek rodzinny mogą być wpłacane wyłącznie środki pieniężne pochodzące ze świadczeń niepodlegających egzekucji. Wpłaty na rachunek rodzinny mogą być dokonywane wyłącznie z rachunków bankowych jednostek wypłacających świadczenia niepodlegające egzekucji. Rachunek rodzinny wydaje się więc być adekwatnym i najprostszym instrumentem, umożliwiającym ochronę dłużników przed zajęciem – w ramach rachunku bankowego – także środków niepodlegających egzekucji. Trzeba jednak podkreślić, że prowadzenie rachunku rodzinnego nie jest obowiązkiem banku; jest to jeden z wielu produktów, które może on – wg własnego uznania – oferować klientom.

Do Biura RPO wpłynęło wiele skarg dotyczących zajmowania w ramach zwykłego rachunku także środków, które zajęciu nie podlegają, co wskazuje na to, że w praktyce rachunek rodzinny nie jest znany i wykorzystywany przez obywateli. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁴³⁹ do Prezesa Związku Banków Polskich o informacje na temat praktyki banków. Rzecznik poprosił również o rozważenie działań na rzecz upowszechnienia prowadzenia tego rodzaju rachunku.

⁴³⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1177).

⁴³⁹ IV.512.149.2020 z 12 października 2020 r.

Prezes ZBP odpowiedział⁴⁴⁰, że przy wprowadzaniu kolejnego świadczenia zwolnionego spod egzekucji Związek Banków Polskich we współpracy z KIR S.A. uzgadnia z podmiotem odpowiedzialnym za wypłatę umieszczanie odpowiedniego „słowa kodowego” w tytule przelewu, co ułatwia identyfikację świadczenia. Ponadto, w celu identyfikacji tych środków, pozyskuje się również od organów wypłacających świadczenia numery rachunków bankowych, z których realizowane są przelewy tych środków. Stosowne komunikaty w tym zakresie zostają wysłane do banków za pośrednictwem systemu Ognivo. Systemy bankowe obsługujące egzekucję zostają wówczas niezwłocznie dostosowane, tak aby automatycznie nie dochodziło do zajęć tych środków. Ewentualne błędy w zakresie środków, które podlegają automatycznemu zwolnieniu spod egzekucji sądowej i administracyjnej, mogą wynikać z tego, że organy wypłacające świadczenia nie stosują uprzednio uzgodnionych z sektorem bankowym słów kodowych. Ponadto, przypadki błędnej identyfikacji świadczeń spowodowane są nieustannymi zmianami numerów rachunków nadawców przez instytucje wypłacające te środki (MOPS-y, Urzędy Gminne i inne) z jednoczesnym brakiem informowania banków o takiej zmianie. Odnosnie zaś do rachunku rodzinnego, o którym mowa w art. 52a Prawa bankowego, to zdaniem Prezesa ZBP w obecnym kształcie ww. rozwiązanie nie spełni postulowanej przez Rzecznika funkcji, przede wszystkim dlatego, że wpłacanie środków pieniężnych pochodzących z przedmiotowych świadczeń zwolnionych spod egzekucji ma charakter fakultatywny. Innymi słowy, to, że klient będzie posiadał rachunek rodzinny, nie oznacza, że organy wypłacające świadczenia będą dokonywać wpłat wyłącznie na ten rachunek.

Problem właściwego zabezpieczenia praw dłużników egzekucyjnych, w tym efektywnej ochrony przed nieuzasadnionym zajęciem środków zwolnionych spod egzekucji, nadal pozostaje w zainteresowaniu RPO.

10. Zasiedzenie przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa służebności gruntowej

Sprawa zaczęła się od problemu rodziny, która wystąpiła przeciw przedsiębiorstwu energetycznemu z powództwem o zapłatę za bezumowne korzystanie z ich nieruchomości. Od pół wieku stoi na niej słup linii energetycznej. Rodzina wskazywała, że przedsiębiorstwo nie ma żadnego tytułu prawnego do takiego korzystania z ich nieruchomości.

⁴⁴⁰ Pismo z 4 listopada 2020 r.

Problem prawny, jaki stoi za problemem ludzkim, czeka na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. SK 18/18). Chodzi o konstytucyjność przepisów umożliwiających nabycie przez zasiedzenie służebności przesyłu – przed rokiem 2008, kiedy tę instytucję wprowadzono do systemu prawnego. Do sprawy tej dołączane są kolejne skargi konstytucyjne, do których konsekwentnie przyłącza się Rzecznik⁴⁴¹.

Analogiczny problem jest przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. P 10/16, również z udziałem Rzecznika⁴⁴²; także i z tą sprawą połączone zostały kolejne pytania prawne.

W roku 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się⁴⁴³ do kolejnej, nowej sprawy, w której oceniana jest konstytucyjność rozwiązania umożliwiającego zasiedzenie służebności przesyłu przed rokiem 2008. Problem konstytucyjny jest tu zatem analogiczny jak w sprawach SK 18/18 i P 10/16, niemniej jednak sprawy SK 26/12 nie połączono z wcześniejszymi i jest rozpatrywana odrębnie. Także i to postępowanie jest jeszcze w toku.

11. Niemożność podważenia decyzji podjętej na mocy ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r.

Obywatele nie będą mogli kwestionować decyzji o przejęciu ich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych przez państwo na podstawie tzw. ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. Trybunał Konstytucyjny – wbrew stanowisku RPO – uznał konstytucyjność takich przepisów.

W okresie PRL stosunki własnościowe w rolnictwie w znacznej mierze uporządkowała tzw. ustawa uwłaszczeniowa z 1971 r., na podstawie której wydawano akty własności ziemi. Decyzje takie, wydawane na rzecz rolników indywidualnych, są obecnie niepodważalne. Sporadycznie zdarzały się jednak przypadki, że w wyniku działania tej ustawy ziemię można było stracić także na rzecz państwa. Mimo że Skarb Państwa nie korzysta z takiej ochrony prawnej jak osoby prywatne (rolnicy), także i w tym wypadku nie można uruchomić tzw. nadzwyczajnych postępowań nadzorczych, nawet wówczas, gdy taka decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. W takim właśnie wąskim zakresie, tj. dotyczącym nabycia własności prywatnej przez Skarb Państwa – Rzecznik

⁴⁴¹ IV.7000.299.2018 z 8 sierpnia 2018 r., sygn. akt SK 18/18; Informacja RPO za 2018 r., str. 235-236; Informacja RPO za 2019 r., str. 255.

⁴⁴² IV.7000.153.2016 z 3 czerwca 2016 r., sygn. akt P 10/16; Informacja RPO za 2016 r., str. 306-30.

⁴⁴³ IV.7005.95.2020 z 10 kwietnia 2020 r., sygn. SK 26/12.

Praw Obywatelskich zaskarżył⁴⁴⁴ do Trybunału Konstytucyjnego art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z którego to przepisu wynika niepodważalność aktów własności ziemi.

Trybunał Konstytucyjny uznał⁴⁴⁵ jednak, że rozwiązanie to jest zgodne z Konstytucją.

12. Wyłączanie części gruntów z dzierżawy

Dzierżawcy państwowej ziemi mogą tracić 30% dzierżawionej nieruchomości.

W 2019 r. ubiegłym Rzecznik zgłosił⁴⁴⁶ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącym niekonstytucyjności przepisu ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zaskarżone regulacje zmuszały dzierżawców dużych obszarów państwowej ziemi rolnej do tzw. wyłączania części gruntów z dzierżawy. Zdaniem Rzecznika, dzierżawcy zostali pozbawieni adekwatnej ochrony prawnej w odniesieniu do przysługujących im praw majątkowych.

Trybunał Konstytucyjny umorzył⁴⁴⁷ jednak postępowanie w tej sprawie, uznając, że nie zachodzi w niej tzw. przesłanka funkcjonalna – orzeczenie nie jest konieczne do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy cywilnej zawisłej przed sądem, który zadał Trybunałowi pytanie prawne. W uzasadnieniu tego postanowienia TK zdaje się jednak dostrzegać wielopłaszczyznowość zgłoszonego problemu konstytucyjnego. Obecnie sprawa ta badana jest przez Rzecznika pod kątem możliwości podjęcia w niej jeszcze innych działań.

13. Odmowa wydania wypisu aktu notarialnego osobie trzeciej

Kto ma prawo do wypisu z aktu notarialnego?

Zakończeniu uległo postępowanie przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie, w którym to postępowaniu Rzecznik brał udział⁴⁴⁸. Rzecznik wnosił o stwierdzenie, że „art. 110 §2 Prawa o notariacie, w zakresie, w jakim nie reguluje przesłanek

⁴⁴⁴ V.7005.1.2018 z 26 listopada 2018 r., sygn. akt K 11/18; Informacja RPO za 2018 r., str. 214.

⁴⁴⁵ Wyrok TK z 10 maja 2020 r., sygn. akt K 11/18.

⁴⁴⁶ IV.7005.10.2019 z 17 lipca 2019 r., sygn. akt P 9/19, Informacja RPO za 2019 r., str. 252-253.

⁴⁴⁷ Postanowienie TK z 22 lipca 2020 r., sygn. akt P 9/19.

⁴⁴⁸ IV.511.151.2017 z 31 października 2017 r., sygn. akt SK 27/17; Informacja RPO za 2017 r., str. 328.

rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie wydania wypisu aktu notarialnego osobom innym niż strony tego aktu lub osoby, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcom prawnym, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu oraz zasadą sprawiedliwości społecznej”. Brak jest w tym przepisie jakichkolwiek przesłanek rozstrzygnięcia sądowego, co powoduje, że wydawane na jego podstawie orzeczenie jest arbitralne.

Trybunał Konstytucyjny umorzył⁴⁴⁹ postępowanie w tej sprawie, uznając, że na tle stanu faktycznego tej konkretnej sprawy jego orzeczenie nie jest konieczne dla ochrony praw konstytucyjnych skarżącego. Zarazem jednak w uzasadnieniu przyznał, w ślad za stanowiskiem Rzecznika, że zakwestionowana regulacja może budzić konstytucyjne zastrzeżenia. W tej sprawie RPO będzie zatem podejmował kolejne działania generalne.

14. Przystąpienie do postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej na przepisy pozbawiające prawa do renty strukturalnej osób, które nie pobierały świadczenia emerytalnego

Sprawa dotyczy obywatela, który pobierał rentę strukturalną pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego przed 2015 r., kiedy to nastąpiła zmiana przepisów prawnych zobowiązująca takie osoby do pobierania świadczeń emerytalnych.

Skarżący złożył wniosek o wstrzymanie wypłaty emerytury i pobierał wyłącznie rentę strukturalną. Rzecznik przychylił się⁴⁵⁰ do treści skargi. W jego ocenie pozbawienie prawa do renty strukturalnej podmiotów niepobierających przysługującej im emerytury w okresie poprzedzającym doprecyzowanie przepisów dotyczących obowiązku pobierania należnych świadczeń emerytalnych w miejsce należnej wcześniej renty strukturalnej i wydawanie decyzji o zmniejszeniu rent strukturalnych stanowiło ingerencję w konstytucyjne prawo własności niezgodną z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

⁴⁴⁹ Postanowienie TK z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17

⁴⁵⁰ VII.7202.11.2020 z 11 września 2020 r., sygn. akt SK 86/20

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. Odpowiedzialność zawodowa rzeczoznawców majątkowych

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawały problemy w uregulowaniach dotyczących zasad i procedury postępowania dyscyplinarnego wobec rzeczoznawców majątkowych.

Zastrzeżenie budziła kwestia żądania przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej (dalej jako: KOZ) od rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach wyjaśniających ujawniania informacji dotyczących sfery ich życia osobistego. Nie jest bowiem wiadome w jakim zakresie te informacje są wykorzystywane oraz czy mają wpływ na ewentualną karę dyscyplinarną nakładaną na rzeczoznawcę. Domaganie się przez KOZ ujawnienia takich informacji wykracza poza treść art. 175 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁵¹ (dalej jako: u.n.g.), który określa zasady wykonywania zawodu rzeczoznawcy. W konsekwencji, może dochodzić do naruszenia prawa do ochrony osobistych informacji dotyczących rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej.

Poważne wątpliwości budzi etap wstępny procedury poprzedzający wszczęcie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej przez ministra. Przed wszczęciem postępowania organ bada wprawdzie, czy istnieją przesłanki do podjęcia postępowania dyscyplinarnego. Jednakże wobec braku jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie nie wiadomo kto analizuje przesłanki przemawiające za wszczęciem postępowania i na podstawie jakich kryteriów jest podejmowana taka decyzja. Samo zaś zawiadomienie o wszczęciu przez ministra postępowania nie zawiera takich informacji. Brak regulacji w tym zakresie może stanowić naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu.

Także sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez KOZ budzi zastrzeżenia. Postępowanie wyjaśniające opiera się w głównej mierze na zeznaniach stron postępowania. Jednocześnie, często brak jest innych dowodów które wskazywałyby na winę rzeczoznawców. W ocenie rzeczoznawców majątkowych, większą wiarygodnością obdarza się zeznania osób składających skargi. Nie istnieje przy tym możliwość konfrontacji pomiędzy rzeczoznawcą a skarżącym, co nie pozwala na zweryfikowanie

⁴⁵¹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.)

treści złożonych zeznań i w licznych wypadkach prowadzi do ukarania rzeczoznawcy jedynie na podstawie zarzutów sformułowanych przez skarżących.

Skarżący zwrócili również uwagę, że protokoły i decyzje z prowadzonych postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych nie są jawne. Mimo regulacji zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ministerstwo nie wyraża chęci udostępnienia ww. dokumentów. Osoby ubiegające się o dostęp do informacji publicznej w przedmiotowym zakresie są zmuszane do występowania na drogę sądową.

Rozważenia wymaga również kwestia przewlekłości postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Jak podnoszą skarżący, zdarzają się postępowania, które trwają ponad 9 lat. W opinii Rzecznika zasadnym wydaje się zatem wypracowanie rozwiązań, które w przyszłości pozwolą uniknąć powstawania przewlekłości w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych oraz podjęcie działań, które pozwolą usprawnić to postępowanie.

Rzecznik zwrócił się⁴⁵² do Ministra Rozwoju o rozważenie zmian legislacyjnych. W odpowiedzi Minister podkreślił⁴⁵³, że rzeczoznawcy majątkowemu przysługuje szereg uprawnień określonych m.in. w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, a równocześnie w związku z wykonywanym zawodem spoczywają na nim także obowiązki. Jednym z tych obowiązków jest składanie wyjaśnień z wykonanych czynności w toku postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, jak również konsekwencje w przypadku wykonywania czynności zawodowych niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej ma na celu wyeliminowanie niepożądanych zachowań rzeczoznawcy majątkowego, przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw osoby, wobec której wszczęto postępowanie dyscyplinarne.

2. Objęcie kwarantanną pracowników transgranicznych

Lekarze zatrudnieni w klinice w Niemczech skarżyli się, że w pandemii cierpią wielotygodniową rozłękę z rodzinami w Polsce i muszą mieszkać w hotelu pracowniczym po niemieckiej stronie granicy, również w czasie wolnym, pomiędzy dyżurami.

⁴⁵² VII.501.46.2018 z 13 stycznia 2020 r.

⁴⁵³ Pismo z 13 lutego 2020 r.

W przypadku przyjazdu do Polski, lekarze zostaliby bowiem objęci 14-dniową kwarantanną, co oznaczałoby niemożność powrotu do Niemiec i świadczenia pracy w placówce medycznej, w której są zatrudnieni. Autorzy pisma zwracali uwagę, że od generalnego obowiązku poddania się kwarantannie, w związku z przekroczeniem granicy państwowej, prawodawca wprowadził wyjątki dla wielu grup zawodowych (m.in. rybaków, marynarzy, kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym). Rzecznik zauważył także, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii zniosło obowiązek kwarantanny w stosunku do osób przekraczających granicę państwową w ramach czynności zawodowych, służbowych lub zarobkowych w Rzeczypospolitej Polskiej lub w państwie sąsiadującym. Nie stosuje się go jednak do osób wykonujących zawód medyczny.

Rzecznik zwrócił się⁴⁵⁴ do Ministra Zdrowia o podjęcie stosownych działań legislacyjnych. W odpowiedzi poinformowano⁴⁵⁵ Rzecznika, że zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. (w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii) obowiązku odbycia kwarantanny nie stosuje się już w przypadku przekraczania granicy państwowej stanowiącej granicę wewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice⁴⁵⁶ (kodeks graniczny Schengen), m.in. w ramach wykonywania czynności zawodowych, służbowych lub zarobkowych w Rzeczypospolitej Polskiej lub w państwie Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) przez osoby wykonujące te czynności w tych państwach (przy czym nie wyłączono określonych grup zawodowych, w tym osób wykonujących zawód medyczny). Osoby te przekraczając granicę państwową, są obowiązane udokumentować funkcjonariuszowi Straży Granicznej wykonywanie czynności zawodowych, służbowych lub zarobkowych w państwie Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Proces znoszenia ograniczeń związanych z COVID-19 jest podzielony na etapy – tak, aby zachować jak najwyższy poziom bezpieczeństwa obywateli. Z uwagi na dynamikę sytuacji, schemat ten jest nieustannie analizowany i dostosowywany.

⁴⁵⁴ V.7018.324.2020 z 7 maja 2020 r.

⁴⁵⁵ Pismo z 22 maja 2020 r.

⁴⁵⁶ Rozporządzenie z 9 marca 2016 r., 2016/399.

3. Potrzeba ustanowienia samorządu ratowników medycznych

Ratownicy medyczni to jedyny podstawowy zawód medyczny bez własnego samorządu.

Niepokój Rzecznika wzbudziła informacja, że prace nad projektem ustawy o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych zostały wstrzymane (od 9 grudnia 2019 r. projekt jest na etapie konsultacji publicznych). Ustawa miała kompleksowo uregulować wykonywanie zawodu ratownika medycznego oraz spowodowałyby stworzenie ram prawnych dla samorządu ratowników medycznych i zasad odpowiedzialności tej grupy zawodowej.

Ratownicy medyczni, od dnia rozpoczęcia pracy zespołów podstawowych w 2007 r., nie doczekali się odpowiednich regulacji prawnych. Brak stosownych rozwiązań, niejasna interpretacja istniejących przepisów może zagrażać życiu i zdrowiu pacjentów i negatywnie wpływać na jakość udzielanej pomocy. Obecnie, ratownicy medyczni są jedyną grupą zawodową z grona podstawowych zawodów medycznych, która nie posiada swojego samorządu, choć zawód ratownika medycznego jest zawodem zaufania publicznego. Specyfika tego zawodu i jego społeczny wymiar stanowią bezwzględnie o zasadności objęcia osób wykonujących ten zawód instytucją samorządu zawodowego. Osobnym problemem pozostaje wciąż relatywnie niskie wynagrodzenie ratowników medycznych, pomimo pracy na pierwszej linii frontu w walce o życie i zdrowie ludzkie. Środowisko ratowników wielokrotnie podkreślało, że pensje nie są adekwatne do ich odpowiedzialności. Taki stan stwarza zagrożenie dla życia obywateli.

Rzecznik zwrócił się z problemem⁴⁵⁷ do Ministra Zdrowia. Ten poinformował⁴⁵⁸, iż Rada Ministrów i Minister Zdrowia koncentrują się na walce z pandemią. Niemniej prace nad projektem ustawy o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych są kontynuowane.

⁴⁵⁷ V.7010.155.2020 z 13 października 2020 r.

⁴⁵⁸ Pismo z dnia 13 listopada 2020 r.

Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze

2. *Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.*
3. *Stałe 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 wynagrodzenia w przypadku choroby powstałej w związku z wykonywaniem czynności prokuratora

Jeśli choroba prokuratora ma związek z jego pracą, zachowuje on przez rok prawo do 100 proc. wynagrodzenia – jeśli takiego związku nie ma, dostaje 80 proc. Prokurator, co do którego komisja lekarska orzekła, że choroba nie ma związku z jego pracą, nie może się odwołać od jej decyzji.

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca zasad ustalania wynagrodzenia w przypadku choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora. Zgodnie z art. 115 § 2 Prawa o prokuraturze⁴⁵⁹ w okresie takiej choroby prokurator zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia (nie dłużej jednak niż przez rok). W razie choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora, prokurator bezpośrednio przełożony kieruje prokuratora do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Od orzeczenia, że choroba nie powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora nie przysługują środki odwoławcze.

W przekonaniu Rzecznika Prawo o prokuraturze nie poddaje nadzorowi Prezesa ZUS takich orzeczeń, przyznając wyłącznie prokuratorowi możliwość zgłoszenia sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS do komisji lekarskiej ZUS w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia. Orzeczenie komisji w przedmiocie związku choroby ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora może zapaść jedynie w okolicznościach zgłoszenia sprzeciwu przez prokuratora, nie

⁴⁵⁹ Ustawa z 28 stycznia 2016 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.).

zgadzającego się na wypłatę wynagrodzenia w okresie nieobecności w pracy z powodu choroby w stawce podstawowej na poziomie 80% wynagrodzenia. Prawo o prokuraturze nie przyznaje też takich kompetencji prokuratorowi bezpośrednio przełożonemu, kierującemu z urzędu prokuratora do lekarza orzecznika ZUS. W związku z powyższym można mieć uzasadnione wątpliwości, czy wynikający z art. 73 ust. 3 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwierzchni nadzór Prezesa ZUS nad orzecznictwem lekarskim uprawnia do kwestionowania orzeczeń w ramach zadań powierzonych ZUS na podstawie innych ustaw, w tym w szczególności na podstawie Prawa o prokuraturze. Z powołanego przepisu ustawy systemowej jasno bowiem wynika, że zwierzchni nadzór Prezesa ZUS dotyczy orzecznictwa lekarskiego dla celów ubezpieczeń społecznych. Nie dotyczy zatem orzecznictwa wykonywanego przez ZUS odpłatnie w ramach zadań zleconych na podstawie innych ustaw.

Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁰ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisk. Minister wyjaśnił⁴⁶¹, że działania podejmowane w ramach zwierzchniego nadzoru Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nad wykonywaniem orzecznictwa lekarskiego mają na celu w szczególności: zapewnienie prawidłowości ustaleń orzecznich dokonywanych przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie, ujednolicenie stosowania zasad orzecznictwa lekarskiego, we wszystkich rodzajach spraw prowadzonych przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie oraz eliminowanie wadliwych orzeczeń wydanych przez lekarza orzecznika i komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, m.in. poprzez kierowanie spraw do ponownego rozpatrzenia w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ustaleniach orzecznich. Uwzględniając potrzebę zapewnienia prawidłowości ustaleń lekarzy orzeczników i komisje lekarskie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zasadnym jest w przypadku uchybień, podjęcie działań w granicach obowiązującego prawa, mających na celu ich usunięcie (np. poprzez ponowne rozpatrzenie sprawy).

2. Dodatki funkcyjne przysługujące referendarzom sądowym

Referendarze sądowi pełniący funkcje przewodniczących wydziałów ksiąg wieczystych mają dostawać tylko 60 proc. dodatku funkcyjnego, który przysługuje sędziom będącym przewodniczącymi tych wydziałów.

⁴⁶⁰ III.7066.377.2020 z 17 września 2020 r.

⁴⁶¹ Pismo z 20 października 2020 r.

Do Rzecznika wpłynął wniosek Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych w związku niekorzystnymi dla środowiska referendarzy sądowych regulacjami zawartymi w projekcie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie funkcji oraz sposobu ustalania dodatków funkcyjnych przysługujących sędziom.

W projekcie tym przewidziano dla referendarzy sądowych pełniących funkcję przewodniczącego wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału gospodarczego Krajowego Rejestru Sądowego dodatek funkcyjny w wysokości 60% dodatku przysługującego sędziom sprawującym funkcję przewodniczących wydziałów. Jednak od dodatku funkcyjnego przysługującego referendarzowi sądowemu potrącona jest składka na ubezpieczenie społeczne. Referendarze sądowi otrzymują więc dodatek funkcyjny w wysokości dużo niższej aniżeli sędziowie.

W opinii Stowarzyszenia czynności związane z kierowaniem w każdym wydziale mają zbliżony charakter. Wobec powyższego, w ocenie środowiska referendarzy sądowych, liczba obowiązków administracyjnych związanych z kierowaniem wydziałem ksiąg wieczystych oraz wydziałem Krajowego Rejestru Sądowego jest tak duża, iż ustalenie dodatku za kierowanie tymi wydziałami w wysokości 60% dodatku przysługującego sędziom sprawującym funkcję przewodniczących wydziałów nie jest adekwatne do zakresu obowiązków administracyjnych. W ocenie Stowarzyszenia projektowane w rozporządzeniu dla referendarzy sądowych niższej stawki za sprawowanie takiej samej funkcji jaką sprawują sędziowie mają charakter dyskryminujący. Ponadto w projekcie nie przewiduje się dodatku funkcyjnego za sprawowanie przez sędziego lub referendarza sądowego funkcji zastępcy przewodniczącego wydziału w wydziałach do 6 orzeczników.

Rzecznik zwrócił się o stanowisko⁴⁶² do Ministra Sprawiedliwości.

3. Nierówne traktowanie byłych funkcjonariuszy Policji i Straży Pożarnej przy zawieraniu umowy o pracę

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

4. Zasady obliczania dodatku za wysługę lat w Służbie Więziennej

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

⁴⁶² III.7042.27.2020 z 10 kwietnia 2020 r.

5. Rejestracja osób bezrobotnych przez powiatowe urzędy pracy

Problem osób bez pracy, które nie miały dostępu do internetu.

W pandemii i w związku z powrotem wielu obywateli z zagranicy, pojawił się problem rejestrowania się w urzędach pracy, które zawiesiły osobistą obsługę interesariuszy, a rejestrowały osoby zainteresowane internetowo czasem wskazując też na możliwość rejestracji drogą pocztową oraz poprzez wrzucanie zakopertowanych dokumentów do koszy wystawionych przed urzędem. Stąd problemy w przypadku osób niemających dostępu do internetu lub osób nieposługujących się w sposób biegły narzędziami elektronicznymi.

Rzecznik zwrócił się⁴⁶³ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o ułatwienie rejestracji wszystkim zainteresowanym uzyskaniem statusu bezrobotnego. W odpowiedzi poinformowano⁴⁶⁴ Rzecznika, że urzędy pracy mają różne możliwości rejestrowania osób, które nie mają internetu. W nowym rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dodano przepis umożliwiający rejestrację przez telefon po uprzednim przekazaniu drogą elektroniczną koniecznych danych.

6. Zasiłek dla bezrobotnych dla osób pobierających świadczenie postojowe

Ludzie skarżyli się, że przepisy o świadczeniach postojowych mogą ich w niektórych sytuacjach pozbawić prawa do zasiłków dla bezrobotnych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że osobie prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów Prawa przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych oraz wykonującej umowę agencyjną, umowę zlecenia, inną umowę o świadczenie usług albo umowę o dzieło, jeżeli nie podlega ubezpieczeniom społecznym przysługuje świadczenie postojowe na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Świadczenie postojowe przysługuje w wysokości 80% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w 2020 r.

⁴⁶³ III.7045.6.2020 z 1 kwietnia 2020 r.

⁴⁶⁴ Pismo z 23 kwietnia 2020 r.

Biorąc pod uwagę wysokość tego świadczenia, może się okazać, że część osób ubiegających się o świadczenie postojowe nieświadomie będzie się pozbawiać prawa do zasiłku dla bezrobotnych po ustaniu prawa do świadczenia postojowego albowiem do stażu wymaganego dla nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych wliczany jest okres świadczenia usług na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia, bądź też współpracę przy wykonywaniu tych umów. **Warunkiem jest tutaj kwota stanowiąca podstawę wymiaru składek** na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy opłacanych z tego tytułu, która musi osiągnąć przynajmniej wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca. W ocenie Rzecznika zachodzi w związku z tym pilna potrzeba podjęcia stosownej interwencji prawodawczej.

Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁵ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. Minister wyjaśnił⁴⁶⁶, że świadczenie postojowe jest formą pomocy, która nie wpłynie bezpośrednio na podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywanie umowy cywilnoprawnej. Kwestią kluczową w poruszanej sprawie jest podleganie ubezpieczeniom społecznym oraz deklarowana podstawa wymiaru składek, która wynika z prowadzonej działalności bądź zawartych umów. Podstawa ta musi osiągnąć przynajmniej wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w przeliczeniu na okres pełnego miesiąca. W tym zakresie sytuacja prawna osób korzystających ze świadczenia postojowego nie różni się od sytuacji osób, które o takie wsparcie nie występują. Pobieranie świadczenia postojowego nie będzie miało wpływu na możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, gdyż nie ma wpływu na obowiązek osoby prowadzącej działalność gospodarczą czy wykonującej pracę na podstawie np. umowy zlecenia, do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy od zadeklarowanej podstawy wymiaru składek. Jeżeli tę podstawę stanowi kwota co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę (od tej podstawy odprowadzane są składki), okres prowadzenia tej działalności gospodarczej czy wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia będzie mógł zostać zaliczony do okresu uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Natomiast w sytuacji, gdy osoba zawiesi prowadzenie działalności gospodarczej, okres tego zawieszenia na zasadach ogólnych nie będzie mógł zostać zaliczony do okresu uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

⁴⁶⁵ III.7045.18.2020 z 28 kwietnia 2020 r.

⁴⁶⁶ Pismo z 18 czerwca 2020 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. Właściwa organizacja pracy oraz zapewnienie bezpieczeństwa pracowników

Pracodawcy w pandemii wprowadzali pomiary temperatury pracowników, chcąc zapewnić właściwą organizację pracy i zabezpieczyć przed rozprzestrzenianiem się wirusa. Nie ma jednak przepisu, z którego wynikałby taki obowiązek pracodawcy.

Wątpliwości Rzecznika dotyczyły przede wszystkim kwalifikacji pomiaru temperatury ciała oraz jej rezultatów. Według części specjalistów, przeprowadzanie przez pracodawców pomiarów temperatury ciała pracowników jest niedozwolone, gdyż uzyskane w ten sposób informacje mają charakter danych wrażliwych. Kodeks pracy zawiera zamknięty katalog danych osobowych, jakich pracodawca może żądać od kandydata na pracownika lub od pracownika. W katalogu tym jednak wyniki pomiarów temperatury nie zostały ujęte. W opinii Rzecznika nie ulega wątpliwości, że sprawdzanie stanu zdrowia pracowników (m.in. pomiarów temperatury) podlegają uregulowaniu zawartemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż są danymi wrażliwymi – dotyczą chronionych sfer życia człowieka. Niewłaściwe przetwarzanie tych informacji może doprowadzić do naruszeń praw i wolności osób, których dotyczą. Ponadto w istniejącym stanie prawnym brak jest jednoznacznego przepisu, z którego wynikałby obowiązek pracodawcy do mierzenia temperatury pracownikom, nawet w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego lub też stanu epidemii.

W ocenie Rzecznika wskazana problematyka powinna zostać zatem uregulowana w ogólnie obowiązujących przepisach rangi ustawowej. Rzecznik zwrócił się z tym⁴⁶⁷ do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Minister poinformował⁴⁶⁸, że z opinii Ministra Zdrowia wynika, że podwyższona temperatura ciała jest objawem świadczącym o procesie chorobowym, przy którym pracownik nie powinien świadczyć pracy. Jednocześnie sam wzrost temperatury ciała – jako objaw izolowany – bez innych cech procesu chorobowego oraz bez wystąpienia innych istotnych czynników klinicznych nie

⁴⁶⁷ III.7050.22.2020 z 28 kwietnia 2020 r.

⁴⁶⁸ Pismo z 17 czerwca 2020 r.

powinien być traktowany jako dowód na zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Dlatego Minister Pracy uważa, że nie ma podstaw do podjęcia prac legislacyjnych dotyczących wprowadzenia obowiązku mierzenia temperatury ciała pracownikom jako sposobu na uniknięcie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

2. Nadzór nad warunkami wykonywania pracy w okolicznościach ogłoszenia stanu epidemii

Prawo do wypoczynku jest konstytucyjnym uprawnieniem pracownika. Specustawa koronawirusowa je ogranicza, chociaż nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego. Tymczasem w czasie pandemii Państwowa Inspekcja Pracy praktycznie nie może funkcjonować i przeprowadzać kontroli.

Na podstawie art. 15x ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 pracodawca może, na czas oznaczony (nie dłuższy niż do czasu odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii): **zmienić system lub rozkład czasu pracy pracowników w sposób niezbędny dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa lub stacji; polecić pracownikom świadczenie pracy w godzinach nadliczbowych w zakresie i wymiarze niezbędnym dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa lub stacji; zobowiązać pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania pracy (...); polecić pracownikowi realizowanie prawa do odpoczynku w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.**

W ocenie Rzecznika regulacja ta zawarta w art. 15x ustawy stwarza podstawy do ograniczania prawa pracownika do wypoczynku, które wynika z Konstytucji (art. 62 ust. 2), a jego ograniczenie jest dopuszczalne tylko w stanie klęski żywiołowej. Postanowienie art. 66 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć jako rozwinięcie sformułowanej w art. 24 Konstytucji zasady, w myśl której praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle art. 24 zdanie drugie Konstytucji państwo jest zobowiązane do sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji uregulowanej w art. 15x ustawy, zwiększającej w znaczący sposób kompetencje pracodawcy wobec pracowników w zakresie świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych oraz zobowiązania pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania pracy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę. Nadzór i kontrolę przestrzegania

prawa pracy sprawuje w Polsce Państwowa Inspekcja Pracy. Jednak w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, od 16 marca 2020 r., ograniczono czynności kontrolne inspektorów pracy do przypadków bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia pracowników oraz badania śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych wypadków przy pracy. W rezultacie powstała trudna do zaakceptowania ze względów konstytucyjnych sytuacja braku nadzoru państwa nad warunkami wykonywania pracy.

Rzecznik zwrócił się⁴⁶⁹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. W odpowiedzi Minister wyjaśnił⁴⁷⁰, że art. 15x ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 ma charakter szczególny względem powszechnie obowiązujących przepisów Kodeksu pracy i został ustanowiony, by umożliwić działalność określonej grupie pracodawców odpowiedzialnych za elementy infrastruktury krytycznej. Jednocześnie Minister podkreślił, że wprowadzone przepisy mają charakter fakultatywny, mogą obowiązywać wyłącznie przez oznaczony czas (tj. okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii) i zawierają przesłanki warunkujące możliwość ich zastosowania.

3. Określenie czasu na przerwę umożliwiającą spożycie posiłku w Służbie Więziennej

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

⁴⁶⁹ III.7044.42.2020 z 20 maja 2020 r.

⁴⁷⁰ Pismo z 10 czerwca 2020 r.

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 nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

1. Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek

Osoba składająca wniosek o emeryturę w czerwcu otrzymuje niższe świadczenie niż ci, którzy wnieśli o to w pozostałych miesiącach.

Problem zróżnicowanych zasad ustalania wysokości emerytury w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek o to świadczenie (podjęto jego wypłatę), był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika.

Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury jest ściśle powiązane ze sposobem waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury. Złożenie wniosku o emeryturę (ustalenie jej wysokości) w czerwcu skutkuje niższym wymiarem emerytury w porównaniu do wniosków złożonych w pozostałych jedenastu miesiącach roku. Zgodnie z praktyką organu rentowego w przypadku ustalania wysokości emerytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapisane na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który była przeprowadzona ostatnia waloryzacja roczna, jak również kapitał początkowy i składki zewidencjonowane we wcześniejszym okresie, poddane ostatniej waloryzacji rocznej, podlegają dodatkowo również waloryzacjom kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacjom kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od dnia 1 czerwca roku, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę. Rzecznik jest adresatem skarg dotyczących tego problemu. Szczególnie dotkliwy brak możliwości wyboru momentu złożenia wniosku o emeryturę dotyczy osób, którym przyznana została (będzie) emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej), a wiek emerytalny ukończą w czerwcu. Negatywne skutki mogą dotyczyć również osób pobierających świadczenie przedemerytalne czy emeryturę

pomostową, do których prawo ustaje z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego (ustalania prawa do emerytury powszechnej), w przypadku ukończenia tego wieku w czerwcu. Z kierowanych do Biura RPO skarg wynika, że nie wszyscy ubezpieczeni mają świadomość konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu. Nie uzyskują oni ze strony organu rentowego pełnych informacji w sprawie możliwości wstrzymania się ze złożeniem wniosku, wycofania już złożonego wniosku do czasu uprawomocnienia się decyzji organu rentowego, czy też informacji o tym, że wysokość emerytury ustalana jest w istocie w dacie podjęcia jej wypłaty (po rozwiązaniu stosunku pracy na podstawie art. 103a w związku z art. 25 ust 1 ustawy emerytalnej). Rzecznik podtrzymuje stanowisko, że możliwe jest przyjęcie wykładni pozwalającej przy ustalaniu wysokości emerytury w czerwcu na stosowanie regulacji odnoszącej się do pozostałych miesięcy II kwartału (kwiecień, maj). Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego niemożliwa wydaje się akceptacja rozwiązania, które bez racjonalnego uzasadnienia prowadzi do obniżenia świadczeń emerytalnych.

Rzecznik zwrócił się⁴⁷¹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozwiązanie problemu. Minister odpowiedział⁴⁷², że w resorcie nadal są analizowane możliwe rozwiązania. Problem wynika z nowego algorytmu wymiaru emerytury dla ubezpieczonych urodzonych po 1948 r., którzy zostali objęci reformą emerytalną. Nie podjęto jeszcze decyzji w tej sprawie.

2. Konieczność zmiany przepisu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych dotyczącego braku przedawnienia należności składek zabezpieczonych hipoteką

Rzecznik poparł wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w kwestii konieczności zmiany przepisu regulującego przedawnienie należności z tytułu składek zabezpieczonych hipoteką lub zastawem (art. 24 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁷³).

W myśl tego przepisu nie ulegają przedawnieniu należności z tytułu składek zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia należności te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu do

⁴⁷¹ III.7060.122.2016 z 27 lutego 2020 r.

⁴⁷² Pismo z 3 czerwca 2020 r.

⁴⁷³ Ustawa z 13 października 1998 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 300, ze zm.).

wysokości zaległych składek i odsetek za zwłokę liczonych do dnia przedawnienia. Mający tożsame brzmienie art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej został uznany wyrokiem⁴⁷⁴ Trybunału Konstytucyjnego za niezgodny z konstytucyjnym prawem ochrony własności. Objęty tym wyrokiem przepis obowiązywał do końca 2002 r., a od początku 2003 r. wszedł w życie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, o treści analogicznej, przy czym do regulacji dotyczącej zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką dodano zobowiązania podatkowe zabezpieczone zastawem skarbowym.

Wedle informacji przekazanych Rzecznikowi jeszcze w 2014 r., zmiana art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej oraz art. 24 ust. 5 ustawy systemowej miała nastąpić w ramach prac legislacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo Finansów związanych z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niestety, dotychczas nie zmieniono brzmienia kwestionowanych przepisów Ordynacji podatkowej i ustawy systemowej.

Rzecznik zwrócił się⁴⁷⁵ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie prac nad dostosowaniem brzmienia art. 24 ust. 5 ustawy systemowej do standardów konstytucyjnych. Minister poinformował⁴⁷⁶, że obecnie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie w sprawie⁴⁷⁷ dotyczącej rozpatrywanego pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gliwicach – VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych: *„czy art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji?”*, i rodziny oczekuje na to rozstrzygnięcie.

3. Zawieszenie posiedzeń komisji przyznających zasiłki i renty

Specustawa „covidowa” z 2 marca 2020 r. rozwiązała problem ważności kończących się orzeczeń o prawie do renty. Co jednak z tymi, których ZUS nie zdołał zbadać, bo wszystkie komisje lekarskie zostały odwołane?

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem braku odpowiednich uregulowań prawnych w kwestii terminu oraz trybu rozpatrywania przez organy rentowe wniosków o przyznanie świadczeń uzależnionych od stwierdzenia niezdolności do pracy, złożonych przez ubezpieczonych, którzy poprzednio nie mieli ustalonego prawa do świadczeń.

⁴⁷⁴ Wyrok TK z 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12

⁴⁷⁵ III.7060.72.2020 z 7 lutego 2020 r.

⁴⁷⁶ Pismo z dnia 19 lutego 2020 r.

⁴⁷⁷ Sygn. akt P 2/18

Z uwagi na zawieszenie przeprowadzania przez lekarzy orzeczników ZUS i komisje lekarskie bezpośrednich badań z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 termin rozpatrzenia tych wniosków uległ znacznemu wydłużeniu. Zgodnie z komunikatem opublikowanym na stronie internetowej ZUS odwołane zostały wszystkie badania zaplanowane od 16 marca do dnia 24 kwietnia. W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 ustawodawca uregulował wyłącznie sytuację osób, które już poprzednio miały przyznane prawo do świadczeń, nie odniósł się natomiast do sytuacji osób, które o przyznanie świadczenia uzależnionego od orzeczenia o niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji ubiegają się po raz pierwszy. W ich przypadku zawieszenie działalności lekarzy orzeczników i komisji lekarskich ZUS skutkuje niepewnością co do przysługującego prawa i utratą środków utrzymania. Rzecznik zwrócił także uwagę, że brak przepisów szczególnych wywołuje ten skutek, że organ zobowiązany jest działać na podstawie przepisów ogólnych (zawartych m.in. w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, czy ustawie o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa), które określają terminy załatwienia sprawy.

Rzecznik zwrócił się z tym problemem⁴⁷⁸ do Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Prezes potwierdził⁴⁷⁹, że badania bezpośrednie zaplanowane do przeprowadzenia przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie ZUS zostały odwołane. Lekarze orzekający w ZUS nie zaprzestali jednak rozpatrywania spraw: wydają orzeczenia na podstawie zgromadzonej dokumentacji medycznej – jeśli jest ona wystarczająca do wydania orzeczenia. W sprawach, które wymagają przeprowadzenia bezpośredniego badania przez lekarza orzecznika lub komisję lekarską, oddział ZUS powiadamia o nowym terminie badania niezwłocznie po przywróceniu możliwości wykonywania tych badań. Jednocześnie Zakład monitoruje sytuację związaną ze stanem epidemii i podejmuje wszelkie możliwe doraźne rozwiązania w organizacji pracy lekarzy orzekających w ZUS, tak aby zapewnić realizację zadań związanych z wydawaniem orzeczeń i przyznawaniem świadczeń z tytułu niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji.

⁴⁷⁸ BPK.7064.3.2020 z 15 kwietnia 2020 r.

⁴⁷⁹ Pismo z 29 kwietnia 2020 r.

4. Opóźnienia w wypłacie świadczeń

W pandemii 2020 r. Rzecznik dostawał coraz więcej skarg na kilkumiesięczne opóźnienia ZUS w wypłacie świadczeń z ubezpieczenia chorobowego – zwłaszcza zasiłków chorobowych i macierzyńskich. Wiele skarg pochodziło od samotnych matek.

Skarżący podnosili, że w sytuacji utrudnionego osobistego kontaktu z organem rentowym, brak jest skutecznego środka prawnego pozwalającego na wyegzekwowanie wypłaty świadczeń. Ponadto, co nie jest bez znaczenia, osoby te nie mogą liczyć na odsetki z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń (art. 31zd ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 stanowi, że jeżeli termin wydania decyzji lub wypłaty świadczeń przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przypada w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii albo w okresie 30 dni następujących po ich odwołaniu, w razie przekroczenia tego terminu Zakład nie jest zobowiązany do wypłaty odsetek ustawowych za opóźnienie określonych przepisami prawa cywilnego).

Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁰ do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o informacji czy i jakie środki zaradcze zostaną wprowadzone przez ZUS. Dostał odpowiedź⁴⁸¹, że Zakład dokłada wszelkich starań, aby świadczenia były wypłacane terminowo. Zdarzają się opóźnienia, ale Zakład wprowadził m.in. nowe instrumenty informatyczne, które przyspieszają i usprawniają obsługę wniosków, a pracownicy innych komórek wspierają komórki zajmujące się obsługą wniosków o zasiłki.

Ponieważ liczba skarg w tych sprawach nie malała, Rzecznik skierował⁴⁸² kolejne wystąpienie do ZUS. W kolejnej odpowiedzi Prezes ZUS ponownie zapewnił⁴⁸³, że monitoruje sytuację i pomimo zdarzających się opóźnień wszystkie należne świadczenia w razie choroby i macierzyństwa są świadczeniobiorcom sukcesywnie wypłacane. Przedstawił też Rzecznikowi aktualne dane dotyczące obsługi wniosków o dodatkowy zasiłek opiekuńczy i świadczenia z ubezpieczenia chorobowego z podziałem na poszczególne miesiące.

⁴⁸⁰ III.7066.127.2020 z 10 lipca 2020 r.

⁴⁸¹ Pismo z 29 lipca 2020 r.

⁴⁸² Pismo z dnia 11 sierpnia 2020 r.

⁴⁸³ Pismo z dnia 21 sierpnia 2020 r.

5. Przerwy w ciągłości ubezpieczenia społecznego rolników

Rolnicy skarżyli się, że gdy idą np. na ćwiczenia wojskowe, mogą stracić ciągłość ubezpieczenia społecznego.

Do Biura RPO wpływały skargi od osób, które nie z własnej winy zostały wyłączone przez krótkie kilkudniowe okresy z ubezpieczenia społecznego rolników, przez co utraciły możliwości korzystania z preferencyjnych rozwiązań prawnych, jakie stworzyła rolnikom ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴⁸⁴.

Jeden ze skarżących został skierowany przez Wojskową Komendę Uzupełnień na ćwiczenia mobilizacyjne. Organ rentowy potraktował ten okres jak okres niezawodowej służby wojskowej. W okresie odbywania ćwiczeń, osoby takie zostają objęte ubezpieczeniem społecznym w systemie powszechnym, które ma pierwszeństwo przed ubezpieczeniem rolniczym. W sytuacji, gdy działalność rolnicza jest jedyną działalnością danej osoby, krótka przerwa w ubezpieczeniu może nie mieć wpływu na przebieg ubezpieczenia i staż zawodowy. Inna jest sytuacja, gdy rolnik zamierza podjąć działalność gospodarczą pozarolniczą i w tym celu, aby nadal pozostać w ubezpieczeniu rolniczym, musi podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy przez nieprzerwany okres 3 lat (art. 5a ustawy). Krótkotrwałe wyłączenie rolnika z ubezpieczenia społecznego powoduje, że okres 3 lat musi biec na nowo. W opinii Rzecznika przepis art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników powinien w swoim brzmieniu uwzględniać takie sytuacje, w których rolnik został wyłączony z ubezpieczenia społecznego nie w wyniku własnych działań (takich jak podjęcie zatrudnienia), ale na skutek działań organów państwowych (wojskowych). Zmiana tej sytuacji wiązałaby się z koniecznością odpowiedniej nowelizacji ustawy, a wprowadzony w ten sposób bardziej elastyczny zapis chroniłby rolników przed nieplanowanym wyłączeniem z ubezpieczenia.

Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁵ do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi poinformowano⁴⁸⁶ Rzecznika, że Ministerstwo dostrzega istnienie problemu. Po ponownej analizie zostanie podjęta decyzja co do ewentualnej nowelizacji w tym zakresie.

⁴⁸⁴ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 174)

⁴⁸⁵ III.7060.488.2020 z 7 września 2020 r.

⁴⁸⁶ Pismo z 21 września 2020 r.

6. Dostępność środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi

Nie wszystkie osoby w kryzysie zdrowia psychicznego mogą otrzymać wsparcie w środowiskowych domach samopomocy. W 8,5% powiatów w Polsce na koniec 2018 r. nie było ani jednego takiego domu – mimo ustalonego przez resort polityki społecznej wskaźnika co najmniej jednego w każdym powiecie. Liczbę osób kwalifikujących się do pomocy państwa w tej formie szacuje się na 37 tys. – a w tych placówkach brakuje niemal 7 tys. miejsc

Dostępne dane i prognozy na temat zdrowia psychicznego pokazują, że zaburzenia psychiczne są poważnym i narastającym problemem, na co wielokrotnie wskazywał Rzecznik. Dlatego też sygnały o brakach w środowiskowym systemie wsparcia dedykowanym osobom z zaburzeniami psychicznymi muszą niepokoić.

Dokonana przez Rzecznika analiza przedstawionej w październiku 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o wynikach kontroli „Pomoc państwa realizowana w formie środowiskowych domów samopomocy udzielana osobom z zaburzeniami psychicznymi” oraz przepisów ustawy o pomocy społecznej⁴⁸⁷, prowadzi do wniosku, iż poprawa stanu realizacji oferowanej pomocy wymaga działań ustawodawczych oraz ujednolicenia modelu szacowania skali potrzeb w aspekcie dostępu osób potrzebujących do środowiskowych domów samopomocy.

Patrząc na system środowiskowego systemu wsparcia poprzez pryzmat celu, jakiemu ma służyć, winien się on opierać na rzetelnej diagnozie problemu i być odpowiedzią na potrzeby osób, do których jest adresowany. W opinii Rzecznika zasadne wydaje się dokonanie ogólnokrajowej analizy zarówno w aspekcie dostępności środowiskowych domów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jak i oszacowania skali potrzeb.

Prowadzenie i rozwój środowiskowych domów samopomocy należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminę (art. 18 ust. 1 pkt 5 u.p.s.) oraz powiat (art. 20 ust. 1 pkt 2 u.p.s.). W art. 51c ust. 2 – 5 u.p.s. określono zasady ustalania miesięcznej kwoty dotacji z budżetu państwa na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia placówek, w tym dotyczące możliwości zwiększenia tej dotacji. Rzecznik wskazał, iż w celu ujednolicenia zasad naliczania dotacji z budżetu państwa przekazywanych na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy wydaje się

⁴⁸⁷ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.)

koniecznością dookreślenie pojęcia „aktualna liczba osób korzystających z usług w ośrodkach” zawartego w art. 51c ust. 2 u.p.s.

Rzecznik zwrócił się⁴⁸⁸ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. Minister wskazał⁴⁸⁹, że liczba ośrodków i liczba miejsc w nich rośnie. Rosną także nakłady finansowe z budżetu państwa na finansowanie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Pomoc w formie usług świadczonych w środowiskowych domach samopomocy z całą pewnością stanowi ważny element wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi w środowisku lokalnym. Jednakże jest to tylko jeden z elementów wsparcia środowiskowego oferowanego tej grupie osób, pomoc społeczna nie może więc ponosić konsekwencji problemów spowodowanych brakiem dostępności do usług organizowanych w ramach innych systemów.

Rzecznik zwrócił się więc⁴⁹⁰ o uaktualnienie informacji o dostępności środowiskowych domów samopomocy. Minister poinformował⁴⁹¹, że docelowa sieć środowiskowych domów samopomocy powstanie do końca 2025 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzi intensywne działania zmierzające do osiągnięcia tego celu tj. utworzenia wspomnianej sieci, poprzez m.in. likwidację „białych plam”, czyli tworzenie środowiskowych domów samopomocy w powiatach, gdzie ich jeszcze nie ma.

W roku 2020 planowane było utworzenie 27 ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (na 549 miejsc, w tym 177 kwalifikujących się do podwyższonej dotacji), w tym 23 środowiskowych domów samopomocy, 3 filii istniejących śds i 1 klubu samopomocy. Pismem z dnia 20 maja 2020 r. do wojewodów przekazano, aby przy ustalaniu „aktualnej liczby osób korzystających z usług” brać pod uwagę liczbę osób z aktualną decyzją o skierowaniu do środowiskowego domu samopomocy, nie wyższą jednak niż statutowa liczba miejsc w domu. Uznano bowiem, że działanie takie umożliwi zapewnienie ciągłości finansowania przedmiotowych placówek, które w dalszym ciągu ponosić będą koszty administracyjne oraz związane z zatrudnieniem personelu, także w przypadku niskiej frekwencji uczestników, spowodowanej sytuacją epidemiczną oraz związanymi z nią obawami dotyczącymi stanu zdrowia, zwłaszcza osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym, czy też z niepełnosprawnością sprzężoną.

⁴⁸⁸ III.7065.279.2019 z 8 stycznia 2020 r.

⁴⁸⁹ Pismo z 5 lutego 2020 r.

⁴⁹⁰ Pismo z 3 września 2020 r.

⁴⁹¹ Pismo z 29 września 2020 r.

7. Bezpieczeństwo osób w kryzysie bezdomności w związku z epidemią koronawirusa

W pandemii gwałtownie pogorszyła się sytuacja schronisk dla osób w kryzysie bezdomności.

Do Rzecznika docierały sygnały od organizacji pozarządowych działających na rzecz pomocy bezdomnym, które wskazywały na potrzebę niezwłocznego podjęcia działań wspierających ich działalność w czasie epidemii. Sytuacja schronisk dla bezdomnych w związku z koronawirusem uległa gwałtownemu pogorszeniu, zagrażającemu bezpieczeństwu osób przebywających w tych placówkach. Brakowało w szczególności dodatkowych środków na materiały higieniczne, załamały się dotychczasowe procedury pozyskiwania taniej żywności. Tymczasem organizacje pozarządowe, udzielające wsparcia osobom zagrożonym bezdomnością, nie zostały objęte żadnymi dodatkowymi rozwiązaniami systemowymi.

Rzecznik zwrócił się⁴⁹² do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o podjęcie we współpracy z organizacjami pozarządowymi pilnych działań wspierających ich działalność w obszarze pomocy dla osób dotkniętych bezdomnością w sytuacji zagrożenia epidemicznego. W odpowiedzi poinformowano⁴⁹³ Rzecznika, że 14 marca 2020 r. Ministerstwo wydało wytyczne dla wojewodów, jak zapewnić pomoc osobom w kryzysie bezdomności. Działania te obejmują m.in. koordynację współpracy służb patrolujących z właściwymi jednostkami pomocy społecznej oraz stacji sanitarno-epidemiologicznych.

⁴⁹² III.7065.60.2019 z 16 marca 2020 r.

⁴⁹³ Pismo z 24 marca 2020 r.

Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia

Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.

1. Prawa pacjenta i sytuacja służby zdrowia podczas pandemii koronawirusa

Pandemia to jedna z najtrudniejszych prób dla naszego systemu ochrony zdrowia. W listopadzie 2020 r. Rzecznik przedstawił Ministrowi Zdrowia najważniejsze problemy, o jakich informują go obywatele.

Należy docenić wysiłek, jaki podejmują instytucje publiczne w celu przeciwdziałania skutkom rozprzestrzenienia się koronawirusa. Wydaje się jednak, że w tym obszarze pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.

Rzecznik z niepokojem odbierał sygnały napływające w skargach obywateli, z doniesień medialnych i z mediów społecznościowych o dramatycznej sytuacji w szpitalach w czasie pandemii. Chodzi m.in. o informacje o: braku wolnych miejsc w szpitalach dla pacjentów – covidowych oraz cierpiących na inne choroby, braku sprzętu medycznego – **respiratorów, niewystarczającej liczbie stanowisk intensywnej terapii** i personelu, zdolnego do leczenia najciężiej chorych, występujących brakach środków ochrony osobistej, tj. kombinezonów czy maseczek. Nierozwiązana pozostaje również kwestia znacznych braków kadrowych. Do Rzecznika docierały też informacje o **kolejkach karetek przed szpitalami**, zgonach pacjentów w karetkach, wyłączaniu oddziałów i szpitali z dedykowanej działalności leczniczej i tworzeniu oddziałów covidowych niejednokrotnie bez sprawdzenia, czy w danym miejscu występują właściwe warunki techniczne (np. czy pozwala na to system wentylacji, czy istnieje możliwość instalacji śluz, czy instalacja tlenowa jest wystarczająco wydajna i sprawna by wspomagać zakładaną ad hoc liczbę pacjentów). Nie było koordynacji działań między pogotowiem a szpitalem.

Za niezbędne zdaniem Rzecznika uznać należy: tworzenie nowych miejsc dla pacjentów z COVID19 w szpitalach – bez ograniczania dostępu do opieki zdrowotnej dla pacjentów niezakażonych koronawirusem. Celowe byłoby ograniczenie sporządzania dokumentacji medycznej w szpitalach tymczasowych do niezbędnego minimum, tak by personel medyczny udzielający świadczeń zdrowotnych zakażonym wirusem SARS-CoV-2 mógł skupić się na pomocy pacjentom.

Do Rzecznika docierały sygnały, że podmioty lecznicze borykają się nie tylko z brakami kadrowymi do obsługi respiratorów oraz niewystarczającymi szkoleniami

w zakresie korzystania z tych urządzeń. Dochodzi do sytuacji, że szefowie szpitali na własną rękę szukają lekarzy do dodatkowych urządzeń oraz proszą o zgłaszanie się chętnych do nauki podstawowej obsługi respiratorów. W niektórych szpitalach szkolenia w zakresie obsługi respiratorów trwają zaledwie dzień, podczas gdy obsługa taka wymaga zwykle wieloletniego doświadczenia.

W kierowanych do Biura RPO skargach obywatele informowali też, że przyjęcie w szpitalach na **zaplanowany zabieg operacyjny** często uzależnione jest od wykazania się przez pacjenta bezobjawowego negatywnym wynikiem testu na COVID-19. Taki stan rzeczy może godzić w prawa pacjenta. Jednocześnie brak jest ogólnych jednolitych wytycznych dotyczących tej procedury stosowanej w placówkach medycznych.

Od początku pandemii do Rzecznika napływały skargi sygnalizujące, że następstwem nieprzygotowywania służby zdrowia do walki z pandemią są problemy pacjentów cierpiących na inne choroby lub dolegliwości w dostępie do uzyskania adekwatnych świadczeń zdrowotnych. Przede wszystkim nie jest w pełni zapewniona opieka zdrowotna osobom w stanie nagłym, z problemami **kardiologicznymi i stomatologicznymi**, nadciśnieniem, a także osobom posiadającym przewlekłe choroby i cierpiącym onkologicznie oraz wymagającym niezwłocznie rehabilitacji, np. po wypadku samochodowym.

Znaczne trudności z dostępem do świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej mają też oczywiście seniorzy. Udzielenie świadczeń w formie teleporady jest dla tych pacjentów niewystarczające, a często niemożliwe z uwagi na trudności w kontaktach z daną placówką medyczną za pomocą środków komunikowania się na odległość czy z uwagi na brak umiejętności w posługiwaniu się nowoczesnymi środkami komunikacji elektronicznej. W przekonaniu Rzecznika zapewnienie seniorom dostępu do skutecznego leczenia musi pozostać jednym z najwyższych priorytetów systemu ochrony zdrowia w dobie pandemii.

Niepokojące są również sygnały, wskazujące na utrudniony **dostęp do świadczeń zdrowotnych osób cierpiących na nowotwory**, a zatem obywateli, którzy powinni być przez system opieki zdrowotnej otoczeni szczególną troską.

Problemem pozostawał **dostęp do testów na obecność koronawirusa**. Skarżący, którzy zwracali się w tej sprawie do Rzecznika, wskazywali przykładowo na brak możliwości wykonania testu bezpłatnie, utrzymujące się kolejki do jego wykonania, długi czas oczekiwania na wynik czy też brak procedury umożliwiającej powtórzenia

pozytywnego testu. Z całego kraju dochodziły sygnały **o braku szczepionek przeciw grypie** w czasie pandemii.

Rzecznik wielokrotnie podnosił, że personel medyczny stanowi część etycznego systemu tworzącego solidarność społeczną i poczucie wspólnoty. Wobec tego bez przywrócenia im należytego znaczenia oraz **wynagrodzenia**, nawet usunięcie wad systemu nie doprowadzi do oczekiwanych rezultatów. Do RPO docierały niepokojące informacje, że kilkanaście procent personelu medycznego deklaruje, że chce odejść z pracy po pandemii z powodu niskich zarobków i konieczność pracy na wielu etatach.

Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁴ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska.

2. Dramatyczna sytuacja szpitali w czasie pandemii

Rzecznik z narastającym niepokojem odbierał sygnały o dramatycznej sytuacji w publicznej służbie zdrowia, w szczególności w szpitalach w czasie pandemii.

Obawy Rzecznika związane były z informacjami: o braku wolnych miejsc w szpitalach dla pacjentów – covidowych oraz cierpiących na inne choroby, braku sprzętu medycznego – respiratorów, niewystarczającej liczby stanowisk intensywnej terapii i personelu, zdolnego do leczenia najciężej chorych, występującymi brakami środków ochrony osobistej, tj. kombinezonów czy maseczek. Nierozwiązana pozostaje również kwestia niedofinansowania ochrony zdrowia i znacznych braków kadrowych. Dochodzi do niepokojących sytuacji, w których niedobory kadrowe personelu medycznego są zastępowane personelem mającym kontakt z zakażeniem – jeżeli ktoś z personelu medycznego posiada wynik dodatni, pozostały personel nie jest wysyłany na kwarantannę, a test jest u nich wykonywany dopiero gdy rozwiną się objawy (testowanie w momencie rozwoju objawów dotyczy również samych pacjentów, w szczególności dzieci). Wobec powyższego, przedstawiciele takiego personelu medycznego jak lekarze, pielęgniarki, czy technicy, sprawują opiekę nad pacjentem bez pewności, czy sami nie staną się źródłem zakażenia. Przedstawiona sytuacja, bez wątpienia stanowi zagrożenie nie tylko dla zdrowia i życia personelu medycznego, ale również dla samych pacjentów. Powyższe sygnały świadczą o niewystarczającym przygotowaniu systemu ochrony zdrowia na pogłębiającą się pandemię. Dodatkowo zaniepokojenie Rzecznika budziły doniesienia o kolejkach karetek przed szpitalami, zgonach pacjentów w karetkach, wyłączaniu oddziałów i szpitali z dedykowanej działalności leczniczej i tworzeniu oddziałów covidowych niejednokrotnie

⁴⁹⁴ V.7013.145.2020 z 12 listopada 2020 r.

bez sprawdzenia, czy w danym miejscu występują właściwe warunki techniczne (np. czy pozwala na to system wentylacji). Panujący chaos w funkcjonowaniu publicznej służby zdrowia pogłębia odwoływanie planowych wizyt i operacji. Pacjenci cierpiący na choroby przewlekłe skarżą się też na brak możliwości uzyskania recept na niezbędne im lekarstwa

Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁵ do Ministra i Prezesa NFZ o zajęcie stanowiska.

3. Dostęp do badań na wykrycie obecności koronawirusa

Co i jak musi się zmienić, aby zwiększono liczbę testów na koronawirusa?

12 marca 2020 r. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej zaapelowało do Ministra Zdrowia o zwiększenie dostępu do testów na wykrycie koronawirusa pacjentom, którzy mają objawy wskazane w zaleceniach epidemiologicznych. Zdaniem Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej, testy nie mogą obejmować tylko osób hospitalizowanych. Zdaniem Rzecznika wywiad epidemiologiczny i występujące objawy powinny być bezwzględnym wskazaniem do wykonania testu. Osoba, która nie dowiedziała się, że jest zakażona, może nie przestrzegać zasady niewychodzenia z domu i zarażać innych. Poza tym osoby objęte kwarantanną to często ludzie chorzy, czasem na przewlekłe choroby. Oprócz kontaktu telefonicznego z lekarzem nie mają praktycznie żadnej możliwości uzyskania pomocy. Nie mogą pójść do przychodni czy na izbę przyjęć szpitala. Wydaje się, że możliwość wykluczenia zakażenia w toku kwarantanny mogłaby pozytywnie wpłynąć na ich stan zdrowia oraz na skuteczność walki z epidemią. Podkreślenia wymaga, że na konieczność zwiększenia liczby testów na obecność koronawirusa zwraca uwagę również Światowa Organizacja Zdrowia. Ponadto, Rzecznik zwrócił uwagę na problem zbyt małej liczby laboratoriów oraz samych laborantów, którzy pracują po godzinach, a i tak nie są w stanie przebadać wszystkich, którzy mają podejrzenia co do swojego stanu zdrowia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁶ do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska wobec sygnalizowanych problemów.

⁴⁹⁵ V.7010.199.2020 z 15 października 2020 r.

⁴⁹⁶ V.7018.187.2020 z 24 marca 2020 r.

4. Sytuacja pensjonariuszy placówek stałego pobytu

Narastającemu kryzysowi placówek opieki całodobowej dla osób schorowanych i starszych mogłoby przeciwdziałać zapewnienie testów na koronawirusa dla personelu.

W 2020 r. Rzecznik monitorował sytuację pensjonariuszy placówek stałego pobytu, szczególnie zagrożonych ryzykiem zachorowania na COVID-19. W placówkach tych przebywają bowiem osoby niesamodzielne z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności.

Do Rzecznika docierały sygnały, że z powodu pandemii w niektórych placówkach zagrożone jest życie i zdrowie pacjentów. Działania podejmowane przez Ministra Zdrowia oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, obejmujące w szczególności wydawanie zaleceń i instrukcji, w sytuacjach najbardziej kryzysowych okazywały się niewystarczające. Zdarzały się przypadki, że samorządy nie wspierały należycie swoich placówek. W ocenie Rzecznika podstawowe znaczenie ma jednak kwestia dostępu w tych placówkach do testów na obecność wirusa SARS-CoV-2 oraz certyfikowanych środków ochrony osobistej.

Rzecznik zwrócił się⁴⁹⁷ do Prezesa Rady Ministrów o informacje o działaniach zmierzających do rozwiązania wskazanych problemów. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej odpowiedział⁴⁹⁸, że pensjonariusze poważnie chorzy na COVID-19 trafiają do szpitali jednoimiennych. W przypadku innych chorych na COVID wystarczy ich odizolować na czas leczenia w wydzielonych pomieszczeniach. Zalecono również utworzenie strefy w wydzielonej części budynku, do którego nie będą mieli dostępu pozostali, niezakażeni mieszkańcy placówki i niezakażony personel.

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił⁴⁹⁹ uwagę na kwestię testów. Trzeba je robić zarówno z punktu dla bezpieczeństwa kadry placówek, jak i ich mieszkańców. Minister odpowiedział⁵⁰⁰, że resort polityki społecznej przekazał z rezerwy celowej budżetu państwa dodatkowo 20 mln 600 tys. zł na domy pomocy społecznej. W drugim kwartale 2020 r. planuje przeprowadzenie analizy potrzeb finansowych samorządów z przeznaczeniem na bieżącą działalność domów pomocy społecznej. Postulat organizowania testów w kierunku wykrycia obecności wirusa SARS-

⁴⁹⁷ III.7065.67.2020 z 7 kwietnia 2020 r.

⁴⁹⁸ Pismo z 24 kwietnia 2020 r.

⁴⁹⁹ Pismo z 22 kwietnia 2020 r.

⁵⁰⁰ Pismo z 7 maja 2020 r.

CoV-2 wśród mieszkańców DPS został przekazany do Ministerstwa Zdrowia. Ten zaś stwierdził, że testy należy robić, który wskazał, że przedmiotowe testy wykonywane są osobom z objawami COVID-19 (spełniającej kryterium epidemiologiczne i kliniczne).

5. Nakaz zakrywania ust i nosa w miejscach ogólnodostępnych

Obowiązek zakrywania ust i nosa w miejscach ogólnodostępnych wprowadzono z naruszeniem zasad tworzenia prawa.

Rzecznik nie kwestionował zasadności powszechnego stosowania maseczek jako jednego ze środków ograniczających rozprzestrzenianie się koronawirusa. Podkreślał, że taki nakaz zgodnie z Konstytucją powinna wprowadzić ustawa, a nie rozporządzenie Rady Ministrów. Wiosną 2020 r. Rzecznik zwrócił się w tej sprawie do premiera.

Zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii obowiązywał nakaz zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski, maseczki, przyłbicy albo kasku ochronnego ust i nosa w środkach publicznego transportu zbiorowego oraz w miejscach ogólnodostępnych. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Jak wynikało z komunikatów na rządowej stronie internetowej, obowiązek zakrywania ust i nosa został wprowadzony w celu ochrony przed zagrożeniem ze strony nieświadomych nosicieli wirusa. Tymczasem Rzecznik zauważył, że przepis art. 46b pkt 4 ustawy wyraźnie przewiduje, że obowiązek stosowania innych środków profilaktycznych i zabiegów może być nałożony wyłącznie na osoby chore i podejrzane o zachorowanie. Tym samym obowiązek zakrywania ust i nosa wprowadzony na podstawie art. 46a w zw. z art. 46b pkt 4 nie może mieć charakteru powszechnego, to jest dotyczyć każdego, niezależnie od oceny jego stanu zdrowia. Ma to istotne znaczenie w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Oznacza to, że regulacje rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy, muszą się utrzymywać w ramach wskazanych w delegacji ustawowej. Wykroczenie poza materię określoną w delegacji ustawowej powoduje, że rozporządzenie w tym zakresie nie znajduje oparcia na podstawie ustawowej i przyjmuje naturę niekonstytucyjnego rozporządzenia samoistnego. Stanowi to jednocześnie o naruszeniu

art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazującym warunki ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności, do których nieodzownie należy ustanowienie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej (lub na podstawie upoważnienia ustawowego). Nawet w sytuacji najwyższego zagrożenia, organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Działanie w tych granicach gwarantuje bowiem, że nakazy i zakazy pochodzące od organów władzy publicznej nie będą mogły zostać skutecznie podważone, a tym samym, że zostanie zrealizowany cel, któremu służą. Rzecznik nie posiada podstaw do stwierdzenia, by powszechne stosowanie maseczek nie było skutecznym środkiem ograniczającym rozprzestrzenianie się wirusa, niemniej jednak stoi na stanowisku, że Rada Ministrów wprowadziła go z przekroczeniem ustawowego upoważnienia.

Rzecznik zwrócił się⁵⁰¹ do premiera o zainicjowanie zmian legislacyjnych: jeżeli Rada Ministrów uznaje wprowadzenie powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa za niezbędne w związku z trwającą epidemią, niezbędne skierowanie do Sejmu projektu ustawy pozwalającego na wprowadzenie takiego ograniczenia. W odpowiedzi Minister Zdrowia podkreślił⁵⁰², że obowiązek zakrywania ust i nosa został wprowadzony w okresie, w którym krzywa zachorowań utrzymywała się na wysokim poziomie, a jej spłaszczenia nie należało się spodziewać w najbliższych tygodniach. Minister powołał się też na zasadę domniemania zgodności przepisów ustaw z Konstytucją, co dotyczy również przepisów upoważniających do wydania aktów wykonawczych. Ostatecznie Sejm zmienił ustawę o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. Przepisy obowiązujące od 29 listopada 2020 r., wymieniają „nakaz zakrywania ust i nosa” pośród nakazów mogących znajdować się w rozporządzeniu wydanym na podstawie tej ustawy.

6. Obowiązek zakrywania ust i nosa w obiektach handlowych i usługowych

Ponieważ przepisy zobowiązujące do noszenia maseczek np. w sklepach były przez wiele miesięcy 2020 r. wadliwe, sądy odmawiały karania za ich brak. Choć zasada ich noszenia jest słuszną, nie było legalnych podstaw do karania winnych. Rzecznik pytał więc latem Policję, jak sobie z tym radzi, kiedy jest proszona o interwencję.

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące problemów wyłaniających się na tle obowiązku zakrywania ust i nosa w obiektach handlowych lub usługowych, placówkach

⁵⁰¹ V.7018.275.2020 z 20 maja i 13 października 2020 r.

⁵⁰² Pismo z 15 czerwca 2020 r.

handlowych lub usługowych i na targowiskach. Obowiązek zakrywania twarzy i nosa wynikał latem 2020 r. z przepisu § 24 ust. 1 pkt 2d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Rzecznik stał niezmiennie na stanowisku, że obowiązek zakrywania twarzy i nosa został nałożony z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Okoliczności te mogą mieć istotne znaczenie dla egzekwowania omawianego obowiązku. Dodatkowy problem dotyczący egzekwowania obowiązku zakrywania twarzy i nosa wynika z tego, że przepisy przewidywały, że pewne kategorie osób są zwolnione z tego obowiązku. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w § 24 ust. 3 pkt 3 wyłączało z niego osoby, które nie mogą zakrywać ust lub nosa z powodu: całościowych zaburzeń rozwoju, zaburzeń psychicznych, niepełnosprawności intelektualnej w stopniu umiarkowanym, znacznym albo głębokim, lub trudności w samodzielnym zakryciu lub odkryciu ust lub nosa. Wcześniejsze przepisy jako zwolnione z tego obowiązku wskazywały ponadto osoby, które nie mogą zakrywać ust lub nosa z powodu stanu zdrowia, przy czym wskazywały, że okazanie orzeczenia lub zaświadczenia w tym zakresie nie jest wymagane.

Otrzymywane przez Rzecznika wnioski pochodziły zarówno od obywateli, którzy ze względu na niezakrycie ust i nosa nie zostali wpuszczeni do placówki handlowej, jak i od innych osób – w tym personelu placówek handlowych – obawiających się, że klienci bez maseczek stwarzają dla nich zagrożenie.

Rzecznik zwrócił się⁵⁰³ do Komendanta Głównego Policji o informację o praktykach stosowanych przez Policję. Komendant odpowiedział⁵⁰⁴, że rzeczywiście obowiązek noszenia maseczek ewaluował w kierunku jego łagodzenia: sukcesywnie wprowadzano coraz więcej wyjątków od jego stosowania. Podjęcie działań wobec określonej osoby jest decyzją policjanta, który na miejscu dokonuje zindywidualizowanej oceny sytuacji w aspekcie naruszeń obowiązujących przepisów prawa. W sytuacji odmowy przyjęcia mandatu karnego sprawa kierowana jest z wnioskiem o ukaranie do sądu, co nie jest jednoznaczne z ukaraniem obwinionego. Ponadto osoba, na którą nałożono grzywnę w postaci mandatu karnego, może zgodnie z art. 101 k.p.o.w. złożyć do właściwego miejscowo sądu wniosek o uchylenie prawomocnego mandatu karnego, jeżeli w jej ocenie, wystąpiły przesłanki do jego uchylenia.

⁵⁰³ II.519.1205.2020 z 28 sierpnia 2020 r.

⁵⁰⁴ Pismo z 18 września 2020 r.

7. Ustawa o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARSCoV-2

Tarcza 2.0 zawiera wiele rozwiązań, które mogą naruszać prawa obywateli do ochrony zdrowia.

Rzecznik zauważył, że zgodnie z art. 36 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵⁰⁵ zmienia się art. 67 poprzez dodanie ust. 8 nadającej Ministrowi Zdrowia uprawnienie do przedłużenia okresu prawa do świadczeń zdrowotnych. Brak jest jednak precyzyjnych informacji, na jaki okres może to nastąpić. Zdaniem Rzecznika ustawodawca w tym zakresie powinien być bardziej precyzyjny, ponieważ obywatele mają prawo oczekiwać, że będą mieli zagwarantowane ubezpieczenie i tym samym dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej przez cały okres epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego oraz przez określony czas po odwołaniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego.

Niepokój Rzecznika budziła zmiana planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2020 r. w zakresie środków przekazywanych NFZ z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Prezes Funduszu otrzymał prawo przesuwania środków, co mogło oznaczać ograniczenia środków na pozostałe świadczenia opieki zdrowotnej.

Rzecznik przedstawił też zastrzeżenia co do powoływania przez wojewodów lekarzy i lekarzy dentystów do stwierdzania zgonów osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Wykonywanie tego zadania następuje na podstawie umowy zawartej z osobą powołaną przez właściwego wojewodę i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części, której dysponentem jest wojewoda. W regulacji tej brak jest jednak gratyfikacji finansowej dla lekarzy. Poza taki dodatek powinien być wprowadzony nie tylko dla lekarzy, którzy stwierdzają zgon osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2, ale również uczestniczą w udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej osobom chorym na COVID-19 lub z podejrzeniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

Przedstawiając uwagi w kwietniu 2020 r. Rzecznik zauważył, że Senat zgłosił ustawy 95 poprawek, które uzupełniają rozwiązania przyjęte przez Sejm w celu minimalizowania negatywnych skutków epidemii COVID-19 w różnych obszarach życia gospodarczego i społecznego. W ocenie Rzecznika na szczególną uwagę zasługiwała propozycja obowiązkowych testów na obecność koronawirusa oraz dodatek specjalny za pracę w godzinach nadliczbowych dla personelu medycznego. Należałoby również rozważyć

⁵⁰⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1373, ze zm.).

(tak jak chciał Senat) utworzenie Funduszu Przeciwdziałania Skutkom Rozprzestrzeniania się Wirusa SARS-CoV-2. Rzecznik przekazał te uwagi⁵⁰⁶ Ministrowi Zdrowia.

Minister odpowiedział⁵⁰⁷, iż z uwagi na zmieniającą się sytuację pandemiczną nie da się w przepisach precyzyjnie określić, na jaki okres może nastąpić przedłużenie prawa do świadczeń. Sztywno określony okres mógłby nie gwarantować właściwego zabezpieczenia prawa do świadczeń i wymagałby każdorazowo nowelizacji przepisów ustawowych. Natomiast przyjęte rozwiązanie pozwala Ministrowi Zdrowia na szybsze wprowadzenie tych regulacji, adekwatnie do zmieniającej się sytuacji epidemiologicznej i gospodarczej. Zapewnił również, że ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej została zabezpieczona. Co do uprawnienia wojewody do powoływania lekarzy i lekarzy dentystów do stwierdzania zgonów osób podejrzanych o zakażenie SARS-CoV-2, Minister wskazał, że realizacja tych zadań będzie przedmiotem umowy cywilnoprawnej, której obligatoryjnym elementem jest określenie wynagrodzenia. Zapewnił także, iż przepisy dotyczące wyłączenia spod egzekucji przekazanych środków na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej odnoszą się do zrealizowanych i sprawozdanych świadczeń, co oznacza, iż nie jest zasadna podnoszona obawa, co do wykorzystania tych środków niezgodnie z ich przeznaczeniem na cele inne niż przeciwdziałanie COVID-19, a tym samym nie jest wymagany dodatkowy ustawowy mechanizm weryfikacji wydatkowania tych środków.

8. Prawa pacjentów i pacjentek LGBTI

Osoby nieheteronormatywne oraz transpłciowe nadal są narażone w placówkach służby zdrowia na poniżające lub nierówne traktowanie.

Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁸ do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie problemów, z którymi osoby nieheteronormatywne i transpłciowe muszą mierzyć się w obszarze ochrony zdrowia. Osoby LGBT nadal są narażone w placówkach służby zdrowia na poniżające lub nierówne traktowanie, kwestionowane są prawa pacjenta w odniesieniu do osób bliskich – partnerów tej samej płci. Zdarzają się też próby „leczenia” pacjentów z orientacji seksualnej, a chociaż homoseksualność nie jest chorobą, to tzw. „terapię konwersyjne” nie są w Polsce zabronione (zob. „Brak zakazu terapii konwersyjnych”,

⁵⁰⁶ V.7010.67.2020 z 22 kwietnia 2020 r.

⁵⁰⁷ Pismo z 27 maja 2020 r.

⁵⁰⁸ XI.411.2.2016 z 30 czerwca 2020 r.

omówienie art. 32 ust. 2). Niezbędne jest zatem upowszechnienie wśród personelu medycznego wiedzy o przepisach w kontekście postępowania wobec tych pacjentów i osób im bliskich – wskazał RPO prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej. Wiele problemów wynika bowiem z nieświadomości przedstawicieli i przedstawicielek służby zdrowia o specyficznych potrzebach osób LGBTI w opiece zdrowotnej.

Niezależnie od rekomendacji niezbędnych zmian prawnych, dla poprawy sytuacji nieheteronormatywnych i transpłciowych pacjentów istotne jest przeciwdziałanie naruszeniom ich godności i innych praw poprzez odpowiednie przygotowanie personelu medycznego.

Wystąpienie pozostało bez odpowiedzi.

9. Brak zakazu tzw. praktyk konwersyjnych

Omówienie: Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji.

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. Opieka zdrowotna dla pacjentów w stanie nagłym w innych podmiotach niż jednoimienne szpitale zakaźne

RPO dostawał wiosną 2020 r. skargi, że w związku z epidemią koronawirusa osoby w stanie nagłym, w szczególności w przypadku problemów kardiologicznych, nadciśnienia, stomatologicznych, a także chorzy na choroby przewlekłe i cierpiący onkologicznie, nie mają odpowiedniej opieki.

Skargi te pokazywały, że dostęp do świadczeń zdrowotnych uległ istotnemu ograniczeniu. Jednocześnie pacjenci nie dostawali jasnych informacji, gdzie mogą dostać pomoc w przypadku ograniczenia przyjęć w danej placówce medycznej. Jak wynikało z komunikatu Narodowego Funduszu Zdrowia, w celu minimalizacji ryzyka transmisji infekcji COVID-19, NFZ zalecił ograniczenie do minimum lub czasowe zawieszenie udzielania świadczeń planowych lub zgodnie z przyjętym planem postępowania leczniczego. NFZ wskazywał też, że niektóre świadczenia mogą być udzielane przez telefon lub komputer. Bezspornym jest, że telemedycyna pozwoli w niektórych przypadkach zapewnić ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych. Niemniej są sytuacje, w których teleporada nie wystarczy a wizyty odwołać nie można.

Rzecznik zwrócił się⁵⁰⁹ do Ministra Zdrowia o informacje, jakie działania planuje w celu ochrony życia i zdrowia pacjentów niezarażonych koronawirusem. Minister odpowiedział⁵¹⁰, że Centrala NFZ przypominała szpitalom i przychodniom o obowiązkach wynikających z zawartej umowy (to znaczy, że a) POZ mają zapewniać przez dostęp do świadczeń: lekarza POZ, pielęgniarki POZ i położnej POZ od poniedziałku do piątku, w godzinach pomiędzy 8.00 a 18.00, zgodnie z harmonogramem pracy świadczeniodawcy b) świadczenia z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej mają być udzielane zgodnie z harmonogramem w załączniku do umowy z NFZ). Ograniczenia i restrykcje w szpitalach i przychodniach wprowadzone w związku z pandemią mogły powodować miejscowe trudności organizacyjne i utrudniony dostęp do lekarzy. Sytuacja jest na bieżąco monitorowana i w razie konieczności podejmowane będą niezbędne kroki.

⁵⁰⁹ V.7010.38.2020 z 24 marca 2020 r.

⁵¹⁰ Pismo z 18 sierpnia 2020 r.

2. Ograniczenia przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom innym niż z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS- CoV-2

Medycy zajmujący się zakażonymi COVID-19 mieli zakaz pomagania innym chorym. To dramatycznie ograniczało możliwość uzyskania pomocy lekarskiej przez chorych, których problemem nie jest akurat koronawirus.

Rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie standardów w zakresie ograniczeń przy udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom innym niż z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS- CoV-2 przez osoby wykonujące zawód medyczny mające bezpośredni kontakt z pacjentami z podejrzeniem lub zakażeniem tym wirusem⁵¹¹ wprowadza dla pracowników medycznych, uczestniczących w udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom z podejrzeniem lub zakażeniem koronawirusem, zakaz udzielania świadczeń zdrowotnych innym pacjentom. Jedynym odstępstwem od tego ograniczenia jest możliwość udzielania świadczeń przez personel medyczny wobec pacjentów niewymagających bezpośredniego kontaktu, w szczególności za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub łączności.

W ocenie Rzecznika takie ograniczenie może doprowadzić do ograniczenia dostępu pacjentów do świadczeń zdrowotnych. Do Biura RPO docierały bowiem niepokojące informacje, że samorząd lekarski sprzeciwia się przedmiotowemu rozporządzeniu, ponieważ spowoduje to drastyczne ograniczenia dostępu innych pacjentów do możliwości uzyskania należytej im opieki medycznej, braki lekarzy w innych placówkach ochrony zdrowia, a ponadto narusza wolności i prawa obywatelskie lekarzy. Wątpliwości Rzecznika wzbudził również przyjęty w rozporządzeniu tryb ubiegania się o zwolnienie danej osoby z zakazu pracy. Przewiduje on, że z wnioskiem o zwolnienie z zakazu pracy może wystąpić wyłącznie kierownik podmiotu leczniczego, a lekarz, którego ten zakaz dotyczy jest pozbawiony tego prawa. W przedmiotowym rozporządzeniu nie występuje nawet tryb odwoławczy od decyzji o ograniczeniu możliwości wykonywania zawodu przez lekarza. Zastrzeżenia budzi również dołączone do projektu rozporządzenia polecenie Ministra Zdrowia skierowane do Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, zgodnie z którym przewiduje się ograniczenie rekompensat do 50% lub 80% utraconych przez personel medyczny dochodów oraz kwotowe wyznaczenie górnej granicy tej rekompensaty.

⁵¹¹ Dz.U.poz.775.

Rzecznik zwrócił się o stanowisko⁵¹² do Ministra Zdrowia. Ten wyjaśnił⁵¹³, że celem i uzasadnieniem wprowadzenia regulacji zawartych w Rozporządzeniu było ograniczenie rozwoju epidemii związanej z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 poprzez ograniczenie kontaktu osób udzielających świadczeń pacjentom podejrzanym lub zakażonym COVID-19 z pozostałymi pacjentami. Należy mieć na uwadze, że trudna sytuacja epidemii wymaga od wszystkich – zarówno pełniących funkcję pracodawcy, jak i od pracowników medycznych – wdrożenia nadzwyczajnych środków ostrożności. W opinii resortu niewątpliwą istotą wykonywania zawodu medycznego jest dbałość o bezpieczeństwo i zdrowie pacjentów, w co wpisuje się nadrzędny etyczny obowiązek dążenia przez osoby wykonujące zawody medyczne do tego, żeby swoimi działaniami możliwie ograniczać kanały transmisji choroby zakaźnej, a przynajmniej nie narażać pacjentów na zarażenie taką chorobą. Takiemu celowi służy właśnie ograniczenie miejsc pracy przez osobę wykonującą zawód medyczny w taki sposób, aby nie mieć kontaktu jednocześnie z pacjentami zakażonymi lub podejrzanymi o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 i z innymi pacjentami.

3. Świadczenia gwarantowane z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień

W związku z epidemią koronawirusa RPO prosił o pilną nowelizację rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień.

W marcowej zmianie rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień⁵¹⁴ dodany został § 3a, który ustala, że tylko świadczenia ambulatoryjne mogą być realizowane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, przy jednoczesnym założeniu dostępności personelu wymaganego do ich realizacji w miejscu udzielania świadczeń. Ponadto, w komunikacie Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 17 marca 2020 r. dotyczącym realizacji i rozliczania świadczeń w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień oraz program pilotażowy w centrach zdrowia psychicznego w związku z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, zarekomendowano zaś przerwę w udzielaniu świadczeń grupowych w oddziałach dziennych, ze szczególnym

⁵¹² V.7010.86.2020 z 5 maja 2020 r.

⁵¹³ Pismo z 4 czerwca 2020 r.

⁵¹⁴ Rozporządzenie z 19 czerwca 2019 r. (Dz.U. poz.1295).

uwzględnieniem świadczeń dedykowanych dzieciom i młodzieży. W efekcie pozbawiono pacjentów oddziałów dziennych możliwości uczestniczenia i kontynuowania terapii, co jest wyjątkowo dotkliwe w przypadku dzieci i młodzieży.

Rzecznik zwrócił się⁵¹⁵ do Ministra Zdrowia o zapewnienie finansowania porad teleinformatycznych w oddziałach dziennych. Minister odpowiedział⁵¹⁶, że poprawa stanu psychicznego pacjenta oraz redukcja objawów i zachowań objawowych mogą być w chwili obecnej z powodzeniem realizowane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych w ramach ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych.

4. Dostęp do legalnej aborcji

RPO wystąpił o zmianę przepisów, aby zapewnić pacjentkom dostęp do legalnej aborcji, gdy lekarz odmawia pomocy powołując się na klauzulę sumienia. Podkreślił, że uniemożliwienie w takiej sytuacji wykonania badań prenatalnych to także naruszenie prawa kobiety do informacji na temat stanu zdrowia.

Rzecznik monitorował wywiązywanie się przez państwo z obowiązku zapewnienia realnego dostępu do legalnych zabiegów przerywania ciąży. Analiza sprawozdań Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, w tym najnowszego sprawozdania, za rok 2017 r., a także skargi do Rzecznika, wskazują, że państwo w sposób nienależyty zabezpiecza prawa pacjentek.

Skarżące zwracały uwagę na odmawianie wykonania legalnego zabiegu aborcji przez lekarzy z powołaniem się na klauzulę sumienia, co rodzi konieczność udawania się przez pacjentki (także te, w przypadku których ciąża stanowi zagrożenie dla ich życia i zdrowia), do szpitali znacznie oddalonych od ich miejsca zamieszkania. Zdarza się, że pacjentki chcące skorzystać z legalnego zabiegu aborcji muszą wyjechać poza granice swojego województwa. Co więcej, niektóre podmioty lecznicze, w których nie wykonuje się aborcji, nie informują pacjentek o innych podmiotach udzielających tego rodzaju świadczeń zdrowotnych. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik wskazał, że istniejąca w polskim porządku prawnym instytucja klauzuli sumienia nie zwalnia państwa z obowiązku zagwarantowania efektywnego dostępu do możliwości skorzystania z zabiegu legalnej aborcji. W ocenie Rzecznika system udzielania świadczeń zdrowotnych powinien

⁵¹⁵ V.7016.26.2020 z 30 marca 2020 r.

⁵¹⁶ Pismo z 2 kwietnia 2020 r.

być skonstruowany w sposób umożliwiający jak najszybsze uzyskanie przez pacjentkę świadczenia, do którego ma prawo. Czynnikiem znacznie utrudniającym możliwość skorzystania z zabiegu terminacji ciąży jest także nieistnienie odpowiednich procedur w szpitalach w przypadku przeprowadzania zabiegów aborcji. Treść istniejących procedur jest bardzo zróżnicowana i często ma charakter uznaniowy. Niektóre szpitale wprowadzają – obok przewidzianych w ustawie antyaborcyjnej – dodatkowe, niemające podstawy prawnej wymogi, takie jak np. konieczność uzyskania opinii co najmniej dwóch lekarzy specjalistów, opinii konsylium, czy ordynatora. Z kwestią dostępności do zabiegów aborcji wiąże się też problem zapewnienia pacjentkom należytego dostępu do badań prenatalnych. Uniemożliwienie kobiecie wykonania badań prenatalnych stanowi pogwałcenie jej prawa do informacji na temat stanu zdrowia płodu, a w pewnych wypadkach, także możliwości skorzystania z legalnego zabiegu przerywania ciąży. Rzecznik uważa też, że w celu zapewnienia pacjentkom rzeczywistego dostępu do zabiegów legalnej aborcji, państwo winno przewidzieć mechanizmy służące kwestionowaniu orzeczeń lekarza, który odmawia wykonania zabiegu aborcji. Instytucja sprzeciwu od orzeczenia lekarza, uregulowana w art. 31 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, wymaga pilnej nowelizacji. W szczególności konieczne jest zapewnienie, aby procedura w pełni uwzględniała specyfikę spraw dotyczących odmowy przeprowadzenia aborcji i wychodziła naprzeciw potrzebom pacjentek znajdującym się w tym trudnym położeniu. W ocenie Rzecznika konieczne jest, by sprzeciw przysługiwał także w przypadku odmowy wydania opinii lub orzeczenia oraz odmowy skierowania na badania diagnostyczne, jeśli są one niezbędne do wydania takiej opinii lub orzeczenia, w tym w sytuacji niezachowania formy pisemnej przez lekarza.

Rzecznik zwrócił się⁵¹⁷ do Ministra Zdrowia o stanowisko. Minister odpowiedział⁵¹⁸, że podmiot wykonujący działalność leczniczą ma obowiązek podać do wiadomości publicznej informacje o zakresie i rodzajach udzielanych świadczeń zdrowotnych. Ponadto, podmiot ten udziela szczegółowych informacji dotyczących stosowanych metod diagnostycznych lub terapeutycznych oraz jakości i bezpieczeństwa tych metod. W przypadku, kiedy lekarz powstrzyma się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem, obowiązek informacyjny odnośnie do sposobu realizacji w tym zakresie umowy z NFZ leży po stronie świadczeniodawcy, tj. podmiotu leczniczego, w którym lekarz powstrzymał się od wykonania tego świadczenia.

⁵¹⁷ VII.5001.1.2020 z 2 czerwca 2020 r.

⁵¹⁸ Pismo z 20 lipca 2020 r.

Odnosząc się do kwestii sprzeciwu wobec opinii albo orzeczenia lekarza Ministerstwo poinformowało, że prawo to zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego przepisami ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Prawo sprzeciwu ma charakter generalny, a więc nie zostało zawężone wyłącznie do przypadku odmowy wykonania zabiegu przerwania ciąży. Nadanie tej normie charakteru generalnego było działaniem celowym, którego intencją było zapewnienie ochrony wszystkim pacjentom, w sytuacji w której opinia lub orzeczenie lekarza ma wpływ na prawa lub obowiązki wynikające z przepisów prawa.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 października 2020 r. orzekł⁵¹⁹, że przesłanka embriopatologiczna, o której stanowi ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, jest niezgodna z art. 38 w związku z art. 30 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym wraz z wejściem w życie wyroku, niedopuszczalna będzie terminacja ciąży z uwagi na wady płodu. Mając na uwadze liczbę aborcji, które – wedle oficjalnych statystyk – wykonuje się w Polsce z uwagi na wady płodu, wyrok w praktyce będzie oznaczał niemal całkowity zakaz aborcji. Wyrok zapadł przy dwóch zdaniach odrębnych. Trybunał Konstytucyjny podjął decyzję w składzie, co do którego bezstronności i niezależności istnieją uzasadnione wątpliwości. Orzekały w nim bowiem osoby wybrane do TK na miejsca już zajęte przez trzech sędziów, wybranych zgodnie z prawem przez Sejm do TK w październiku 2015 r. Wątpliwości może też budzić bezstronność niektórych sędziów biorących udział w sprawie. W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich⁵²⁰:

- zaapelował o pilny powrót do rozmowy, do rzeczowych negocjacji z udziałem różnych środowisk obywatelskich i politycznych na temat, jak dostosować normy prawne do realnych problemów oraz jak rozwiązywać dramatyczne sytuacje, tak aby w sposób godny traktować ludzkie życie, prawa człowieka i trudne wybory kobiet;
- wskazał, że mając na uwadze konieczność poszanowania praw kobiet, w szczególności ich godności, prawa do ochrony zdrowia i życia oraz autonomii, koniecznej jest przywrócenie przesłanki embriopatologicznej, co najmniej w odniesieniu do płodów z wadami letalnymi.

⁵¹⁹ Wyrok z dnia 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20.

⁵²⁰ Więcej na ten temat: A. Białek, M. Wróblewski (red.), DYLEMATY PRAWA I BIOETYKI – PORA NA DZIAŁANIE. Stanowiska i postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące problemów bioetycznych w czasie VII kadencji (2015-2020), Warszawa 2020:

https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/DYLEMATY_PRAWA_i_BIOETYKI.pdf

- zwrócił uwagę, że konstytucyjne prawo do ochrony życia, o którym stanowi art. 38 Konstytucji, wiąże się nierozdzielnie z pozytywnymi obowiązkami państwa, służącymi jego ochronie. Dlatego, w ocenie RPO, konieczne jest stworzenie realnego systemu wsparcia finansowego i instytucjonalnego dla matek i rodzin wychowujących dzieci z niepełnosprawnościami.

Dostęp do legalnych zabiegów aborcji, sprawa B.B. przeciwko Polsce

Rzecznik przedstawił⁵²¹ Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka opinię *amicus curiae* w sprawie B.B. przeciwko Polsce. W sprawie tej pacjentka, po stwierdzeniu bardzo poważnych wad płodu, które uzasadniały terminację ciąży, została co prawda poinformowana o możliwości skorzystania z zabiegu aborcji, jednak nie przekazano jej informacji o szczegółach tej procedury, ani o wynikającym z ustawy antyaborcyjnej ograniczeniu czasowym. Następnie pacjentka była kierowana na kolejne badania, a także zaproszona na rozmowę z ordynatorem szpitala. Podczas tej rozmowy pacjentka była namawiana do urodzenia dziecka, mimo że wcześniej jednoznacznie wyraziła chęć terminacji ciąży. Ostatecznie ordynator odmówił wykonania aborcji i wbrew ciążącemu na nim wówczas obowiązkowi nie skierował pacjentki do innego lekarza. Kiedy pacjentce udało się znaleźć szpital, w którym mogłaby skorzystać z aborcji było już za późno, by zabieg wykonać. W konsekwencji na świat przyszło obciążone letalną wadą dziecko, które zmarło w 10. dobie po narodzinach. Konieczność urodzenia śmiertelnie chorego dziecka, a następne obserwowanie jego cierpienia poprzedzającego rychłą śmierć miało bardzo negatywny wpływ na stan psychiczny kobiety, która po porodzie przez długi czas korzystała z leczenia psychologicznego.

Skarżąca w skardze do ETPCz zarzuciła naruszenie przez Polskę art. 3, 8, 13 i 14 Europejskiej konwencji o prawa człowieka. Rzecznik przekazał ETPCz swoje stanowisko w sprawie, informując o trudnościach systemowych, z jakimi muszą mierzyć się pacjentki chcące skorzystać z legalnych zabiegów terminacji ciąży w Polsce.

5. Dostęp do leczenia niepłodności – Rada ds. Leczenia Niepłodności

Ministerstwo Zdrowia nie powołało Rady do spraw Leczenia Niepłodności, mimo że taki obowiązek wynika z ustawy o leczeniu niepłodności.

Art. 72 ustawy o leczeniu niepłodności przewiduje utworzenie Rady do spraw Leczenia Niepłodności, jako organu opiniotwórczo-doradczego ministra właściwego do spraw zdrowia, składającego się z ekspertów z różnych dyscyplin naukowych,

⁵²¹ Amicus curiae z 25 sierpnia 2020 r.

w szczególności prawa i medycyny, oraz filozofii w zakresie etyki. Zgodnie z ustawą to Minister Zdrowia powołuje członków Rady i, w określonych ustawowo przypadkach, może ich odwołać. Do zadań Rady należy m.in. opracowywanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych i innych dokumentów w zakresie leczenia niepłodności. Choć przepisy ustawy nie precyzują charakteru prawnego opinii Rady, wyrażane przez nią stanowiska winny być uwzględniane przez Ministra Zdrowia w procesie decyzyjnym. Kompetencje Rady nie wyczerpują się w działaniach o charakterze doradczym. Organ ten powinien ponadto podejmować działania informacyjne dotyczące m.in. czynników mających wpływ na potencjał rozrodczy człowieka czy metod leczenia niepłodności. Ponadto Rada ma za zadanie upowszechniać standardy postępowania oraz zasady deontologiczne w zakresie leczenia niepłodności, w tym stosowania procedur medycznie wspomaganej prokreacji.

W ocenie Rzecznika istnienie takiego gremium eksperckiego ma istotne znaczenie z perspektywy zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych i upowszechniania wiedzy wśród społeczeństwa oraz dobrych zasad postępowania pośród lekarzy w zakresie leczenia niepłodności. Dotychczas Rada nie została jednak powołana, a w kolejnych pismach kierowanych do RPO Minister Zdrowia wyjaśniał, że nie planuje podjęcia działań w celu jej powołania. Rzecznik, mimo stanowiska Ministerstwa, regularnie wskazywał na potrzebę powołania Rady (zob. wystąpienia RPO do MZ z 11 kwietnia 2017 r., 17 września 2019 r., 18 listopada 2019 r. i 27 kwietnia 2020 r.). Dopiero pismem z dnia 18 maja 2020 r. Rzecznik został poinformowany przez Ministerstwo Zdrowia, że w Ministerstwie Zdrowia zostały podjęte działania zmierzające do ustalenia składu Rady, które będą kontynuowane po zakończeniu stanu epidemii.

6. Niewystarczające dofinansowanie całodobowych placówek opiekuńczych w zakresie wykonywanych testów diagnostycznych w kierunku COVID-19

Osoby przyjmowane do zakładów opiekuńczo-leczniczych, pielęgnacyjno-opiekuńczych, hospicjów i dps-ów są obowiązkowo testowane na COVID-19. Takich regulacji nie wprowadzono jednak wobec pacjentów już znajdujących się w tych placówkach.

Większość pacjentów przebywających w tych miejscach to przewlekle chorzy seniorzy w wieku 70 plus. Osoby te z uwagi na wiek, liczne choroby towarzyszące oraz długotrwałe przyjmowanie leków posiadają osłabioną odporność. Jest to grupa

najwyższego ryzyka zachorowania na COVID-19 oraz szczególnie narażona na ciężki przebieg i skutki tego wirusa. Powinni więc mieć robione testy PCR na obecność koronawirusa. Problem polega na tym, że testy takie nie są refundowane (test kosztuje ponad 300 zł). Tymczasem Brak dodatkowych środków na testy PCR uniemożliwia realizację dokumentu „Zalecenia dotyczące organizacji procesu udzielania świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej w związku ze stanem epidemii i ryzykiem zakażeń SARS-CoV-2 i zachorowań na COVID-19”.

Rzecznik zwrócił się⁵²² do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska.

7. Brak podmiotów leczniczych, które realizują postępowanie terapeutyczne w warunkach ambulatoryjnych, w szczególności terapię zaburzeń osobowości albo preferencji seksualnych

Tylko trzy placówki (w Krakowie, Rzeszowie i Tychach) prowadzą dziś w Polsce terapię zaburzeń preferencji seksualnych dla osób objętych nadzorem przewencyjnym, a nie skierowanych przez sądy do ośrodka w Gostyninie.

Na problem braku podmiotów leczniczych, które realizują postępowanie terapeutyczne w warunkach ambulatoryjnych, w szczególności terapię zaburzeń osobowości albo preferencji seksualnych w miejscu stałego pobytu osoby, wobec której toczy się postępowanie z ustawy dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, Rzecznik zwraca uwagę już od wielu lat. Brak takich ośrodków może stanowić przeciwskazanie do orzeczenia nadzoru przewencyjnego i w konsekwencji skutkować pozbawieniem wolności poprzez umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. Prowadzenie programu terapii zaburzeń preferencji seksualnych zostało zakontraktowane tylko w pięciu miejscowościach. Istniała więc duża trudność w ustaleniu przez sąd takiego podmiotu leczniczego, który znajdowałby się blisko miejsca zamieszkania osoby zobowiązanej do podjęcia terapii. Sytuacja uległa jeszcze pogorszeniu – nastąpiła redukcja liczby takich podmiotów. Obecnie funkcjonują jedynie 3 tego typu placówki – poza południem Polski żadna placówka nie realizuje świadczenia w ramach programu terapii zaburzeń preferencji seksualnych. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze także to, że sąd orzekający w tego rodzaju sprawach nie może zobowiązać do uczestniczenia w terapii odpłatnej

⁵²² V.7018.999.2020 z 18 listopada 2020 r.

w podmiotach prywatnych czy w ośrodkach zamkniętych. Osoby objęte nadzorem mogą zostać skierowane jedynie do udziału w nieodpłatnej terapii w warunkach ambulatoryjnych. Z informacji uzyskanych od Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia wynika, iż z uwagi na to, że terapia nie należy do kategorii świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych pacjentowi w stanie nagłym, to niemożliwe jest pokrycie przez NFZ świadczenia udzielonego przez placówkę niepubliczną. Niepodjęcie działań naprawczych w tym zakresie doprowadzi do fikcji legislacyjnej i braku możliwości orzekania nadzoru prewencyjnego.

Rzecznik zwrócił się⁵²³ do Ministra Zdrowia o zwiększenie liczby placówek, w których realizowana będzie ambulatoryjna terapia zaburzeń preferencji seksualnych dla osób objętych nadzorem prewencyjnym. Minister wyjaśnił⁵²⁴, że choć NFZ chce zawierać umowy na realizację programu, podmioty lecznicze nie odpowiadają na zapytanie ofertowe. Dlatego też Ministerstwo Zdrowia wystąpiło do konsultantów wojewódzkich w dziedzinie seksuologii o informację, czy w ich województwach jest potencjał na realizację takich świadczeń.

⁵²³ IX.517.1864.2018 z 25 czerwca 2020 r.

⁵²⁴ Pismo z 7 lipca 2020 r.

Art. 68 ust. 3 Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych

Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.

1. Dostęp do opieki hospicyjnej

Jak poprawić sytuację hospicjów domowych na terenach wiejskich?

Opieka nad pacjentami w terminalnej fazie choroby stanowi wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia, opieki społecznej oraz najbliższych pacjenta. Obawy Rzecznika budzi w szczególności to, że dostęp do opieki u kresu życia nie został zapewniony wszystkim potrzebującym. Obecny stan jest źródłem nierównego traktowania pacjentów znajdujących w podobnej sytuacji oraz ich rodzin. **Pacjenci na obszarach wiejskich mają poważny problem z dostępem do opieki paliatywnej i hospicyjnej**

Możliwość przebywania pacjentów tam, gdzie czują się najlepiej, czyli w domu, wśród najbliższych gwarantuje hospicjum domowe. Niestety miejsce zamieszkania ma wpływ na dostęp do świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej. Przeprowadzona przez NIK analiza wykazała, że ze świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej korzystało o ponad 30% mniej pacjentów z gmin wiejskich niż miejskich. Hospicja domowe borykają się z wieloma problemami, a sytuacji pacjentów w hospicjum domowym nie poprawiają regulacje rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki paliatywnej i hospicyjnej⁵²⁵. Wprowadza ono wąską listę chorób kwalifikujących się do opieki hospicyjnej i paliatywnej. **W efekcie pacjenci cierpiący na choroby nieuwzględnione w rozporządzeniu jest z góry skazana na brak domowej opieki hospicyjnej.** Problemem hospicjów domowych jest też ograniczona liczba miejsc w kontraktach z NFZ oraz niewystarczająca stawka za osobodzień oraz brak wystarczającego dofinansowania za dojazdy do pacjenta.

RPO poznał innowacyjny model hospicjum domowego przeznaczony dla chorych, samotnych, zależnych, przebywających w domach na terenach wiejskich. Innowacja polega tu **na uelastycznieniu modelu opieki i rozszerzeniu zakresu wskazań do objęcia opieką hospicyjną.** To dobra odpowiedź na problemy, które szczególnie dotyczą mieszkańców wsi, tj. na niewydolność i niewspółmierność do potrzeb systemu opieki zdrowotnej oraz trudności w organizacji dobrej opieki nad osobami starszymi, chorymi

⁵²⁵ Rozporządzenie z 29 października 2013 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 742 ze zm.).

i zależnymi. Takie hospicja mają jednak kłopoty z kontraktowaniem usług w NFZ: nie ma procedury, która premiowałaby dodatkowe usługi, takie jak np.: wsparcie socjalne dla pacjenta i rodziny, wolontariat, zwiększoną liczbę personelu, zapewnienie dojazdów dla pielęgniarek lub sprzętu usprawniającego prace personelu.

Rzecznik podkreślił, że patrzenie na problem choroby przewlekłej, nieuleczalnej choroby i kresu życia przez pryzmat jednego resortu zawęża prawidłowe widzenie tematu i nie pozwala na znalezienie skutecznych sposobów wsparcia i pomocy dla tych osób oraz ich opiekunów. Dlatego ważne jest **wypracowanie modelu opieki medycznej i opieki społecznej** i stworzenie spójnej polityki społeczno-zdrowotnej, a więc działań, które tylko prowadzone wspólnie są w stanie realnie zaspokoić potrzeby zdrowotne ludzi nieuleczalnie chorych i umierających korzystających z opieki paliatywnej i hospicyjnej.

Rzecznik przedstawił ten problem⁵²⁶ Ministrowi Zdrowia, Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Prezesowi NFZ. Prezes NFZ zgodził się⁵²⁷, że udzielanie pomocy osobom starszym, chorym, niesamodzielnym oraz niepełnosprawnym powinno być skoordynowane. Uznał jednak obecne rozwiązania są wystarczające. NFZ nie znajduje podstaw zmiany finansowania świadczeń w opiece paliatywnej i hospicyjnej oraz długoterminowej. Sukcesywnie zwiększa natomiast kwoty przeznaczane na finansowanie przedmiotowych świadczeń. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej popiera⁵²⁸ postulaty poprawy stanu opieki nad pacjentami zamieszkującymi na terenach wiejskich. Podobnie jak NGZ nie widzi potrzeby zmiany prawa. Minister Zdrowia poinformował⁵²⁹ Rzecznika, że kwestia rekomendowanego zwiększenia liczby jednostek chorobowych kwalifikujących do leczenia hospicyjnego oraz wzrostu stawki za osobodzień będzie przedmiotem rozstrzygnięcia resortu zdrowia.

2. Skuteczność działań wojewodów podejmowanych wobec placówek prowadzących działalność gospodarczą polegającą na zapewnieniu całodobowej opieki

Na podstawie doniesień prasowych Rzecznik interweniował w sprawie patologicznych zdarzeń w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.

⁵²⁶ V.7010.140.2019 z 5 marca 2020 r.

⁵²⁷ Pismo z 6 kwietnia 2020 r.

⁵²⁸ Pismo z 2 kwietnia 2020 r.

⁵²⁹ Pismo z 3 maja 2020 r.

Wystąpił też do NIK o skontrolowanie, jak wojewodowie radzą sobie z placówkami udzielającymi całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia. W marcu 2020 r. Rzecznika otrzymała informacja NIK o wynikach takiej kontroli. Informacja ta potwierdziła niską skuteczność działań nadzorczych wojewodów wobec tego rodzaju placówek.

Rzecznik zwrócił się więc⁵³⁰ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o rozważenie kompleksowej regulacji prawnej, stwarzającej podstawy do skutecznego podejmowania działań przez wojewodę wobec nielegalnie działającej placówki. Minister poinformował⁵³¹, że obowiązujące od 1 stycznia 2020 r. zmiany do ustawy o pomocy społecznej określają nowe wymogi pod kątem podmiotów prowadzących placówki, a także poszerzają możliwości wojewody w zakresie przeprowadzania kontroli i nakładania kar pieniężnych, w tym kar nakładanych na podmioty prowadzące nielegalne placówki. Ustawa ta dała wojewodom możliwość jednoczesnego cofnięcia zezwolenia na prowadzenie placówki i nakazania wstrzymania prowadzenia tej placówki, z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, np. w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce, nawet jeśli jest to placówka mająca zezwolenie. Jest więc jeszcze za wcześnie na dokonywanie analizy wpływu zmienionych przepisów na działalność placówek zapewniających całodobową opiekę.

3. Możliwość przebywania rodziców (opiekunów prawnych) z dziećmi na oddziałach pediatrycznych

Rodzice skarżyli się, że nie mogli przebywać wraz z dziećmi na oddziałach pediatrycznych w czasie pandemii, mimo że przepis dają im do tego prawo.

Prawo pacjenta do obecności osoby bliskiej przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych oraz do kontaktu z innymi osobami zostało uregulowane w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁵³². Bezsprzeczne jest, że podmioty lecznicze mają możliwość wprowadzania pewnych ograniczeń w celu zabezpieczenia przed zakażeniem koronawirusem, niemniej przy jednoczesnym braku wytycznych na poziomie krajowym, wydają się one być działaniem chaotycznym oraz niejednolitym.

Rzecznik zwrócił się⁵³³ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska. Minister poinformował⁵³⁴ Rzecznika, że o zasadach działania szpitali decydują ich dyrektorzy. Do

⁵³⁰ III.7065.64.2016 z 23 marca 2020 r.

⁵³¹ Pismo z 16 kwietnia 2020 r.

⁵³² Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1127).

⁵³³ V.7013.25.2020 z 25 marca 2020 r.

⁵³⁴ Pismo z 20 kwietnia 2020 r.

Narodowego Funduszu Zdrowia zostały przesłane procedury postępowania z dziećmi z podejrzeniem lub zakażonych wirusem SARS-CoV-2 – opracowane przez Konsultanta krajowego w dziedzinie pediatrii oraz Konsultanta krajowego w dziedzinie chorób zakaźnych, zawierające zalecenia dla rodziców/opiekunów przebywających z dzieckiem podczas hospitalizacji w okresie pandemii COVID-19. Stanowią one wskazówkę dla kierowników podmiotów leczniczych, jakie ustalić warunki współpracy z opiekunami dzieci dla zapewnienia najmłodszym pacjentom jak najlepszej opieki, minimalizując jednocześnie ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa SARS-Cov-2.

4. Dostęp do informacji dla pacjentek w przypadku poronienia

Kobiety, które poroniły, nie dostają odpowiednich informacji o możliwości pochówku, a także o tym, co o sytuacji mówią przepisy o aktach stanu cywilnego, zabezpieczenia społecznego i prawa pracy. Nie dowiadują się, do jakiej pomocy psychologicznej mają prawo.

Do Biura RPO wpływały skargi dotyczące nieprzekazywania pacjentkom, które poroniły pełnych informacji dotyczących przysługujących im praw. Zgodnie ze standardami opieki okołoporodowej, określonymi w załączniku do rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej⁵³⁵ kobiecie, w przypadku poronienia, udziela się wszelkich informacji o możliwości uzyskania pomocy psychologicznej, organizacjach wspierających, jak również o przysługujących jej prawach oraz informacji na temat obowiązującego stanu prawnego, w szczególności wynikającego z przepisów o aktach stanu cywilnego, zabezpieczenia społecznego i prawa pracy, a także o możliwości pochówku. Od należytego poinformowania pacjentek o przysługujących im prawach uzależnione jest to, czy kobieta z nich skorzysta. Ponadto, nieprzekazanie tych informacji w odpowiednim terminie może prowadzić do nieodwracalnych skutków (np. nieprzekazanie informacji o możliwości zabezpieczania materiału genetycznego w celu przeprowadzenia badań służących ustaleniu płci dziecka wykluczy możliwość uzyskania karty martwego urodzenia i zarejestrowania dziecka w urzędzie stanu cywilnego. Niestety z przekazywanych Rzecznikowi skarg wynika, że personel medyczny nie zawsze wywiązuje się z obowiązków informacyjnych.

⁵³⁵ Rozporządzenie z 16 sierpnia 2018 r. (Dz.U. poz. 1756).

Rzecznik zwrócił się⁵³⁶ do Ministra Zdrowia o przyjęcie systemowych rozwiązań w zakresie podniesienia świadomości lekarzy i położnych co do obowiązku informowania pacjentek o przysługujących im prawach. Minister poinformował⁵³⁷ Rzecznika, że po wejściu w życie nowego standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej, Wojewodowie zostali zobowiązani do bieżącego prowadzenia kontroli szpitali w zakresie przestrzegania standardu oraz systematycznego przekazywania wyników ww. kontroli do Ministerstwa Zdrowia. Wojewodowie otrzymali również pismo przypominające o szczególnym traktowaniu kobiet, które znalazły się w tej trudnej sytuacji, konieczności otoczenia ich wsparciem psychologicznym oraz informowania o przysługujących im prawach. Minister zwrócił też uwagę, że wywiązywanie się przez podmioty z obowiązku informacyjnego podlega ocenie NFZ.

5. Zawieszenie porodów rodzinnych w związku ze stanem epidemii SARS-CoV-2

Do Biura RPO wpływały skargi dotyczące zawieszenia porodów z osobą bliską – porodów rodzinnych w związku ze stanem epidemii SARS-CoV-2.

Koncepcja rodzicielstwa obejmuje parę, która razem żyje, razem stara się o ciążę, razem jest w ciąży, a następnie ta właśnie para uczestniczy w porodzie dziecka. Każde z rodziców ma inne zadania i obowiązki podczas ciąży, porodu i wychowania dzieci, ale niewątpliwym jest fakt wspólnotowości pary. Z biologicznego punktu widzenia wspólnotowość pary przejawia się wysokim prawdopodobieństwem reprezentowania przez parę takiego samego statusu zdrowotnego (chorobowego). Z drugiej strony Światowa Organizacja Zdrowia, międzynarodowe towarzystwa naukowe na całym świecie oraz CDC i ECDC nie polecają wprowadzenia zakazów porodów z osobą bliską.

Rzecznik zwrócił się⁵³⁸ do Ministra Zdrowia o ustosunkowanie się do problemu. W kolejnych wystąpieniach Rzecznik poinformował⁵³⁹ Ministra, że wyjaśnień⁵⁴⁰ resortu zdrowia nie może uznać za wystarczające. Z listów obywateli do Biura RPO oraz z informacji przekazanych przez Fundację Rodzić po Ludzku wynikało, że problem pozostał nie tylko aktualny, ale wręcz się nasilił. Zarówno pacjentki, jak i środowisko związane z opieką zdrowotną wskazywali na występujący w szpitalach świadczących

⁵³⁶ VII.5002.2.2020 z 26 marca 2020 r.

⁵³⁷ Pismo z 23 kwietnia 2020 r.

⁵³⁸ V.7010.45.2020 z 31 marca 2020 r.

⁵³⁹ V.7010.45.2020 z 18 maja 2020 r. i 7 lipca 2020 r.

⁵⁴⁰ Pismo z 7 kwietnia 2020 r.

usługi z zakresu ginekologii i położnictwa chaos i dezinformację w kwestii porodów z osobą towarzyszącą. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziła również kwestia wymagania przez niektóre placówki medyczne od osoby towarzyszącej testu w kierunku COVID-19. Takie obostrzenia nie znajdują potwierdzenia w wytycznych Krajowego Konsultanta w dziedzinie Położnictwa i Ginekologii, jak i Krajowego Konsultanta w Dziedzinie Perinatologii oraz stanowią barierę ekonomiczną, co czyni je praktycznie niemożliwymi do spełnienia. Rzecznik wskazał również na potrzebę aktualizacji zaleceń postępowania medycznego w opiece nad noworodkiem w sytuacji zakażenia kobiety w ciąży wirusem COVID-19 lub podejrzenia zakażenia.

W odpowiedzi Minister poinformował⁵⁴¹, że wprowadzony stan epidemii obliguje do podejmowania działań ograniczających rozszerzanie się zakażeń wirusem SARS-CoV-2. Dodał, że w opublikowanych w internecie zaleceniach konsultantów krajowych w dziedzinie położnictwa i ginekologii oraz perinatologii zrezygnowano z obligatoryjnego wymogu okazywania przez osoby towarzyszące przy porodzie aktualnego wyniku testu w kierunku COVID-19 oraz uaktualniono ankietę epidemiologiczną, od której wyników zależy, czy osoba towarzysząca rodzącej będzie mogła zostać na czas porodu w oddziale położniczym.

6. Opieka psychiatryczna na oddziałach dziennych dla osób uczących się powyżej 18. roku życia

Ze skarg składanych do RPO wynika, że uczniowie, którzy osiągnęli pełnoletność zostali pozbawieni dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej takich jak opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień na oddziałach dziennych.

Z treści przedłożonego do konsultacji projektu⁵⁴² zarządzenia Prezesa NFZ zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień wynika, że w sytuacji realizacji świadczeń dziennych psychiatrycznych rehabilitacyjnych dla dzieci i młodzieży, rozliczeniu podlegać będą wyłącznie świadczenia realizowane wobec osób do 18 roku życia. Wskutek czego, osoby powyżej 18. roku życia zostaną pozbawione odpowiedniej, adekwatnej do ich stanu zdrowia pomocy.

⁵⁴¹ Pismo z 22 lipca 2020 r.

⁵⁴² Projekt z dnia 20 kwietnia 2020 r.

Rzecznik wskazał, że osiemnastoletni pacjenci to najczęściej osoby nadal kształcące się (uczniowie klasy II i III szkoły średniej). Ich stan zdrowia jest bezwzględny wskazaniem do codziennej opieki lekarsko-terapeutycznej, którą skutecznie łączy się z edukacją. Wykluczenie ich z leczenia na oddziałach dziennych może zaś, jak wskazują lekarze psychiatrzy, doprowadzić do załamania linii życiowej, nieukończenia szkoły średniej oraz poważnego pogorszenia stanu psychicznego, włącznie z zagrożeniem wzrostu samobójstw w tej populacji pacjentów. Rzecznik podkreślił, że w takich przypadkach alternatywą nie jest indywidualne nauczanie, które prowadzi bowiem do wykluczenia i izolacji oraz pozbawia młodych ludzi możliwości pozyskiwania umiejętności, które nabywa się w codziennych kontaktach z innymi osobami w różnych obszarach życia. Zaniechanie wsparcia w tym trudnym wieku, negatywnie będzie rokowało na przyszłość i prowadzić będzie do pogłębiania się zaburzeń psychicznych, zwiększenia liczby prób samobójczych. Należy też zaznaczyć, że zaburzenia psychiczne wieku dojrzewania często mają swoją kontynuację w dorosłości, więc niezwykle ważne jest zapewnienie ciągłości wszechstronnych oddziaływań. Nadto, młodzież, która rezygnuje z nauki tuż przed lub w momencie osiągnięcia wieku końca obowiązkowej edukacji, traci dostęp do rynku pracy, często przedwcześnie zakłada rodziny, dokonuje przestępstw czy nadużywa narkotyków lub alkoholu. Zdaniem Rzecznika, młodzież po 18. roku życia ma prawo do edukacji i jednocześnie leczenia odpowiedniego do ich potrzeb w przygotowanych do tego oddziałach dziennych dla dzieci i młodzieży, tym bardziej, że opieką całodobową i ambulatoryjną zostały objęte osoby do 21. roku życia, w związku z czym pozbawienie takiej samej możliwości pacjentów oddziałów dziennych byłoby, w ocenie Rzecznika, zupełnie niezasadne i krzywdzące.

Rzecznik zwrócił się⁵⁴³ do Prezesa o analizę przedstawionego problemu. NFZ poinformował⁵⁴⁴ Rzecznika, że nie ma kompetencji do zmiany przepisów rozporządzenia.

W wystąpieniu do Ministra Zdrowia Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁵ o zmianę przepisów w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień⁵⁴⁶. Minister wyjaśnił⁵⁴⁷, że we wszystkich świadczeniach dotyczących dzieci i młodzieży, w których nie dookreślono wieku świadczeniodawca może udzielać świadczeń osobom nie później niż do ukończenia 21. roku życia. Ponadto odnosząc się do

⁵⁴³ V.7016.44.2020 z 20 maja 2020 r.

⁵⁴⁴ Pismo z 26 maja 2020 r.

⁵⁴⁵ V.7016.44.2020 z 11 czerwca 2020 r.

⁵⁴⁶ Rozporządzenie z 9 czerwca 2019 r. (Dz.U. poz. 1285, ze zm.).

⁵⁴⁷ Pismo z 10 lipca 2020 r.

realizacji świadczeń dziennych psychiatrycznych rehabilitacyjnych dla dzieci i młodzieży, wskazał, że w przypadkach, gdy w trakcie udzielania świadczeń małoletnia osoba ukończy 18. rok życia, rozliczenie przedmiotowego świadczenia nastąpi za cały okres jego udzielenia, tj. zgodnie ze standardem leczenia. W takiej sytuacji świadczeniodawca powinien zwrócić się do dyrektora właściwego Oddziału Wojewódzkiego NFZ z wnioskiem o uznanie zakwestionowanego świadczenia.

7. Opieka nad noworodkami matek zakażonych lub podejrzanych o zakażenie COVID-19.

Matki noworodków nie mogły w pandemii wyjść z dzieckiem do domu, bo zgodnie z zaleceniami Ministra Zdrowia, że matka nie może się opiekować dzieckiem jeśli ktoś w domu jest na izolacji covidowej.

W dokumencie prezentowanym na stronie Ministerstwa, w rozdziale dotyczącym wypisu do domu występują zalecenia: „opieka matki jest możliwa wtedy, gdy nie jest już ona zakaźna. Przestrzega się przed wypisem noworodka do domu, jeśli przebywa w nim osoba poddana izolacji, gdyż grozi to brakiem przerwania łańcucha epidemicznego, znacznym prawdopodobieństwem zakażenia dziecka i brakiem możliwości monitorowania jego stanu w warunkach domowych, co może być zagrożeniem dla jego życia”. Niniejsze zalecenia rodzą obawę nieuzasadnionej ingerencji władzy w życie prywatne i rodzinne. Do Rzecznika docierały także sygnały z Fundacji Rodzić po Ludzku, z których wynikało, że do Fundacji wpływały zgłoszenia od matek, które nie mogą wyjść z dzieckiem do domu. Zgłoszenia wpływały także od kierowników placówek, którzy czuli się zmuszeni do postępowania zgodnie z wytycznymi. W wielu sytuacjach kobieta czuła się dobrze, nie miała dolegliwości, mogła karmić swoje dziecko – korzyści z tego płynące zostały potwierdzone w badaniach naukowych. Należy podkreślić, że noworodki i małe dzieci są w grupie niskiego ryzyka, a rozdzielenie spowoduje niekorzystne konsekwencje dla zdrowia i życia dziecka. Rzecznik zauważył, że zaktualizowane wytyczne dotyczące kontaktu matka – noworodek, podkreślają znaczenie autonomii matki w procesie podejmowanych decyzji medycznych, wskazując, że wydaje się, iż na częstość zakażeń SARS-CoV-2 u noworodków nie ma wpływu sposób porodu, sposób karmienia dziecka ani kontakt z matką z podejrzeniem lub potwierdzonym zakażeniem SARS-CoV-2. Matki z podejrzeniem lub potwierdzonym zakażeniem SARS-CoV-2 nie powinny być traktowane jako stwarzające potencjalne ryzyko przeniesienia wirusa na ich noworodki, jeśli spełniły

kryteria przerwania izolacji i środków ostrożności, tj. minęło co najmniej 10 dni od pierwszego pojawienia się objawów (do 20 dni, jeśli mają cięższą lub krytyczną chorobę lub mają znacznie obniżoną odporność), oraz minęły co najmniej 24 godziny od ich ostatniej gorączki bez stosowania leków przeciwgorączkowych i poprawiły się inne objawy. Matki, które nie spełniają tych kryteriów, mogą zdecydować się na czasowe oddzielenie się od nowonarodzonych dzieci, aby zmniejszyć ryzyko przenoszenia wirusa. W niniejszych wytycznych podnosi się również, że wszystkie noworodki urodzone przez matki z podejrzeniem lub potwierdzonym zakażeniem należy traktować jako podejrzewane o zakażenie SARS-CoV-2, jeśli wyniki badań nie są dostępne. Generalnie matki z podejrzeniem lub potwierdzonym zakażeniem SARS-CoV-2 oraz ich noworodki powinny być izolowane od innych matek i noworodków oraz opiekować się nimi zgodnie z zalecanymi praktykami profilaktyki i kontroli zakażeń w rutynowej opiece zdrowotnej.

Rzecznik zwrócił się z tym problemem⁵⁴⁸ do Ministra Zdrowia. Ten wyjaśnił, że na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia zostały opublikowane zalecenia dla kierowników podmiotów leczniczych posiadających oddziały neonatologiczne – dotyczące sposobu postępowania w przypadku noworodków matek zakażonych lub z podejrzeniem COVID-19. W dokumencie tym wskazano: ostateczna decyzja dotycząca wypisania dziecka ze szpitala należy do matki, której uprzednio zostanie udzielona informacja o zagrożeniach wynikających z wypisu noworodka do domu, w którym przebywa osoba poddana izolacji.

8. Psychiatria dzieci i młodzieży w czasie pandemii

Dzieci w kryzysie psychicznym, np. po próbach samobójczych, musiały w pandemii opuszczać oddziały psychiatrii dziecięcej, by zrobić miejsce chorym na COVID-19. Tym samym pogarszała się i tak już dramatyczna sytuacja pacjentów oddziałów psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży.

Psychiatria dzieci i młodzieży w Polsce od lat znajduje się w stanie zapaści. Odpowiedzią na tak dramatyczną sytuację miała być reforma i powstanie tzw. placówek pierwszego poziomu referencyjnego, które miały stanowić podstawę nowego systemu opieki. Niestety, początek reformy przypadł na czas pandemii, kiedy praca środowiskowa w zasadzie nie mogła być realizowana. Dodatkowo, liczba zakontraktowanych przez NFZ placówek w żaden sposób nie zaspakajała potrzeb dzieci i młodzieży w tym zakresie,

⁵⁴⁸ V.7010.207.2020 z 19 października 2020 r.

w szczególności, że ich działalność w dobie pandemii sprowadzała się i sprowadza do udzielania teleporad. Tworzący się w ten sposób system nie mógł zatem odciążyć przepełnionych oddziałów psychiatrycznych, na których widok dzieci leżących na rozłożonych w korytarzach materacach nie należy do rzadkości. Z tym większym zdumieniem Rzecznik przyjął informację o zamykaniu oddziałów psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży, których pacjenci są wypisywani do domu, a tylko najcięższe przypadki kierowane są do innych, przepełnionych szpitali. Sytuacja jest niewątpliwie bardzo trudna, a potrzeby związane z leczeniem osób chorych na COVID-19 są ogromne, ale leczenie jednych pacjentów nie może odbywać się kosztem innych i to tych którzy są najsłabsi i nie upominają się o swoje prawa. Zaniedbania, które zostaną dziś spowodowane, mogą być bowiem trudne do nadrobienia w przyszłości, co jest o tyle dramatyczne, że Polska już teraz jest w niechlubnej czołówce europejskiej, jeśli chodzi o liczbę skutecznych prób samobójczych u dzieci i młodzieży, a nadto należy podkreślić, że nieleczone zaburzenia psychiczne wieku dojrzewania mają zazwyczaj swoją kontynuację w dorosłości.

Rzecznik zwrócił się⁵⁴⁹ zatem do Ministra Zdrowia z o pilne zainteresowanie się przedstawioną sprawą. W odpowiedzi Minister podkreślił⁵⁵⁰, że Oddział Kliniczny Psychiatrii Wieku Rozwojowego w Szpitalu WUM nie zostaje zamknięty – został on wyznaczony jako oddział przeznaczony do hospitalizacji pacjentów poniżej 16 roku życia, wymagających hospitalizacji psychiatrycznej, z podejrzeniem lub potwierdzeniem zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2. Konieczność wyznaczenia takiego oddziału wynikała ze zwiększającej się liczby przypadków występowania zakażeń wirusem SARS-CoV-2 na oddziałach psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży. Nie zawsze w takich przypadkach możliwa jest izolacja pacjenta na oddziale. Dlatego ze względu na bezpieczeństwo pozostałych pacjentów na oddziałach psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży oraz personelu medycznego konieczne jest umożliwienie przeniesienia tych pacjentów do oddziału psychiatrycznego dedykowanego osobom z zakażeniem. Wspomniany Oddział ma pełnić ww. funkcję od dnia 9 listopada 2020 roku do 31 maja 2021 roku.

⁵⁴⁹ V.7016.104.2020 z 5 listopada 2020 r.

⁵⁵⁰ Pismo z 7 listopada 2020 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. Środki ochrony osobistej stosowane przez personel medyczny

Do Rzecznika docierały niepokojące informacje dotyczące rzeczywistego przygotowania szpitali do pełnienia funkcji jednoimiennych, dedykowanych tylko chorobom zakaźnym.

Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej zwróciło się z apelem do Ministra Zdrowia o doposażenie wszystkich placówek medycznych w odpowiednie środki ochrony osobistej. W sytuacji braku odpowiedniego wyposażenia żaden polski lekarz nie będzie w stanie w pełni wykorzystać swojej wiedzy i umiejętności walcząc o zdrowie pacjentów, nie narażając jednocześnie siebie oraz innych. W apelu zauważono także, że niezrozumiałe jest wprowadzanie bezterminowych regulacji ustawowych wyłączających znaczną część placówek medycznych z oczywistego prawa dokonywania zakupów potrzebnych wyrobów medycznych. Obawy Rzecznika wzbudziły również docierające sygnały ze środowiska lekarskiego o konieczności szerszego dostępu do możliwości wykonywania testów wykrywających SARS-CoV-2. Testy nie mogą obejmować tylko osób hospitalizowanych. Wywiad epidemiologiczny i występujące objawy powinny być bezwzględnym wskazaniem do wykonania testu.

Rzecznik zwrócił się z problemem⁵⁵¹ do Ministra Zdrowia. Ten odpowiedział⁵⁵², że w ramach wsparcia podstawowej opieki zdrowotnej na jego wniosek z 23 marca 2020 r. przekazano z rezerw strategicznych środki do dezynfekcji, oraz za pośrednictwem wojewodów maseczki chirurgiczne.

2. Sytuacja pracowników przygranicznych

Wiosną 2020 r. do Rzecznika wpływały skargi od osób mieszkających w Polsce i pracujących w rejonach przygranicznych w Czechach oraz w Niemczech. Wiele z tych osób, ze względu na konieczność odbywania kwarantanny po przekroczeniu granicy, traciła możliwość zarobkowania i utrzymania swojej rodziny.

⁵⁵¹ V.7018.84.2020 z 17 marca 2020 r.

⁵⁵² Pismo z 27 marca 2020 r.

Sytuacja tych osób miała jednak także swój wymiar prawny, wskazujący, że prawa obywateli polskich są ograniczane przez władze publiczne niezgodnie z podstawowymi standardami konstytucyjnymi. Zgodnie z art. 2 pkt 12 i art. 34 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Rada Ministrów była uprawniona do określenia w rozporządzeniu obowiązku poddania się kwarantannie. W świetle brzmienia tego przepisu osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazują objawów chorobowych podlegają obowiązkowej kwarantannie. Rzecznik zauważył, że w świetle ustawy obowiązek ten można nałożyć więc wyłącznie na osoby, które były narażone na chorobę zakaźną lub pozostawały w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego. W związku z tym przyjęcie w § 2 ust. 2 rozporządzenia jako kryterium obowiązku poddania się kwarantannie kryterium przekroczenia granicy państwowej stanowi naruszenie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Oznacza to, że nie mając do tego umocowania w ustawie Rada Ministrów ograniczyła w sposób niedopuszczalny wolność osobistą osób w ten sposób poddanych kwarantannie.

Rzecznik zwrócił się⁵⁵³ do Ministra Zdrowia o podjęcie stosownych działań. Minister poinformował⁵⁵⁴, że wprowadzenie obowiązku odbycia kwarantanny w związku z przekroczeniem granicy Rzeczypospolitej Polskiej wynikało z konieczności zapobieżenia rozprzestrzeniania się COVID-19. Minister zapewnił, że resort nieustannie monitoruje sytuację epidemiologiczną dotyczącą zakażeń wirusem SARS-CoV-2.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyjaśnił natomiast⁵⁵⁵, że gdy dana osoba jest objęta ubezpieczeniem chorobowym na obszarze Polski, to przysługuje jej wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wypłacane przez pracodawcę na podstawie art. 92 Kodeksu pracy lub zasiłek chorobowy. Osoba objęta kwarantanną składa pracodawcy lub podmiotowi zobowiązanemu do wypłaty świadczenia pieniężnego z tytułu choroby pisemne „oświadczenie o odbywaniu obowiązkowej kwarantanny po przekroczeniu granicy”. Takie oświadczenie pracownik lub zleceniobiorca składa do swojego płatnika składek.

⁵⁵³ III.7040.21.2020 z 22 kwietnia 2020 r. i 27 kwietnia 2020 r.

⁵⁵⁴ Pismo z 18 maja 2020 r.

⁵⁵⁵ Pismo z 20 maja 2020 r.

3. Brak możliwości identyfikacji zwłok osób zmarłych z powodu choroby COVID-19 przez członków rodziny zmarłego

Ciała zmarłych na COVID-19 oddawane są rodzinom w zamkniętych, odkażonych trumnach. Rodziny nie mają żadnej szansy na ostatnie pożegnanie.

Do Biura RPO wpływały sygnały od rodzin osób zmarłych z powodu choroby COVID-19, że procedury stosowane przed pochówkiem uniemożliwiają bliskim identyfikację. Rodziny nie mają zatem pewności, że podczas ceremonii pogrzebowej żegnają bliską im osobę, oraz że do grobu zostanie złożona trumna z ciałem tej osoby. Wprawdzie znowelizowane przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi nie zakazują wprost okazywania zwłok zmarłego na chorobę COVID-19 członkom rodziny, jednak w praktyce szpitale – kierując się zaleceniami wynikającymi z postanowień § 5a ust. 1 pkt 3 rozporządzenia – odmawiają okazania zwłok bliskim. Rodziny osób zmarłych postulują, aby w tej sytuacji dopuścić możliwość wykonania zdjęcia zwłok w trumnie przed jej zamknięciem. Obecnie obowiązujące przepisy nie zezwalają na wykonanie tego rodzaju czynności.

Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁶ do Ministra Zdrowia o rozważenie zasadności dokonania stosownej zmiany przepisów.

4. Odmowa doręczania przez Poczte Polską przesyłek pocztowych osobom przebywającym na kwarantannie

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące odmowy doręczania przez Poczte Polską przesyłek osobom przebywającym na kwarantannie.

Z tego powodu Rzecznik sprawdził legalność przekazywania Poczcie Polskiej informacji o osobach odbywających obowiązkową kwarantannę. W myśl § 2 ust. 6 rozporządzenia dane osób zobowiązanych do odbycia kwarantanny, a także podlegających izolacji w warunkach domowych, są udostępniane m.in. operatorowi wyznaczonemu w rozumieniu Prawa pocztowego. Jeżeli celem tego przepisu było zapewnienie ochrony przed ewentualnymi zakażeniami pracowników operatora pocztowego, to, zdaniem Rzecznika, powstaje zasadnicze pytanie, dlaczego tym przepisem nie zostali objęci także inni operatorzy pocztowi. Rzecznik podkreślił również, że materia ta nie znajduje swojej podstawy w treści upoważnień ustawowych zawartych w ustawie o zapobieganiu oraz

⁵⁵⁶ V.7018.290.2020 z 27 kwietnia 2020 r.

zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Podstawę do wydania rozporządzenia stanowiły przepisy art. 46a i art. 46b pkt 1-5 i 8-12 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zdaniem Rzecznika przytoczone przepisy nie zawierają jakichkolwiek treści dotyczących materii przetwarzania danych osobowych czy też ich udostępniania. W konsekwencji ustawa nie upoważnia Rady Ministrów do regulowania tej materii w akcie wykonawczym. Oznacza to, że Rada Ministrów bez upoważnienia zawartego w ustawie wkracza w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny w sferę praw jednostki.

Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁷ do Ministra Zdrowia o usunięcie wskazanych naruszeń. Minister poinformował⁵⁵⁸, że regulacje wskazane w wystąpieniu Rzecznika zostały wdrożone w związku z planowanym wprowadzeniem możliwości głosowania korespondencyjnego w wyborach prezydenckich. Podkreślił również, że żaden operator pocztowy nie ma prawa odmówić przekazania przesyłki osobie przebywającej na kwarantannie (o ile takie postanowienie nie wynika z umowy zawartej z nadawcą albo przepisów powszechnie obowiązujących).

5. Warunki odbywania kwarantanny w związku ze stwierdzeniem narażenia na zakażenie wirusem SARS-CoV-2.

Obywatele mieli wiele problemów z kwarantanną, m.in. wobec braku jednoznacznej informacji, kiedy zaczynał się jej obowiązek i kiedy się kończył.

Do Biura RPO wpływały skargi dotyczące obowiązku i warunków odbywania kwarantanny w związku ze stwierdzeniem narażenia na zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Dużym problemem dla obywateli był brak jednoznacznej informacji o tym, od którego momentu ten obowiązek na nich spoczywał, a także kiedy się on kończył. Jego rozwiązanie było konieczne, a to ze względu na powtarzające się przypadki opóźnionego kontaktu ze strony podmiotów odpowiedzialnych za zwalczanie epidemii, w przedmiocie objęcia danych osób obowiązkiem kwarantanny. Jak wynikało ze skarg do Biura RPO, a także doniesień medialnych, kontakt ten następował częstokroć dopiero po kilku dniach od ustalenia źródła zakażenia (czyli ustalenia osoby z wynikiem dodatnim na podstawie testu na SARS-CoV-2) – nawet jeśli była mowa o członkach rodziny wspólnie zamieszkujących z zakażonym lub jeśli osoby mające styczność z zakażonym same o tym zawiadamiały

⁵⁵⁷ VII.501.106.2020 z 29 kwietnia 2020 r.

⁵⁵⁸ Pismo z 22 maja 2020 r.

Inspekcję Sanitarną. Rzecznik podkreślał, że zdaje sobie sprawę, iż w obecnej sytuacji epidemicznej, pracownicy Inspekcji Sanitarnej są przeciążeni pracą i mają trudności w niezwłocznym realizowaniu swoich zadań, w tym, w reagowaniu na każdy sygnał o ognisku zakażenia. Jednak nie można zignorować faktu, iż powoduje to niepokój, dezorientację i brak poczucia bezpieczeństwa u obywateli, a przede wszystkim konkretne komplikacje, jeśli chodzi o organizację życia zawodowego i rodzinnego. Sprawy nie ułatwiały przepisy prawa epidemicznego, które w swojej konstrukcji nie pozwalały na udzielenie jasnej odpowiedzi na pytania o charakter prawny obowiązku kwarantanny, ramy czasowe jej obowiązywania, a co za tym wszystkim idzie – warunki odpowiedzialności prawnej za jego naruszenie. Rzecznik zauważył, iż zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej jako: „ustawa”) do objęcia obowiązkową kwarantanną konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej przez organ Inspekcji Sanitarnej. O wydaniu decyzji o obowiązku kwarantanny pracownik Inspekcji Sanitarnej może zawiadomić m.in. w formie „ustnej” (np. przez telefon). Z chwilą zawiadomienia o wydaniu decyzji (np. odbycia rozmowy telefonicznej), osoba jest objęta obowiązkiem kwarantanny. Osoba objęta obowiązkiem kwarantanny ma fizycznie otrzymać dokument decyzji, kiedy to będzie możliwe. Tymczasem, ze zmienionych z dniem 23 października 2020 r. przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem z dnia 23 października 2020 r. wynikało, że do zaistnienia obowiązku kwarantanny nie było potrzebne wydanie przez Inspekcję Sanitarną decyzji administracyjnej, nawet w formie ustnej. W świetle przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi okres kwarantanny w dalszym ciągu miał wyznaczać jednak inspektor sanitarny, dostosowując go do indywidualnych okoliczności. Z kolei zgodnie ze zmienionymi 2 września 2020 r. przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, okres ten mógł trwać maksymalnie do 10 dni od ostatniego dnia narażenia lub styczności, z możliwością jego skrócenia przez inspektora sanitarnego oraz że okres ten w każdym przypadku wyznacza inspektor sanitarny, dostosowując go do indywidualnych okoliczności. Wiemy także, że wyznaczony okres obowiązkowej kwarantanny, inspektor sanitarny może następnie skrócić. Jak wynikało ze skarg kierowanych do Rzecznika,

w związku ze zmianą przepisów obywatele byli/są jednak w przeważającej liczbie przekonani, że na mocy ww. przepisów rozporządzenia (zmienionych 2 września 2020 r.) mogą zostać „zamknięci” w domach nie dłużej niż na 10 dni od momentu zetknięcia się ze źródłem zakażenia, nie tylko bez konieczności uzyskania decyzji (informacji) inspektora sanitarnego o odwołaniu kwarantanny, ale także – o jej rozpoczęciu. Tym samym, otrzymując urzędową informację o kwarantannie z opóźnieniem, obywatele nie chcieli się pogodzić z wyznaczonymi datami jej obowiązywania. Ponadto, zdarzały się także przypadki, gdy jeden z członków rodziny został objęty obowiązkiem kwarantanny, a reszta, nawet wspólnie zamieszkująca, była całkowicie, lub czasowo „zapomniana” przez Inspekcję Sanitarną. Innymi słowy, objęcie kwarantanną wszystkich domowników nie następowało tutaj automatycznie – czasem w ogóle, a czasem z kilkudniowym opóźnieniem. Często dotyczyło to nawet rodziców dziecka wysłanego na kwarantannę w związku ze stwierdzeniem ogniska zakażenia w szkole. Abstrahując od wątpliwości natury epidemicznej w zakresie takiego postępowania Inspekcji Sanitarnej, w opisanej sytuacji, rodzice dziecka mogą mieć słuszne obawy, iż ich nieobecność w pracy z powodu konieczności opieki nad dziećmi objętymi kwarantanną (bez kwarantanny nałożonej na nich samych albo nałożonej lecz w innych datach), nie zostanie uznana przez pracodawcę za usprawiedliwioną. Trudność ustalenia ram czasowych obowiązku kwarantanny postawiła ponadto pod znakiem zapytania wypłatę świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Rzecznik zwrócił w tym zakresie także uwagę, że z narażaniem innych osób na zakażenie wiąże się odpowiedzialność karna (art. 165 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego), wykroczeniowa (art. 54 i art. 116 Kodeksu wykroczeń) oraz, w świetle przepisów epidemicznych także administracyjna – w postaci dolegliwych kar pieniężnych. Dlatego też zaznaczył, że jednoznaczne określenie momentu, w którym po stronie obywatela powstaje obowiązek udania się na kwarantannę, ma kardynalne znaczenie.

Rzecznik zwrócił się⁵⁵⁹ do Ministra Zdrowia o pilne zainicjowanie zmian legislacyjnych. W odpowiedzi, odwołując się do obowiązujących wówczas przepisów, Minister wyjaśnił⁵⁶⁰, że obowiązku odbycia kwarantanny nie ma osoba uczestnicząca w udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej osobom chorym na chorobę wywołaną wirusem SARS-CoV-2, jeżeli osoba ta będzie codziennie, przed rozpoczęciem uczestniczenia w udzielaniu tych świadczeń, przez okres co najmniej 7 dni po dniu styczności ze źródłem biologicznych czynników chorobotwórczych, badana testem antygenowym. Wskazał, że

⁵⁵⁹ V.565.273.2020 z 29 października 2020 r.

⁵⁶⁰ Pismo z 18 listopada 2020 r.

zatem, co do zasady osoba narażona na czynnik zakaźny ma obowiązek odbycia kwarantanny, z wyjątkiem osoby uczestniczącej w udzielaniu świadczeń chorym na COVID-19, jeżeli spełni warunek, o którym mowa wyżej. Dotyczy to sytuacji, gdy wynik testu jest negatywny, ponieważ w przypadku wyniku dodatniego osoba będzie podlegała izolacji, izolacji w warunkach domowych albo hospitalizacji. Natomiast w przypadku osoby zamieszkującej lub prowadzącej wspólne gospodarstwo domowe z osobą, u której stwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2, i która została poddana z tej przyczyny izolacji w warunkach domowych, okres obowiązkowej kwarantanny ulega zakończeniu po upływie 7 dni od dnia zakończenia tej izolacji. Państwowy powiatowy inspektor sanitarny, w uzasadnionych przypadkach, decyduje o skróceniu albo zwolnieniu z obowiązku odbycia obowiązkowej kwarantanny. Niezależnie od przekazanych wyjaśnień Minister poinformował, że zagadnienia powyższe nadal będą podlegały stosownej analizie, z uwzględnieniem stanowisk odpowiednich ekspertów, w celu dostosowywania przyjmowanych rozwiązań i uwzględnienia nich w odpowiednich regulacjach prawnych.

6. Brak regulacji dotyczącej pacjentów z objawami COVID-19 skierowanych na test

Osoby, które po kontakcie z chorym na COVID-19 są kierowane na test, ale nie mają objawów choroby, powinny pozostawać w izolacji do otrzymania wyniku. Lekarze POZ mieli jednak problem, jaki kod choroby wpisać w rozpoznaniu stanowiącym podstawę zwolnienia od pracy.

Chodzi o pacjentów, którzy zgłaszają się do lekarza po kontakcie z chorym na COVID-19 podejrzewając u siebie zakażenie i są kierowani na test. Lekarze POZ mają problem, jaki kod choroby wpisać w rozpoznaniu, stanowiącym podstawę wystawienia zwolnienia od pracy. Z uwagi na dużą liczbę takich przypadków w czasie stanu epidemii obawiają się kontroli, która mogłaby zakwestionować zasadność wystawiania zwolnień lekarskich pacjentom, którzy nie zgłaszają żadnych objawów. Sytuacja ta jest niekorzystna również dla osób zatrudnionych, które nie otrzymały zwolnienia lekarskiego ani nie zostały skierowane na izolację, ponieważ w opisanym przypadku nie mogą pracodawcy formalnie uzasadnić przyczyny swojej absencji w pracy.

Rzecznik zwrócił się⁵⁶¹ do Ministra Zdrowia o stanowisko. Minister wskazał⁵⁶² na przepis z § 3a ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r.

⁵⁶¹ BPK.7013.186.2020 z 29 października 2020 r.

⁵⁶² Pismo z 19 listopada 2020 r.

w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. W świetle tej regulacji osoba taka jest obowiązana poddać się kwarantannie od dnia następującego po dniu skierowania do wykonania testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2. Podstawą wypłaty za okres nieobecności w pracy wynagrodzenia lub świadczenia pieniężnego, jest informacja w odpowiednim systemie teleinformatycznym o objęciu tej osoby kwarantanną lub izolacją w warunkach domowych. Co do problemu związanego z wpisywaniem przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej kodów choroby, w przypadku izolacji kody chorobowe powinny być wpisywane zgodnie z Międzynarodową Statystyczną Klasyfikacją Chorób i Problemów Zdrowotnych-ICD-10, w której są uwzględnione również takie kody jak **Z03: Obserwacja medyczna i ocena przypadków podejrzanych o chorobę lub stany podobne** czy **Z04: Badanie i obserwacja z innych przyczyn**.

7. Dostępność szczepionki na grypę

Obywatele skarżyli się do Rzecznika (i w mediach) na powszechne problemy w dostępie do szczepień przeciw grypie.

Jesienią 2020 r. osoby, które znajdują się w grupie ryzyka zachorowania oraz posiadają inne choroby przewlekłe, skarżyły się, że nie mają możliwości zaszczepienia się z uwagi na braki szczepionek w aptekach. Niepewność potęgował fakt, że nie było informacji, kiedy szczepionka na grypę będzie dostępna. Jak wynikało z doniesień medialnych, praktycznie każdego dnia w aptekach pojawiały się osoby, które pytały o szczepionki przeciw grypie. Większość aptek nie miała informacji, kiedy może spodziewać się dostaw. Zwiększone zapotrzebowanie było konsekwencją pandemii COVID-19 oraz apeli autorytetów medycznych, w tym Ministerstwa Zdrowia, o szczepienie się przeciwko grypie, szczególnie w grupach ryzyka (osoby po 65. roku życia, posiadające choroby przewlekłe, dzieci).

Rzecznik zwrócił się⁵⁶³ do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska i wskazanie, jak Ministerstwo zamierza poprawić dostępność do szczepień przeciwko grypie, zwłaszcza w grupach podwyższonego ryzyka.

⁵⁶³ V.7018.903.2020 z 26 października 2020 r.

Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej

Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Do Rzecznika w 2020 r. nie były kierowane skargi wskazujące na naruszenie normy programowej wynikającej z art. 68 ust. 5 Konstytucji RP. Zwrócić jednak należy uwagę, że wprowadzane kolejnymi rozporządzeniami w związku ze stanem epidemii ograniczenia w korzystaniu z obiektów infrastruktury sportowej oraz ograniczenia przemieszczania się w przestrzeni publicznej osób małoletnich wpływają w istotny sposób na możliwość rozwoju kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży.

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. Sytuacja osób z niepełnosprawnościami

Jak rząd realizuje Konwencję ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami?

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ monitorujący wdrażanie postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, z całą mocą podkreśla, że w obszarze ochrony praw tej grupy osób jest jeszcze wiele do zrobienia. Komitet ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami w 2018 r. rozpatrzył pierwsze sprawozdanie okresowe rządu z realizacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Komitet wezwał rząd do wdrożenia rekomendacji oraz zaleca, aby dokument ten został przekazany do analizy i podjęcia odpowiednich działań członkom rządu i Parlamentu, urzędnikom w odpowiednich ministerstwach, władzach lokalnych i właściwym grupom zawodowym, a także mediom, wykorzystującym nowoczesne strategie komunikacji społecznej. Rzecznik z ubolewaniem zauważył, że rekomendacje Komitetu wciąż nie zostały przetłumaczone na język polski, ale także na Polski Język Migowy, czy opracowane w języku łatwym do czytania oraz dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku. Podkreślenia również wymaga, że Komitet krytycznie ocenił sposób ukształtowania ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność. Aktualne brzmienie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania chroni osoby z niepełnosprawnościami przed nierównym traktowaniem wyłącznie w dostępie do rynku pracy i kształcenia zawodowego. Nie zapewnia jej natomiast w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego czy oferowanych publicznie usług.

Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁴ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania z prośbą o zajęcie stanowiska w odniesieniu do wskazanych zagadnień.

Pełnomocnik, odnosząc się do kwestii uwag końcowych Komitetu [ONZ] do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych dotyczących pierwszego sprawozdania Polski z wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, poinformował⁵⁶⁵, że zarówno Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jak

⁵⁶⁴ XI.516.1.2018 z 5 maja 2020 r.

⁵⁶⁵ Pismo z 1 lipca 2020 r.

i odpowiednie resorty odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych zapisów konwencji podejmują działania mające na celu jak najpełniejszą realizację zaleceń. Można przy tym wskazać m.in. projektowaną Strategię na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020-2030, programy realizowane ze środków Funduszu Solidarnościowego, czy programy i ustawy realizujące rządowy Program Dostępność Plus.

Pełnomocnik poinformował⁵⁶⁶ również, że przygotowywany jest projekt Krajowego Programu na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030. Na przełomie września i października 2020 r. planowane było przeprowadzenie konsultacji zewnętrznych oraz międzynarodowych. Przyjęcie Krajowego Programu na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030 przez Radę Ministrów zgodnie z harmonogramem nastąpi do końca 2020 roku. W projekcie Programu zawarte zostaną następujące priorytety tj. polityka antidyskryminacyjna, praca i zabezpieczenia społeczne, edukacja, zdrowie, dostęp do dóbr i usług, budowanie świadomości, gromadzenie danych i badania, koordynacja.

2. Projekt Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020–2030

Rzecznik z dużą uwagą zapoznał się z projektem Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020-2030, który przyjął z uznaniem. RPO zwrócił jednak uwagę, że nie przewidziano środków finansowych na wdrożenie tej strategii, a sam projekt nie uwzględnia m.in. potrzeb kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami, seniorów, sytuacji w psychiatrii dziecięcej oraz postulowanego wielokrotnie przez RPO zniesienia ubezwłasnowolnienia.

Dokument ten odwołuje się do głównych zasad Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami i ma szansę w znaczny sposób przybliżyć Polskę do wdrożenia w życie jej postanowień. W tym jednak celu niezbędne są istotne zmiany, które będą gwarantowały, że przyjęte w Strategii priorytety będą faktycznie realizowane i uwzględnią pełną perspektywę osób z niepełnosprawnościami oraz rekomendacje Komitetu ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami.

W pierwszej kolejności Rzecznik zauważył, iż w rekomendacjach pod adresem Polski Komitet podkreślił, że strategia i plan wdrożenia zobowiązań wynikających z Konwencji powinny powstać przy szerokim udziale organizacji osób z niepełnosprawnościami. Tymczasem w opiniowanym projekcie Strategii brak jest informacji o jakimkolwiek zaangażowaniu środowiska osób z niepełnosprawnościami

⁵⁶⁶ Pismo z 20 sierpnia 2020 r.

w proces przygotowywania projektu Strategii. Dokument ten nie został przygotowany w formatach dostępnych dla wszystkich osób z niepełnosprawnościami, a proces konsultacji nie uwzględnia ich szczególnych potrzeb. Termin wnoszenia uwag wyznaczono na dwa tygodnie od momentu publikacji projektu, co – mając na uwadze jego znaczenie i objętość – w żadnym wypadku nie można uznać za termin racjonalny i realistyczny. Nowa Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami ma szansę stać się jednym z najważniejszych dokumentów w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami w Polsce, a tym samym trudno wyobrazić sobie, żeby powstała bez znaczącego udziału organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami.

Na wstępie strategii dostrzeżono sytuację kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami, słusznie podnosząc, że grupa ta napotyka na specyficzne dodatkowe bariery w pełnym włączeniu w życie publiczne, społeczne oraz zawodowe. Rzecznik wskazał, że pomimo zaznaczenia szczególnej sytuacji kobiet z niepełnosprawnościami we wprowadzeniu do projektu Strategii, ich potrzeby oraz związane z nimi rekomendacje Komitetu nie zostały uwzględnione w żadnym z działań priorytetowych planowanych przez rząd na najbliższe 10 lat. Rodzi to poważną obawę, że kobiety i dziewczęta z niepełnosprawnościami w dalszym ciągu pozostaną niewidoczne dla polityki państwa w obszarze niepełnosprawności. Jak się zatem wydaje, cały dokument Strategii wymaga ponownej analizy pod kątem szczególnych potrzeb tej grupy osób, tak aby prawa kobiet i dziewcząt z niepełnosprawnościami zostały uwzględnione w każdym z obszarów priorytetowych.

Rzecznik zauważył, że najliczniejszą grupą osób z niepełnosprawnościami wskazywaną w statystykach są osoby starsze, które mierzą się z różnego rodzaju niepełnosprawnościami oraz z innymi trudnościami wynikającymi z kondycji zdrowotnej związanej z wiekiem. Seniorzy z niepełnosprawnościami są postrzegani nie tylko przez pryzmat stereotypów odnoszących się do niepełnosprawności, ale także przez pryzmat stereotypów typowych dla starszego wieku, związanych z ageizmem. Niestety, projekt opiniowanej Strategii tej grupie osób z niepełnosprawnościami nie poświęca żadnej szczególnej uwagi i w żaden sposób nie odnosi się do działań zaplanowanych już w ramach uchwały „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo-Uczestnictwo-Solidarność”, wykazując dużą niespójność z tym dokumentem.

Dla strategicznego planowania polityki wobec osób z niepełnosprawnościami niezbędne jest przyjęcie perspektywy większości, ale także grup szczególnie narażonych na dyskryminację. W opinii Rzecznika Strategia powinna zatem uwzględniać problem

dyskryminacji krzyżowej pod kątem wszystkich prawnie chronionych przesłanek nierównego traktowania, a więc rasy, pochodzenia narodowego lub etnicznego, obywatelstwa, czy orientacji seksualnej. Szczególnej uwagi wymaga także sytuacja dzieci z niepełnosprawnościami.

Jednym z kluczowych elementów planów strategicznych, świadczących o możliwości ich efektywnej realizacji są tzw. wskaźniki monitorujące (mierniki). Do opiniowanego dokumentu Strategii dołączono wprowadzić tabelę zawierającą wykaz wskaźników monitorujących, jednak mierniki te dotyczą jedynie wybranych działań zaplanowanych w ramach poszczególnych priorytetów Strategii. Zdecydowana większość planowanych działań nie została powiązana z żadnym miernikiem, co stawia pod znakiem zapytania możliwość skutecznego monitorowania realizacji Strategii, a także jej ewaluacji. W ocenie Rzecznika projektowane w Strategii priorytety i działania powinny być skonstruowane w taki sposób, żeby ich efekty były mierzalne zarówno dla osób odpowiedzialnych za realizację danego działania, jak i dla ich beneficjentów, a także dla organizacji i instytucji monitorujących wykonanie Strategii.

Treść rozdziału poświęconego źródłom finansowania Strategii wskazuje, że Strategię przygotowano z założeniem, że nowe zadania w obszarze ochrony praw osób z niepełnosprawnościami nie pociągną za sobą żadnych skutków finansowych dla budżetu państwa. Takie założenie jest nie tylko chybione, ale stawia pod znakiem zapytania wiarygodność całego dokumentu. Doświadczenie ostatnich lat wskazuje, że projektowanie ambitnych celów bez wskazania źródeł ich dodatkowego finansowania skutkuje albo brakiem realizacji tych celów albo dodatkowym obciążeniem odpowiedzialnych za nie instytucji, kosztem innych ustawowych zadań.

Rzecznik wskazał także dwie kwestie priorytetowe, które wymagają istotnego przeformułowania w stosunku do planowanych w chwili obecnej działań. Pierwszą z tych kwestii jest konieczność zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej systemem wspieranego podejmowania decyzji, drugą zaś głęboki kryzys w obszarze psychiatrii dziecięcej.

Rzecznik zwrócił się⁵⁶⁷ do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o analizę przedstawionych uwag oraz uwzględnienie załączonych propozycji w dalszych pracach nad Strategią.

⁵⁶⁷ XI.022.1.2020 z 30 czerwca 2020 r.

Pełnomocnik podzielił stanowisko Rzecznika w zakresie wielu zgłoszonych uwag. Zgodził się⁵⁶⁸ z Rzecznikiem co do konieczności zapewnienia modelu dotyczącego niepełnosprawności opartego na prawach człowieka. Jest to działanie, które jest złożonym procesem i wymaga wprowadzenia wielu zmian, a jedną z nich jest właśnie ustanowienie Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Strategia zakłada przeprowadzenie pogłębionej analizy obowiązującego ustawodawstwa i praktyk w zakresie stosowania instytucji ubezwłasnowolnienia oraz możliwości wprowadzenia w jej miejsce modelu wspieranego podejmowania decyzji, a następnie – w przypadku braku przeciwwskazań – jego stopniowe wdrożenie. Ratyfikacja protokołu skargowego (fakultatywnego) do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych nie jest planowana. Rzecznik nadal uważa, że realizacja praw społecznych może i powinna być dochodzona przed organami międzynarodowymi w drodze skarg indywidualnych, nie sposób bowiem uznać, że zobowiązania państw w tym zakresie mają charakter wyłącznie deklaracyjny. Rzecznik nadal będzie zabiegał o zmianę decyzji rządu w sprawie ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Informacje dotyczące źródeł finansowania zostaną uzupełnione na dalszym etapie prac nad i w ramach Strategii. Zakłada się, że w ramach działania Strategii związanego z opracowaniem ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami zostanie przeprowadzona analiza ekonomiczno-finansowa proponowanych rozwiązań. W celu wzmocnienia ochrony osób z niepełnosprawnościami przed nierównym traktowaniem, w ramach uzgodnień z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Równego Traktowania podjęto decyzję o skróceniu perspektywy czasowej dla działania przewidzianego w zaktualizowanym projekcie Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020- 2030 w tym obszarze.

3. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami

23 października 2020 r. minęło sześć lat od wejścia w życie wyroku, w którym Trybunał uznał, że zróżnicowanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących pieczę nad osobą z niepełnosprawnością ze względu na moment powstania niepełnosprawności osoby podlegającej opiece jest niezgodny z ustawą zasadniczą.

⁵⁶⁸ Pismo z 31 lipca 2020 r.

Pomimo zalecenia Trybunału, iż wykonanie wyroku wymaga podjęcia niezbędnych oraz niezwłocznych działań ustawodawczych, dotychczas nie zostały podjęte skuteczne działania w zakresie realizacji wyroku, co wywołuje liczne napięcia i niepokoje w środowisku osób z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów. Stan ten potęguje okoliczność, iż Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej niezmiennie prezentuje stanowisko, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego wprowadzie stwierdza częściową niekonstytucyjność wprowadzenia do ustawy kryterium wieku powstania niepełnosprawności, jako przesłanki uzasadniającej uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego, to jednak powyższe stwierdzenie nie oznacza wykluczenia tego kryterium ze stosowania. Takie stanowisko wpływa na praktykę stosowania przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych przez organy pomocy społecznej i powoduje konieczność sądowego dochodzenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

W dniu 11 marca 2020 r. odbyło się posiedzenie Komisji Ustawodawczej Senatu RP, na którym rozpatrywany był problem związany z wykonaniem wyroku⁵⁶⁹ Trybunału Konstytucyjnego w sprawie świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik z wielkim zadowoleniem przyjął informację, iż Komisja zdecydowała o podjęciu prac w zakresie inicjatywy ustawodawczej w sprawie realizacji wskazanego wyroku.

Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. będzie miało zasadnicze znaczenie dla uporządkowania i stworzenia stabilnego systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnością, ich opiekunów, a także ich rodzin. Z tego względu, Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁰ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o przekazanie informacji o stanie zainicjowanych działań na rzecz wykonania wskazanego wyroku.

4. Potrzeba przeprowadzenia w Polsce procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami i osób starszych

Pandemia uwydatniła konieczność deinstytucjonalizacji systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami i seniorów.

Rzecznik wielokrotnie wskazywał na potrzebę deinstytucjonalizacji systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami i osób starszych. Na początku 2020 r. Rzecznik

⁵⁶⁹ Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13.

⁵⁷⁰ III.7064.103.2018 z 6 lipca 2020 r.

uzyskał informację, że Ministerstwo Zdrowia wraz z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prowadzą prace nad założeniami deinstytucjonalizacji opieki w zakresie swoich kompetencji. Tymczasem w kwietniu 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyniki kontroli dotyczącej działalności placówek świadczących całodobową opiekę. Jak wynika z informacji NIK o wynikach tej kontroli, nawet przez kilkanaście lat działały placówki, które poza jakimkolwiek nadzorem świadczyły usługi w zakresie całodobowej opieki nad osobami z niepełnosprawnościami, przewlekle chorymi i w starszym wieku. Jak ustaliła Najwyższa Izba Kontroli było to możliwe głównie z powodu braku wystarczającego rozpoznania i kontroli ze strony urzędów wojewódzkich, co sprzyja powstawaniu szarej strefy w tak ważnej dla życia i zdrowia ludzkiego dziedzinie. Obowiązujące w tym zakresie przepisy, mające na celu przeciwdziałanie powstawaniu i prowadzeniu nielegalnych placówek, są nieadekwatne do potrzeb i nie sprawdzają się w praktyce. Brak jest precyzyjnych przepisów pozwalających skutecznie reagować w sytuacjach rażących zaniedbań lub też świadczenia opieki z naruszeniem przepisów i praw osób w nich przebywających. Wojewodowie zaniedbują także nadzór nad placówkami. Ich kontrole podejmowane były rzadko, najczęściej w reakcji na napływające skargi, niemal nigdy prewencyjnie. Tym samym nadzór państwa wykonywany w tym obszarze przez wojewodów jest iluzoryczny. Dalsza analiza NIK wykazała, że samorządy gminne nie tworzyły własnych systemów pomocy, alternatywnych wobec domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę. Pandemia COVID-19 uwypukliła szereg negatywnych konsekwencji prowadzenia masowej, instytucjonalnej opieki nad osobami starszymi oraz osobami z niepełnosprawnościami – zarówno dla osób zamieszkujących w tego typu placówkach, jak i osób w nich zatrudnionych. W instytucjach tych ludzie są znacznie bardziej narażeni na zakażenie COVID-19 i rzadziej mają szansę na uzyskanie niezbędnego wsparcia medycznego. Mieszkańcy takich placówek przebywają w dużej grupie na zamkniętej przestrzeni, a pracujący personel niejednokrotnie przemieszcza się pomiędzy placówkami. Kolejnym problemem jest pozbawienie osób mieszkających w takich placówkach kontaktów z najbliższymi. Powoduje to dodatkowe poczucie osamotnienia i negatywnie wpływa na ogólny stan zdrowia pensjonariuszy. Jednocześnie z uwagi na liczne obostrzenia sanitarne ograniczono możliwość monitorowania działania wskazanych instytucji przez organizacje pozarządowe. Osoby z niepełnosprawnościami, przewlekle chore i w starszym wieku niejednokrotnie nie są w stanie samodzielnie bronić swoich praw, co niestety stwarza pole do nadużyć. Jak wykazała kontrola NIK, w wielu przypadkach naruszane były ich dobra

szczególnie chronione, jak zdrowie, życie i godność osobista. Dlatego wskazane grupy powinny zostać otoczone szczególnym wsparciem, zorganizowanym w taki sposób, by podstawowe prawa i wolności były właściwie zabezpieczone. Polska nigdy nie przeprowadziła procesu deinstytucjonalizacji – polegającego na przejściu od instytucjonalnych rozwiązań w zakresie zamieszkania do szerokiego wachlarza usług świadczonych w społeczności lokalnej. Obecna sytuacja wskazuje na konieczność wprowadzenia konkretnych reform i podjęcia pilnych działań. Jednym z takich działań jest zaplanowanie i przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji. Powinna ona zostać przeprowadzona na podstawie krajowej strategii wypracowanej przy udziale różnych podmiotów, z określonym harmonogramem, wskaźnikami i instrumentami finansowania ich realizacji.

Rzecznik zwrócił się⁵⁷¹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o informacje na temat realizowanych i planowanych działań na rzecz zintensyfikowania procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia.

5. Problemy osób z niepełnosprawnością z uzyskaniem bonifikaty od opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu

Osoby z niepełnosprawnościami skarżą się, że odmawia się im prawa do 99 proc. bonifikaty od opłaty przekształceniowej prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności.

Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁵⁷² właściwy organ udziela, na wniosek, bonifikaty od opłaty jednorazowej w wysokości 99 proc. osobom, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym lub znacznym, oraz osobom, w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność przed ukończeniem 16. roku życia, lub zamieszkujących w dniu przekształcenia z tymi osobami opiekunom prawnym lub przedstawicielom ustawowym tych osób. Osoby zwracające się do Rzecznika legitymują się orzeczeniem o zaliczeniu do pierwszej grupy inwalidów, wydanym na stałe.

⁵⁷¹ XI.503.4.2016 z 28 września 2020 r.

⁵⁷² Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 139).

W świetle art. 62 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵⁷³, która weszła w życie 1 stycznia 1998 r., osoby zaliczone przed dniem wejścia w życie tej ustawy do jednej z grup inwalidów, są osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu tej ustawy, jeżeli przed tą datą orzeczenie o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów nie utraciło mocy. I tak orzeczenie o zaliczeniu do I grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a orzeczenie o zaliczeniu do II grupy inwalidów traktowane jest na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Wydaje się zatem, że posiadane przez te osoby ważne orzeczenia o zaliczeniu do I lub II grupy inwalidów na stałe przed dniem 1 stycznia 1998 r., powinno przełożyć się na możliwość uzyskania 99% bonifikaty od opłaty jednorazowej. Tymczasem osoby zwracające się do Rzecznika skarżą się, iż właściwe w tym zakresie organy odmawiają przyznania bonifikaty, żądając orzeczenia o niepełnosprawności. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż ubieganie się o orzeczenie o niepełnosprawności stanowi dla tych osób, przeważnie w zaawansowanym wieku i schorowanych, dodatkowe utrudnienie. Z kolei zwiększony wpływ wniosków o ustalenie stopnia niepełnosprawności może spowodować problemy zespołów orzekających z załatwianiem spraw w wymaganym terminie.

Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁴ do Ministra Rozwoju o stanowisko. Minister poinformował⁵⁷⁵, że wątpliwości interpretacyjne właściwych organów, udzielających bonifikaty na podstawie art. 9a ustawy o przekształceniu, i w konsekwencji żądanie przedstawienia orzeczenia o niepełnosprawności, może wynikać z brzmienia kolejnych przepisów ustawy o rehabilitacji. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tej ustawy, orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności stanowi podstawę do przyznania ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów. Stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy o rehabilitacji, osoby posiadające ważne orzeczenia o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów, o których mowa w art. 62 mogą składać do zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności wnioski o ustalenie stopnia niepełnosprawności i wskazań, o których mowa w art. 6b ust. 3 ustawy o rehabilitacji, dla celów korzystania z ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów.

Kwestie dotyczące zdefiniowania kręgu osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym lub znacznym, w tym wzajemnych relacji pomiędzy art. 3, art. 5a oraz art. 62 ustawy o rehabilitacji nie leżą we właściwości Ministra Rozwoju. Sprawy związane

⁵⁷³ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1172).

⁵⁷⁴ III.7065.12.2020 z 3 lutego 2020 r.

⁵⁷⁵ Pismo z 30 lipca 2020 r.

z ustaleniem mocy orzeczeń zaliczających daną osobę do jednej z grupy inwalidów (także orzeczeń o niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym oraz orzeczeń lekarskich do celów rentowych) były wyjaśniane w ramach korespondencji resortu rozwoju z resortem rodziny, pracy i polityki społecznej. Zajęcie ostatecznego stanowiska w sprawie przedstawionej przez Rzecznika pozostaje we właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

6. Gwarancja otrzymywania świadczeń uzależnionych od posiadania aktualnego orzeczenia o niepełnosprawności

W pandemii zostały zawieszone posiedzenia powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności. Budzi to niepokój rodziców oraz opiekunów osób z niepełnosprawnością, że jeśli nie uzyskają na czas orzeczenia o niepełnosprawności, pozostaną bez środków do życia.

W ocenie Rzecznika niezbędne jest zatem stworzenie rodzicom, opiekunom oraz osobom z niepełnosprawnością gwarancji ciągłości uzyskiwania świadczeń uzależnionych od niepełnosprawności m.in. świadczeń pielęgnacyjnych, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków stałych poprzez przedłużenie ważności posiadanych aktualnie orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁶ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o pilne podjęcie działań prawodawczych mających na celu wyeliminowanie lub ograniczenie skutków braku aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych poinformował⁵⁷⁷ Rzecznika, że zgodnie z przepisami ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵⁷⁸ wprowadzono zasadę ciągłości ważności orzeczeń o niepełnosprawności oraz o stopniu niepełnosprawności do upływu 60 dnia od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, przy czym w odniesieniu do orzeczeń których ważność upłynęła od dnia 9 grudnia 2019 r. do dnia 7 marca 2020 r., zasada ta jest zachowana, pod warunkiem złożenia w tym terminie wniosku o wydanie kolejnego orzeczenia. Przedłużenie z mocy prawa ww. orzeczeń oznacza również obowiązek odpowiedniego

⁵⁷⁶ III.70.64.254.2018 z 23 marca 2020 r.

⁵⁷⁷ Pismo z 15 kwietnia 2020 r.

⁵⁷⁸ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r.

przedłużenia przez gminne organy właściwe prawa do świadczeń uzależnionych od niepełnosprawności. Przedłużenie to powinno nastąpić z urzędu i dotyczyć będzie świadczeń pielęgnacyjnych, zasiłków pielęgnacyjnych, specjalnych zasiłków opiekuńczych, zasiłków dla opiekunów, a także w niektórych przypadkach świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami.

7. Prawa osób niepełnosprawnych w związku z zagrożeniem koronawirusem

Państwo za mało uwagi przykładu do informowania osób głuchych o koronawirusie.

Rzecznik otrzymał wiele sygnałów o nieefektywności działań informacyjnych dotyczących rozprzestrzeniania się koronawirusa oraz możliwości uzyskania pomocy w przypadku zachorowania na COVID-19 wobec osób z niepełnosprawnościami, w tym osób głuchych. Środowisko osób z niepełnosprawnościami przedstawiło właściwym organom władzy publicznej szereg rekomendacji, których wdrożenie pozwoliłoby w szerszym zakresie zagwarantować bezpieczeństwo oraz pomoc adekwatną do szczególnych potrzeb zarówno osób z niepełnosprawnościami, jak też ich rodzin. Rzecznik skierował wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie dostępności komunikatów dotyczących rozprzestrzeniania się SARS-CoV-19 dla osób z niepełnosprawnościami. Wskazane zalecenia, w ocenie Rzecznika, powinny znaleźć odzwierciedlenie w znowelizowanych przepisach ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Rzecznik zwrócił również uwagę na fakt, że konferencje prasowe osób pełniących funkcje organów państwowych, odpowiedzialnych za przekazywanie aktualnych informacji o sytuacji panującej aktualnie w kraju w kontekście zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego, powinny być tłumaczone na Polski Język Migowy oraz nie są zaopatrzane w napisy. Brak tłumaczenia i napisów sprawia, że treści nie są dostępne dla osób głuchych i niedosłyszających, co prowadzi do ich wykluczenia. Wobec epidemii koronawirusa rekomendowane jest m.in.: uruchomienie infolinii dla osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin i opiekunów; opracowanie instrukcji dla lekarzy i ratowników medycznych dotyczących postępowania z pacjentami z różnymi rodzajami niepełnosprawności; stworzenie listy instytucji i osób (stowarzyszeń, fundacji, wolontariuszy) udzielających wsparcia w sytuacji epidemii i w innych sytuacjach

kryzysowych oraz opublikowanie tej listy publicznie na stronach internetowych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i innych właściwych instytucji

Rzecznik zwrócił się⁵⁷⁹ do Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych o zagwarantowanie osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw, w tym prawa do opieki zdrowotnej i informacji.

Pełnomocnik odpowiedział⁵⁸⁰, że podejmując działania m.in. na podstawie sygnałów otrzymywanych od Polskiego Związku Głuchych oraz Polskiej Rady Języka Migowego, zwracał się o podjęcie odpowiednich działań do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Główne obszary interwencji dotyczyły dostosowania przekazu medialnego do możliwości i oczekiwań osób z różnymi ograniczeniami, w tym osób głuchych, dostosowania stron internetowych instytucji rządowych do odbioru przez osoby głuche oraz natychmiastowego rozwiązania problemów z dostępem osób głuchych do POZ i całodobowego ich dostępu do infolinii medycznych, a także wprowadzenia jednolitych zasad dla ośrodków szkolno-wychowawczych. Ponadto, na stronach internetowych Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zamieszczane są bieżące komunikaty skierowane do osób niepełnosprawnych, w tym filmy z tłumaczeniem najważniejszych informacji na język migowy.

8. Brak dostępności rządowego serwisu nt. epidemii dla osób z dysfunkcją słuchu

Informacje na rządowej stronie gov.pl nie są dostępne dla osób z dysfunkcją słuchu.

Rzecznik skierował⁵⁸¹ w tej sprawie wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Strona gov.pl zawiera wykaz numerów telefonów, na które można dzwonić w sytuacji konieczności skorzystania z pomocy. Osoby głuche nie są w stanie porozumieć się przez telefon. Na stronie brakowało adresów e-mail, numerów telefonów komórkowych, na które można wysłać SMS oraz numeru infolinii w języku migowym. W konsekwencji osoby z dysfunkcją słuchu nie są w stanie pozyskiwać informacji i korzystać z pomocy w sposób równie efektywny jak osoby bez tej niepełnosprawności.

⁵⁷⁹ XI.812.1.2020 z 17 marca 2020 r.

⁵⁸⁰ Pismo z 25 marca 2020 r.

⁵⁸¹ XI.812.2.2020 z 20 marca 2020 r.

Rzecznik zwrócił się o pilne uzupełnienie wskazanej strony internetowej o informacje o formach pomocy dostępnych dla osób niesłyszących w sposób realizujący zasadę dostępności.

W odpowiedzi Szef KPRM wskazał⁵⁸², że konferencje prasowe odbywające się w Kancelarii są obecnie tłumaczone na język migowy. Jednocześnie od 24 marca 2020 r. na stronach KPRM, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Cyfryzacji, a co najważniejsze na stronie gov.pl/koronawirus, uruchomiono usługę tłumacza polskiego języka migowego on-line. Do wskazanej listy numerów telefonów załączony został wykaz adresów e-mail.

9. Zapewnienie dostępności debaty kandydatów na urząd Prezydenta RP

Do Biura RPO wpłynęło kilkadziesiąt wniosków od obywateli z niepełnosprawnością słuchu, by tłumaczenie na język migowy debaty kandydatów na urząd Prezydenta RP, która miała być transmitowana przez telewizję publiczną 6 maja 2020 r., zostało zrealizowane zgodnie z obowiązującymi na świecie standardami.

W wystąpieniu do p.o. Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej Rzecznik podkreślił⁵⁸³, że osoby głuche i słabosłyszące doświadczają w czasie epidemii wykluczenia, przede wszystkim komunikacyjnego, w różnych dziedzinach życia, w tym w kontaktach ze służbą zdrowia i organami państwa odpowiedzialnymi za informowanie obywateli o aktualnej sytuacji panującej w kraju. Rzecznik zauważył, że zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Rzecznik przypomniał także, że jednym z zadań telewizji publicznej, wynikającym z realizacji jej misji, jest zapewnianie dostępności programów lub ich części i innych usług dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu. Ponadto, rozwiązania zawarte w procedowanej w Senacie ustawie o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie zapewniają wystarczających gwarancji, że wybory zostaną przeprowadzone zgodnie z zasadą powszechności wyborów i nie są w stanie umożliwić pełnej realizacji przez obywateli czynnego prawa wyborczego.

⁵⁸² Pismo z 25 marca 2020 r.

⁵⁸³ XI.812.150.2020 z 17 czerwca 2020 r.

W odpowiedzi p.o. Prezesa Zarządu Telewizji Polskiej zapewnił⁵⁸⁴, że TVP S.A., jako nadawca publiczny, dokłada wszelkich starań, aby jak największa ilość emitowanych przez nią audycji była tłumaczona na język migowy. Tak było również w przypadku wyemitowanej 6 maja 2020 r. debaty kandydatów na urząd Prezydenta RP, która była tłumaczona na język migowy, a dodatkowym ułatwieniem dla osób z wadami słuchu były napisy z pytaniami prowadzącego oraz odpowiedziami wszystkich uczestników debaty.

Mając na uwadze otrzymaną odpowiedź, Rzecznik postanowił skierować kolejne wystąpienie do TVP S.A., w którym odmiennie ocenił dostępność wyemitowanej debaty dla osób głuchych i niesłyszących. Wskazując na braki w dostępności podczas debaty z 6 maja 2020 r., Rzecznik zaapelował, aby przygotowując kolejne tego rodzaju wydarzenie telewizja publiczna wzięła pod uwagę i w pełni wdrożyła rekomendacje prezentowane przez środowisko osób z niepełnosprawnościami oraz organizacje pozarządowe. Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to pismo.

10. Konieczność dostosowania lokali wyborczych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami

Omówienie: Art. 62 – Prawa wyborcze.

11. Dostępność infolinii Narodowego Funduszu Zdrowia dla osób z dysfunkcją słuchu

Omówienie: Art. 32 ust 2 – Zasada niedyskryminacji.

⁵⁸⁴ Pismo z 20 maja 2020 r.

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. Egzaminy ósmioklasisty oraz maturalne

Egzaminy ósmoklasisty oraz egzaminy maturalne – według harmonogramów zamieszczonych na stronie Centralnej Komisji Egzaminacyjnej – miały odbyć się w kwietniu i maju 2020 r.. Ostateczna decyzja o formie i terminie egzaminów była odwołana.

20 marca 2020 r. Minister Edukacji Narodowej ograniczył funkcjonowanie szkół do 10 kwietnia 2020 r. 3 kwietnia RPO zauważył, że trudno zakładać, że sytuacja wróci do normy po 10 kwietnia. Nie da się więc zorganizować egzaminów w tradycyjnej formie.

Rzecznik wskazał, że tysiące młodych ludzi, których edukacja została w dramatyczny sposób zakłócona na skutek pandemii, czekają na decyzje MEN w sprawie swoich dalszych losów. Rozwiązania zastosowane w odpowiedzi na kryzys nie pozwalały na zachowanie równego dostępu do edukacji, a uczniowie ucząc się zdalnie, musieli przygotować się do egzaminów samodzielnie. Przedłużanie niepewności co do przebiegu egzaminów mogło dodatkowo wpłynąć na stan psychiczny dzieci i młodzieży.

Dlatego też Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁵ do Ministra Edukacji Narodowej o pilne poinformowanie uczniów, rodziców i pracowników szkół o tym, jak mają wyglądać w 2020 r. egzaminy. Minister poinformował⁵⁸⁶, że przygotowywane są rozwiązania, które pozwolą na przeprowadzenie egzaminów w sposób maksymalnie bezpieczny.

2. Potrzeba doprecyzowania przesłanek wydawania przez kuratora oświaty opinii o zamiarze likwidacji szkoły przez samorząd

Jak ma wyglądać likwidacja szkoły? Kiedy kurator oświaty może się nie zgodzić na likwidację szkoły przez samorząd?

W sprawie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który orzekł⁵⁸⁷, że szkół kurator oświaty nie może tu działać arbitralnie, lecz jest związany konkretnymi normami prawnymi. Niewydanie pozytywnej opinii o likwidacji szkoły samorządowej może mieć

⁵⁸⁵ VII.7037.56.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

⁵⁸⁶ Pismo z 21 lipca 2020 r.

⁵⁸⁷ Wyrok z dnia 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00.

miejsce tylko w razie niedochowania wymogów określonych w przepisach prawa regulujących przesłanki likwidacji szkoły. Każda negatywna opinia kuratora oświaty w tym przedmiocie powinna znajdować uzasadnienie w racjach i przesłankach zawartych w prawie materialnym. Musi zatem wskazywać podstawę prawną nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek związany z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich uprawnień, które wynikają z konkretnych norm prawnych zawartych w ustawie o systemie oświaty lub innych ustawach. Dopiero niewykonanie lub realna groźba niewykonania wskazanego w ustawie obowiązku może prowadzić do odmowy wydania pozytywnej opinii.

Z orzecnictwa sądów administracyjnych wynika, że wiążące dla organu stanowiącego stanowisko kuratora w sprawie likwidacji szkoły lub placówki nie może naruszać samodzielności gminy w zakresie wykonywania jej własnych, obowiązkowych zadań publicznych w dziedzinie oświaty. Przyjmuje się, że kurator oświaty wydając opinię w sprawie likwidacji szkoły lub placówki powinien uwzględnić takie okoliczności jak termin likwidacji szkoły, zapewnienie możliwości kontynuowania nauki, dokonanie stosownych zawiadomień o zamiarze zmiany siedziby szkoły, zapewnienie dzieciom określonego transportu do szkoły. Powinien również ocenić skutki przekształcenia szkoły w kontekście zapewnienia uczniom odpowiednich warunków nauki, wychowania i opieki, uwzględnić regionalną i lokalną politykę oświatową, dostępność edukacji w poszczególnych rejonach. Przesłanki warunkujące wydanie pozytywnej lub negatywnej opinii nie zostały zatem dokładnie określone. Prowadzi to do zarzutów o zbytniej uznaniowości czy też arbitralności działań kuratorów i wpływa negatywnie na relacje pomiędzy kuratorami oświaty a organami prowadzącymi szkołę. Praktyka pokazuje, że przy wydawaniu opinii w sprawie likwidacji szkoły kuratorzy nie badają jedynie kwestii proceduralnych, ale biorą także pod uwagę inne okoliczności. Treść postanowień organów nadzoru pedagogicznego była niejednokrotnie przedmiotem krytyki sądów administracyjnych, które wskazywały na automatyzm w podejmowaniu decyzji, brak dogłębnej analizy racji przedstawianych przez samorząd oraz niewskazywanie motywów, jakimi organ kierował się przy ocenie materiału dowodowego. Nie ulega wątpliwości, że opinie organów sprawujących nadzór pedagogiczny stanowią ważny instrument kształtowania polityki oświatowej państwa. Wzmocnienie roli kuratora oświaty w procesie likwidacji szkół poprzez nadanie ich opiniom charakteru wiążącego było jednym z najbardziej istotnych elementów ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Jak wskazano w uzasadnieniu tej ustawy, w przeszłości zmiany

w sieci szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zmierzały do zastąpienia ich szkołami prowadzonymi przez inne podmioty. Działania takie z reguły były podyktowane głównie względami ekonomicznymi i miały na celu ograniczenie wydatków (w tym omijanie przepisów ustawy – Karta Nauczyciela, m.in. w zakresie gwarancji dotyczących wysokości wynagrodzeń nauczycieli). Rzecznik dostrzega i docenia rolę, jaką pełnią kuratorzy oświaty w kształtowaniu polskiego systemu oświaty. Uważa jednak, że kwestia wydawania opinii w sprawie likwidacji szkół powinna zostać poddana dokładnej analizie po to, aby odpowiednie procedury były przejrzyste, kuratorzy oświaty nie spotykali się z zarzutem przekraczania uprawnień, a współpraca z samorządami przebiegała bardziej harmonijnie.

Rzecznik zwrócił się⁵⁸⁸ do Ministra Edukacji Narodowej o stanowisko. Minister zaznaczył⁵⁸⁹, że wcześniejsze rozwiązania ustawowe ograniczające kompetencje kuratora oświaty negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie systemu oświaty. Niektóre gminy likwidowały szkoły, uzasadniając to koniecznością zmniejszenia wydatków. Pojawiły się gminy, które nie prowadziły szkół lub prowadziły tylko jedną szkołę danego typu, co oznaczało oparcie gminnej oświaty na szkołach prowadzonych przez inne osoby niż jednostka samorządu terytorialnego. To niepożądane zjawisko zostało zauważone także przez Najwyższą Izbę Kontroli. Dlatego też w 2015 r. wprowadzono obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w sprawie likwidacji szkoły lub innej placówki oświatowej. Zamiarem ustawodawcy nie było ingerowanie kuratorów oświaty w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza że działania większości samorządów są uzasadnione i racjonalne. Pokazują to statystyki: w roku szkolnym 2019/2020 prawie 84% likwidacji i przekształceń zaplanowanych przez samorządy zostało pozytywnie zaopiniowanych przez kuratorów oświaty.

3. Wydłużenie czasu trwania egzaminu na biegłego rewidenta jako racjonalne usprawnienie – uwagi do projektowanego rozporządzenia

Jak realizowane są prawa osób z niepełnosprawnościami w czasie egzaminów na biegłego rewidenta?

Opiniując projekt zmiany rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego na biegłych rewidentów, Rzecznik Praw Obywatelskich, że projekt nie został skierowany

⁵⁸⁸ VII.7037.181.2020 z 2 października 2020 r.

⁵⁸⁹ Pismo z 3 grudnia 2020 r.

do konsultacji osób bezpośrednio zainteresowanych, ani przedstawicieli organizacji pozarządowych reprezentujących środowisko osób z niepełnosprawnościami. Wskazana regulacja jest kierowana przede wszystkim do przyszłych kandydatów – osób z niepełnosprawnościami, tym samym trudno uznać za właściwe, aby planowane rozwiązania powstały bez znaczącego udziału organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami.

Proponowane w projekcie wydłużenie czasu trwania egzaminu jest inne niż w przypadku egzaminu na adwokata, radcę prawnego czy notariusza. To mogłoby być potraktowane jako próba różnicowania dostępu osób z niepełnosprawnościami do wykonywania określonych zawodów. Poza możliwością odpowiedniego wydłużenia czasu trwania egzaminu, niezbędnym jest przystosowanie jego formy do potrzeb zdających. Wdrożenie zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych powinno przebiegać przy szerokim udziale organizacji osób z niepełnosprawnościami lub działającymi na ich rzecz.

4. Prawo do otrzymania rzetelnej edukacji seksualnej

Rzecznik przekazał⁵⁹⁰ Marszałkowi Sejmu opinię na temat obywatelskiego projektu ustawy „Stop pedofilii”, który narusza prawo do nauki, wolności wypowiedzi i prawa do ochrony zdrowia.

Chodzi o projekt zmiany Kodeksu karnego, który penalizowałby propagowanie lub pochwalanie podejmowania przez małoletniego obcowania płciowego lub innej czynności seksualnej, poprzez działanie w związku z zajmowaniem stanowiska, wykonywaniem zawodu lub działalności związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub opieką nad nimi albo działając na terenie szkoły lub innego zakładu lub placówki oświatowo-wychowawczej lub opiekuńczej. Choć sam projekt nie wskazuje wprost na penalizację edukacji seksualnej, uzasadnienie nie pozostawia wątpliwości, że jego celem jest w zasadzie zupełne uniemożliwienie przekazywania dzieciom wiedzy na temat rozwoju seksualnego człowieka.

Rzecznik przedstawił zarówno prawno-karną ocenę proponowanych zmian, jak i ich przewidywany skutek w postaci ograniczenia praw i wolności obywatelskich, tj. prawa do nauki, wolności wypowiedzi i prawa do ochrony zdrowia, z których, zgodnie ze standardem międzynarodowym, wynika też prawo do otrzymania rzetelnej edukacji

⁵⁹⁰ XI.800.4.2020 z 14 kwietnia 2020 r.

seksualnej. Odniesiono się także do obecnie obowiązujących przepisów dotyczących edukacji seksualnej oraz badań naukowych udowadniających jej pozytywne skutki. Zarzuty projektodawców wobec edukacji seksualnej, przedstawione w uzasadnieniu projektu, nie zostały poparte żadnymi argumentami naukowymi.

16 kwietnia 2020 r. Sejm odrzucił wniosek o odrzucenie projektu w I czytaniu i skierował projekt do dalszych prac w komisjach.

5. Edukacja antydyskryminacja

Omówienie: Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji.

6. Działania podejmowane w celu zwiększenia świadomości zmian klimatycznych i ich konsekwencji

Omówienie: Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska.

Interwencja ws. kwarantanny dla studentów kształcących się na Ukrainie

Do Rzecznika wpływały skargi studentów-obywateli Polski, którzy studiują w Ukrainie, dotyczące obowiązku poddania się przez nich kwarantannie po powrocie do kraju. Tymczasem obowiązek kwarantanny granicznej nie dotyczył studentów i uczniów pobierających naukę w Rzeczypospolitej Polskiej (§ 3 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁵⁹¹). Zatem studenci z Ukrainy uczący się w Polsce nie musieli odbywać 14-dniowej kwarantanny, zaś Polacy kształcącymi się na uczelniach ukraińskich – musieli

Rzecznik zwrócił się⁵⁹² do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o wskazanie przyczyn odmiennego traktowania studentów. Minister odpowiedział⁵⁹³, że zajmuje się już w porozumieniu z innymi organami zmianami przepisów. Stało się to 2 lipca, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów.

⁵⁹¹ Rozporządzenie z 29 maja 2020 r. (Dz.U. poz. 964 ze zm.).

⁵⁹² Pismo z 9 czerwca 2020 r.

⁵⁹³ Pismo z 8 lipca 2020 r.

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.

W trakcie epidemii w szkołach publicznych trwało nauczanie zdalne. Możliwość realizacji tej formy edukacji wymaga jednak nakładów finansowych – także po stronie uczniów, studentów i ich rodziców – potrzebnych na zakup sprzętu komputerowego i niezbędnych akcesoriów.

Ten stan rzeczy rodzi wątpliwości, czy tego typu obowiązkowa forma nauczania odpowiada konstytucyjnej zasadzie, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna.

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.

Do Rzecznika w okresie objętym informacją nie wpływały skargi wskazujące na problemy z realizacją prawa wynikającego z art. 70 ust. 3 Konstytucji RP.

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. Funkcjonowanie szkół w związku z pandemią COVID-19

Na samym początku pandemii RPO zwrócił uwagę na problemy nauczania zdalnego, których nie da się rozwiązać tylko dzięki niezwyklej mobilizacji nauczycieli i dyrektorów szkół.

Problemy dotyczyły przede wszystkim dostępu do **sprzętu komputerowego** ze stosownym oprogramowaniem oraz **szybkiego internetu**. Większość nauczycieli nie dysponowała służbowymi komputerami, zaś te używane w szkołach są często przestarzałe. Brakowało również wsparcia technicznego w razie ewentualnego niepowodzenia w prowadzeniu lekcji przez internet. Mimo coraz lepszej informatyzacji nie można było zakładać, że każdy uczeń ma w domu sprzęt pozwalający mu na wykonanie zadań zleconych przez nauczyciela. Trudna zwłaszcza była sytuacja rodzin, w których jest kilkoro dzieci i tylko jeden komputer, do tego używany do pracy zdalnej przez rodziców. Wszystko to sprawiało, że równość w dostępie do nauki nie była zapewniona. Oprócz oczekiwanych problemów technicznych pojawiła się także **kwestia ochrony danych osobowych i prawa do prywatności**. Przeniesienie nauki do sieci powinno uwzględniać bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych uczniów.

Rzecznik przedstawił te problemy⁵⁹⁴ Ministrowi Edukacji Narodowej oraz Ministrowi Cyfryzacji.

Minister Cyfryzacji poinformował⁵⁹⁵, że od 2018 r. wdrażana jest Ogólnopolska Sieć Edukacyjna, która ma dać każdej szkole w Polsce dostęp do szybkiego internetu. Do ponad 760 szkół w całej Polsce miały wiosną 2020 r. trafić tzw. Mobilne Pracownie Komputerowe, składające się m.in. z 16 laptopów oraz punktu bezprzewodowego dostępu do internetu OSE. Ponadto resort cyfryzacji przygotował przepisy, pozwalające na centralne zakupy przenośnego sprzętu multimedialnego na rzecz szkół w ramach OSE. W ramach projektu „Zdalna szkoła” ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa od dnia 1 kwietnia 2020 r. gminy i powiaty mogły ubiegać

⁵⁹⁴ VII.7037.45.2020 z 23 marca 2020 r.

⁵⁹⁵ Pismo z 2 kwietnia 2020 r.

się o granty na zakup laptopów, tabletów, komputerów stacjonarnych oraz dostępu do internetu dla uczniów, którzy nie posiadają sprzętu umożliwiającego im realizację zdalnych lekcji.

Minister Edukacji Narodowej poinformował⁵⁹⁶ Rzecznika, że za organizację szkoły, zgodnie z rozporządzeniem Ministra⁵⁹⁷ to dyrektor szkoły ustala, we współpracy z nauczycielami, tygodniowy zakres treści nauczania do zrealizowania na zajęciach. Szkoły otrzymały możliwość decydowania o ewentualnych zmianach zakresu treści nauczania. Natomiast sposób prowadzenia przez nauczycieli poszczególnych zajęć powinien uwzględniać specyfikę pracy zdalnej. Oznacza to, że w miarę możliwości technicznych, i stosownie do wieku uczniów, tylko część zajęć prowadzonych przez nauczycieli powinna odbywać się „na żywo”, natomiast pozostała część zajęć powinna polegać w szczególności na udostępnianiu uczniom przez dostępne platformy i komunikatory odpowiednio przygotowanych materiałów do nauki, i zapewnieniu możliwości konsultacji z nauczycielem. Ponadto resort edukacji wprowadził zmiany umożliwiające m.in. bezpłatne użyczenie uczniom i nauczycielom sprzętu do kształcenia na odległość, zdalne podejmowanie decyzji przez rady pedagogiczne oraz możliwość składania dokumentów zdalnie czy ogłaszania wyników rekrutacji na stronach internetowych szkół. Ministerstwo dodatkowo podjęło, wiele innych działań, które mają na celu wsparcie szkół, m.in. udostępnienie szkołom zintegrowanej platformy edukacyjnej, czy udostępnienie bezpłatnych podręczników w wersji elektronicznej.

Z sygnałów płynących do Biura RPO wynikało, że w szczególnie trudnej sytuacji znajdują się **uczniowie-migranci**, dzieci należące do niektórych mniejszości narodowych i etnicznych oraz uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym **dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami**. Kształcenie w trybie zdalnym często uniemożliwia lub znacznie ogranicza możliwości korzystania ze wsparcia nauczycieli-specjalistów. Do Rzecznika docierają głosy świadczące o faktycznym zawieszaniu kształcenia w trybie nauczania indywidualnego i w ramach zindywidualizowanej ścieżki kształcenia.

Problemy zgłaszali również dyrektorzy i wychowawcy **domów dziecka**, którzy z powodu epidemii COVID-19 zmuszeni byli do sprawowania całodobowej opieki nad dziećmi. Do dotychczasowych zadań dołączyło organizowanie lekcji dla grupy dzieci w różnym wieku oraz z różnymi potrzebami i możliwościami. Wychowawcy w domach dziecka skarżyli się, że sprostanie wymaganiom stawianym przez szkoły nie jest w ich

⁵⁹⁶ Pismo z 9 kwietnia 2020 r.

⁵⁹⁷ Rozporządzenie z 11 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 410).

przypadku realne z powodu nadmiaru obowiązków, braku sprzętu oraz braku kwalifikacji do nauczania. Ponadto, nadal wiele jest domów dziecka, w których brakuje komputerów do nauki, drukarek, kserokopiarek, skanerów. W ocenie dyrektorów domów dziecka brakuje systemowego wsparcia ze strony władz centralnych i samorządowych.

Rzecznik zwrócił się⁵⁹⁸ do Ministra Edukacji Narodowej z pytaniem, czy w resorcie prowadzona jest ewaluacja zdalnej edukacji i jakie są jej wyniki.

Do Rzecznika trafiały również informacje na temat uczniów, którzy w związku z czasowym ograniczeniem pracy szkół i innych placówek oświatowych w czasie trwania epidemii COVID-19 znaleźli się **poza zasięgiem oddziaływania systemu oświaty**. Rzecznik pytał o to⁵⁹⁹ do Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Rzecznik z zaskoczeniem przyjął zawarte w odpowiedzi⁶⁰⁰ MEN stwierdzenie, iż resort ten nie jest organem nadzoru nad działalnością szkół i nie kontroluje realizacji obowiązku szkolnego/nauki. W piśmie tym wyjaśniono, że bez względu na sposób realizacji treści podstawy programowej – w formie zdalnej czy stacjonarnej – nieusprawiedliwiona nieobecność ucznia (szczególnie długotrwała) musi być zgłaszana przez wychowawców klas, aby dyrektor szkoły mógł podjąć stosowne działania w ramach sprawowanej przez niego kontroli realizacji obowiązku szkolnego lub zawiadomić właściwe organy w przypadku obowiązku nauki. Tymczasem w wystąpieniu generalnym do Ministra Edukacji Narodowej Rzecznik wykazał, że pomimo wiedzy na temat nieobecności ucznia działania dyrektorów szkół mogą być utrudnione lub nieskuteczne. Jest to spowodowane m.in. reżimem sanitarnym, niedoborami kadrowymi w szkołach, brakiem stosownych wytycznych dla policji, inną organizacją pracy sądów. Udziału dzieci w zajęciach nie da się zapewnić bez współdziałania różnych organów państwa. Wyrażając ogromne uznanie dla społecznego zaangażowania obywateli w tej dziedzinie, Rzecznik zaznaczył jednak, że odpowiedzialność spoczywa również na Ministrze Edukacji jako tym, który zgodnie z art. 43 Prawa oświatowego koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ VII.7037.45.2020/XI.7036.13.2020 z 24 kwietnia 2020 r.

⁵⁹⁹ VII.7037.45.2020 z 15 maja 2020 r.

⁶⁰⁰ Pismo z 26 maja 2020 r.

⁶⁰¹ VII.7037.45.2020 z 8 czerwca 2020 r.

Minister podtrzymał⁶⁰² stanowisko, że kontrolę spełniania obowiązków edukacyjnych ustawa nakłada na dwa podmioty: dyrektora szkoły i gminę. Wyjaśnił też, że wskazanie podmiotów powołanych do sprawowania kontroli nad realizacją obowiązku szkolnego/nauki nie świadczy o „braku zainteresowania” Ministra Edukacji Narodowej ani o „umniejszeniu swojej roli w kształtowaniu systemu oświaty”. W świetle działań podjętych przez Ministra Edukacji Narodowej, sugerowanie resortowi lekceważenia problemów występujących w związku z wprowadzonym stanem epidemii i edukacją zdalną jest nieuzasadnione.

2. Kształcenie dzieci cudzoziemców i obywateli polskich powracających do kraju

W grudniu 2020 r., już po reorganizacji rządu, Rzecznik pytał nowego Ministra Edukacji i Nauki o krytyczną ocenę NIK sytuacji dzieci cudzoziemców w szkołach.

Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się raportu NIK dokumentu, dotyczącego lat szkolnych 2017/18-2019/20, który ocenia m.in. działania Ministra Edukacji Narodowej w zakresie kształtowania polityki oświatowej wobec o kształceniu dzieci cudzoziemców i obywateli polskich powracających do kraju. Rzecznik zwrócił się⁶⁰³ do Ministra Edukacji i Nauki o odniesienie do raportu i wskazanie, jakie rekomendacje NIK dotychczas zostały wdrożone.

Z analizy NIK wynika, że w latach 2009-2019 liczba szkół dla dzieci i młodzieży, w których uczyli się uczniowie cudzoziemcy, wzrosła z 1571 do 7318, a pomimo to MEN nie planował i nie organizował działań związanych z kształceniem dzieci przybywających z zagranicy. Z informacji NIK wynika, że głównym problemem dla nauczycieli w pracy z uczniami przybywającymi z zagranicy jest zróżnicowany poziom znajomości języka polskiego. Sporym utrudnieniem w pracy dydaktycznej jest brak podręczników do nauki języka polskiego jako języka obcego oraz odpowiednich materiałów edukacyjnych. Powszechnym zjawiskiem w kontrolowanych przez NIK szkołach było nieudzielanie uczniom przybywającym z zagranicy odpowiedniego do ich potrzeb wsparcia psychologicznopedagogicznego w postaci zajęć edukacyjnych i specjalistycznych. Rzecznik odnosząc się również do problemu dyskryminacji dzieci migranckich w szkołach podkreślił, że Polska, zgodnie z wiążącymi ją postanowieniami aktów prawa międzynarodowego zobowiązana jest do zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty

⁶⁰² Pismo z 29 czerwca 2020 r.

⁶⁰³ VII.7037.234.2020 z 3 grudnia 2020 r.

oraz do stworzenia takich warunków, by nauka umożliwiała wszystkim efektywny udział w wolnym społeczeństwie, rozwijać zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami oraz wszystkimi grupami rasowymi i etnicznymi. Rzecznik czeka na odpowiedź.

3. Konieczność zniesienia ograniczenia co do wyboru szkoły przez osoby o specjalnych potrzebach edukacyjnych

Ojciec niesłyszącego ucznia zwrócił RPO uwagę, że dzieci potrzebujące kształcenia specjalnego są objęte rejonizacją – nie mają prawa do nauki poza powiatem, nawet jeśli jest tam szkoła lepiej dostosowana do ich potrzeb.

Wątpliwości Rzecznika – z perspektywy prawa do równego traktowania – wciąż wzbudza przepis art. 127 ust. 13 Prawa oświatowego⁶⁰⁴ („u.p.o.”), zgodnie z którym starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, na wniosek rodziców, zapewnia mu odpowiednią formę kształcenia, uwzględniając rodzaj niepełnosprawności. Zgodnie zaś z ust. 15 tego artykułu, jeżeli powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka nie prowadzi szkoły specjalnej lub ośrodka, o którym mowa w art. 2 pkt 7 u.p.o., odpowiednich ze względu na rodzaj niepełnosprawności, starosta tego powiatu kieruje dziecko do najbliższego powiatu prowadzącego taką szkołę lub ośrodek, który dysponuje wolnymi miejscami.

Ze wskazanych przepisów wynika, że uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, do których w dużej mierze zaliczają się osoby z niepełnosprawnościami, są – w przeciwieństwie do pozostałych uczniów – objęci rejonizacją. Placówki położone dalej niż w najbliższym powiecie od ich miejsca zamieszkania są *de facto* niedostępne dla tej grupy uczniów – jest to brak dostępności na poziomie prawnym oraz bariera systemowa. Ograniczanie osobom z niepełnosprawnościami możliwości wyboru szkoły ponadpodstawowej poprzez prawne narzucanie im korzystania z placówek położonych blisko ich miejsca zamieszkania stoi w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji oraz Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Rzecznik podkreślił, że ograniczenie wynikające z art. 127 ust. 13 i 15 u.p.o. należy rozpatrywać w kategorii postanowień o skutku dyskryminacyjnym, a tym samym jako naruszenie zasady równego dostępu do wykształcenia. Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, osobom z niepełnosprawnościami gwarantuje się prawo do nauki bez

⁶⁰⁴ Ustawa z 14 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2017 poz. 59).

dyskryminacji i na zasadach równych szans. Równość dostępu do wykształcenia oznacza zaś, że każdy powinien mieć jednakową możliwość nauki w szkole każdego szczebla.

Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁵ do Ministra Edukacji Narodowej o analizę przedstawionego problemu. Minister wyjaśnił⁶⁰⁶, że ostateczną decyzję o wyborze formy kształcenia podejmują rodzice dziecka, którzy zgodnie z Konstytucją mają wyłączne prawo do decydowania o swoim dziecku, o ile prawo to nie zostanie im ograniczone lub nie zostaną go pozbawieni. Za zapewnienie kształcenia specjalnego w formie wybranej przez rodzica ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, odpowiada jednostka samorządu terytorialnego właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka. Zdaniem Ministra przepisy prawa oświatowego nie naruszają konstytucyjnej zasady powszechnego i równego dostępu do wykształcenia obywateli. Respektują również prawa uczniów objętych kształceniem specjalnym do edukacji, w tym edukacji włączającej odbywającej się przede wszystkim w szkołach ogólnodostępnych, wynikającej z realizowania przez Polskę postanowień Konwencji praw osób niepełnosprawnych.

Rzecznik nie podziela przedstawionej argumentacji i będzie dążył do zmiany regulacji w tym zakresie.

4. Zasady przyznawania stypendiów na studiach wyższych

Od tego, czy studia trwają pięć czy sześć lat (a jest to normą na uczelniach medycznych), zależy w praktyce prawo do stypendiów. Student medycyny straci zatem prawo do stypendium, jeśli np. z powodu choroby wydłuży naukę o rok. A student prawa w takiej sytuacji to prawo zachowa.

Stypendium socjalne, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomoga, stypendium rektora oraz stypendium ministra przysługują na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich, jednak nie dłużej niż przez okres 6 lat. Tak wynika z art. 93 ust. 2 pkt 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce ograniczenia w zakresie dostępu do świadczeń pomocy materialnej. To oznacza, że studenci studiów pięcioletnich mogą przerwać naukę na rok i nie stracić prawa do stypendium. Studenci studiów, które planowo trwają dłużej niż pięć lat, tj. m.in. studenci medycyny, nawet w przypadku losowego wydłużenia czasu odbywania studiów, nie mają możliwości uzyskania wsparcia materialnego.

⁶⁰⁵ XI.7036.22.2019 z 28 maja 2020 r.

⁶⁰⁶ Pismo z 1 lipca 2020 r.

Zdaniem Rzecznika wprowadzone rozwiązanie nie w pełni służy realizacji celu, jakim jest powiązanie możliwości uzyskania stypendium z terminowym ukończeniem studiów i jednocześnie prowadzi do nieuzasadnionego traktowania studentów w odmienny sposób w zależności od tego, jaki kierunek studiów wybrali. Warto zauważyć, że w świetle obowiązujących przepisów także student kształcący się na studiach pierwszego stopnia trwających 3 lata może wydłużyć okres studiowania i realizować te studia w ciągu 6 lat zachowując jednocześnie możliwość ubiegania się o stypendium. W tym kontekście wątpliwe wydaje się też, by wprowadzone ograniczenie w rzeczywistości przyczyniło się do zdyscyplinowania studentów kształcących się na studiach trwających krócej niż 6 lat.

Rzecznik zwrócił się⁶⁰⁷ do Ministra Edukacji i Nauki o stanowisko. Podkreślił jednocześnie, że w przeszłości Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zapowiadał, że wraz z nowelizacją Prawa o szkolnictwie wyższym zmieni przepisy tak, by uwzględniały potrzebę wydłużenia okresu przysługiwania świadczeń studentom korzystającym z urlopu od zajęć.

Funkcjonowanie szkół wyższych w związku z pandemią COVID-19

By przystąpić do zdalnego egzaminu, studenci są zobowiązani mieć odpowiedni sprzęt, w tym kamerkę internetową, mikrofon czy słuchawki. Uczelnie mają też szczegółowe wymogi co do połączenia internetowego, np. zobowiązują do korzystania z połączenia szerokopasmowego.

Do RPO wpływają skargi na kłopoty w stosowaniu przez uczelnie wyższe art. 76a Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, który reguluje możliwości przeprowadzania egzaminów w formie zdalnej. Skargi kierowane są zarówno przez nauczycieli akademickich, którzy mają wątpliwości co do sposobu organizacji egzaminów, jak i samych studentów.

Pierwszy problem dotyczy zapewnienia dostępu do rozwiązań technicznych umożliwiających zdalne egzaminy. Nie zawsze uwzględniają sytuację studentów, którzy nie posiadają sprzętu i połączenia internetowego o określonych parametrach. Takie regulacje mogą prowadzić do ograniczenia prawa do nauki. Dlatego RPO uznaje za konieczne zapewnienie większego wsparcia studentom, dopuszczenie dogodnych dla nich, elastycznych i jednocześnie bezpiecznych form przystępowania do egzaminów oraz w miarę możliwości umożliwienie im skorzystania ze sprzętu uczelnianego.

Wątpliwości RPO dotyczą także dopuszczalności posługiwania się przez egzaminatorów innymi niż uczelniane platformami internetowymi podczas egzaminów na

⁶⁰⁷ VII.7033.43.2019 z 20 listopada 2020 r.

odległość. Wiele uczelni korzysta z aplikacji opartych na technologii „chmurowych”, w których przetwarzanie danych osobowych odbywa się poza uczelnią. Podczas egzaminów studenci udostępniają do „chmury” nie tylko imię, nazwisko czy numer legitymacji studenckiej, ale także swój wizerunek i głos. A niektóre uczelnie prowadzą weryfikację tożsamości studentów poprzez okazywanie przez nich do kamery internetowej dowodu osobistego – ich dane udostępniane są do „chmury”. Ponadto od studentów nie jest pobierana zgoda na przetwarzanie ich danych osobowych, nie są oni też informowani o liście podmiotów, które będą miały dostęp do ich danych osobowych. Używanie tych technologii budzi szczególne wątpliwości w sytuacji, gdy uczelnia dysponuje wewnętrzną infrastrukturą umożliwiającą egzaminowanie, a mimo to decyduje się na skorzystanie z technologii chmurowej.

Z napływających do RPO skarg wynika też, że niektóre uczelnie nie przewidują zasad archiwizacji nagrań egzaminów. Nie jest więc jasne kto, w jaki sposób, gdzie i przez jaki czas jest zobowiązany do przechowywania egzaminów w formie audiowizualnej.

Rzecznik poprosił Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego⁶⁰⁸ o wskazanie, jak resort wspiera uczelnie w obliczu wyzwania, jakim jest zdalna organizacja egzaminów.

W odpowiedzi⁶⁰⁹ Minister wskazał, że decyzja o wyborze sposobu przeprowadzenia egzaminu/zaliczenia zajęć, a także egzaminu dyplomowego należy do uczelni. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższym przygotowało wytyczne w związku z częściowym przywracaniem działalności uczelni. Przedstawiło też propozycje rozwiązań w zakresie prowadzenia zajęć i egzaminowania na odległość. Wprowadziło też przepisy, dzięki którym w czasie epidemii nie obowiązuje limit dwóch zapomóg w ciągu jednego roku akademickiego. Oznacza to, że student może złożyć wniosek o zapomogę w swojej uczelni za każdym razem, kiedy jego sytuacja życiowa pogorszyła się, np. z powodu utraty źródła dochodu przez niego albo członka jego rodziny. Weryfikacja i określenie kryteriów przyznawania pomocy w tym zakresie jest przeprowadzana przez uczelnie.

Jednocześnie Ministerstwo na bieżąco rozpatruje wnioski uczelni o zwiększenie dotacji na świadczenia dla studentów. Większe środki są przekazywane do tych uczelni, które rzeczywiście wypłacają większą niż dotychczas liczbę zapomóg.

⁶⁰⁸ VII.7033.43.2020 Pismo RPO z 9 czerwca 2020 r.

⁶⁰⁹ Pismo z 30 czerwca 2020 r.

Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych

Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.

1. Utrudnienia związane z pierwszą ewaluacją jakości działalności naukowej

Środowisko naukowe przedstawiało Rzecznikowi problemy z pierwszą ewaluacją jakości działalności naukowej planowaną na 1 stycznia 2021 r.

Od wyników ewaluacji miało zależeć, jaką kategorię naukową otrzyma dana uczelnia. Od tego zaś zależeć miała m.in.: pełnia praw akademickich, wysokość przyznanej subwencji, możliwość prowadzenia kierunków studiów itd.

Zdaniem Rzecznika celowa wydawała się nowelizacja art. 324 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶¹⁰, poprzez wskazanie, że pierwsza ewaluacja obejmuje lata 2019-2020 (zamiast 2017-2018) i rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2023 r. (a nie 1 stycznia 2021 r.).

Przesunięcie okresu ewaluacji pozwoliłoby wziąć pod uwagę okres, w którym wszyscy zainteresowani znają wszystkie kryteria ewaluacji; umożliwiłoby to również dokładne i racjonalne przygotowanie się do tejże ewaluacji oraz zaplanowanie działania w celu uzyskania jak najlepszej oceny. Zapobiegłoby to także ocenie dorobku na podstawie przypadkowego dorobku (tak oceniać można bowiem dorobek za lata 2017-2018, gdy nieznane były kryteria ewaluacji). Ewentualnie zaś, w przypadku nieuwzględnienia powyższej propozycji, Rzecznik postulował przeprowadzenie ewaluacji dotyczącej lat 2017-2018 na zasadach dotychczas obowiązujących.

Do RPO trafiały też wnioski z wątpliwościami dotyczącymi konsekwencji wprowadzonych zmian dla oceny artykułów wieloautorskich, przygotowywanych nierzadko w zespołach interdyscyplinarnych. Naukowcy, podejmując współpracę z innymi autorami, nie byli świadomi, że rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej wprowadzi rozwiązanie, zgodnie z którym przeliczeniowa wartość punktowa wieloautorskiego artykułu naukowego opublikowanego w ostatecznej formie w latach 2017 i 2018 w czasopiśmie naukowym zamieszczonym w wykazie z 2017 r. wynosi 100% całkowitej wartości punktowej tego artykułu naukowego, tylko wtedy, gdy wartość ta wynosi nie mniej niż 30 punktów (§ 34 ust. 3 lit. a rozporządzenia). W przypadku, gdy wartość

⁶¹⁰ Ustawa z 3 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1669).

punktowa czasopisma jest niższa niż 30 punktów, przeliczeniowa wartość punktowa wieloautorskiego artykułu naukowego jest również odpowiednio niższa (§ 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia). Skarżący podnosili, że kryterium to powinno być wprowadzone nie wcześniej niż od 2019 r. Dałoby to naukowcom możliwość podjęcia świadomej decyzji dotyczącej samodzielnego przygotowania publikacji naukowej bądź zaproszenia do udziału w niej innych autorów.

Rzecznik przedstawił te problemy⁶¹¹ Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Minister odpowiedział⁶¹², że nowa ewaluacja stanowi podstawowy element kompleksowej reformy systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Najważniejsze rozwiązania dotyczące ewaluacji zostały przedstawione środowisku naukowemu na Narodowym Kongresie Nauki już we wrześniu 2017 r. Natomiast szczegóły określono w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej z 2019 r.⁶¹³, konsultowanym ze środowiskiem naukowym. Przesunięcie terminu ewaluacji w praktyce oznaczałoby odłożenie wdrożenia całej reformy na kolejne lata.

Autonomia uczelni wyższych a kompetencje Ministra Edukacji i Nauki

Rzecznik zwrócił się do Ministra Edukacji i Nauki w związku z publicznymi zapowiedziami pociągnięcia do odpowiedzialności władz uczelni za sposób organizacji zajęć 28 października 2020 r. (w dniu „Strajku Kobiet”), zapowiedź ograniczenia finansowania uczelni ze środków publicznych czy ingerowanie w kwestię zatrudnienia pracownika Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu.

W ocenie RPO działania te stanowią przykład bezprawnej ingerencji w autonomię uczelni wyższych. Rzecznik podkreślił też, że zgodnie z art. 2 prawa o szkolnictwie wyższym i nauce (PSWN) uczelnie wyższe mają obowiązek nie tylko kształcenia studentów i prowadzenia badań naukowych, ale także kształtowania postaw obywatelskich, tj. m.in. dbania o rozwój odpowiedzialnych, świadomych społecznie, zaangażowanych i myślących samodzielnie studentów.

Z uwagi na to, że minister edukacji i nauki Przemysław Czarnek w publicznych wystąpieniach krytycznie odniósł się także do udziału uczniów w protestach, Rzecznik wskazał, pomimo że do ukończenia 18. roku życia uczniowie pozostają pod władzą rodzicielską, konstytucyjne wolności i prawa przysługują także im. Wynika to z poszanowania godności człowieka, o której stanowi art. 30 Konstytucji RP. Uczniowie

⁶¹¹ BPK.7033.4.2019 z 6 lutego 2020 r.

⁶¹² Pismo z 28 lutego 2020 r.

⁶¹³ Rozporządzenie z 22 lutego 2019 r.

biorący udział w trwających po wyroku TK z 22 października 2020 r., w sprawie K 1/20 protestach korzystają z wolności wyrażania swoich poglądów, o której stanowi art. 54 ust. 1 Konstytucji oraz z wolności, o której mowa w art. 57 Konstytucji.

Lustracja na uczelniach wyższych

Niektórzy naukowcy chcieli brać udział w pracach rad dyscyplin naukowych swoich uczelni, ale kwestionowali obowiązek składania oświadczeń lustracyjnych z tego tytułu.

Osobami pełniącymi funkcje publiczne, które mają obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego, są m.in. osoby będące członkami organu w rozumieniu art. 17 ust. 2 prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990). Chodzi nie tylko o radę uczelni, rektora i senat, ale także o rady dyscyplin uprawnione do nadawania stopni naukowych bądź stopni w zakresie sztuki. Kwestia składu i zasad powoływania członków rad dyscyplin nie jest regulowana przez uczelnie jednolicie. Część uczelni przyjęła rozwiązanie, zgodnie z którym jedynie reprezentacja samodzielnych pracowników naukowych będzie wchodziła w skład rady dyscypliny, inne zaś przyjęły, że w skład tego organu wchodzić będą wszyscy samodzielni pracownicy naukowci. W tym drugim przypadku, obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego spoczywa więc na wszystkich samodzielnych pracownikach naukowych, bez względu na to, czy wyrazili oni wolę pełnienia funkcji organu uczelni. Do Rzecznika wpływały skargi nauczycieli akademickich, którzy chcą brać udział w pracach rad doskonałości, jednocześnie nie chcą jednak poddać się lustracji.

Rzecznik zwrócił się⁶¹⁴ do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o stanowisko.

Minister wskazał⁶¹⁵, że członkowie organu uczelni uprawnionego do nadawania stopnia naukowego albo stopnia w zakresie sztuki, a zatem osoby, które decydują o kierunkach rozwoju nauki oraz postępowaniach awansowych w uczelnianych społecznościach akademickich, reprezentowały nienaganne postawy moralne dając godny przykład studentom, doktorantom i młodej kadrze naukowej. Intencją działań legislacyjnych podejmowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego było nie tylko wykluczenie ze środowiska akademickiego i naukowego osób, które złożyły niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, , ale przede wszystkim wykluczenie osób, które pracowały lub służyły w organach bezpieczeństwa państwa PRL. W ocenie Ministerstwa nie ma powodu do zmiany prawa.

⁶¹⁴ VII.7033.56.2019, pismo RPO z 10 lutego 2020 r.

⁶¹⁵ Pismo z 13 marca 2020 r.

Interwencja Policji na terenie uczelni wyższej

28 listopada 2020 r. podczas protestów w ramach „Strajku Kobiet” protestów, funkcjonariusze Policji weszli na teren Politechniki Warszawskiej i interweniowali tam wobec protestujących z użyciem gazu pieprzowego i palek.

Interwencja ta miała stanowić kontynuację działań podjętych przez policjantów na ulicach miasta i nie została poprzedzona uzyskaniem zezwolenia Rektora Politechniki na wkroczenie na teren uczelni. Funkcjonariusze mieli także nie reagować na żądania opuszczenia terenu Politechniki formułowane przez straż uczelnianą.

Rzecznik zwrócił uwagę Komendanta Stołecznego Policji, że zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 1 PSWN, służby państwowe odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego mogą wkroczyć na teren uczelni, co do zasady, jedynie na wezwanie rektora. Regulacja ta stanowi jedną z ustawowych gwarancji poszanowania chronionej konstytucyjnie autonomii uczelni wyższych. Wkroczenie służb policyjnych z ich własnej inicjatywy na teren uczelni, jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie, dopuszczalne jest jedynie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia ludzkiego lub klęski żywiołowej i wymaga niezwłocznego zawiadomienia rektora (art. 50 ust. 1 pkt 2 i 50 ust. 4 PSWN). Z przekazów medialnych wynika jednak, że okoliczności uzasadniające wkroczenie na teren uczelni bez uzyskiwania uprzedniego zezwolenia rektora nie miały miejsca. Rzecznik zwrócił się do Komendanta o przedstawienie wyjaśnień w sprawie.

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. Domniemanie pochodzenia dziecka z małżeństwa po jego ustaniu lub unieważnieniu

Do Rzecznika zwracają się rodzice dzieci urodzonych już z nowego związku, lecz przed upływem 300 dni od prawomocnego orzeczenia rozwodu. Jak wskazuje jedna z piszących do Rzecznika matek, w takiej sytuacji biologiczny ojciec nie tylko nie może uznać dziecka i nadać mu nazwiska, ale nie może też zasięgać informacji o stanie zdrowia dziecka czy odwiedzać go w szpitalu.

Sytuacje takie, jak się zdaje, nie zostały przewidziane przez ustawodawcę, nie przewidziano bowiem takiego obciążenia systemu sądownictwa, które skutkuje długotrwałością postępowań rozwodowych i o separację, wraz z postępowaniem odwoławczym. Obecne uregulowanie przewiduje, że jeżeli dziecko urodziło się w czasie trwania małżeństwa albo przed upływem 300 dni od jego ustania lub unieważnienia, domniemywa się, że pochodzi ono od męża matki. Domniemanie to może być obalone tylko na skutek powództwa o zaprzeczenie ojcostwa. O ile domniemanie pochodzenia dziecka od męża matki w trakcie faktycznego trwania małżeństwa nie budzi wątpliwości faktycznych i prawnych, o tyle rozszerzenie go na trzysta dni po ustaniu lub unieważnieniu małżeństwa, a nawet po orzeczeniu separacji już tak.

Rzecznik zwrócił się⁶¹⁶ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie prac legislacyjnych, mających na celu uwzględnienie sytuacji rodziców i dzieci, narodzonych w toku długotrwałego postępowania rozwodowego. Minister odpowiedział⁶¹⁷, że sprawa rzeczywiście zasługuje na uwagę. Przy najbliższej nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, zostanie wzięta pod uwagę.

⁶¹⁶ IV.7020.2.2020 z 13 marca 2020 r.

⁶¹⁷ Pismo z 27 marca 2020 r.

2. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego regulacji umożliwiającej przysposobienie osoby pełnoletniej

Prawo nie przewiduje możliwości adopcji osoby, która ukończyła 18 lat. Przez to ojczym, macocha lub dziadkowie nie mogą go adoptować dziecka, które wychowali.

Rzecznik przedstawił ten problem⁶¹⁸ Ministrowi Sprawiedliwości. Wskazał, że rozwiązania, o które mu chodzi, przewiduje prawodawstwo w innych krajach. Również w przeszłości w Polsce takie rozwiązanie było dopuszczalne. Brak możliwości przysposobienia dotyka szczególnie rodziny, które opiekują się osobą z niepełnosprawnością, która zawsze wymagać będzie opieki. Umożliwienie przysposobienia takiej osoby także po uzyskaniu przez nią pełnoletniości, rozwiązywałoby wiele problemów praktycznych, z którymi borykają się te rodziny.

W odpowiedzi Minister wskazał⁶¹⁹, że zmiana przepisów jest niezasadna. Przedstawił obszerną argumentację na poparcie tego stanowiska. Rozważając możliwość przysposobienia osoby pełnoletniej, należy mieć na uwadze podstawową funkcję przysposobienia, którą jest zapewnienie dziecku pozbawionemu środowiska rodzinnego warunków rozwoju społeczno-emocjonalnego analogicznych do tych, jakie panują w rodzinie naturalnej. Trudno przyjąć, by w przypadku przysposobień osób dorosłych główną przesłanką było dobro przysposabianego dziecka. Niewykluczone, że w takim przypadku na plan pierwszy mogą wysuwać się motywy materialne, takie jak chociażby uzyskanie prawa do spadku w przypadku śmierci przysposabiającego, czy też określonych świadczeń wynikających ze stosunku pokrewieństwa.

3. Sytuacja osób pracujących i jednocześnie opiekujących się dziećmi w warunkach pandemii

Rodzice, którzy nie mogą pracować z domu, znaleźli się w pandemii w trudnej sytuacji. Prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego przysługuje za opiekę nad dziećmi jedynie do lat 8.

Większość dzieci w wieku 9 lub 10 lat nie jest na tyle dojrzała, by zorganizować sobie samodzielnie czas w domu, przygotować posiłek, poradzić sobie w razie nieprzewidzianych okoliczności. A nawet jeśli rodzice albo opiekunowie prawni mogą

⁶¹⁸ IV.7023.11.2019 z 10 grudnia 2019 r.

⁶¹⁹ Pismo z 16 stycznia 2020 r.

pracować zdalnie, dodatkowe obciążenie stanowi dla nich przeniesienie ciężaru nauczania ze szkoły na dom.

Tarcze antykryzysowe rozszerzyły krąg osób uprawnionych do dodatkowego zasiłku opiekuńczego o osoby zwolnione od wykonywania pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do ukończenia 18 lat albo orzeczeniem o niepełnosprawności. Rzecznik przypomniał jednak, że nadal pozostaje nierozwiązana kwestia sprawowania opieki nad dziećmi w wieku powyżej 8 lat, które w związku z ograniczeniem pracy szkół i innych placówek oświatowych pozostają w domu. W szczególnie trudnym położeniu znajdują się osoby pracujące samotnie wychowujące dzieci, które do tej pory w razie konieczności mogły skorzystać z pomocy rodziny, niani lub opiekuna.

Rzecznik zwrócił się⁶²⁰ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z apelem o ponowną analizę przyjętych rozwiązań. Minister wyjaśnił⁶²¹, że wiek zdrowego dziecka, w którym wymaga ono opieki ze strony rodziców lub opiekunów prawnych, ustawodawca określił jednoznacznie na 8 lat. Rozważając realizację postulatu podwyższenia wieku dziecka uprawniającego do dodatkowego zasiłku opiekuńczego, należy także uwzględnić stronę finansową proponowanych zmian.

4. Realizacja obowiązku alimentacyjnego, sprawy o kontakty z dziećmi, przysposobienie – w okresie stanu epidemii

W pandemii problem alimentów i wsparcia ekonomicznego dzieci stał się jeszcze bardziej palący.

Rodzice zobowiązani do płacenia alimentów mogą stracić źródło zarobków. Z drugiej strony – może też gwałtownie pogarszać się sytuacja dzieci, jeśli np. rodzic sprawujący opiekę traci pracę. Trzeba więc usprawnić rozpatrywanie sądowych spraw o alimenty (ustanawianie, podwyższanie i obniżanie).

Nie można dopuścić do tego, by dzieci zostały pozbawione należnych im środków na utrzymanie i wychowanie. Rzecznik zwrócił również uwagę na kwestię wykonywania orzeczonych sądowo bądź ugodą kontaktów między dzieckiem a członkiem rodziny. Po

⁶²⁰ VII.7037.52.2020 z 1 kwietnia 2020 r. i 27 sierpnia 2020 r.

⁶²¹ Pismo z 15 września 2020 r.

zamknięciu parków i placów zabaw wiele z tych kontaktów nie może się odbywać w wyznaczony przez sąd sposób

Rzecznik zwrócił się⁶²² do Ministra Sprawiedliwości o włączenia do prac nad kolejną nowelizacją specustawy COVID-19 kwestii kontaktów oraz alimentów i ich egzekucji. Wskazał też, że należałoby rozważyć tymczasowe włączenie orzeczonych już alimentów w zakres wsparcia, które może być pokrywane z przyjętego w procedowanej nowelizacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W kolejnym wystąpieniu – do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Rzecznik podkreślił⁶²³, że uregulowania na czas trwania stanu epidemii wymaga również sprawa **kontaktów transgranicznych** – a konkretnie wyłączenia z obowiązku odbywania kwarantanny, w razie wydania rozporządzenia Rady Ministrów, na podstawie art. 46a i 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, rodziców i dzieci, wykonujących ustalone orzeczeniem sądu lub ugodą sądową kontakty transgraniczne. Ponadto, aktualnym pozostaje postulat szybkiego wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji **tablic alimentacyjnych**. Rozwiązanie takie – właśnie w sytuacji epidemii czy innej klęski żywiołowej – pozwoliłoby na szybką reakcję i zmianę wysokości podstawowych alimentów. Zasadne wydaje się także objęcie katalogiem spraw pilnych **spraw o przysposobienie**, w których postępowanie jest już w fazie końcowej i do jego zakończenia wystarczy przeprowadzenie jednej czy dwóch rozpraw, o co Rzecznik apelował⁶²⁴ w kolejnym wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości.

Na żadne z tych wystąpień Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi. Ponownie zwrócił się⁶²⁵ więc do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie kroków legislacyjnych w opisanych sprawach oraz o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

5. Potrzeba wzmocnienia systemu opieki i urzeczywistnienia prawa rodziców z niepełnosprawnością do wychowywania dzieci

Rodzice z niepełnosprawnościami nie otrzymują odpowiedniej systemowej pomocy. Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje się tym problemem od 2017 r.

Niesienie pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz zabezpieczenie dobra dziecka, to najistotniejsze zadanie

⁶²² IV.510.9.2020 z 1 kwietnia 2020 r.

⁶²³ IV.7021.157.2020 z 28 maja 2020r

⁶²⁴ IV.510.12.2020 z 18 maja 2020r.

⁶²⁵ IV.510.9.2020 z 9 listopada 2020 r.

szeroko rozumianego systemu opieki. Podstawowe akty prawa międzynarodowego gwarantują prawo dziecka do życia w rodzinie. Rezolucje i Rekomendacje Rady Europy dotyczące opieki nad dziećmi wskazują na potrzebę unikania umieszczania dzieci poza rodziną naturalną poprzez wcześniejsze zapewnienie rodzicom wszelkiej możliwej pomocy. W systemie prawa wewnętrznego art. 71 ust. 1 Konstytucji gwarantuje uwzględnienie dobra rodziny w polityce państwa, jak też szczególną pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Z art. 71 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek udzielenia szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka. Tak wyznaczony standard pomocy względem matki z niepełnosprawnością wzmacnia norma art. 69 Konstytucji. Rzecznik wskazał, że osoby z niepełnosprawnościami mają prawo być rodzicami. Mają prawo opiekować się swoimi dziećmi, a ich dzieci mają prawo do przebywania w swojej biologicznej rodzinie. Poszanowanie praw rodziców z niepełnosprawnościami i ich dzieci wymaga wypracowania spójnych systemowo i kompleksowych rozwiązań poprzez stworzenie wyspecjalizowanego systemu wsparcia w celu wyeliminowania barier w wykonywaniu przez rodziców funkcji rodzicielskich.

Rzecznik zwrócił się⁶²⁶ do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych o wzmocnienie systemu opieki i urzeczywistnienia prawa rodziców z niepełnosprawnością (szczególnie samotnych) do wychowywania dzieci.

6. Konieczność uregulowania zasad transgranicznych kontaktów z dziećmi

Ojciec nie mógł wiosną 2020 r. spotykać z córkami mieszkającymi w Słowacji – mimo orzeczonych sądowo kontaktów – bez 14-dniowej kwarantanny po powrocie do Polski.

Do Rzecznika zwracali się z prośbą o interwencję obywatele Polski, których dzieci mieszkają na stałe za granicą i którzy mają sądowo orzeczone kontakty z dziećmi, w tym opiekę naprzemienną. Niestety, od wybuchu epidemii koronawirusa i zamknięcia granic osoby te nie widziały się z dziećmi. Nie mogą bowiem sobie pozwolić na ciągłe przebywanie na kwarantannie, a z tym wiązałyby się wizyty u dzieci oraz dzieci w Polsce.

Na kanwie tych spraw indywidualnych badanych w Biurze RPO ujawnił się problem związany z pewnymi regulacjami zawartymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Wyjątki od obowiązku kwarantanny podczas powrotu do

⁶²⁶ III.502.7.2017 z 22maja 2020 r. i 22 października 2020 r.

kraju, nie obejmują sytuacji transgranicznych kontaktów z dziećmi, orzeczonych prawomocnym orzeczeniem sądu lub ugodą (choć uwzględnia np. uczniów i ich opiekunów oraz studentów przekraczających granicę w celu pobierania nauki).

Rzecznik zwrócił się⁶²⁷ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o zbadanie tej sprawy. W odpowiedzi Minister Zdrowia wyjaśnił⁶²⁸, że dwa tygodnie po piśmie Rzecznika przepisy się zmieniły: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2020 r. zniosło obowiązek odbywania kwarantanny dla przekraczających granicę z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

7. Długotrwałość postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego, objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego

RPO cały czas dostawał skargi od opiekunów dzieci porzuconych przez jedno z rodziców. Fakt, że taki rodzic pracuje legalnie w innym kraju Unii Europejskiej, blokuje im prawo do 500+ i pomocy społecznej.

Mimo kilkukrotnych wystąpień RPO w latach 2016-2019 do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej problem nie jest rozwiązany i skargi od ludzi płyną.

Świadczenia rodzinne i świadczenia wychowawcze mają na celu wsparcie rodzica opiekującego się dzieckiem. W tym kontekście czas odgrywa istotną rolę. Długotrwałość procedowania przy rozpoznawaniu wniosków skutkuje brakiem pomocy finansowej ze strony państwa. Przepisy nie przewidują zaś żadnych wyjątków, które pozwoliłyby na przyznanie tych świadczeń osobie nieaktywnej zawodowo i opiekującej się dzieckiem, o ile inny członek rodziny podlega systemowi zabezpieczenia społecznego w jednym lub kilku państwach członkowskich. Istnieje co prawda możliwość ubiegania się o tymczasowe przyznanie świadczeń w Polsce za okres, w którym instytucja polska nie posiada wszelkich niezbędnych informacji dotyczących uprawnienia do świadczeń w innym państwie, jednakże praktyka taka stosowana jest bardzo rzadko.

Rzecznik zwrócił się⁶²⁹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o ocenę stanu przestrzegania praw osób ubiegających się o wypłatę świadczeń na zasadach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

⁶²⁷ IV.7021.157.2020 z 28 maja 2020 r.

⁶²⁸ Pismo z 22 czerwca 2020 r.

⁶²⁹ III.7064.33.2018 z 25 marca 2020 r.

Minister zapewnił⁶³⁰, że sprawę stale monitoruje i na bieżąco podejmuje są działania systemowe. Minister zaktualizował wytyczne zawierające procedurę współpracy między gminą a wojewodą tak, aby sprawy przekazywane wojewodom zawierały wszelkie niezbędne informacje. Dodatkowo cyfryzacja administracji pozwoliła na uruchomienie elektronicznego kanału przesyłania wniosków o świadczenia, składanych w organach właściwych (a trwały też prace nad przepisami, które wyeliminują papierowe przekazywanie wniosków). Komunikacja odbywająca się przy użyciu poczty portalu Emp@tia, pozwala nie tylko na elektroniczne przekazywanie wniosków, ale również odsyłanie tą samą drogą rozstrzygnięć wojewody – do realizacji przez gminę.

Ponadto, w ramach zmian legislacyjnych zaproponowano m.in.: zniesienie wymogu wcześniejszego uchylecia decyzji przez organ właściwy, gdy wydarzenie powodujące zastosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego miało miejsce w trakcie okresu zasiłkowego, doprecyzowanie, że decyzja wojewody dotyczy tylko okresu, w którym mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, wprowadzanie zasady jak najszybszego załatwiania spraw, w których ustawodawstwo polskie ma zastosowanie na zasadzie pierwszeństwa, a tym samym do załatwienia sprawy nie jest konieczne kontaktowanie się z instytucjami zagranicznymi. Jednocześnie Minister poinformowała, że zarówno w roku 2018, jak i 2019 przekazano wojewodom dodatkowe środki finansowe z rezerw celowych na dodatkowe etaty (wzrost o blisko 8%).

8. Brak rozwiązań prawnych zabezpieczających opiekunów osób niesamodzielnych

Opiekunowie osób niesamodzielnych zostali z dnia na dzień postawieni w pandemii w sytuacji, w której pogodzenie pracy zawodowej z opieką bez dodatkowych rozwiązań systemowych, było niemożliwe.

Do RPO wpływały wnioski osób zaniepokojonych brakiem rozwiązań prawnych zabezpieczających opiekunów osób niesamodzielnych – z niepełnosprawnością oraz starszych, w sytuacji zawieszenia działalności placówek wsparcia dziennego w związku z pandemią koronawirusa. Ich autorzy krytycznie oceniali określone w ustawie⁶³¹ z dnia

⁶³⁰ Pismo z dnia 23 kwietnia 2020 r.

⁶³¹ Ustawa z 2 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374)

2 marca 2020 r. ograniczenie dostępu do dodatkowego zasiłku opiekuńczego tylko w przypadku konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem w wieku do 8. roku życia. Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa przewiduje, że zasiłek opiekuńczy przysługuje z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad zdrowym dzieckiem do ukończenia lat 8., w określonych sytuacjach, chorym dzieckiem w wieku do ukończenia 14 lat oraz innym chorym członkiem rodziny. **Brak jest zatem możliwości uzyskania na ogólnych zasadach zasiłku opiekuńczego w sytuacji zawieszania działalności placówek wsparcia dziennego, gdy członek rodziny nie jest chory.**

Rzecznik zwrócił się⁶³² do Marszałka Sejmu z prośbą o zainicjowanie działań na rzecz pełniejszego zabezpieczenia praw dzieci i ich rodziców oraz opiekunów osób starszych i z niepełnosprawnościami w sytuacji zagrożenia epidemicznego.

W wystąpieniu do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Rzecznik zwrócił⁶³³ uwagę na ograniczenie dostępu do dodatkowego zasiłku opiekuńczego do osób opiekujących się dzieckiem do 8. roku życia. Zwrócił też uwagę na sposób ustalania okresu, na jaki ustalane jest prawo do tego świadczenia. Początkowo okres ten wynosił 14 dni i był regulowany przepisami ustawy. Następnie ustawą z dnia 31 marca 2020 r. wprowadzono upoważnienie dla Rady Ministrów do wydłużenia prawa do dodatkowego zasiłku. Zdaniem Rzecznika optymalnym byłoby przyznanie prawa do tego świadczenia na cały okres zamknięcia placówek sprawujących opiekę nad dzieckiem. Rzecznik zwrócił się do Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec podniesionych kwestii.

Odnosząc się do zaproponowanego rozwiązania polegającego na przyznaniu prawa do świadczenia na cały okres zamknięcia placówek sprawujących opiekę nad dzieckiem Minister zauważył⁶³⁴, że poprzez wprowadzenie art. 4 ust. 3 specustawy w nowym brzmieniu dokonano uelastycznienia długości okresu pobierania dodatkowego zasiłku opiekuńczego, pozostawiając możliwość jego wydłużenia w gestii Rady Ministrów.

Problem ograniczenia w dostępie do dodatkowego zasiłku opiekuńczego oraz zainicjonowana działań legislacyjnych, dotyczących wydłużenia od dnia 25 maja 2020 r. uprawnienia do dodatkowego zasiłku opiekuńczego dla rodziców oraz opiekunów prawnych dzieci do lat 8, w związku z nieprzewidzianym zamknięciem placówek: żłobka,

⁶³² III.7065.53.2020 z 17 marca 2020 r.

⁶³³ III.7065.53.2020 z 24 kwietnia 2020 r.

⁶³⁴ Pismo z 5 maja 2020 r.

przedszkola, szkoły lub klubu dziecięcego z powodu koronawirusa oraz w sytuacji, gdy żłobek czy przedszkole będą otwarte, ale rodzic podejmie decyzję o osobistym sprawowaniu opieki nad dzieckiem został podjęty⁶³⁵ przez Rzecznika w kolejnym wystąpieniu.

Minister poinformował⁶³⁶, że prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego zostało przedłużone do 14 czerwca. Podkreślił także, że liczba dni uprawniających do dodatkowego zasiłku opiekuńczego – wymiar czasowy zasiłku został kilkakrotnie wydłużony przez rząd pomimo tego, iż specustawa z dnia 2 marca 2020 r. w pierwotnym brzmieniu przewidywała powyższy zasiłek jedynie w wymiarze 14 dni. Ponadto poinformował, że trwają prace legislacyjne, by dodatkowy zasiłek opiekuńczy, przysługujący rodzicom w związku z zamknięciem placówek opiekuńczych, został przedłużony do 28 czerwca.

9. Ograniczenia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami

Opiekunowie osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, skarżyli się na bariery w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego.

Najpilniejszą kwestią pozostaje wciąż niewykonany wyrok⁶³⁷ Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. (patrz art. 69: Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami). Rzecznik wskazał ponadto, że 26 czerwca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok⁶³⁸ na mocy którego art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych (u.o.ś.r) w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, uznany został za niezgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału, ograniczenie możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego przez opiekuna, który ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, ale jednocześnie pracy tej nie podejmuje z uwagi na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, stanowi przejaw niewłaściwego zinterpretowania przez ustawodawcę nałożonego nań konstytucyjnego obowiązku wsparcia osób i rodzin

⁶³⁵ Pismo z 22 maja 2020 r.

⁶³⁶ Pismo z 9 czerwca 2020 r.

⁶³⁷ Sygn. akt K 38/13.

⁶³⁸ Sygn. akt SK 2/17.

w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją będzie skutkowało koniecznością poczynienia przez Skarb Państwa znacznych nakładów, które nie zostały ujęte w obowiązującej ustawie budżetowej, dlatego orzekł, że utrata mocy przez art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.o.ś.r. w zakresie, w jakim stanowi on, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, nastąpi po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Ogłoszenie wyroku nastąpiło 8 lipca 2019 r., a zatem z dniem 9 stycznia 2020 r. utracił moc przepis w zakresie, w jakim stanowił, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. W świetle tego wyroku konieczne jest nie tylko wykonanie orzeczenia, ale podjęcie działań na rzecz kompleksowego uregulowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób z niepełnosprawnością uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Rodzina, której członek został dotknięty niepełnosprawnością i wymaga opieki ze strony innego członka rodziny, zmuszonego z tego powodu do rezygnacji z zatrudnienia, potrzebuje szczególnej pomocy ze strony państwa. Świadczenia rodzinne należą do systemu zabezpieczenia społecznego, w którym ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie ustawodawcy daleko idącej swobody regulacyjnej, jednak Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „swoboda władzy ustawodawczej jest [...] ograniczona zasadami i przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązkiem poszanowania chronionych przez te zasady i przepisy wartości. Środowisko opiekunów sprawujących pieczę nad bliskimi niepełnosprawnymi oczekuje kompleksowych i pilnych rozwiązań w obszarze świadczeń opiekuńczych i wyraża głębokie niezadowolenie ze zbyt długiego oczekiwania na opracowanie projektu ustawy eliminującego stan niekonstytucyjności wynikający z wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2014 r. oraz z dnia 26 czerwca 2019 r.

Rzecznik zwrócił się⁶³⁹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie pilnych działań ustawodawczych. Minister poinformował⁶⁴⁰, że aby postulat dotyczący realizacji ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego mógł zostać zrealizowany, niezbędne są zmiany w systemie orzecznictwa o niepełnosprawności. Chodzi o wyodrębnienie

⁶³⁹ III.7064.35.2018 z 22 września 2020 r.

⁶⁴⁰ Pismo z 22 października 2020 r.

spośród osób z niepełnosprawnościami te osoby, które są faktycznie niesamodzielne i bezwzględnie wymagają pomocy opiekuna. Działający pod przewodnictwem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Międzyresortowy Zespół do Spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy opracował projekt ustawy regulującej zakres orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy. Z uwagi na skomplikowany charakter materii, analizuje ją Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych w oparciu o przygotowany projekt. Następnie rekomendacja w sprawie dalszego procedowania projektu zostanie rekomendowana Rządowi.

Rzecznik kontynuując korespondencję w sprawie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad bliskimi członkami rodziny legitymującymi się orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności ponownie zwrócił się⁶⁴¹ do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. W ocenie Rzecznika w świetle wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r. konieczne jest nie tylko wykonanie wskazanego orzeczenia, ale podjęcie działań na rzecz kompleksowego uregulowania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób z niepełnosprawnością uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Z tego względu Rzecznik zwrócił się prośbą o podjęcie pilnych działań ustawodawczych.

⁶⁴¹ Pismo z 27 listopada 2020 r.

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. Uprawnienia macierzyńskie w Wojskach Obrony Terytorialnej

Żołnierka Wojsk Obrony Terytorialnej po zajściu w ciążę została zawieszona w służbie na czas ciąży i na sześć miesięcy po porodzie.

Badane w Biurze RPO sprawy indywidualne ujawniły generalny problem nierównego traktowania kobiet-żołnierzy w zależności od rodzaju pełnionej czynnej służby wojskowej. W jednej ze spraw kobieta – żołnierz Wojsk Obrony Terytorialnej na stanowisku kancelisty w Sekcji Komunikacji Społecznej została zawieszona w pełnieniu służby w okresie ciąży i w okresie sześciu miesięcy po porodzie.

Rzecznik zauważył, że macierzyństwo kobiet znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa. Normy konstytucyjne nakładają więc na Państwo obowiązek stanowienia i stosowania prawa tak, by wspierać macierzyństwo oraz by nie dochodziło do jego zagrożenia w wymiarze społecznym, gospodarczym czy zawodowym.

Tymczasem zgodnie z art. 71 ust. 1b ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁴² żołnierce pełniącej terytorialną służbę wojskową zawiesza się pełnienie tej służby na czas ciąży oraz w okresie sześciu miesięcy po porodzie. Regulacje przewidują zawieszenie, niezależnie od zachowania przez żołnierza obrony terytorialnej, faktycznej zdolności i gotowości do pełnienia służby na wyznaczonym stanowisku. Podkreślenia wymaga, że kobieta w ciąży uznawana jest za czasowo niezdolną do służby niezależnie od swojego stanu zdrowia i specyfiki stanowiska, na którym pełni służbę. Nie wszystkie stanowiska w wojskach obrony terytorialnej wymagają natomiast sprawności fizycznej w równym stopniu jak np. w przypadku wnioskodawczyni, która pełni służbę na stanowisku kancelisty. Rzecznik wskazał, że żołnierki w ciąży, pełniące służbę wojskową innego rodzaju niż służba terytorialna zwalniane są ze służby dopiero w razie uznania we właściwym trybie za czasowo niezdolne do czynnej służby wojskowej ze względu na ciążę. Mając na uwadze wzorce europejskie oraz konstytucyjne, istotne jest, by zakres ochrony przyznanej kobietom w ciąży był adekwatny do jej stanu zdrowia i nie prowadził do

⁶⁴² Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1541, ze zm.).

nieuzasadnionego ograniczenia jej aktywności zawodowej i społecznej oraz pogorszenia sytuacji ekonomicznej. Za uzasadnioną należy więc uznać rezygnację z obligatoryjnego zawieszenia służby terytorialnej żołnierza – kobiety w ciąży oraz umożliwienie jej dalszego pełnienia służby (z możliwością przeniesienia na odpowiednie do jej stanu stanowisko służbowe) oraz uzależnienie dalszego jej pełnienia od zgody właściwej komisji lekarskiej.

Rzecznik zwrócił się⁶⁴³ do Ministra Obrony Narodowej o zmianę opisanego stanu rzeczy. Minister odpowiedział⁶⁴⁴, że poruszone przez Rzecznika przypadki kobiet żołnierzy pełniących służbę w Wojskach Obrony Terytorialnej są istotne dla całego spektrum wojskowej służby kobiet. Zagadnienia te wymagają podjęcia pilnej i dogłębnej analizy oraz wypracowania rozsądnego rozwiązania. Należy zapewnić równowagę pomiędzy dobrem służby wojskowej, zabezpieczeniem potrzeb kobiet żołnierzy OT, wynikających zarówno z niezbywalnych praw obywatelskich, jak i pozostałych uregulowań prawnych. Dlatego też po wewnątrzresortowym wypracowaniu propozycji zmian przepisów, prawdopodobnie zostanie podjęta stosowna inicjatywa ustawodawcza w celu (choćby częściowej) zmiany sytuacji, opisanej w piśmie Rzecznika.

2. Konieczność zapewnienia realnej dostępności do domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży – ofiar przemocy

Powiaty nie gwarantują odpowiedniego wsparcia potrzebującym schronienia matkom z dziećmi oraz kobietom w ciąży.

Na konieczność poprawy stanu przestrzegania praw osób doświadczających przemocy w bliskich relacjach Rzecznik wskazywał kilkakrotnie, sygnalizując m.in. problemy związane z ograniczeniami w dostępie do miejsc bezpiecznego schronienia. Mimo upływu lat, kwestie te jednak wciąż pozostają nierozwiązane. Standard podstawowych usług świadczonych przez domy dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży określa rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży⁶⁴⁵. W procesie zapewnienia schronienia kobietom -ofiaram przemocy domowej (matkom z dziećmi i kobietom w ciąży) najistotniejszą rolę

⁶⁴³ BPK.801.1.2019 z 7 kwietnia 2020 r.

⁶⁴⁴ Pismo z 19 maja 2020 r.

⁶⁴⁵ Rozporządzenie z 8 marca 2005 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 418).

odgrywają powiaty (zgodnie z art. 19 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej⁶⁴⁶ zobowiązane są do prowadzenia domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży).

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2016–2019 sprawdziła, jak samorządy powiatowe realizują to zadanie. Wyniki kontroli wskazują, iż 95% jednostek samorządu terytorialnego nie realizowało zadania w sposób prawidłowy. Rzecznik podziela ocenę, wyrażoną w opublikowanej w maju 2020 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli Informacji „Wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży”, iż działania większości samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nie zapewniły odpowiedniego wsparcia potrzebującym schronienia matkom z małoletnimi dziećmi oraz kobietom w ciąży. W opinii Rzecznika konieczna jest systemowa analiza dostępu do placówek dla matek z dziećmi i kobiet w ciąży (także w zakresie dostępności placówek dla osób z niepełnosprawnościami) w celu oszacowania skali i przyczyn aktualnego stanu, prowadzącego w istocie do ograniczeń w uzyskaniu pomocy przez osoby potrzebujące.

Rzecznik zwrócił się⁶⁴⁷ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o przedstawienie stanowiska. Poinformowano go⁶⁴⁸, że rozważony zostanie wniosek dotyczący utworzenia stosownego rejestru przedmiotowych placówek.

3. Przypadki obniżania zasiłków macierzyńskich na skutek stosowania tarczy antykryzysowej

RPO dostawał skargi dotyczące obniżania zasiłków chorobowych i macierzyńskich na skutek stosowania tarczy antykryzysowej.

Pracodawcy, którzy korzystali z rozwiązań tzw. tarczy antykryzysowej w celu uzyskania dofinansowania do wynagrodzeń i składek ZUS z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, obniżali wymiar czasu pracy pracowników (maksymalnie 20%, nie więcej niż do 0,5 etatu, przy zachowaniu przynajmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy). Tymczasem podstawę wymiaru zasiłku chorobowego stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc, w którym powstała niezdolność do pracy. Skarżący podnosili, że w wyniku stosowania przepisów z tarczy wysokość zasiłku

⁶⁴⁶ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.).

⁶⁴⁷ III.518.15.2020 z 14 lipca 2020 r.

⁶⁴⁸ Pismo z 24 lipca 2020 r.

obniża się. Uwagę zwracały na to także kobiety w ciąży, które przebywały na zwolnieniu lekarskim, a następnie bez dnia przerwy udały się na urlop macierzyński.

Rzecznik zwrócił się⁶⁴⁹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. Minister wyjaśnił⁶⁵⁰, że trwają prace legislacyjne dotyczące zmiany zasad ustalania podstawy wymiaru świadczeń z ubezpieczenia chorobowego w przypadku zmiany wymiaru czasu pracy, wynikającej z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych..

W ustawie z dnia 7 października 2020 r. (o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19)⁶⁵¹, zostały zmienione zasady ustalania podstawy zasiłków pracowników, którym pracodawcy w okresie pobieranego zasiłku obniżyli wymiar czasu pracy lub wprowadzili mniej korzystne warunki zatrudnienia z powodu COVID-19. W sytuacji, gdy obniżenie wymiaru czasu pracy nastąpiło w okresie wcześniej pobieranego zasiłku oraz między okresami pobierania wcześniejszego i kolejnego zasiłku nie było przerwy (albo przerwa była krótsza niż trzy miesiące kalendarzowe), podstawa wymiaru zasiłku nie uwzględnia obniżonego wymiaru czasu pracy. Ponadto 19 listopada 2020 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Ustawa reguluje m.in. kwestię ustalania podstawy zasiłków chorobowych pracowników, których niezdolność do pracy wystąpiła w okresie ciąży po obniżeniu wymiaru czasu pracy. Zgodnie z przyjętymi zmianami, przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego przypadającego w okresie ciąży oraz zasiłku macierzyńskiego nie będzie uwzględniany okres obniżonego wymiaru czasu pracy lub mniej korzystne warunki zatrudnienia. Przeliczenie podstawy wymiaru świadczeń już ustalonych będzie następowało na wniosek świadczeniobiorcy.

⁶⁴⁹ III.7066.285.2020 z 18 sierpnia 2020 r.

⁶⁵⁰ Pismo z 15 września 2020 r.

⁶⁵¹ Dz.U z 2020 r. poz. 1747.

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. Problemy z realizacją procedury adopcji zagranicznych

Ze skarg obywateli wynika, że procedury poprzedzające decyzję sądu o zgodzie na adopcję dziecka przez osoby spoza Polski, niewystarczająco chronią interes dzieci.

Realizacja procedury adopcji zagranicznej musi się zawsze odbywać z poszanowaniem generalnej zasady dobra dziecka, zasady nierozdzielania rodzeństw oraz zasady pierwszeństwa adopcji krajowej. Sygnalizowane w 2017 r. Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wspólnie przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka problemy nie zostały jednak rozwiązane, ponieważ prace nad rządowym projektem nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶⁵², zostały przerwane z końcem kadencji Sejmu w 2019 r. Rzecznik wskazuje więc, jak jego zdaniem należałoby tę ustawę poprawić.

Kluczowe znaczenie ma kształt przepisów prawnych, w oparciu o które działają organy w ramach tzw. procedury przedsądowej. A zakresie informacji o **rodzeństwie dziecka** pozbawionego pieczy biologicznych rodziców przepis art. 38a ustawy poza formalnym nałożeniem na powiatowe centrum pomocy rodzinie oraz organizatora rodzinnej pieczy zastępczej obowiązku gromadzenia i przekazywania informacji o rodzeństwie w żaden sposób nie precyzuje zakresu tych informacji oraz obowiązku i terminu ich aktualizacji. Ustawodawca nie wskazał także formy w jakiej powyższe informacje będą przekazywane. Na tle art. 38a ustawy powstają także istotne wątpliwości dotyczące jego realizacji. Uprawniony do otrzymania informacji organ nie dysponuje instrumentami o charakterze egzekucyjnym pozwalającymi na domaganie się realizacji przysługującego mu prawa. Sytuacja taka będzie szczególnie niekorzystna wówczas, gdy

⁶⁵² Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1111, ze zm.).

powiat nadzorujący działania podmiotów nieprzekazujących informacji będzie tego typu zachowania aprobował, a przynajmniej nie będzie wyciągał żadnych konsekwencji formalnych. Może to z kolei prowadzić do istotnych **braków w dokumentacji dziecka**, co z kolei stwarza poważne zagrożenie rozdzielenia rodzeństwa, szczególnie gdy dzieci w różnym czasie trafiają do pieczy zastępczej oraz gdy dzieli je spora różnica wieku. Analogiczny problem jawi się na tle art. 139a ust. 1 pkt 6 ustawy, który odnosi się do przekazywania właściwemu ośrodkowi adopcyjnemu informacji i dokumentacji, o których mowa w art. 38a. W tym przypadku istotne dane o rodzeństwie dziecka mogą nie zostać zgromadzone i wpisane do Karty Dziecka, która, zgodnie z art. 164a., powinna zawierać informacje dotyczące sytuacji prawnej oraz aktualnego miejsca pobytu rodzeństwa dziecka, a także informacje, czy rodzeństwo zostało zgłoszone do przysposobienia.

Zdaniem Rzecznika doprecyzowania wymaga art. 139a ust. 1 pkt 3: osoby odpowiedzialne za dziecko (organizator rodzinnej pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego) sporządzając opinię **o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą kraju zamieszkania** dziecka nie musi obecnie uzyskać formalnego rozstrzygnięcia/informacji, że sytuacji dziecka nie da się unormować w kraju.

W opinii Rzecznika trzeba też wprowadzić regulację umożliwiającą pozyskanie **wiedzy o polskich dzieciach adoptowanych za granicę**. Informacje o braku poszanowania dobra dzieci zamieszkujących poza granicami Polski wskutek przysposobienia międzynarodowego muszą niepokoić, ale jednocześnie winny stanowić bodziec do podjęcia szerszej międzyresortowej debaty w tym obszarze.

Rzecznik zwrócił się⁶⁵³ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o informację o planowanych pracach legislacyjnych na rzecz poprawy funkcjonowania systemu adopcyjnego oraz skuteczniejszego zabezpieczenia praw dzieci w procedurze adopcyjnej. Minister odpowiedział⁶⁵⁴, że trwają prace wstępne nad nowym projektem nowelizacji ustawy. Rzecznik przedstawił⁶⁵⁵ Ministrowi opinię w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw.

⁶⁵³ III.552.4.2017 z 27 lutego 2020 r.

⁶⁵⁴ Pismo z 13 marca 2020 r.

⁶⁵⁵ III.022.1.2020 z 6 listopada 2020 r.

2. Niewykonywanie przez zobowiązanych obowiązku alimentacyjnego

Mając na uwadze dobro dzieci, RPO upomina się o wprowadzenie systemu alimentów „natychmiastowych”.

Rzecznik zwracał się z tym wielokrotnie do Ministra Sprawiedliwości. Rozwiązaniem części problemów dzieci może być wprowadzenie tzw. alimentów „natychmiastowych”, wyliczanych na podstawie średniej płacy w kraju i liczby dzieci w rodzinie (bez konieczności prowadzenia długich sporów sądowych między rodzicami). Niestety, prace nad przygotowanym w Ministerstwie projektem zostały przerwane w związku z końcem kadencji parlamentu w 2019 r. Rzecznik zwrócił się więc na początku 2020 r.⁶⁵⁶ do Ministra Sprawiedliwości o informacje, czy prowadzi prace nad nowym projektem. Został zapewniony⁶⁵⁷, że projekt – „z uwagi na doniosłość projektowanych zmian”- będzie przedmiotem ponownego opracowania. W Departamencie Spraw Rodzinnych i Nieletnich toczą się prace analityczne.

3. Reprezentowanie dziecka w sprawie o uchylenie obowiązku alimentacyjnego

W sporze rodziców o alimenty, który trafił do Sądu Najwyższego, RPO przedstawił stanowisko, że kiedy między rodzicami zachodzi konflikt interesów, to dziecko – zgodnie z nadrzędną zasadą jego dobra – powinien reprezentować kurator.

Rzecznik zgłosił⁶⁵⁸ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego obowiązku alimentacyjnego i przedstawił następujące stanowisko: „w sprawie o uchylenie skonkretyzowanego obowiązku alimentacyjnego z powództwa rodzica, który na podstawie prawomocnego postanowienia sądu opiekuńczego przejął wykonywanie pieczy nad małoletnim dzieckiem, występującym w charakterze strony pozwanej, zgodnie z dyspozycją art. 98 § 2 pkt 2 k.r.o. w zw. z art. 99 k.r.o. małoletni wierzyciel alimentacyjny winien być reprezentowany przez kuratora ustanowionego przez sąd opiekuńczy”.

Rzecznik zauważył, że w sprawach takich, jak przedmiotowa pomiędzy rodzicami zachodzi konflikt interesów. Polega on na tym, że matka małoletnich jest zainteresowana utrzymaniem orzeczonego na 20 czerwca 2016 r. terminu wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego, mimo że nie jest obecnie przedstawicielką ustawową małoletnich i nie

⁶⁵⁶ IV.7022.20.2016 z 19 marca 2020 r.

⁶⁵⁷ Pismo z 24 marca 2020 r.

⁶⁵⁸ IV.510.18.2020 z 19 czerwca 2020 r., sygn. akt III CZP 91/19.

sprawowała nad nimi pieczy już od 23 października 2015 r. Z kolei ojciec małoletnich jest zainteresowany doprowadzeniem do zmiany tego terminu, jako że w przeciwnym razie egzekucja alimentów za okres listopad 2015 – maj 2016 będzie miała podstawy prawne. Tym samym każde z rodziców reprezentuje w sprawie swoje finansowe interesy, niepokrywające się z najlepszym interesem dzieci, które każde z nich chce reprezentować. Zdaniem Rzecznika w okolicznościach procesowych zbliżonych do tych, które wystąpiły w niniejszej sprawie, konieczne jest zapewnienie reprezentacji dziecku w postaci niezależnego przedstawiciela i wyłączenie reprezentacji w postaci skonfliktowanych i zmieniających swe role procesowe rodziców. Przedstawicielem takim jest niewątpliwie kurator, ustanowiony dla dziecka w trybie art. 99 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Sąd Najwyższy podjął⁶⁵⁹ uchwałę zbieżną w całości ze stanowiskiem Rzecznika pomimo negatywnego stanowiska Prokuratora Generalnego, uważającego, że zagadnienie nie budzi poważnych wątpliwości prawnych i nie wymaga rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy.

4. Funkcjonowanie pieczy zastępczej w czasie pandemii COVID-19

Opiekunowie zastępczy mieli w pandemii obawy związane z przyjmowaniem kolejnych dzieci do rodzin i placówek, z uwagi na realne zagrożenie zdrowotne opiekunów i wychowanków.

Do Rzecznika docierały niepokojące sygnały o problemach w funkcjonowaniu pieczy zastępczej w czasie pandemii COVID-19. Do rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i placówek wciąż trafiały dzieci, także w trybie interwencyjnym, a jednostki pieczy realizowały swoje zadania w normalnym trybie. Przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, a także innych aktów prawnych wydanych w związku z pandemią, nie wstrzymały realizacji orzeczeń o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. Brakowało jakichkolwiek mechanizmów pozwalających na weryfikację, czy przyjmowane w stanie epidemii dzieci nie miały wcześniej kontaktu z osobami z grupy ryzyka. Rzecznik podkreślił, że dobro dziecka jest nadrzędną zasadą wszystkich regulacji prawnych, a stan epidemii w żadnym razie nie może powodować, że w sytuacji zagrożenia dobra dziecka, pozostanie ono bez wsparcia. Dlatego należy stworzyć takie procedury, aby

⁶⁵⁹ Uchwała SN z dnia 9 października 2020r., sygn. akt III CZP 91/19.

jednostki pieczy zastępczej w ogłoszonym stanie epidemii mogły wykonywać swoje zadania w sposób jak najbardziej bezpieczny i niezakłócony.

Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁰ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o niezwłoczne podjęcie działań na rzecz wsparcia instytucji pieczy zastępczej i zabezpieczenia dobra dzieci. Minister odpowiedział⁶⁶¹, że jego resort za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przekazał wojewodom instrukcję dotyczącą organizacji pracy w warunkach epidemii COVID-19, skierowaną do podmiotów pieczy zastępczej. Zawarte w niej zalecenia dotyczą m.in. zobowiązania placówek opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka do przejęcia funkcji opiekuńczo-wychowawczej przez w stosunku do swoich wychowanków w przypadku zawieszenia działalności młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych. Placówki te są również zobowiązane do zachowania wszelkich zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia wprowadzanych w związku z ograniczeniem rozprzestrzeniania się epidemii koronawirusa w stosunku do wychowanków.

5. Sytuacja dzieci oczekujących na adopcję

W pandemii stanęły sądy, co miało wpływ na los dzieci czekających na adopcję. W niektórych przypadkach do przeprowadzenia adopcji konieczna była już tylko jedna rozprawa. Niestety, postępowania adopcyjne nie znalazły się w kategorii spraw pilnych.

Rzecznik zwracał się do resortu sprawiedliwości w sprawach związanych z epidemią koronawirusa, a dotyczących zagadnień z zakresu prawa rodzinnego: pismem z 1 kwietnia 2020 r. wskazywał m.in. potrzebę wprowadzenia spraw alimentacyjnych oraz spraw o kontakty i ich wykonywanie do katalogu spraw pilnych, określonego w art. 14a ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Wystąpienie to zostało ponowione 28 kwietnia. Rzecznik odpowiedzi nie dostał.

Tymczasem pojawił się kolejny problem. Jak wskazało Stowarzyszenie na Rzecz Leczenia Niepłodności i Wspierania Adopcji „Nasz Bocian”, „zakończenie wielu spośród

⁶⁶⁰ III.554.5.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

⁶⁶¹ Pismo z 24 kwietnia 2020 r.

toczących się postępowań adopcyjnych wymaga zaledwie jednej rozprawy, która mogłaby odbyć się w obecności minimalnej, niezbędnej ilości uczestników, z zachowaniem wszelkich środków ostrożności. Tymczasem w zaistniałej sytuacji posiedzenia takie nie są zwoływane, z uwagi na brak ich kwalifikacji jako sprawy pilne”.

Rzecznik nie dysponował danymi wskazującymi, jak duża jest liczba takich spraw, jak wiele dzieci daremnie oczekuje na uregulowanie ich sytuacji prawnej poprzez orzeczenie przysposobienia. Nie dysponował również danymi, pozwalającymi na sprawdzenie, jak wiele z takich spraw zostaje w praktyce objętych możliwością, zawartą w ust. 9 art. 14a ustawy z 2 marca 2020 r., a pozwalającą prezesowi właściwego sądu zarządzić rozpoznanie każdej sprawy jako pilnej, jeżeli jej nierozpoznanie mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego, albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną, a także gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. Niemniej Rzecznik zwrócił się⁶⁶² do Ministra Sprawiedliwości o poprawienie sytuacji tych dzieci w procesie adopcji. Także na to wystąpienie nie dostał odpowiedzi.

6. Piecza zastępcza

W Polsce jest za mało rodzin zastępczych, wobec czego małe dzieci trafiają do placówek instytucjonalnych.

W lipcu 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała Informację o wynikach kontroli „Opieka nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych”. Dotyczyła funkcjonowania systemu zapewnienia opieki dzieciom, które znalazły się w sytuacji kryzysowej i zostały odebrane z pieczy rodzinnej w trybie interwencyjnym z powodu zagrożenia zdrowia, a nawet życia.

Rzecznik podziela wyrażoną w Informacji ocenę, iż system opieki nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych funkcjonuje w sposób naruszający ustawowe prawo dzieci do stabilnego środowiska wychowawczego. Ze skarg do RPO wynika, że ustawa o wspieraniu rodziny zawiera luki, które utrudniają funkcjonowanie rodzin zastępczych. Na przykład rodzina zastępcza ma prawo – na podstawie art. 83 ust. 3a ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶⁶³ – do uzyskania wsparcia na mieszkanie. Ale przyznanie go zależy nie tylko od liczby dzieci w rodzinie, ale i od opinii

⁶⁶² IV.510.12.2020 z 19 maja 2020 r.

⁶⁶³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 821).

organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Ustawodawca nie określa jednak elementów tej opinii oraz kryterium, którym powinien kierować się organizator rodzinnej pieczy zastępczej przy jej wydawaniu. Wątpliwości Rzecznika potwierdziły informacje z urzędów wojewódzkich: organizatorzy pieczy zastępczej za kryterium przyznania świadczenia mieszkaniowego przyjmowali np. nieprzekroczenie pewnego progu dochodowego, a także odpowiedniego udziału poniesionych wydatków w stosunku do ogólnych przychodów rodziny zastępczej zawodowej. Taka praktyka powoduje, że świadczenia dla rodziny zastępczej przyjmują charakter wsparcia socjalnego, a państwo powinno gwarantować rozwiązania stymulujące rodziny zastępcze, w szczególności zawodowe, do podejmowania się trudu wychowania dzieci, nad którymi rodzice nie sprawują bezpośredniej pieczy.

Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁴ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. Minister wyjaśnił⁶⁶⁵, że przygotował projekt nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, który w dniu 6 listopada 2018 r. został przyjęty przez Radę Ministrów, ale uległ dyskontynuacji po zakończeniu kadencji Sejmu w 2019 r. Projekt zawierał rozwiązania, które w wielu miejscach są zbieżne z postulatami NIK. Zakładał bowiem utworzenie rejestru centralnego miejsc w pieczy zastępczej, który miał służyć jednostkom organizacyjnym wspierania rodziny do lepszej organizacji pieczy zastępczej i zgodnego z dobrem dziecka poszukiwania wolnych miejsc w pieczy zastępczej na terenie całej Polski przez sąd rodzinny. Przewidywał też wydawanie standardów dotyczących wspierania rodziny, tworzenia, funkcjonowania i likwidowania rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz organizacji i prowadzenia ośrodków adopcyjnych. Minister za nieprawidłową uznał sytuację, gdy powiat uchyla się od obowiązku ustawowego i każdorazowo umieszcza osoby wymagające wsparcia w placówkach prowadzonych przez inne samorządy. W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej trwają analizy dotyczące funkcjonowania tych jednostek, których efektem będą decyzje dotyczące kierunku zmian przepisów w tym zakresie, w tym zmiany wskazanego powyżej rozporządzenia.

Rzecznik przedstawił Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej opinię w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw⁶⁶⁶.

⁶⁶⁴ III.554.12.2020 z 1 września 2020 r.

⁶⁶⁵ Pismo z 14 września 2020 r.

⁶⁶⁶ III.022.1.2020 z 6 listopada 2020 r.

7. Wpisywanie osób nieletnich do tzw. rejestru pedofili

17-latek trafił do Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, choć sąd dla nieletnich za jego czyn zastosował upomnienie, najłagodniejszy środek wychowawczy.

W 2019 r. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o uzupełnienie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniu przestępczością na tle seksualnym o przepis, który nakładałby na sąd obowiązek orzekania nie tylko o nieumieszczaniu danych osoby, w stosunku do której zapada orzeczenie (chodziło przede wszystkim o osoby nieletnie, co do których sąd rodzinny orzeka na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach nieletnich), ale także i o pozytywnym rozstrzygnięciu, tj. o umieszczeniu takich danych w rejestrze. Brak takiego uregulowania powoduje, że nieletni nie z orzeczenia sądu, a dopiero z zawiadomienia z Ministerstwa Sprawiedliwości dowiadują się, że zostali wpisani do rejestru. Nie mogą odwołać się, ponieważ brak jest w tym zakresie rozstrzygnięcia w orzeczeniu sądu (wpis następuje z urzędu z mocy samego prawa), a chodzi o sprawy o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia dobra dziecka.

Ponieważ Minister Sprawiedliwości nie odpowiedział na to wystąpienie (jak również na inne dotyczące tzw. rejestru pedofili), Rzecznik zwrócił się⁶⁶⁷ do Prezesa Rady Ministrów o spowodowanie, aby resort sprawiedliwości zajął stanowisko w tej ważnej sprawie. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zobowiązała⁶⁶⁸ Ministra Sprawiedliwości do udzielenia odpowiedzi Rzecznikowi, odpowiedź taka dotąd nie została udzielona.

⁶⁶⁷ IV.550.1.2019 z 27 stycznia 2020 r.

⁶⁶⁸ Pismo z 31 stycznia 2020r.

Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury

Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury.

1. Ochrona zabytku w czasie trwania postępowania o wpis do rejestru

Właściciele zabytkowych obiektów skarżyli się, że nie mogą prowadzić przy nich żadnych prac w trakcie postępowania o wpis do rejestru zabytków.

W ocenie Rzecznika ochrona zabytków znajduje uzasadnienie na gruncie konstytucyjnym, nie tylko jako obowiązek organów państwa strzeżenia dziedzictwa narodowego oraz element zapewnienia porządku publicznego, lecz również jako realizacja wolności do korzystania z dóbr kultury. Ochrona ta oznacza także ograniczenie konstytucyjnego prawa własności, dlatego powinna być dokonywana w sposób zgodny z postanowieniami Konstytucji, a zatem również z zasadą proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń. Ingerencja w sferę prawa własności, nawet w przypadku uzasadnienia jej takimi przesłankami, jak ochrona dziedzictwa narodowego oraz porządku publicznego, nie może być nadmierna. Tymczasem wynikająca z dodanego w 2017 r. art. 10a ustawy o ochronie zabytków⁶⁶⁹ regulacja wydaje się w sposób nieproporcjonalny wkraczać w konstytucyjnie chronioną sferę prawa własności. Przepis ten zakazuje prowadzenia wszelkich prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych (także tych objętych pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem) i podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku – od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wpisu zabytku do rejestru do dnia, w którym decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna. Nie dopuszcza się tu żadnych wyjątków.

Zdaniem Rzecznika ochrona zabytku także w okresie trwania postępowania o wpis do rejestru jest konieczna. Zastrzeżenia w tym przedmiocie wynikają natomiast z nadania jej charakteru absolutnego. Ustawa bowiem nie wskazuje żadnych instrumentów, jakie właściciel mógłby wykorzystać, aby uzyskać możliwość legalnego prowadzenia np. koniecznych prac konserwatorskich. W sytuacji długotrwałego postępowania, co może wynikać ze złożoności sprawy, zakaz prowadzenia prac konserwatorskich, w przypadku np. zdarzeń losowych bądź zabytków będących w złym stanie technicznym, może skutkować pogorszeniem jego stanu.

⁶⁶⁹ Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 282).

Kontynuując korespondencję z roku poprzedniego⁶⁷⁰ Rzecznik zwrócił się⁶⁷¹ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o rozważenie tych zastrzeżeń. Ponieważ zaś w kolejnym piśmie resort kultury poprosił⁶⁷² o przekazanie mu skarg, Rzecznik wyjaśnił⁶⁷³, że zarzuty natury konstytucyjnej nie wymagają analizy konkretnych przypadków. Istotą problemu jest charakter ochrony tymczasowej zabytku, która jest bardziej rygorystyczna dla właściciela lub innego dysponenta zabytku, aniżeli wpis zabytku do rejestru. Pomimo kolejnego monitu⁶⁷⁴ Rzecznik nie uzyskał do tej pory odpowiedzi.

2. Wsparcie dla branży filmowej w związku z zamknięciem kin

Wsparcie dla branży filmowej wypłacanym przez Polski Instytut Sztuki Filmowej po zamknięciu kin nie zostały objęte sieci prowadzące kina wielosalowe.

Zrzeszające duże sieci kinowe Polskie Stowarzyszenie Nowe Kina skierowało w tej sprawie apel do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Rzecznik zdaje sobie sprawę, że możliwości finansowe państwa są ograniczone, zwłaszcza w bezprecedensowo trudnej sytuacji spowodowanej pandemią koronawirusa. Zrozumiałe są również przesłanki przemawiające za przyznaniem wsparcia w pierwszej kolejności małym kinom studyjnym z uwagi na ich istotną rolę w krzewieniu kultury filmowej i ograniczone możliwości finansowe. Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że sieci kin wielosalowych również mają ogromne znaczenie dla dostępności kultury w Polsce. Są również jedną z branż najbardziej dotkniętych skutkami pandemii. Stąd też zasadne wydaje się stworzenie długofalowej strategii wsparcia dla tej branży. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁵ do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o zajęcie stanowiska.

⁶⁷⁰ IV.7002.11.2018 z 18 czerwca 2019 r.

⁶⁷¹ IV.7002.11.2018 z 3 kwietnia 2020 r.

⁶⁷² Pismo z 14 maja 2020 r.

⁶⁷³ IV.7002.11.2018 z 24 czerwca 2020 r.

⁶⁷⁴ Pismo z 1 grudnia 2020 r.

⁶⁷⁵ VII.715.26.2020 z 26 listopada 2020 r.

Sprawa odmowy pokazania prac Chrisa Niedethala w Galerii Miejskiej Zespołu Szkół Plastycznych w Rzeszowie

Z informacji opublikowanych przez organizatorów Rzeszowskiego Weekendu Fotografii RPO dowiedział się o odmowie wystawienia prac w Galerii Miejskiej Zespołu Szkół Plastycznych w Rzeszowie. Wicedyrektor szkoły w piśmie z 13 października 2020 r. jako przyczynę odmowy podał „treści polityczne” zawarte w pracach.

Rzecznik zwrócił się o wyjaśnienia. Urząd Miasta Rzeszowa poinformował, że Miasto podjęło postanowiło wystawić prace w Galerii Fotografii Miasta Rzeszowa – samorządowej jednostce kultury.

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. Działania podejmowane w celu zwiększenia świadomości zmian klimatycznych i ich konsekwencji

Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁶ do Ministra Edukacji Narodowej o wprowadzenia do szkół zajęć na temat zmian klimatycznych i sposobów przeciwdziałania ich skutkom.

Zdaniem Rzecznika program ten powinien być oparty na najnowszych ustaleniach naukowych oraz skonstruowany w sposób zachęcający nauczycieli i uczniów do innowacyjności. Resort edukacji podzielił pogląd Rzecznika na temat potrzeby kształtowania właściwych postaw dzieci i młodzieży wobec zagrożeń klimatycznych. Przychylił się również do opinii, że istnieje związek między kryzysem klimatycznym a prawami człowieka. Ale zdaniem MEN obowiązujące podstawy programowe i programy zajęć dodatkowych w szkołach gwarantują, że treści z zakresu edukacji klimatycznej są realizowane w stopniu wystarczającym.

Minister poinformował także, że MEN podejmuje działania na poziomie krajowym oraz międzynarodowym oraz że są one komplementarne wobec inicjatyw i przedsięwzięć proponowanych przez Ministerstwo Klimatu, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz inne podmioty zajmujące się edukacją ekologiczną lub środowiskową. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁷ do Ministra Klimatu o informacje o działaniach podejmowanych przez Ministerstwo w celu zwiększenia świadomości zmian klimatycznych i ich konsekwencji wśród obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży.

⁶⁷⁶ VII.7037.211.2019 z 13 stycznia 2020 r.

⁶⁷⁷ VII.7037.211.2019 z 30 stycznia 2020 r.

2. Brak regulacji związanych z ochroną akustyczną terenów mieszkaniowych, narażonych na hałas związany z organizacją imprez masowych

Ludzie mieszkający w sąsiedztwie terenów lub obiektów (przede wszystkim stadionów), na których organizowane są wydarzenia o charakterze rozrywkowym, skarżą się na hałas.

Analiza przepisów związanych z ochroną przed nadmiernym hałasem prowadzi do wniosku, że nie są one dostosowane do realiów związanych z organizacją imprez masowych. Rzecznik od kilku lat prowadzi z Ministerstwem Środowiska (Klimatu) oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji korespondencję w sprawie braku odpowiednich regulacji związanych z ochroną akustyczną terenów mieszkaniowych, narażonych na hałas związany z organizacją imprez masowych.

Ministerstwo Środowiska podzieliło pogląd, że potrzebne są przepisy, które pozwalałyby na ochronę przed nadmiernym hałasem z imprez masowych. Rozwiązaniem mogłoby być jednoznaczne wskazanie, że w procedurze wydawania zezwolenia na organizację imprezy masowej, właściwy organ zobligowany jest brać pod uwagę konieczność minimalizacji uciążliwości dla okolicznych mieszkańców.

Wydawać by się mogło, że powinno to zaowocować sprawnym przygotowaniem projektu nowelizacji ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Na przeszkodzie stało jednak stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które uznało, że ustawa (znajdująca się „w kompetencjach” tego Ministerstwa), nie powinna obejmować swoim zakresem regulacji związanych z przeciwdziałaniem nadmiernej emisji hałasu. W związku z takim stanowiskiem resortu spraw wewnętrznych i administracji, Ministerstwo Klimatu poinformowało Rzecznika, że zmiany legislacyjne w omawianym przedmiocie nie zostaną przeprowadzone.

Rzecznik zwrócił się⁶⁷⁸ do premiera o skorzystanie z kompetencji wynikającej z art. 148 pkt 5 Konstytucji i doprowadzenie do koordynacji działań obu zaangażowanych w sprawę ministerstw. Z punktu widzenia strażnika konstytucyjnych wolności i praw jednostki Rzecznik nie może bowiem zaakceptować sytuacji, w której dostrzegany przez nie problem nie jest rozwiązywany z uwagi na istniejący między nimi spór.

⁶⁷⁸ V.7200.8.2015 z 2 marca 2020 r.

3. Ochrona przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Obywatele skarżą się na normy promieniowania elektromagnetycznego z urządzeń telefonii komórkowej.

W dniu 1 stycznia 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁶⁷⁹, które określiło dla częstotliwości z zakresu 2-300 GHz dopuszczalne natężenie pola elektromagnetycznego (PEM) do 10 W/m² (gęstość mocy) i 61 V/m (składowa elektryczna). Dotychczas dopuszczalny poziom pola elektromagnetycznego, dotyczący częstotliwości od 300 MHz do 300 GHz, obejmujący sieci komórkowe, wynosił 0,1 W/m². Oznacza to zatem stukrotne zwiększenie dopuszczalnego natężenia PEM.

Do Rzecznika zwróciło się wiele osób i podmiotów sprzeciwiających się podniesieniu dopuszczalnych poziomów PEM. Obawy skarżących dotyczą przede wszystkim negatywnego wpływu PEM na zdrowie i życie ludzkie. Niepokój Rzecznika budzą także wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oceniającej stopień przygotowania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. NIK stwierdziła, że zarówno organy Inspekcji Ochrony Środowiska, jak i Państwowa Inspekcja Sanitarna nie są przygotowane ani organizacyjnie, ani technicznie do kontroli pola elektromagnetycznego. To dlatego, że ich kompetencje nakładają się, a przepisy nie określają jednoznacznie roli, jaką mają odgrywać w systemie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym. Od 15 listopada 2008 r. obowiązek przekazywania obu instytucjom PIS wyników pomiarów, wykonywanych przez akredytowane laboratoria badawcze został nałożony także na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Ogromne znaczenie ma więc rzetelność i miarodajność takich pomiarów. Z lektury raportu NIK wyłania się natomiast niepokojący obraz stanu funkcjonowania władzy publicznej w tym zakresie. Ani inspektorzy OŚ, ani inspektorzy sanitarni nie prowadzili należytej kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk. Nieliczne pomiary PEM prowadzono właściwie tylko na wniosek osób prywatnych lub jednostek samorządu terytorialnego. Nie dokonywano ich z urzędu. W kilku województwach pomiarów PEM w ogóle nie wykonano. Nie istniała też koncepcja prowadzenia kontroli PEM w miejscach najbardziej narażonych na przekroczenia limitu

⁶⁷⁹ Rozporządzenie z 17 grudnia 2019 r. (Dz.U. poz.2448).

PEM, ani rzetelna analiza ryzyka pozwalająca na identyfikację takich miejsc. Obydwie Inspekcje nie przeprowadzały również gruntownej analizy nadsyłanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dokumentów i sprawozdań z pomiarów PEM. Nie zdołały wypracować metod sprawdzania poprawności tych pomiarów, ani zasad postępowania w przypadku zastrzeżeń do wyników pomiarów, choć to one winny nadzorować ich rzetelność.

Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁰ do Ministra Zdrowia oraz Ministra Klimatu o zajęcie stanowiska. W odpowiedzi poinformowano⁶⁸¹ Rzecznika, że rozporządzenie Ministra Zdrowia tylko wyrównało obowiązujące w Polsce poziomy pól elektromagnetycznych do takich poziomów, jakie obowiązują w krajach UE. Ponadto WHO nie stwierdza niekorzystnego wpływu pola elektromagnetycznego pochodzące od technologii bezprzewodowych na zdrowie człowieka, o ile parametry pola elektromagnetycznego są zgodne z wytycznymi dotyczącymi tych pól.

4. Konieczność uregulowania zasad likwidacji nielegalnych składowisk odpadów

Do Biura RPO wpływały sprawy związane z nielegalnym składowaniem i magazynowaniem odpadów, które powodują zagrożenie dla zdrowia i życia osób mieszkających w sąsiedztwie.

Choć w przepisach są mechanizmy, które pozwalają na neutralizację takiego zagrożenia, stałym problemem pozostaje finansowanie tego zadania. Kiedy nie wiadomo, kto jest właścicielem odpadów, finansowy ciężar ich usunięcia spada co do zasady na gminę. A jest to koszt wysoki, liczony w setkach tysięcy a nawet milionów złotych. W rezultacie nielegalne „składowiska” przez wiele lat pozostają zagrożeniem dla mieszkańców. Dostrzegając te problemy, przed ponad dwoma laty Rzecznik podjął korespondencję z kierownictwem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, instytucji powołanej do finansowania ochrony środowiska. Niestety, z informacji uzyskanych przez RPO wynika, że Fundusz nie zapewnia i nie zamierza zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego efektywnego źródła finansowania usuwania odpadów. Fundusz powołuje się bowiem na konieczność zapewnienia stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” stwierdzając, że nie może być ze środków

⁶⁸⁰ V.7200.1.2020 z 2 marca 2020 r.

⁶⁸¹ Pismo z 30 marca 2020 r.

publicznych finansowane usuwanie odpadów z „prywatnych” nieruchomości. Nie dostrzega jednocześnie, że w przypadkach, których dotyczy prowadzona korespondencja, koszty usuwania odpadów (o ile w ogóle dochodzi do usunięcia odpadów) i tak są pokrywane ze środków publicznych, tyle że nie centralnych, a lokalnych – samorządowych.

Rzecznik zwrócił się więc⁶⁸² do Przewodniczącego Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu oraz Przewodniczącego Komisji Środowiska Senatu o zajęcie się problemem.

5. Zasady naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Rzecznik dostawał liczne skargi dotyczące opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ludzie skarżyli się na wysokość tych opłat, ale także nierównomierne obciążanie mieszkańców kosztami zagospodarowania odpadów komunalnych w poszczególnych gminach.

Analiza skarg, a przede wszystkim uchwał rad gmin, których one dotyczą prowadzi do wniosku, że przyjmowane są one z naruszeniem konstytucyjnej zasady równości podatkowej, a także prawa unijnego, przy czym klasycznym tego przykładem jest stosowanie metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od powierzchni lokalu, którego ona dotyczy. Rzecznik zauważył, iż w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej jako: u.c.p.g.) brak jest wytycznych, czy wskazań, jakimi rady gmin mają się kierować przy wyborze metody (metod) określania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Nie oznacza to, że rady gmin dysponują pełną dowolnością w wyborze metody. Przeciwnie, jest ona ograniczona przepisami prawa unijnego, a także konstytucyjną zasadą równości daninowej, które są – jak pokazuje praktyka – powszechnie pomijane przez poszczególne gminy, które koncentrują się na zapewnieniu stabilnego finansowania systemowi gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednocześnie jedną z naczelných zasad ochrony środowiska na terenie całej Unii Europejskiej jest zasada „zanieczyszczający płaci”. O jej wadze niech świadczy fakt, że została ona uwzględniona w akcie prawnym, stanowiącym podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Zasada ta oznacza, że koszty gospodarowania odpadami, w tym koszty związane z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją, ponosi pierwotny wytwórca odpadów, obecny lub poprzedni posiadacz

⁶⁸² V.7204.29.2018 z 28 września 2020 r.

odpadów. W ocenie Rzecznika, stosowana przez część samorządów w sposób samoistny metoda obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzależniona od powierzchni lokalu, którego opłata dotyczy, narusza konstytucyjną zasadę równości daninowej, a także unijną zasadę zanieczyszczający płaci. Prowadzi bowiem w sposób oczywisty do nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi osób samotnych. Przy zastosowaniu wskazanej metody, osoby te ponoszą bowiem tożsame opłaty do tych, ponoszonych przez wieloosobowe gospodarstwa domowe, przy bezsprzecznie o wiele mniejszym „potencjale wytwarzania odpadów”. Skala istniejącego problemu, przejawiającego się w pomijaniu przez samorządy zasad konstytucyjnych i wynikających z prawa unijnego, a związanych z kształtowaniem opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi każe postawić pytanie o zasadność jednoznacznego zawarcia w u.c.p.g. wytycznych, obligujących samorządy do stosowania wspomnianych zasad.

Rzecznik zwrócił się⁶⁸³ do Ministra Klimatu i Środowiska o odniesienie się do problemu. Minister poinformował⁶⁸⁴, że dzięki wprowadzonej w 2011 r. zmianie nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprawia się sytuacja w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Co roku gminy osiągają wyższe poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. System gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce zmierza w kierunku realizacji zobowiązań unijnych. Jednakże w wielu gminach zbyt mało uwagi poświęcono efektywności systemu gospodarki odpadami, główny nacisk położono na zapewnienie najniższych stawek opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych, bez odpowiedniej kontroli w zakresie gospodarowania odpadami i faktycznej realizacji celów zapisanych w prawie krajowym i UE. Sytuację pogłębił fakt pierwotnego niedoszacowania ilości odpadów oraz znaczący wzrost wytwarzanych odpadów, wynikający m.in. z rosnącego standardu życia. Minister przedstawił podstawowe założenia zmian prawnych, które dokonane zostały w 2019 r. m.in. w celu ograniczenia kosztów zagospodarowania odpadów komunalnych (m.in. zniesienie konieczności przekazywania odpadów komunalnych do instalacji w ramach regionu, co powinno podnieść konkurencyjność i wyeliminować praktyki monopolistyczne, w tym ograniczenie ryzyka dokonywania zmowy cenowej). Obecnie w Ministerstwie Klimatu i Środowiska są procedowane zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw

⁶⁸³ V.7204.35.2015 z 29 października 2020 r.

⁶⁸⁴ Pismo z 24 listopada 2020 r.

(tzw. Program Czystość Plus), które mają na celu ustabilizowanie wzrostu opłat za gospodarowanie odpadami, ułatwienia dla przedsiębiorców z branży gospodarowania odpadami oraz zwiększenie kar za nielegalne postępowanie z odpadami i za zaśmiecanie środowiska. W celu usprawnienia prac projekt został podzielony na dwie części – zmiany najpilniejsze są już na etapie prac w Sejmie, pozostałe – są na etapie prac wewnętrznych.

W odniesieniu do uchwał podejmowanych przez poszczególne gminy, Minister ograniczył się do stwierdzenia, że analiza ich legalności leży w kompetencjach wojewody.

6. Wyłączenie organizacji społecznych z udziału na prawach strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących zgód wodnoprawnych

Po skargach organizacji społecznych Rzecznik wrócił do problemu wyłączenia organizacji społecznych z udziału na prawach strony w postępowaniach administracyjnych dotyczących zgód wodnoprawnych.

Podstawę takiego wyłączenia stanowi art. 402 Prawa wodnego, który przewiduje niestosowanie w postępowaniach w tych sprawach art. 31 k.p.a., regulującego dopuszczalność i zasady udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym.

W ocenie Rzecznika powyższa regulacja pozostaje w konflikcie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i unijnego, zaś przede wszystkim z postanowieniami Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (tzw. Konwencji z Aarhus). W obecnym stanie prawnym możliwość uczestniczenia organizacji społecznych istnieje zatem tylko w postępowaniach, w których przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego wymagane jest wcześniejsze uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zdaniem Rzecznika rozwiązanie takie nie może być uznane za zapewniające społeczeństwu, w którego imieniu i interesie działa organizacja społeczna, nieskrępowanego prawa udziału w postępowaniu dotyczącym środowiska naturalnego – celem jego poszanowania i uwzględnienia słuszych postulatów organizacji społecznej, wraz z możliwością uruchomienia przez organizację społeczną kontroli sądowej rozstrzygnięć mogących wpływać negatywnie na środowisko. Rzecznik podkreślił, że niejednokrotnie to właśnie organizacje społeczne, przystępując na prawach strony do postępowań administracyjnych, trafnie zwracają uwagę rozstrzygającego daną sprawę organu na zasadność wcześniejszego

przeprowadzenia postępowania w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Wówczas jednak organizacje te napotykają na przeszkodę w postaci odmowy dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu, z uwagi na fakt nieuczestniczenia przez organizację w postępowaniu I – instancyjnym. Problem ten występuje również w postępowaniach prowadzonych w tzw. trybach nadzwyczajnych. Zdaniem Rzecznika, wyrażona w przepisie art. 402 Prawa wodnego z 2017 r. norma prawna nie spełnia standardów wyznaczonych w orzeczeniu TSUE z 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-664/15. Polski ustawodawca nie tylko wykluczył udział organizacji społecznych nawet w tych postępowaniach administracyjnych w przedmiocie zgód wodnoprawnych, które wskazane zostały w Artykule 6 ust. 1 Konwencji z Aarhus. Dodatkowo bowiem, także i na podstawie art. 402 u.p.w. w zw. z art. 50 § 1. p.p.s.a. pozbawił te organizacje możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięcia administracyjnego, potencjalnie sprzecznego z postanowieniami Ramowej Dyrektywy Wodnej, w tych oraz w innego rodzaju sprawach z zakresu zgód wodnoprawnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma oczywiście świadomość wyrażonego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu, zgodnie z którym przepisy Konwencji z Aarhus nie mogą być stosowane bezpośrednio. W ocenie Rzecznika jednak, powyższe stanowisko utraciło swoją aktualność wraz z wydaniem przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ww. wyroku z 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-664/15.

Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁵ do Ministra Klimatu i Środowiska o zmianę przepisów. Oczekuje na stanowisko Ministra.

⁶⁸⁵ IV.7006.176.2020 z 17 listopada 2020 r.

Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów

1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

1. Skuteczność uchwały wspólnoty mieszkaniowej

Czy wspólnota mieszkaniowa może decydować o sprzedaży alkoholu w budynku w trybie obiegowym? Stanowisko RPO w sprawie przed Sądem Najwyższym.

Rzecznik zgłosił⁶⁸⁶ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym dotyczącym następującego zagadnienia prawnego: „Czy niezapewnienie wszystkim właścicielom udziału w głosowaniu nad uchwałą członków wspólnoty mieszkaniowej w trybie indywidualnego zbierania głosów, wyrażającą zgodę na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, narusza przepisy art. 23 ust. 1 i 2 w zw. z art. 6 zdanie pierwsze i art. 27 ustawy o własności lokali⁶⁸⁷ w taki sposób, że uchwały tej nie można uznać za podjętą przez ogół właścicieli?”.

Sąd pytający zarysował dwa przeciwstawne poglądy pojawiające się w orzecznictwie. Pierwszy sprowadza się do tezy, że niezapewnienie wszystkim właścicielom udziału w głosowaniu nad uchwałą wyrażającą zgodę na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, narusza przepisy ustawy o własności lokali, oraz że taka uchwała nie może być uznana za podjętą przez ogół właścicieli. W konsekwencji, podejmowanie uchwały w trybie indywidualnego zbierania głosów z ograniczeniem tylko do właścicieli oddających pozytywny głos nie może zostać uznane za uchwałę podjętą przez ogół właścicieli. Tylko w razie wykazania, że nie było możliwe odebranie głosów od wszystkich uprawnionych do głosowania, uzasadniony byłby wniosek, że uchwałę podjął ogół właścicieli, czyli wspólnota.

Rzecznik wskazał na drugi pogląd: ustawodawca nie określił szczegółowo procedury głosowania, jak też nie wprowadził regulacji, z której wynikałoby, że w głosowaniach wspólnoty mieszkaniowej muszą zawsze wziąć udział wszyscy właściciele lokali, jak też nie wprowadził obowiązku kontynuowania głosowania odbywającego się w trybie indywidualnego zbierania głosów do chwili oddania głosu przez wszystkich właścicieli

⁶⁸⁶ IV.7211.279.2019 z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III CZP 59/19.

⁶⁸⁷ Ustawa z 24 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 737).

lokali. W praktyce funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych stosuje się zasadę, że głosowanie indywidualne kończy się z upływem określonego terminu, nawet jeżeli nie wszyscy właściciele oddali głos, bądź też właśnie z chwilą uzyskania wymaganej większości głosów za uchwałą. Z powyższego można w konsekwencji wnioskować, że niepoinformowanie wszystkich właścicieli lokali o głosowaniu indywidualnym, nieprzedstawienie im projektu uchwały do zapoznania, co skutkuje niezapewnieniem wszystkim właścicielom udziału w głosowaniu, nie może mieć wpływu na ocenę skuteczności podjęcia uchwały.

Sąd Najwyższy podjął⁶⁸⁸ uchwałę, w której częściowo podzielił stanowisko Rzecznika. Stwierdził bowiem, że niezapewnienie wszystkim właścicielom lokali udziału w głosowaniu nad uchwałą podejmowaną w trybie indywidualnego zbierania głosów może uzasadniać uchylenie przez sąd uchwały, jeżeli miało lub mogło mieć wpływ na jej treść.

2. Brak uregulowania zasad eksploatacji i kosztów utrzymania schronów w budynkach wspólnot mieszkaniowych

Członkowie wspólnot mieszkaniowych skarżą się, że muszą płacić za utrzymywanie schronów w budynkach mieszkalnych

Rzecznik, podobnie jak jego poprzednicy, wskazywał na konieczność prawnego uregulowania zasad eksploatacji i kosztów utrzymania schronów, znajdujących się w budynkach mieszkalnych, będących własnością wspólnot mieszkaniowych i podjęcie określonych działań, w celu wyeliminowania luki prawnej w omawianym zakresie. Kolejni ministrowie zapewniali rzeczników, że przepisy zostaną zmienione, ale do tego nie doszło.

Rzecznik zauważył, że w przygotowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji projekcie z dnia 2 lipca 2019 r. ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który nie został nawet skierowany do prac sejmowych, znajdował się zapis, iż „za bieżące utrzymanie budowli ochronnych, a w przypadku ich braku, za doraźne przygotowanie miejsc ukrycia, odpowiada właściciel, zarządca budowli ochronnej lub obiektu budowlanego przeznaczonego na pobyt ludzi”. Można zatem domniemywać, że intencją projektodawcy było, aby w przypadku schronów znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych, obowiązek bieżącego ich utrzymania spoczywał na właścicielach lokali – członkach wspólnot mieszkaniowych. Z punktu widzenia organu stojącego na straży praw obywatelskich, w tym również praw majątkowych obywateli, ten

⁶⁸⁸ Uchwała z 27 lutego 2020 r., sygn. akt III CZP 59/19.

kierunek uregulowania tej kwestii przez ustawodawcę nie znajduje uzasadnienia w sposobie wykorzystania i przeznaczenia tych budowli, i nie jest do zaakceptowania. Dla właścicieli lokali – członków wspólnot mieszkaniowych oznaczałby w istocie ustawowe nałożenie na nich obowiązku pokrywania kosztów bieżącego utrzymania budowli ochronnych, które nie są przeznaczone do ich wyłącznego wykorzystania.

Rzecznik zwrócił się⁶⁸⁹ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przedstawienie stanowiska, a przede wszystkim o zainicjowanie prac legislacyjnych, które w sposób niebudzący wątpliwości uregulują zasady eksploatacji i koszty utrzymania schronów, znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych.

Minister poinformował⁶⁹⁰ o trwających w resorcie pracach nad projektem regulacji dotyczącej ochrony ludności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Podkreślił, że schrony w budynkach należących do wspólnot zasadniczo zapewniają ochronę osobom mieszkańcom. Ponadto są tam warsztaty, suszarnie, pralnie, magazyny, więc zasadne jest, by wspólnota je utrzymywała.

3. Problemy związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

Omówienie: Art. 64 – Prawo do własności.

4. Stosowanie przez właścicieli i zarządców zasobów lokalowych podzielników kosztów ciepła dla potrzeb rozliczania kosztów ciepła dostarczanego do lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach wielolokalowych

Do RPO wciąż napływały skargi dotyczące nieprawidłowości w rozliczeniach za ciepło przy zastosowaniu nagrzewnikowych podzielników kosztów ciepła w budynkach wielolokalowych.

Sprawa ta pozostaje w sferze zainteresowania Rzecznika od kilku lat. Ludzie skarżą się na krzywdzące rozliczenia, których efektem są wysokie dopłaty do kosztów ogrzewania, wynoszące nawet kilka tysięcy złotych w okresie rozliczeniowym. Wskazywali również, że są zmuszani do ponoszenia kosztów ciepła, którego teoretycznie, w fizycznej postaci, nie ma możliwości dostarczenia do zajmowanego lokalu. Często

⁶⁸⁹ IV.7211.424.2014 z 2 lipca 2020 r.

⁶⁹⁰ Pismo z 18 sierpnia 2020 r.

wysokość tych dopłat kilkakrotnie przewyższa koszty ogrzania lokalu przy wykorzystaniu energii elektrycznej lub węgla. Zdaniem skarżących nieprawidłowości często są wynikiem wadliwie skonstruowanych regulaminów rozliczeń. Właściciele i zarządcy domów często decydują o zastosowaniu tego systemu rozliczania kosztów ciepła bez uprzedniego przeprowadzenia w budynku koniecznych robót w celu zminimalizowania strat ciepła (termomodernizacji).

W ocenie Rzecznika zarzuty te zasługują na rozważenie, ponieważ zwracają uwagę na problem braku wystarczających regulacji prawnych określających sposób funkcjonowania i użytkowania w lokalach mieszkalnych podzielników kosztów ciepła, jak również zasad dokonywania rozliczeń kosztów ciepła dostarczanego do lokali w budynkach wielolokalowych przy wykorzystaniu wspomnianych urządzeń. Z uwagi zarówno na skalę problemu, długotrwałość jego występowania, jak i fakt, że ma on bezpośredni związek ze sferą praw obywatelskich (bowiem dotyczy kwestii zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb bytowych obywateli) wprowadzenie stosownych regulacji w tym zakresie stanowi obowiązek państwa.

Z prowadzonej korespondencji wynikało, że w Ministerstwie Energii działała „grupa robocza ds. określenia wytycznych dla indywidualnego rozliczania kosztów zakupu ciepła w budynkach wielolokalowych”. Rzecznik zwrócił się⁶⁹¹ zatem do Ministra Aktywów Państwowych oraz Ministra Klimatu o informacje o efektach prac tej grupy. Z odpowiedzi wynika⁶⁹², że to w Ministerstwie Klimatu trwają teraz prace nad nowelizacją ustawy o efektywności energetycznej. Ma ona wdrożyć przepisy unijne, w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2002/UE z dnia 11 grudnia 2018 r., zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, ale także wprowadza zmiany w zakresie art. 45a ustawy Prawo energetyczne.

5. Konieczność uregulowania zasad wykonywania eksmisji z lokali mieszkalnych w trybie egzekucji administracyjnej

Choć generalnie większość lokatorów jest chroniona przed eksmisją na bruk, to ochrona ta nie dotyczy mieszkań służbowych, które są przyznawane, ale i opróżniane decyzją administracyjną.

⁶⁹¹ IV.7215.186.2016 z 28 lutego 2020 r.

⁶⁹² Pismo z 8 czerwca 2020 r.

Chodzi np. o mieszkania przydzielane więziennikom, policjantom, czy funkcjonariuszom służb, a także o mieszkania, które trzeba opuścić ze względu na inwestycję infrastrukturalną (na podstawie specustaw). W obowiązującym stanie prawnym przymusowe wykonanie obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu następuje w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym przepisów Rozdziału 5 tej ustawy pt.: „Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń”. Egzekucję prowadzi się przeciwko zobowiązanemu, członkom jego rodziny i domownikom oraz innym osobom zajmującym nieruchomość lub lokal (pomieszczenie), które mają być opróżnione i wydane. Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i pomieszczeń dokonuje egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny. Zgodnie z art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), które mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi, znajdujące się tam ruchomości, z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością (lokałem, pomieszczeniem) podlegają wydaniu wierzycielowi, i wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości lub w tym lokalu (pomieszczeniu) do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania przymusu bezpośredniego.

Zastrzeżenia Rzecznika budzi fakt, że ustawodawca unormował w sposób niepełny obowiązek wydania nieruchomości albo lokalu służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i innych domowników w trybie egzekucji administracyjnej. Wyposażył mianowicie egzekutora w określone środki egzekucyjne, włącznie z przymusem bezpośrednim, ale pominął w ramach tej regulacji unormowanie, które zapewniałoby zobowiązanemu choćby minimalną ochronę przed bezdomnością. Wobec niepodjęcia działań legislacyjnych przez organy stanowiące prawo w omawianym zakresie, Rzecznik skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności omawianej regulacji prawnej z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 października 2017 r., uznał⁶⁹³ przepis art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji 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 to że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed

⁶⁹³ Sygn. akt K 27/15.

bezdolnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Mimo upływu blisko trzech lat od wejścia w życie powołanego wyżej wyroku TK, nie zostały uchwalone żadne nowe regulacje dotyczące wykonywania eksmisji z lokali mieszkalnych w trybie egzekucji administracyjnej. Dlatego Rzecznik z zadowoleniem przyjął podjęcie przez Senat IX kadencji inicjatywy ustawodawczej w omawianym zakresie. Projekt upadł jednak w związku z końcem kadencji parlamentu w 2019 r. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁴ do Marszałka Senatu RP z pytaniem, czy w obecnej kadencji rozważane było ponowne podjęcie prac legislacyjnych w zakresie obejmującym przedstawioną wyżej problematykę.

6. Pozbawienie z mocy ustawy członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej

Po zmianie prawa spółdzielczego w 2017 r. członkowie spółdzielni mieszkaniowych, którym nie przysługują tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni, z mocy prawa tracili członkostwo w spółdzielni. Uderzyło to szczególnie w członków tzw. spółdzielni popegeerowskich.

W 2020 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł⁶⁹⁵, że art. 4 ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze⁶⁹⁶ jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Jednocześnie TK postanowił, że przepis ten straci moc obowiązującą po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Wniosek o uznanie tego przepisu za niekonstytucyjny złożył⁶⁹⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich. Kwestionowana regulacja stanowi, że z dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonanej w 2017 r., wszyscy członkowie spółdzielni mieszkaniowych, którym nie przysługują tytuły prawne do lokali w ramach spółdzielni (spółdzielcze prawo lokatorskie i własnościowe, własność lokalu) z mocy prawa tracą członkostwo w spółdzielni.

Przepis ten uderzył w szczególności w członków tzw. spółdzielni popegeerowskich, ponieważ spółdzielnie te jedynie zarządzały (taki był ich cel ustawowy) mieszkaniami wykupionymi przez pracowników dawnych PGR-ów i w związku z tym osoby te nie miały udziału w majątku spółdzielni. Po utracie członkostwa, spółdzielnie te stanęły przed

⁶⁹⁴ IV.7214.48.2019, Pismo z 21 sierpnia 2020 r.

⁶⁹⁵ Wyrok TK z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt K 3/19.

⁶⁹⁶ Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz. U. poz. 1596).

⁶⁹⁷ IV.7210.58.2017 z 4 marca 2019 r.

groźbą likwidacji, zaś mieszkańcom groziło, że ich domami zaczną zarządzać podmioty komercyjne. Zaskarżony przepis pozbawił członkostwa także osoby, którym – z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntu pod budynkami – służy jedynie ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, mimo że nie mają one żadnego wpływu na to, czy i kiedy stan prawny gruntu zostanie uregulowany. Nie będąc członkami, osoby te utraciły jakikolwiek wpływ na działalność spółdzielni mieszkaniowej.

- Przyjęta w zaskarżonym przepisie konstrukcja przejściowa odniesiona do źle wyznaczonej grupy adresatów spowodowała, że wiele osób mogło zostać pozbawionych członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, mimo iż legitymowały lub nadal legitymują się interesem polegającym na zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych lub związanym z korzystaniem z lokalu spółdzielczego o innym przeznaczeniu – ocenił TK w uzasadnieniu wyroku. Trybunał zdecydował – na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji – że art. 4 ustawy zmieniającej z 2017 r. traci moc obowiązującą po upływie 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Niestety wydaje się, że przyjęta konstrukcja wyroku – odroczenie utraty mocy obowiązującej przez przepis i założenie, że to ustawodawca „naprawi” sytuację, zmieniając przepisy – jest niefortunna. W rezultacie powstał bowiem stan niepewności co do aktualnego statusu osób, które na mocy zaskarżonego przepisu utraciły członkostwo. Wydaje się, że sprawa będzie wymagała dalszych interwencji RPO.

Ponieważ, jak wynika ze skarg wpływających do Biura RPO, stan chaosu – jednoznacznie skrytykowany przez Trybunał Konstytucyjny – trwał, Rzecznik zwrócił się⁶⁹⁸ do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii o pilne zainicjowanie prac legislacyjnych w przedstawionej sprawie.

Minister odpowiedział⁶⁹⁹, że opracowuje projekt nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który zawiera także regulacje dostosowujące przepisy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w wystąpieniu Rzecznika. Projekt przewiduje, że osobom, które posiadają tytuł prawny do lokalu w budynku posadowionym na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym, członkostwo zostanie przyznane z mocy prawa. W stosunku do pozostałych osób, które utraciły członkostwo, przewiduje się, iż przysługiwać im będzie roszczenie o przyjęcie w poczet członków. Osoby te, chcąc zostać członkami winny złożyć deklarację w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Spółdzielnia nie będzie mogła natomiast odmówić ich przyjęcia.

⁶⁹⁸ IV.510.20.2020 z 14 października 2020 r.

⁶⁹⁹ Pismo z 22 października 2020 r.

7. Rozliczenia spółdzielni mieszkaniowej z osobami uprawnionymi po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu

Ludzie skarżyli się Rzecznikowi na zasady rozliczeń spółdzielni mieszkaniowej z osobami uprawnionymi – po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu.

Główną przyczyną sporów jest często zmieniający się i nieprecyzyjny stan prawny, w szczególności zaś treść art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁷⁰⁰. Zgodnie z jego treścią w wypadku wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego spółdzielnia wypłaca osobie uprawnionej wartość rynkową tego lokalu. Wartość ta nie może być wyższa od kwoty, jaką spółdzielnia uzyska od osoby obejmującej lokal w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zgodnie z postanowieniami statutu. W zgłoszonej Rzecznikowi sprawie wartość rynkowa lokalu, ustalona w operacie szacunkowym była jednak o **kilkadzieśiat tysięcy niższa** niż kwota, uzyskana następnie w wyniku przetargu przeprowadzonego przez spółdzielnię zaledwie kilka miesięcy później. Pomiędzy spółdzielnią a osobą uprawnioną do otrzymania wartości rynkowej lokalu powstał spór, czy wartość tę stanowi kwota określona przez rzeczoznawcę w operacie szacunkowym, czy też kwota uzyskana w wyniku przetargu.

Wykładni przepisu art. 11 ust. 21 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie ułatwia fakt, iż według definicji z art. 2 ust. 4 tejże ustawy wartością rynkową lokalu jest wartość określona na podstawie przepisów działu IV rozdziału 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie wiadomo, czy przepis art. 11 ust. 21 ustawy, stanowiący, że wartość rynkowa nie może być wyższa od kwoty uzyskanej w przetargu, stanowi przepis szczególny, modyfikujący regułę zawartą w art. 2 ust. 4 ustawy, czy też jego znaczenie jest inne. Rzecznik zauważył ponadto, że nie ma jednej określonej linii orzeczniczej dotyczącej przedmiotowego zagadnienia. Wypowiedzi doktryny zdają się raczej skłaniać ku stanowisku, że w świetle treści art. 11 ust. 21 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych „wartość rynkową lokalu” należną osobie uprawnionej stanowi kwota uzyskana przez spółdzielnię w wyniku przetargu na zbycie prawa własności lokalu. Tak też zdają się interpretować ten przepis osoby, które są stroną w sporze ze spółdzielnią mieszkaniową, dotyczącym rozliczenia należnej im kwoty. Na problem zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził⁷⁰¹, że art. 11 ust. 24 ustawy o spółdzielniach

⁷⁰⁰ Ustawa z 15 grudnia 2001 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 845).

⁷⁰¹ Wyrok TK z 19 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 34/14.

mieszkaniowych w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której wygaśnięcie prawa do lokalu nastąpiło przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika wszystko to świadczy o braku jednolitej wykładni pojęcia „wartości rynkowej lokalu” na tle art. 11 ust. 21 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uzasadniając twierdzenie, że regulacja ustawowa w tej kwestii wymaga doprecyzowania.

Rzecznik zwrócił się⁷⁰² do Ministra Rozwoju o rozważenie prac legislacyjnych.

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii wyjaśnił⁷⁰³, że w jego ocenie przepisy wystarczająco precyzyjnie odróżniają wartość rynkową lokalu (która stanowi podstawę rozliczeń z osobą uprawnioną po wygaśnięciu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu) od ceny uzyskanej w wyniku przetargu na zbycie odrębnej własności lokalu, do którego wygasło spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu.

RPO uznaje tę sprawę za dostatecznie wyjaśnioną. Stanowisko Ministerstwa może być bowiem pomocne przy interpretacji aktualnych przepisów.

8. Nabywanie członkostwa w spółdzielniach mieszkaniowych

Przed zmianą przepisów z 2017 r. członkami spółdzielni mieszkaniowej mogli być oboje małżonkowie – choćby tylko jednemu przysługiwało spółdzielcze prawo do lokalu albo do odrębnej własności lokalu. Po zmianie pojawił się problem, na jakiej podstawie członkostwo może nabyć małżonek, który ma wspólne prawo odrębnej własności lokalu, a który wcześniej nie był członkiem spółdzielni.

Na tle skarg wpływających do Biura RPO wyłonił się problem statusu prawnego osób, którym przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo spółdzielcze⁷⁰⁴ przysługiwała wspólnie z małżonkiem – członkiem spółdzielni – odrębna własność lokalu w spółdzielni mieszkaniowej.

Zgodnie z zasadami nabywania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, obowiązującymi przed dniem wejścia w życie powołanej wyżej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, każda osoba, która chciała zostać członkiem spółdzielni, musiała złożyć deklarację członkowską, zaś decyzja w kwestii uzyskania

⁷⁰² IV.511.342.2019 z 27 lutego 2020 r.

⁷⁰³ Pismo z 10 listopada 2020 r.

⁷⁰⁴ Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1596).

członkostwa przybierała formę uchwały właściwego organu spółdzielni. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w ówczesnym brzmieniu, członkami spółdzielni mogli być oboje małżonkowie, choćby spółdzielcze prawo do lokalu albo prawo odrębnej własności lokalu przysługiwało tylko jednemu z nich. Małżonkowi członka przysługiwało roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 20 lipca 2017 r. pojawił się problem, na jakiej podstawie członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej może nabyć małżonek członka spółdzielni, któremu wspólnie z nim przysługuje prawo odrębnej własności lokalu, a który w poprzednim stanie prawnym nie był członkiem spółdzielni mieszkaniowej. W art. 3 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mowa jest o nabyciu członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z mocy samej ustawy (bez konieczności składania deklaracji członkowskiej i podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć przez organy spółdzielni) przez małżonków, którym „prawo do lokalu przysługuje wspólnie”. W przepisie tym mowa jest ogólnie o „prawie do lokalu”, bez rozróżnienia czy chodzi tu wyłącznie o prawa spółdzielcze czy także o prawo własności lokalu. Mogłoby to zatem wskazywać na to, że małżonek członka spółdzielni, któremu wspólnie z nim przysługuje odrębna własność lokalu, stał się z dniem wejścia w życie nowelizacji członkiem spółdzielni z mocy samego prawa. Tym bardziej, że w myśl tego przepisu członkami z mocy prawa stają się oboje małżonkowie ubiegający się o zawarcie umowy o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu. Konkluzja taka budzi jednak wątpliwości z uwagi na systematykę art. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Dopiero bowiem w ust. 3¹ art. 3 mowa jest o sytuacji osób, które są właścicielami lokali. Zgodnie z treścią tego unormowania członkiem spółdzielni może być osoba, która nabyła prawo odrębnej własności lokalu. Właścicielowi lokalu, który nie jest członkiem spółdzielni, przysługuje roszczenie o przyjęcie w poczet członków spółdzielni. Przepis art. 16 ustawy – Prawo spółdzielcze stosuje się odpowiednio. Osoba, która nabyła prawo odrębnej własności lokalu, zachowuje członkostwo w spółdzielni. W praktyce przepis ten interpretowany jest w ten sposób, że małżonek członka, któremu wspólnie z nim służy odrębna własność lokalu, nie nabył członkostwa z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, lecz może zostać członkiem spółdzielni po złożeniu deklaracji członkowskiej. W taki sposób przepis jest również wykładany w praktyce sądowej. Rzecznik zwrócił także uwagę, że w dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju „Analizie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz

ustawy Prawo spółdzielcze” wskazano, że „osoby posiadające spółdzielcze własnościowe prawa do lokali, które nie były członkami spółdzielni a także współmałżonkowie członków spółdzielni jeżeli tytuł prawny do lokalu przysługiwał im wspólnie z dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych tj. od 9 września 2017 r. uzyskują członkostwo z mocy prawa. Nie składają deklaracji ani nie wnoszą udziałów i wpisowego”. Takie stwierdzenie zdaje się sugerować, że w ocenie resortu, małżonek członka nabywa członkostwo z mocy prawa także gdy służy mu wspólnie z członkiem spółdzielni odrębna własność lokalu. W spółdzielniach mieszkaniowych istnieje jednak rozbieżna praktyka na tle omawianego zagadnienia. Kwestia rozstrzygnięcia, czy małżonek członka spółdzielni, będący wspólnie z nim właścicielem lokalu stał się z mocy prawa po wejściu w życie nowelizacji z 2017 r. członkiem spółdzielni, czy też takim członkiem stanie się dopiero po złożeniu deklaracji członkowskiej ma istotne znaczenie praktyczne i wiąże się wprost z możliwością zagwarantowania takiej osobie realizacji praw zarówno korporacyjnych, wynikających z członkostwa w spółdzielni, jak i pośrednio praw związanych z faktem posiadania prawa odrębnej własności lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. W szczególności, od faktu posiadania bądź nie, członkostwa w spółdzielni zależy podstawa prawna oraz zakres uprawnień do zaskarżania uchwał organów spółdzielni mieszkaniowej. Z tego powodu, w opinii Rzecznika, omawiana kwestia powinna być jednoznacznie, w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, rozstrzygnięta w przepisach.

Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁵ do Ministra Rozwoju o rozważenie doprecyzowania przepisów o nabywaniu członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej w przedmiotowym zakresie. Jednak w ocenie⁷⁰⁶ Ministerstwa jeżeli małżonek członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu wspólnie z nim służy odrębna własność lokalu, nie nabył członkostwa z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, może zostać członkiem spółdzielni po złożeniu deklaracji członkowskiej. W przypadku małżonków, którym wspólnie przysługuje prawo odrębnej własności automatyzm członkostwa nie wynika z obecnej treści art. 3 ust 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Minister poinformował też, że w resorcie rozwoju trwały prace nad zakresem zmian, jakie należy wprowadzić do prawa spółdzielczego, aby usprawnić funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych, a zarazem wzmocnić pozycję członków.

⁷⁰⁵ IV.612.4.2019 z 9 marca 2020 r.

⁷⁰⁶ Pismo z 10 kwietnia 2020 r.

9. Zmiany w Prawie spółdzielczym w związku z epidemią koronawirusa

Czy w epidemii walne zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowych nie powinny jednak móc decydować w sprawach niecierpiących zwłoki?

Zarówno w ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (tzw. tarcza 1.0), jak i w ustawie z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (tzw. tarcza 2.0) pojawiły się regulacje dotyczące sposobu działania oraz podejmowania uchwał przez kolegialne organy w spółdzielniach, w tym także w spółdzielniach mieszkaniowych.

Pierwsza z wymienionych ustaw zawiera zmiany dotyczące sposobu zwoływania i przeprowadzania posiedzeń oraz podejmowania uchwał przez zarząd i radę nadzorczą spółdzielni. Zgodnie z jej postanowieniami członek rady nadzorczej lub członek zarządu mogą żądać zwołania posiedzenia rady nadzorczej albo zarządu, podając proponowany porządek obrad, lub podjęcia określonej uchwały na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Jeżeli przewodniczący rady nadzorczej albo prezes zarządu nie zwoła posiedzenia albo nie zarządzi głosowania na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość na dzień przypadający w terminie tygodnia od dnia otrzymania żądania, wnioskodawca może samodzielnie zwołać posiedzenie, podając jego datę i miejsce albo zarządzić głosowanie na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Zmiany te znajdują odpowiednie zastosowanie także do zebrań grup członkowskich oraz do spółdzielni, w których nie jest powoływana rada nadzorcza.

Obawy Rzecznika wzbudził przede wszystkim bardzo krótki czas, w jakim prezes zarządu bądź przewodniczący rady nadzorczej mają obowiązek zwołać posiedzenie lub zarządzić głosowanie. Okres jednego tygodnia na przygotowanie posiedzenia wydaje się zbyt krótki, zwłaszcza, że członkowie organów muszą też mieć czas, aby zapoznać się z proponowanym porządkiem posiedzenia, projektami uchwał i materiałami.

Druga ustawa przewiduje z kolei wprowadzenie nowej formuły odbywania posiedzeń i podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie spółdzielni. Zarząd lub Rada Nadzorcza może zarządzić podjęcie określonej uchwały przez walne zgromadzenie na piśmie albo przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Uchwała walnego zgromadzenia może być podjęta, jeżeli wszyscy członkowie zostali zawiadomieni o głosowaniu na piśmie albo przy wykorzystaniu środków

bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Uchwała może być również wynikiem głosów częściowo oddanych na piśmie lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Przy obliczaniu kworum uwzględnia się członków uczestniczących przez oddanie głosu na piśmie lub przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość. Rozwiązania te stosuje się tylko w czasie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Zastrzeżenia Rzecznika wzbudził sposób realizacji nowych rozwiązań w tych spółdzielniach, które liczą bardzo wielu członków. Zapewnienie wszystkim osobom jednakowych możliwości technicznych podjęcia uchwały przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość jest w praktyce niewykonalne. Również podejmowanie uchwał w formie zbierania podpisów na piśmie może być w okresie stanu epidemii bardzo trudne do przeprowadzenia zwłaszcza w przypadku wprowadzenia ograniczeń w bezpośrednim kontaktowaniu się. Nie do uniknięcia w tej sytuacji jest zatem faktyczne pozbawienie prawa głosu niektórych członków spółdzielni, a zwłaszcza tych, którzy stosownym sprzętem komputerowym bądź oprogramowaniem nie dysponują.

Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁷ do Ministra Rozwoju z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia prac legislacyjnych w powyższym zakresie.

Minister Rozwoju zapewnił⁷⁰⁸, że przedstawione przez Rzecznika uwagi i wątpliwości dotyczące wprowadzonych rozwiązań zostaną poddane gruntownej analizie. Jednocześnie zaprezentował pogląd, że rozwiązania zawarte w przepisach tzw. tarcz nie dotyczą spółdzielni mieszkaniowych, ponieważ przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawierają szczególne, odrębne niż w Prawie spółdzielczym, regulacje dotyczące organizacji walnego zgromadzenia.

W nawiązaniu do tego poglądu, w kolejnym wystąpieniu do Ministra, we wrześniu 2020 r. Rzecznik zwrócił uwagę, iż najwyższe organie spółdzielni mieszkaniowych nie mogą działać już ponad pół roku. Szanse na szybkie wygaszenie epidemii są niewielkie. Konieczne jest więc rozważenie, czy wystarczające i racjonalne jest faktyczne wstrzymanie organizowania walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych na tak długi okres. Zgodnie z art. 38 ust. 1 Prawa spółdzielczego w zw. z art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia należy m.in.: uchwalanie kierunków rozwoju działalności gospodarczej oraz społecznej i kulturalnej; rozpatrywanie wniosków wynikających z przedstawionego protokołu

⁷⁰⁷ IV.7212.3.2020 z 22 kwietnia 2020 r.

⁷⁰⁸ Pismo z 2 czerwca 2020 r.

polustracyjnego z działalności spółdzielni oraz podejmowanie uchwał w tym zakresie; podejmowanie uchwał w sprawie zbycia nieruchomości, zbycia zakładu lub innej wyodrębnionej jednostki organizacyjnej; oznaczanie najwyższej sumy zobowiązań, jaką spółdzielnia może zaciągnąć; uchwalanie zmian statutu; wybór delegatów na zjazd związku, w którym spółdzielnia jest zrzeszona. Niektóre z wyżej wymienionych kompetencji walnego zgromadzenia dotyczą spraw o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania spółdzielni; możliwość podjęcia uchwał w niektórych sprawach może mieć wręcz zasadnicze znaczenie dla jej kondycji gospodarczej i finansowej, a nawet dalszego bytu. W opinii Rzecznika, obecnie wydaje się zatem konieczne wprowadzenie takich regulacji prawnych, które stworzą spółdzielniom mieszkaniowym warunki do podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie, przynajmniej w sprawach niecierpiących zwłoki. Nie należy również zapominać o obowiązkach spółdzielni w zakresie prowadzenia rachunkowości. Zgodnie z art. 85 Prawa spółdzielczego spółdzielnie prowadzą rachunkowość na zasadach określonych w odrębnych przepisach, tj. przede wszystkim w ustawie o rachunkowości. Spółdzielnia mieszkaniowa ma zatem obowiązek sporządzić sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z działalności spółdzielni i sprawozdanie to podlega zatwierdzeniu przez właściwy jej organ, co w 2020 r. powinno nastąpić w terminie 9 miesięcy od dnia bilansowego. Jest oczywiste, że z uwagi na treść art. 90 ustawy tarcza 0.1. dotrzymanie tego terminu, a co za tym idzie, realizacja ustawowego obowiązku zatwierdzenia sprawozdania finansowego w spółdzielni mieszkaniowej, nie będzie możliwe. W tych okolicznościach, zdaniem Rzecznika, obowiązujące regulacje, dotyczące organizacji, trybu posiedzeń i podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie członków spółdzielni mieszkaniowej, są niedostosowane do stanu epidemii. Sytuacja ta uniemożliwia spółdzielniom mieszkaniowych realizowanie niektórych ustawowych obowiązków (takich jak zatwierdzenie sprawozdania finansowego) i stwarza niebezpieczeństwo zaburzenia czy nawet paraliżu bieżącej, zgodnej z zasadami racjonalnej gospodarki, działalności spółdzielni. Dodatkowo, godzi w prawa członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy nie mogą – w ramach walnego zgromadzenia – realizować swoich praw wynikających z członkostwa w spółdzielni. Konieczne jest więc pilne podjęcie prac legislacyjnych w omawianym zakresie.

Rzecznik zwrócił się⁷⁰⁹ do Ministra Rozwoju o analizę tych uwag. Minister zapowiedział rozwiązanie problemu⁷¹⁰. Do końca 2020 r. tak się nie stało.

⁷⁰⁹ IV.7212.3.2020 z 7 września 2020 r.

⁷¹⁰ Pismo z 4 października 2020 r.

10. Ochrona mieszkańców budynków spółdzielczych przed skutkami niewypłacalności spółdzielni

Członkowie spółdzielni mieszkaniowych nie są skutecznie chronieni przed przerzucaniem na nich odpowiedzialności za długi spółdzielni.

Problemem tym RPO zajmuje się od 2015 r. Z Prawa spółdzielczego i ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika, że wolą ustawodawcy było to, aby tytuły prawne, przysługujące do lokali mieszkalnych w ramach spółdzielni mieszkaniowej nie były zagrożone w sytuacji, gdy spółdzielnia jest zadłużona w stosunku do podmiotów zewnętrznych, np. z powodu złego skalkulowania ryzyka podjętej działalności inwestycyjnej. W praktyce jednak cel ten nie został osiągnięty, z uwagi na odmienne skutki przepisów dotyczących upadłości spółdzielni oraz losów hipotek ustanowionych na nieruchomościach spółdzielczych celem zabezpieczenia spłaty zobowiązań spółdzielni. Przepisy ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zgodnie z dotychczasowym utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, dopuszczają w praktyce sytuację, w której hipoteki ustanowione na nieruchomościach spółdzielni mieszkaniowych przekształcałyby się (z mocy art. 76 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych) w hipoteki łączne obejmujące lokale, które ex lege – w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego z nieruchomości spółdzielni – zmieniły status prawny ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności (lub we własność domu jednorodzinnego). W opinii Rzecznika istnieje realne niebezpieczeństwo przerzucenia na gruncie obowiązującego stanu prawnego zobowiązań spółdzielni mieszkaniowych na osoby, którym służy spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, w tym nawet na te, które w ogóle nie są członkami spółdzielni. Według informacji, uzyskanych przez RPO z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w przedstawionej sprawie, w ramach roboczej współpracy przedstawiona została przez Ministra Sprawiedliwości propozycja wprowadzenia unormowania, z którego jednoznacznie będzie wynikać, że do skutecznego ustanowienia hipoteki umownej na nieruchomości spółdzielni w każdym przypadku wymagana jest pisemna zgoda większości członków spółdzielni, tzn. również w sytuacjach, gdy hipoteka zabezpiecza wierzytelności inne niż kredyt. Rozwiązanie to miało zostać dogłębnie przeanalizowane w ramach prac nad projektem zmian w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, które miały zostać podjęte po ukonstytuowaniu się Sejmu obecnie trwającej kadencji. Niestety, pomimo upływu ponad roku, wspomniane

wyżej rozwiązanie nie zostało wprowadzone do obrotu prawnego; w Sejmie nie ma również projektu zmian do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Rzecznik zwrócił się⁷¹¹ zatem do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii o informację, czy wspomniane prace legislacyjne zostały podjęte. Minister wyjaśnił⁷¹², że rzeczywiście pracuje nad projektem nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Prawo spółdzielcze oraz ustawy o własności lokali. W ramach tych prac prowadzone są także analizy nad propozycją, o której mowa w piśmie Rzecznika, tj. wprowadzenia unormowania, z którego jednoznacznie będzie wynikać, że do skutecznego ustanowienia hipoteki umownej na nieruchomości spółdzielni w każdym przypadku wymagana będzie pisemna zgoda większości członków spółdzielni, tzn. również w sytuacjach, gdy hipoteka zabezpiecza wierzytelności inne niż kredyt. Z uwagi na fakt, że kwestie dotyczące ksiąg wieczystych i hipoteki znajdują się w zakresie właściwości Ministerstwa Sprawiedliwości, w przedstawionej sprawie prowadzone będą dalsze konsultacje z Ministrem Sprawiedliwości. W odniesieniu do prowadzonych prac legislacyjnych nad ww. projektem ustawy, obecnie przygotowany jest wniosek o wpis projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów..

11. Brak pełnomocnika rządu ds. osób w kryzysie bezdomności

Od 2015 r. RPO upomina się o skoordynowanie prac w sprawie bezdomności na szczeblu rządowym.

Pod koniec 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się ponownie o powołanie rządowego pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów związanych ze zjawiskiem bezdomności. W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów wskazał⁷¹³, że zjawisko bezdomności ma charakter wieloaspektowy i rozwiązywanie problemów w tym obszarze należy do właściwości co najmniej kilku ministerstw, których współpraca w tej kwestii nie jest w żaden sposób skoordynowana, a przez to podejmowane działania nie są efektywne. Rzecznik podkreślił, że o powołanie pełnomocnika rządu, który koordynowałby pracę wszystkich zaangażowanych resortów, inicjował działania i przygotowywał raporty i analizy, apelują od lat organizacje pozarządowe, zajmujące się pomocą dla osób doświadczających bezdomności.

⁷¹¹ IV.7000.251.2015 z 21 października 2020 r.

⁷¹² Pismo z 4 grudnia 2020 r.

⁷¹³ IV.7217.89.2019 z 18 grudnia 2019r.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów odpowiedziała⁷¹⁴, że kwestia bezdomności jest przedmiotem troski i zainteresowania właściwych organów administracji państwowej. W ramach Rady Działalności Pożytku Publicznego funkcjonuje Zespół ds. Partycypacji Społecznej Osób Starszych, którego zakres działalności obejmuje aktywność na rzecz poprawy sytuacji osób doświadczających bezdomności. W ramach Zespołu przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz poszczególnych resortów analizują bieżące potrzeby dotyczące przeciwdziałania bezdomności oraz opracowują rozwiązania, które w istotny sposób wpłyną na zwiększenie efektywności wsparcia osób bezdomnych.

12. Zjawisko bezdomności ludzi młodych

Jak zapobiegać bezdomności młodych ludzi opuszczających pieczę zastępczą, młodzieżowe ośrodki wychowawcze czy zakłady dla nieletnich? Noclegownia czy schronisko dla osób bezdomnych nie są dobrym miejscem na „start w dorosłość”.

Bezdomność jest uznawana za najdotkliwszą formę wykluczenia społecznego, gdyż wiąże się nie tylko z brakiem miejsca do zamieszkania, ale prowadzi także do niemożności prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie przez osoby dotknięte tym zjawiskiem oraz ich społecznej stygmatyzacji. Zjawisko bezdomności godzi w fundamentalną wartość konstytucyjną, jaką jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka oraz stwarza zagrożenie dla innych istotnych wartości, jak życie i zdrowie ludzkie, a gdy dotyka ludzi młodych dodatkowo może negatywnie rzutować na ich przyszłość.

Brak szczegółowych informacji o młodych osobach doświadczających bezdomności powoduje, że jest to grupa niedostrzegana przez system na początku kryzysu, a czas w tym przypadku ma kapitalne znaczenie. Żadna z form udzielenia schronienia przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej⁷¹⁵ nie jest ukierunkowana na pomoc osobom w wieku 18-25 lat wymagającym zindywidualizowanej, dostosowanej do wieku i potrzeb pracy socjalnej i terapeutycznej. Noclegownia, czy schronisko dla osób bezdomnych nie jest miejscem odpowiednim na „start w dorosłość”, a fakt, iż do takich placówek trafiają osoby młode po pobycie w różnego typu placówkach oraz pochodzące z rodzin defaworyzowanych (np. dotkniętych przemocą, problemem alkoholowym, czy skrajnym ubóstwem) wymaga pilnej interwencji poprzez opracowanie i wdrożenie ogólnopolskiej strategii na rzecz przeciwdziałania bezdomności tej grupy osób.

⁷¹⁴ Pismo z 6 lutego 2020 r.

⁷¹⁵ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876)

Ponieważ system wsparcia dla usamodzielnianych wychowanków placówek, pomoc na rzecz rodzin oraz wsparcie osób w kryzysie bezdomności to zadania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, to właśnie ten resort winien zainicjować działania nad wypracowaniem spójnych systemowo rozwiązań w tym obszarze. Oceny skuteczności systemu wsparcia młodych ludzi opuszczających placówki należy dokonywać przez pryzmat efektywności rozwiązań prawnych dotyczących procesu usamodzielnienia. Na gruncie tak sformułowanej tezy, szczególnie wobec przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o wynikach kontroli: „Działalność resocjalizacyjna młodzieżowych ośrodków wychowawczych” oraz „Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej”, pojawia się szereg wątpliwości i zastrzeżeń odnośnie procedury usamodzielnienia określonej w ustawie o pomocy społecznej oraz w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W obu opracowaniach NIK podkreśliła nieskuteczność obowiązujących regulacji prawnych, fiasko misji opiekunów usamodzielnienia oraz brak efektywności indywidualnych programów usamodzielnienia. Rzecznik zauważył również, że w uwagi na niezwykle ważną rolę jaką w procesie usamodzielnienia ustawodawca powierzył opiekunowi usamodzielnienia, instytucja ta wymaga pilnej korekty. W ocenie Rzecznika warto rozważyć zatem wprowadzenie profesjonalnej asystentury usamodzielnienia i dookreślenie minimalnych wymagań formalnych, jakie powinien spełniać asystent usamodzielnienia, standardów jego działania oraz trybu nadzoru i możliwości weryfikacji oraz egzekwowania realizacji powierzonych zadań. Profesjonalne wsparcie wychowanka w procesie usamodzielnienia poprzez określenie podstaw prawnych do działania asystenta zwiększyłoby efektywność tego procesu. W opinii Rzecznika modyfikacji winien także ulec tryb opracowania Indywidualnego Programu Usamodzielnienia, w szczególności co do daty początkowej planowania i obowiązku skorelowania planu z dokonywanymi przez wychowanka wyborami np. kierunkiem kształcenia. Ponadto, wskazane jest dookreślenie udzielanej usamodzielnianemu wychowankowi pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i rozszerzenie udzielanej pomocy finansowej o środki na przystosowanie lokalu do zamieszkania. Również udział osób usamodzielnianych w rynku pracy wymaga przeglądu oraz przyjęcia rozwiązań systemowych w postaci programów aktywizacji zawodowej dedykowanych tej grupie osób.

Rzecznik zwrócił się⁷¹⁶ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o stanowisko. Minister odpowiedział⁷¹⁷, że problem będzie przedmiotem analizy podczas prac nad nowym Krajowym Programem Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Natomiast jeśli chodzi o kwestię usamodzielniania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, resort rodziny popiera postulaty Rzecznika. Część z nich uwzględniono w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw z 2018 r. (prace nad nim przerwał koniec kadencji parlamentu w 2019 r.). Dlatego wdrożenie zmian w zakresie rozwiązań dotyczących procesu usamodzielniania się pełnoletnich wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej będzie wymagało ponownego podjęcia prac legislacyjnych nad ustawą o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej.

13. Bezpieczeństwo osób bezdomnych w związku z epidemią koronawirusa

Trzeba ułatwić organizacjom pozarządowym pomagającym osobom w kryzysie bezdomności korzystanie z żywności z banków żywności. Pandemia sprawiła, że tradycyjne miejsca, w których osoby bezdomne mogły się posilić, nie działają.

Osoby bezdomne mają w pandemii nie tylko dużo trudniejszy dostęp do opieki medycznej oraz do rzetelnych informacji na temat koronawirusa. W placówkach zapewniających schronienie znalazło się dużo ludzi. W tych okolicznościach istotnego znaczenia nabiera kwestia sprawnego i łatwo dostępnego dystrybuowania żywności w ramach banków żywności. Konieczne jest m.in. ułatwienie dostępu do tej żywności dla podmiotów, które w bezpośredni sposób pomagają osobom w kryzysie bezdomności. Z informacji napływających do Biura RPO wynika jednak, że maleją posiadane przez nich zasoby żywności, zaś pozyskanie nowych zapasów – z banków żywności – jest dla nich praktycznie niewykonalne. Problemem jest także wydawanie żywności z tych banków bezpośrednio osobom bezdomnym, które często nie mają żadnych warunków, aby z otrzymanych produktów przygotować sobie we własnym zakresie posiłek.

Rzecznik zwrócił się⁷¹⁸ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z pytaniem, czy procedury dystrybuowania żywności z banków żywności zostały uproszczone, tak jak zapowiadał premier.

⁷¹⁶ III.7065.250.2019 z 3 lutego 2020 r.

⁷¹⁷ Pismo z 28 lutego 2020 r.

⁷¹⁸ IV.7217.12.2020 z 20 marca 2020 r.

14. Realizacja działań wspierających i aktywizujących osoby w kryzysie bezdomności

Jak skutecznie pomagać osobom w kryzysie bezdomności w pandemii?

W ocenie Rzecznika w sytuacji pandemii i przewidywanego kryzysu gospodarczego oraz pogarszającej się sytuacji na rynku pracy przeciwdziałanie bezdomności jest niezwykle istotne. Trzeba jednak mieć na uwadze, że istniejące dotychczas rozwiązania na rzecz wspierania osób w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, w tym związanych z utratą zatrudnienia, mogą się okazać niewystarczające. Nie bez znaczenia zatem pozostaje ocena funkcjonowania systemu wychodzenia z bezdomności przedstawiona przez Najwyższą Izbę Kontroli z marca 2020 r. Ustalenia NIK prowadzą do wniosku, że działania podejmowane przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje pozarządowe nie doprowadziły do stworzenia spójnego i skutecznego systemu, który zapewniałby wsparcie i aktywizację osób w kryzysie bezdomności. W raporcie wskazano na brak koordynacji i nadzoru ze strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nad realizacją Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Podkreślono również niepełne wywiązywanie się przez Ministerstwo z ustawowych zadań z uwagi na brak bieżącego monitorowania realizacji programów osłonowych oraz poziomu spełniania standardów przez placówki dedykowane osobom bezdomnym, a także nierealizowanie obowiązku dokonywania analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych. W kontroli stwierdzono zarówno obiektywne przeszkody utrudniające zgodną z przepisami prawa i skuteczną realizację zadań w stosunku do osób bezdomnych, jak też nieprzestrzeganie przepisów przez podmioty, którym powierzono obowiązek zapewnienia bezdomnym tymczasowego schronienia.

Rzecznik zwrócił się⁷¹⁹ do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie stosownych działań prawodawczych. Minister zapewnił⁷²⁰, że w resorcie na bieżąco monitorowana jest sytuacja osób, które już zmagają się z kryzysem bezdomności. Podjęto szereg działań pomocowych, nadal toczą się prace analityczne dotyczące mechanizmów wsparcia. Wprowadzanie zapisów precyzujących sposób dokonywania analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej dla osób w kryzysie bezdomności nie jest konieczne.

⁷¹⁹ III.7217.2.2020 z 29 kwietnia 2020 r.

⁷²⁰ Pismo z 14 maja 2020 r.

14. Potrzeba rozwiązania problemu tzw. nielegalnych bezdomnych

Osoby w kryzysie bezdomności mogą korzystać z pomocy społecznej, ale tylko w miejscu swojego ostatniego zameldowania.

Art. 101 ust 2 ustawy o pomocy społecznej⁷²¹ określa, że w przypadku osoby bezdomnej ubiegającej się o świadczenie gminą właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. W ocenie Rzecznika rozwiązanie to skutecznie utrudnia udzielanie pomocy osobie w kryzysie bezdomności. Na problem ten zwracali także uwagę eksperci i praktycy, zaproszeni do udziału w pracach Komisji Ekspertów ds. Bezdomności, działającej przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wskazywano przy tym, że właściwość miejscowa organów pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych może budzić wątpliwości w świetle konstytucyjnie gwarantowanej wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Kwestie te zostały szczegółowo przedstawione w artykule naukowym dr Adama Płoszki „Właściwość miejscowa organu - pomocy społecznej w sprawach osób bezdomnych (perspektywa konstytucyjna)”. W podsumowaniu artykułu sformułowana została propozycja nowelizacji art. 101 ustawy. W przekonaniu Rzecznika propozycja ta zasługuje na uwzględnienie, ponieważ dotychczasowa praktyka stosowania art. 101 ust. 2 ustawy nasuwa wiele wątpliwości i stanowi prawną barierę w skutecznej realizacji nałożonego na państwo obowiązku przeciwdziałania bezdomności wynikającego z art. 75 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił się⁷²² do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o podjęcie stosownych prac legislacyjnych. W ocenie⁷²³ resortu, praktyki polegające na skłanianiu osób bezdomnych do powrotu na teren gminy ostatniego zameldowania, w celu uzyskania wsparcia np. w formie schronienia, budzą poważne zastrzeżenia w sytuacji, gdy nie jest to zgodne z wolą osoby w kryzysie bezdomności i uzasadnione jej sytuacją. Niemniej jednak do MRPiPS docierają sygnały o stosowaniu tego typu działań, argumentując niniejsze interpretacją art. 101 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Stąd też aktualnie prowadzone są analizy pod kątem przerehabrowania treści przywołanego przepisu w taki sposób, aby zminimalizować możliwość jego niewłaściwej interpretacji i ograniczyć tego typu praktyki.

⁷²¹ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.)

⁷²² III.7065.43.2020 z 4 czerwca 2020 r.

⁷²³ Pismo z 26 czerwca 2020 r.

15. Zasady ustalania wysokości opłat za pobyt w schronisku dla osób w kryzysie bezdomności

Niektóre gminy nieprawidłowo ustalają opłaty za pobyt w schroniskach dla osób w kryzysie bezdomności.

Prawo do schronienia ujęte jest jako jedna z form świadczeń niepieniężnych z zakresu pomocy społecznej, przy czym istotą tego prawa jest, zgodnie z art. 48a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁷²⁴ przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego. Pobyt tam jest odpłatny. Opłatę ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, a szczegółowe zasady odpłatności ustala rada gminy lub rada powiatu w drodze uchwały (art. 97 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

Delegacja wyrażona w art. 97 nie zawiera wytycznych, co samorząd powinien uwzględniać przy ustalaniu zasad tej odpłatności. Powoduje to, że np. osobom, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, nalicza się inne opłaty niż pozostałym osobom w kryzysie bezdomności.

Rzecznik przedstawił ten problem⁷²⁵ Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Minister odpowiedział⁷²⁶, że z przepisów art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej nie wynika dowolność w ustalaniu zasad odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia dla osób bezdomnych. Opłatę ustala podmiot kierujący (wydający decyzję o skierowaniu do schroniska dla osób bezdomnych dla danej osoby) uwzględniając przyznany zakres usług. Natomiast rada gminy ustala zasady odpłatności, respektując przy tym postanowienia art. 97 ust. 1 zdanie drugie oraz ust. 2 ww. ustawy. Co istotne przepis art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej ma charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Ustawodawca wskazuje na obowiązek dopełnienia wymogu szczegółowości, tj. zobowiązanie rady wyłącznie do wskazania szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych – okoliczności i przesłanek, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości opłaty. Z kolei organ powinien działać ściśle w granicach tego upoważnienia i określić wyłącznie granice, w ramach których opłata powinna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Na podstawie art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w przypadkach szczególnie uzasadnionych możliwe jest odstępianie od żądania zwrotu wydatków gminy na pobyt osoby skierowanej w schronisku.

⁷²⁴ Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.).

⁷²⁵ III.7065.241.2020 z 10 września 2020 r.

⁷²⁶ Pismo z 13 października 2020 r.

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. Konieczność opracowania regulacji dotyczącej tzw. hipoteki odwróconej

Jak chronić prawa seniorów przy umowach przekazania mieszkań w zamian za renty?

Coraz więcej seniorów szuka nowych źródeł dochodu. Jednym z nich może być umowa świadczeń dożywotnich (chodzi o oferty przewidujące zmianę własności mieszkania już z chwilą zawarcia umowy, z jednoczesną wypłatą świadczenia). Problem uregulowania tzw. renty dożywotniej za przekazanie nieruchomości został umieszczony jako obszar wymagający analizy w latach 2019-2022, w dokumencie „Polityka społeczna wobec osób starszych do roku 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność”. Jako podmiot koordynujący działanie wyznaczony został Minister Sprawiedliwości.

Rzecznik zauważył, że obecnie na rynku usług skierowanych do seniorów oferowane są w zasadzie jedynie umowy renty dożywotniej w zamian za przeniesienie własności nieruchomości. Uchwalenie ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym stworzyło ramy prawne dla oferowania przez banki właściwej formy tzw. hipoteki odwróconej, jednak dotychczas formuła ta nie spotkała się z zainteresowaniem rynku. Natomiast tam gdzie istnieją już pewne wypracowane praktyki rynkowe brak jest ram prawnych, które zwiększyłyby bezpieczeństwo konsumentów. Zdaniem Rzecznika, zważywszy na trendy demograficzne, należy się spodziewać, że zainteresowanie omawianymi produktami ze strony seniorów będzie rosnąć, a co za tym idzie może rosnąć grupa społeczna dotknięta ewentualnymi nieuczciwymi praktykami. Ponadto na rynku pojawiają się kolejne podmioty, które posiadają w nazwie określenie „fundusz hipoteczny”, aktualnie zwyczajowo kojarzony z opisaną działalnością, oferujące jednak nie tyle rentę dożywotnią związaną z przekazaniem nieruchomości, a ryzykowne produkty finansowe.

Rzecznik zapytał⁷²⁷ Ministra Sprawiedliwości, czy prace analityczne zmierzające do oceny tego skomplikowanego zagadnienia zostały już zainicjowane. Minister poinformował⁷²⁸, że te prace już trwają. Dotyczą przekazywania przez konsumentów-

⁷²⁷ V.7224.263.2014 z 20 stycznia 2020 r.

⁷²⁸ Pismo z 28 lutego 2020 r.

seniorów nieruchomości na rzecz podmiotów rynkowych w zamian za wypłatę dożywotniego świadczenia pieniężnego, które posłużą do ewentualnego wypracowania rozwiązań prawnych zabezpieczających sytuację konsumentów – seniorów.

2. Nowy standard ochrony praw konsumentów

Polski standard ochrony praw konsumentów powinien spełniać przynajmniej minimalne wymogi prawa unijnego. Zawierają je m.in. o orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach wcześniejszej spłaty kredytu oraz kredytu hipotecznego indeksowanego do franka szwajcarskiego

W 2020 r. Rzecznik kontynuował korespondencję ze Związkiem Banków Polskich, gdyż prezentowane przez ZBP stanowisko nie pozwala na stwierdzenie, iż banki gotowe są na traktowanie konsumenta jak równego sobie partnera-kontrahenta.

Rzecznik w kolejnym wystąpieniu do ZBP nawiązał do orzeczeń TSUE w sprawach wcześniejszej spłaty kredytu oraz kredytu hipotecznego indeksowanego do franka szwajcarskiego. W odniesieniu do tego pierwszego orzeczenia TSUE, Rzecznik podkreślił, że nie można zaakceptować stanowiska, że orzeczenia TSUE, dokonujące wiążącej wykładni prawa unijnego, nie powinny być powszechnie stosowane w obrocie. Nie można również podzielić argumentacji banków, że wykładnia TSUE wiąże wyłącznie sąd, który zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, i że nie istnieją uzasadnione podstawy do rozliczenia kosztów kredytu w przypadku jego wcześniejszej spłaty. Takie stanowisko jest niezgodne z orzecznictwem TSUE oraz zasadą lojalności (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej), która znalazła wyraz również w orzecznictwie polskiego Sądu Najwyższego.

Natomiast nawiązując do orzeczenia TSUE w sprawie kredytu hipotecznego indeksowanego do franka szwajcarskiego Rzecznik przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem TSUE, sądowe stwierdzenie nieuczciwego charakteru postanowienia powinno wywołać skutek w postaci przywrócenia sytuacji prawnej i faktycznej konsumenta, w jakiej znajdowałby się on w braku abuzywnego postanowienia. Jeżeli więc skutkiem stwierdzenia abuzywności mechanizmu indeksacji jest nieważność umowy, konsument-kredytobiorca powinien znaleźć się w sytuacji prawnej i faktycznej, jak przed zawarciem unieważnionej umowy kredytowej. Trybunał uznał, że następstwo w postaci nieważności umowy i postawienia roszczenia o zwrot pozostałej do spłaty kwoty kredytu w stan natychmiastowej wymagalności może być już rażąco niekorzystne dla konsumenta,

bo może przekraczać możliwości finansowe konsumenta i z tego względu penalizować raczej konsumenta niż kredytodawcę, który „nie zostanie przez to zniechęcony do wprowadzania takich warunków w proponowanych przez siebie umowach”. Trybunał przyjmuje więc, że całość negatywnych skutków, związanych z unieważnieniem umowy realizuje się w postawieniu w stan natychmiastowej wymagalności pozostałej do spłacenia kwoty. Dopuszczalność jakichkolwiek dalszych roszczeń banków po unieważnieniu umowy, wykraczających poza zwrot świadczeń wynikających z unieważnionej umowy, stałaby w rażącej sprzeczności z celami Dyrektywy 93/13⁷²⁹, w szczególności w odniesieniu do osiągnięcia jej skutku prewencyjnego, czego wymaga art. 7 ust. 1 Dyrektywy 93/13, to jest zniechęcenia przedsiębiorców do wykorzystywania w zawieranych umowach nieuczciwych postanowień umownych.

Rzecznik zwrócił się⁷³⁰ do Prezesa Związku Banków Polskich o stanowisko.

W odniesieniu do orzeczenia TSUE w sprawie wcześniejszej spłaty kredytu, Prezes ZBP poinformował⁷³¹, że większość banków pomimo licznych wątpliwości i problemów związanych z praktycznym wdrożeniem wyroku TSUE, mając na uwadze interes klientów, pozytywnie rozpatruje reklamacje dotyczące rozliczenia przedterminowej spłaty kredytu.

Kwestią sporną i wymagającą ustalenia jest metoda zwrotu prowizji, o której TSUE się nie wypowiedział, nie zaś to czy prowizja podlega zwrotowi. Prezes zasygnalizował również, że TSUE nie rozstrzygnął na temat metody obliczania należnego konsumentowi zwrotu kosztów niezwiązanych z czasem trwania umowy. Podobnie orzeczenie nie daje odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kredytodawca powinien rozliczyć i zwrócić koszty ponoszone przez kredytobiorcę na rzecz podmiotów trzecich. Istnieją bowiem kategorie kosztów stanowiących przychód innych podmiotów niż kredytodawca, na których wysokość kredytobiorca nie ma wpływu. Odnosząc się natomiast do orzeczenia TSUE w sprawie kredytu hipotecznego indeksowanego do franka szwajcarskiego, Prezes ZBP wskazał, że z orzecznictwa TSUE, w sposób jednoznaczny wynika, że nadrzędnym celem Dyrektywy 93/13 jest przywrócenie równowagi między stronami umowy. Skoro równowadze stron dyrektywa przypisuje centralne miejsce w systemie ochrony, należy również przyjąć, że równowaga ta wyznacza jednocześnie granice, do której mogą działać skutki wynikające ze stosowania przepisów tej dyrektywy. Należy też stwierdzić, że eliminacja z umowy klauzuli nieuczciwej nie powinna być traktowana jako sposób

⁷²⁹ Dyrektywa Rady z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. z 1993 r., L 95, s. 29).

⁷³⁰ V.7224.49.2019 z 10 lutego 2020 r.

⁷³¹ Pismo z 17 marca 2020 r.

uwolnienia się konsumenta od wykonania zobowiązania lub zwolnienia go z obowiązku rozliczenia wzajemnych świadczeń stron w razie upadku umowy, jej celem jest uwolnienie konsumenta od obowiązku wykonania zobowiązania w części, w jakiej jest ono nieuczciwe. Nie sposób również zgodzić się z postawioną przez Rzecznika tezą, że roszczenia banku nie tylko nie znajdują racjonalnych podstaw w przepisach prawa polskiego, ale są bezwzględnie sprzeczne z ratio legis Dyrektywy 93/13. W ocenie Związku Banków Polskich podstawę prawną do wzajemnego rozliczenia stron stanowią w pierwszej kolejności przepisy dotyczące nienależnego świadczenia, jak również (subsydiarnie) ogólne przepisy dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia. Oznacza to, że w przypadku nieważności umowy kredytowej, bankowi przysługuje nie tylko roszczenie o zwrot kwoty, która została wypłacona konsumentowi na podstawie umowy kredytowej, lecz również roszczenie o zwrot wartości korzyści uzyskanej w ten sposób przez kredytobiorcę, polegającej na korzystaniu przez kredytobiorcę przez określony czas z udostępnionego mu kapitału. Zatem wbrew opinii Rzecznika, celem Dyrektywy 93/13 nie jest karanie przedsiębiorców. Celem dyrektywy jest bowiem w pierwszej kolejności przywrócenie równowagi kontraktowej i w ten sposób ochrona słuszných interesów konsumenta. Ochrona ta jest słuszną i potrzebną, ale nie może prowadzić do wypaczenia jej funkcji i powinna uwzględniać cel regulacji.

3. Zwrot wpłaconych środków w razie rezygnacji bądź odwołania imprezy turystycznej z powodu epidemii wirusa SARS-CoV-2

Rzecznik dostawał skargi od osób, które wykupiły uczestnictwo w imprezach turystycznych i miały o kłopoty z odzyskaniem pieniędzy po rezygnacji, bądź odwołaniu imprezy z powodu epidemii wirusa SARS-CoV-2.

Zgodnie z art. 15k ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, odstąpienie od umowy lub rozwiązanie przez organizatora turystyki umowy o udział w imprezie turystycznej, które to odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy pozostawało w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii, jest skuteczne z mocy prawa po upływie 180 dni od dnia powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu lub powiadomienia o rozwiązaniu przez organizatora turystyki.

Regulacja ta budzi poważne wątpliwości Rzecznika, w szczególności z uwagi na przerzucenie ciężaru kosztów epidemii na konsumentów. Niedopuszczalne jest arbitralne

dysponowanie środkami finansowymi konsumentów, słabszych uczestników rynku turystycznego, szczególnie, że to władze publiczne powinny chronić konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. W ocenie Rzecznika, wprowadzone rozwiązanie prowadzi do powstania licznej grupy poszkodowanych klientów, którzy zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach powinni otrzymywać zwroty w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej. Dla konsumentów niezrozumiałe jest zatem zatrzymanie przez biuro podróży ich prywatnych środków finansowych przez 6 miesięcy, w sytuacji, gdy niejednokrotnie to oni stracili z dnia na dzień pracę lub inne możliwości zarobkowe.

Rzecznik zwrócił się⁷³² do Ministra Rozwoju o stanowisko. Minister wyjaśnił⁷³³, że vouchery są rozwiązaniem zarówno dla turystów, jak i podmiotów z branży turystycznej, z powodu odstąpienia lub rozwiązania umowy w związku z COVID-19. Voucher jest ważny przez rok od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna lub powiązana usługa turystyczna, za którą klient wniósł opłatę. Wartość vouchera nie może być niższa niż kwota wpłacona na poczet realizacji dotychczasowej umowy o imprezę turystyczną. Klient może skorzystać z propozycji organizatora turystyki na otrzymanie vouchera, lecz niezbędną przesłanką w tym zakresie jest jednak zgoda podróżnego na jego otrzymanie. Powyższe oznacza, że jeżeli klient nie wyrazi zgody na otrzymanie wspomnianego vouchera, rozwiązanie staje się skuteczne po upływie 180 dni od dnia rozwiązania umowy lub odstąpienia od niej i termin 14-dniowy na zwrot poniesionych przez podróżnego wpłat zacznie biec po upływie tych 180 dni. Odnosząc się do kwestii skuteczności odstąpienia od umowy przez podróżnego, Minister wskazał, że zgodnie z art. 47 ust. 4 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, podróżny może odstąpić od umowy o udział w imprezie turystycznej przed rozpoczęciem imprezy turystycznej bez ponoszenia opłaty za odstąpienie w przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności występujących w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które mają znaczący wpływ na realizację imprezy turystycznej lub przewóz podróżnych do miejsca docelowego. Podróżny może żądać wyłącznie zwrotu wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, bez odszkodowania lub zadośćuczynienia w tym zakresie.

⁷³² V.7220.146.2020 z 30.kwietnia 2020 r.

⁷³³ Pismo z 29 czerwca 2020 r.

Ponieważ w odpowiedzi nie znalazło się odniesienie do stanowiska RPO w zakresie rażącego naruszenia praw konsumentów w kontekście uchwalonej regulacji, pozwalającej przedsiębiorcom na przedłużenie okresu na zwrot środków finansowych, zaangażowanych w imprezę turystyczną, która się nie odbyła, tym samym przerzucenie na konsumentów ciężaru kryzysu w branży turystycznej w okresie epidemii Rzecznik skierował kolejne wystąpienie do Ministra. Sprzeciw Rzecznika wzbudziło stanowisko resortu rozwoju, że termin 180 dni wkrótce upłynie: „we wrześniu 2020 r. zostanie zakończona możliwość odroczenia o 180 dni konieczności zwrócenia klientom wpłaconych przez nich przed pandemią pieniędzy za imprezy odwołane z powodu epidemii”. Zgodnie z prawem unijnym konsument powinien otrzymać zwrot poniesionych opłat i wpłat w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej, przy czym termin ten jest terminem maksymalnym dopuszczalnym przez prawo unijne. Zastrzeżenie Rzecznika w przedmiocie naruszenia prawa unijnego znalazło potwierdzenie w działaniach Komisji Europejskiej. W dniu 2 lipca 2020 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, kierując do 10 państw, w tym Polski, wezwanie do usunięcia uchybienia polegającego na tym, że przepisy krajowe naruszają prawo Unii w zakresie praw konsumentów i podróżnych. Z powyższego wypływa jednoznaczny wniosek, że prawa konsumentów wskutek pandemii nie mogą zostać ograniczone. Państwa członkowskie powinny przestrzegać praw konsumentów w przypadku korzystania przez nich z usług turystycznych, a nie wprowadzać regulacje sprzeczne z prawem konsumenckim i naruszające minimalne standardy ochrony praw konsumenta. Ochrona zaś przedsiębiorców z branży turystycznej nie może odbywać się kosztem konsumentów. Rzecznik zwrócił się⁷³⁴ do Ministra Rozwoju z prośbą o podjęcie niezwłocznych działań legislacyjnych, zapewniających przywrócenie należnej konsumentom minimalnej ochrony prawnej, a tym samym zgodność prawa krajowego z prawem unijnym.

W opinii⁷³⁵ Departamentu Turystyki w Ministerstwie Rozwoju art. 15k ustawy nie sprzeciwia się postanowieniom dyrektywy 2015/2302. W chwili przyjmowania regulacji dotyczących odroczenia skuteczności odstąpienia podróжного od umowy lub odroczenia skuteczności rozwiązania umowy przez organizatora turystyki nie były znane rzeczywiste skutki kryzysu wywołanego wybuchem pandemii. Przyjęte rozwiązanie miało z jednej strony pomóc organizatorom turystyki w zgromadzeniu środków potrzebnych na wypłaty

⁷³⁴ V.7220.146.2020 z 9 lipca 2020 r.

⁷³⁵ Pismo z 18 sierpnia 2020 r.

podróżnym, a z drugiej potwierdzić, że podróżnym należy się zwrot wpłat wniesionych na rzecz imprezy, która się nie odbyła z przyczyn od nich niezależnych. Dyrektor Departamentu wskazał też, że w projektowanej obecnie ustawie zaproponowano mechanizm wypłaty podróżnym środków z tytułu imprez, które się nie odbyły z powodu wybuchu epidemii, który to mechanizm ma wesprzeć organizatorów turystyki w regulowaniu powyższych należności. Organizator turystyki, wobec którego podróżny nie wyraził zgody na przyjęcie vouchera, będzie mógł, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego złożyć do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego wniosek o udzielenie wypłaty. Podróżny, na rzecz którego ma zostać dokonana wypłata, o którą ubiega się organizator turystyki, także będzie składał do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego tego Funduszu wniosek o wypłatę na jego rzecz środków. Środki na wypłaty dla podróżnych pochodzić będą z Turystycznego Funduszu Zwrotów, który ma stanowić wyodrębniony rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego.

4. Zakaz w ruchu lotniczym bez zachowania *vacatio legis*

Ludzie skarżyli się na zmiany w ruchu lotniczym ogłaszane bez odpowiedniego wyprzedzenia.

W lipcu 2020 r. Rzecznik zwrócił uwagę na problem wprowadzania zakazu lotów bez zachowania jakiegokolwiek okresu *vacatio legis* („rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym, umożliwiającego wykonywanie połączeń lotniczych międzynarodowych z lotnisk położonych na terytorium państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Unii Europejskiej, z wyjątkiem Królestwa Szwecji i Republiki Portugalskiej oraz z lotnisk położonych na terytorium Czarnogóry, Gruzji, Japonii, Kanady, Republiki Albanii, Republiki Korei i Ukrainy”). Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 1 lipca 2020 r.

Ograniczenie pasażerskich połączeń lotniczych z innymi krajami nie budziło zastrzeżeń RPO. Chodziło jednak o sposób jego wprowadzania: regulowanie kwestii pasażerskiego transportu lotniczego powinno odbywać się w sposób uporządkowany, tak by nie narażać konsumentów na kolejne nieprzewidywane sytuacje związane z odwoływaniem połączeń. Informacja o tym, które kierunki nie będą obsługiwane nie

powinna być podawana pasażerom, a także przewoźnikom i operatorom lotnisk bez okresu umożliwiającego dostosowanie się do nowych warunków.

Rzecznik podkreślił, że brak możliwości wcześniejszego zapoznania się z regulacjami dotyczącymi zakazów w ruchu lotniczym stanowi barierę w planowaniu ponownego otwarcia działalności przez przewoźników lotniczych oraz podmioty pośredniczące w sprzedaży biletów, branży i tak poważnie obciążonej skutkami gospodarczymi epidemii.

Rzecznik zwrócił się⁷³⁶ do premiera o wyjaśnienia. Minister Infrastruktury odpowiedział⁷³⁷, że sytuacja epidemiczna w Polsce oraz na świecie wciąż dynamicznie się zmienia. Nie jest możliwe opracowanie i podanie do publicznej wiadomości szczegółowego harmonogramu oraz scenariusza powrotu branży lotniczej do normalnego funkcjonowania, ani wydawanie przedmiotowych rozporządzeń ze znacznym wyprzedzeniem. Wznowienie ruchu lotniczego na kolejnych kierunkach jest zależne nie tylko od decyzji polskiego rządu, ale także od ograniczeń w zakresie ruchu biznesowo-turystycznego obowiązującego na terenie Unii Europejskiej i innych państw.

5. Wykładnia przepisu art. 36a ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim

Znaczenie wyroku TSUE dla polskich konsumentów.

Rzecznik zgłosił⁷³⁸ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego sądu rejonowego dotyczącego wykładni przepisu art. 36a ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim⁷³⁹.

W ocenie Rzecznika postępowanie powinno być umorzone, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 26 marca 2020 r., w sprawie C-779/18 (Mikrokasa) wskazał kierunek wykładni art. 36a ust. 1., który powinien zostać przyjęty przez sądy powszechne. Prawo Unii Europejskiej korzysta z pierwszeństwa przed prawem krajowym państw członkowskich.

W postępowaniu tym stanowisko przedstawił także Prokurator Generalny. W jego ocenie pytanie prawne w istocie zmierza do uzyskania przez sąd pytający potwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności dominującej wykładni art. 36a ust 1 u.k.k. chociaż jednocześnie przedstawia w uzasadnieniu pytania prawnego prokonstytucyjną wykładnię

⁷³⁶ V.7224.108.2020 z 3 lipca 2020 r.

⁷³⁷ Pismo z 15 lipca 2020 r.

⁷³⁸ V.7224.184.2020 z 30 września 2020 r., sygn. akt P 11/20.

⁷³⁹ Ustawa z 12 maja 2011 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083).

przepisu art. 36a ust. 1 u.k.k. Sąd pytający powinien zatem, zamiast kierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, zastosować prokonstytucyjną wykładnię przepisu poddanego kontroli w rozpoznawanej przez siebie sprawie. Prokurator Generalny dostrzega wadę formalną wniosku w postaci braku przesłanki przedmiotowej pytania prawnego i w konsekwencji wskazuje na konieczność umorzenia postępowania.

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. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawne pozbawienie wolności

Osoby powoływane do wojska po Marcu 1968 r., wydarzeniach Grudnia 1970 r. czy w związku z Czerwcem 1976 r. powinni mieć prawo do odszkodowania tak jak osoby wcielane do LWP od listopada 1982 r. do lutego 1983 r.

W zainteresowaniu Rzecznika pozostaje problem realizacji zasady równości wobec prawa w zakresie ochrony praw majątkowych opisanej w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zasady demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 2 Konstytucji, a także konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawne pozbawienie wolności wskazanych w art. 41 ust. 5 w związku z art. 77 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika art. 8a ust. 1 ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁷⁴⁰, w zakresie, w jakim osobom represjonowanym z powodu działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, 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. w ten sposób, że pod pozorem realizacji powszechnego obowiązku obrony zostały one powołane do pełnienia czynnej służby wojskowej, jest niezgodny Konstytucją. W przypadku, gdy osoba pełniła czynną służbę wojskową, do której odbycia została powołana za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 października 1982 r. lub od dnia 1 marca 1983 r. do dnia 31 lipca 1990 r., odszkodowanie i zadośćuczynienie z tego tytułu jej nie przysługuje. Podkreślić należy, że ustawodawca nie uzasadnił tego zróżnicowania. Rzecznik wskazał na brak związku między kryterium zróżnicowania, a innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Nie sposób zatem znaleźć usprawiedliwienia dla wprowadzenia do art. 8a ust. 1 ustawy sztywnego

⁷⁴⁰ Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2018 poz. 2099, ze zm.).

i generalnego kryterium czasowego zróżnicowania okresu od dnia 1 listopada 1982 r. do dnia 28 lutego 1983 r. przy braku uzasadnienia wprowadzenia takiego kryterium. Zróżnicowanie traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji w dochodzeniu odszkodowania i zadośćuczynienia, za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ma charakter arbitralny i nie spełnia przesłanek dopuszczalności zróżnicowania, a przez to jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Jednocześnie Rzecznik podkreślił, że proponowana zmiana legislacyjna nie stworzy podstaw do automatycznego przyjmowania, że każde powołanie do służby wojskowej w okresie od dnia 1 stycznia 1956 r. do dnia 31 lipca 1990 r. stanowiło przejaw represji za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego i łączyło się z zastosowaniem środków odpowiadających w swej treści pozbawieniu wolności. Okoliczność ta winna zostać każdorazowo wykazana w postępowaniu dowodowym w sprawie w przedmiocie przyznania odszkodowania lub zadośćuczynienia.

Rzecznik zwrócił się⁷⁴¹ do Marszałka Senatu o zainicjowanie procesu legislacyjnego.

2. Odszkodowania dla osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

Od 2014 r. RPO występuje o prawa do odszkodowania dla rodzin poległych w walce o niepodległość, którzy walkę tę rozpoczęli w latach II wojny na terytorium Polski, ale – wskutek przesunięcia granic – kontynuowali ją poza jej terytorium.

Rzecznika badał sprawę zakresu podmiotowego ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego⁷⁴² (tzw. „ustawa lutowa”). Zdaniem Rzecznika, krytycznie należy ocenić przesłankę domicylu, o której mowa w jej art. 8 ust. 2a. Przesłanka domicylu, w odniesieniu do osób, które zmarły w wyniku represji, np. na skutek wykonania wyroku orzekającego karę śmierci lub zgonu w trakcie odbywania kary w radzieckim więzieniu po dniu 5 lutego 1946 r. (data wejścia w życie umowy regulującej polsko-radziecką granicę państwową), może być uznana za kryterium w nieuzasadniony sposób różnicujące sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się posiadaniem cechy relewantnej, tj. faktu represjonowania przez organy radzieckie w czasie i miejscu określonym w art. 8 ust. 2a ustawy lutowej. Uprawnienia do odszkodowania od Skarbu

⁷⁴¹ II.513.7.2019 z 9 kwietnia 2020 r.

⁷⁴² Ustawa z 23 lutego 1991 r. (Dz.U. 1991 Nr 34 poz. 149)

Państwa za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę wynikłe z wykonania orzeczenia albo decyzji przysługują również osobom, mieszkającym obecnie bądź w chwili śmierci w Polsce, represjonowanym przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, działające na obecnym terytorium Polski w okresie od dnia 1 lipca 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r. oraz na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim, w okresie od dnia 1 stycznia 1944 r. do dnia 31 grudnia 1956 r., za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego lub z powodu takiej działalności. Jak wynika z tego, jednym z warunków uzyskania uprawnień do odszkodowania i zadośćuczynienia jest to, by osoba represjonowana mieszkała w chwili składania wniosku, bądź w chwili śmierci, w Polsce. Ustawodawca w katalogu osób uprawnionych do ubiegania się o odszkodowanie pominął zatem osoby, które były obywatelami Polski i zginęły podczas walki o jej niepodległość. Ich działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego została rozpoczęta na terytorium Polski, ale następnie wskutek przesunięcia granic była już kontynuowana po 1946 r. poza terytorium państwa polskiego. Pomimo, że nie zmieniali swojego miejsca zamieszkania, okazało się po 1946 r., że znalazło się ono poza granicami Polski. W opinii Rzecznika osoby te walczyły na rzecz niepodległości Ojczyzny i w związku z tym poniosły śmierć, niezasadne jest zatem pozostawianie ich poza zakresem osób uprawnionych do odszkodowania. O ile bowiem przesłankę domicylu można uznać za uzasadnioną w stosunku do osób, które były represjonowane i same składają wniosek o odszkodowanie, o tyle w odniesieniu do osób, które poniosły śmierć wskutek represji radzieckich organów ścigania za walkę o niepodległy byt Państwa Polskiego, a mieszkały i zmarły na terenach, które Polska utraciła dopiero w lutym 1946 r. – przesłanka domicylu w chwili śmierci jest nieracjonalna, nadmierna i powoduje faktyczne wykluczenie możliwości dochodzenia roszczeń przez osoby najbliższe dla osób represjonowanych.

Rzecznik zwrócił się⁷⁴³ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP o rozważenie zainicjowania procesu legislacyjnego. Senat przygotował projekt⁷⁴⁴ ustawy realizującej postulaty Rzecznika⁷⁴⁵.

⁷⁴³ II.513.17.2014 z 30 czerwca 2020 r.

⁷⁴⁴ Druk senacki nr 187.

⁷⁴⁵ II.513.17.2014 z 4 grudnia 2020 r.

3. Umożliwienie dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie

Dlaczego obywatel nie może dochodzić od państwa w trybie karnym odszkodowania czy zadośćuczynienia także za niesłuszne przedstawienie zarzutów i oskarżenie?

Możliwość dochodzenia odszkodowania za niesłuszne przedstawienie zarzutów oraz niesłuszne oskarżenie jest w postępowaniu karnym wyłączona. Tymczasem sam fakt niesłusznego postawienia zarzutów czy niesłusznego oskarżenia, może wyrządzić szkodę i krzywdę, za których powstanie władza publiczna powinna ponieść odpowiedzialność. Wieloletnie utrzymywanie stanu oskarżenia czy przedstawienia zarzutów może prowadzić do wyrządzenia znacznych szkód o charakterze materialnym, rodzinnym i moralnym. Jest to szczególnie jaskrawe w sytuacjach, gdy oskarżonym lub podejrzanym jest osoba wykonująca zawód zaufania publicznego, lub piastująca inną funkcję albo prowadząca działalność gospodarczą, dla której długotrwałe pozostawanie w obszarze zainteresowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości może wywołać poważną szkodę. Rzecznik wskazał, że obecnie, w sytuacjach nieobjętych przepisem art. 552 k.p.k. można dochodzić roszczeń jedynie w ramach postępowania cywilnego. Podkreślić jednak należy, że dochodzenie odszkodowania w postępowaniu cywilnym jest drogą uciążliwą i kosztowną dla osoby niesłusznie oskarżonej lub podejrzaney. Zgodnie z ogólnymi regułami postępowania cywilnego bowiem to na powodzie spoczywa obowiązek wykazania (udowodnienia) słuszności powództwa. Ponadto wniesienie powództwa cywilnego wiąże się z uiszczeniem wpisu i, w zależności od okoliczności, wyłożeniem innych kosztów postępowania, które dopiero na jego koniec zostaną powodowi zwrócone, jeśli jego powództwo zostanie uwzględnione. Tymczasem niesłuszne oskarżenie może doprowadzić do bankructwa oskarżonego lub podejrzanego, co z kolei w znacznym stopniu będzie utrudniać mu efektywne dochodzenie odszkodowania w procesie cywilnym. W ocenie Rzecznika wyłączenie możliwości dochodzenia na gruncie Kodeksu postępowania karnego roszczeń z tytułu niezasadnego przedstawienia zarzutów lub niesłusznego oskarżenia jest niezgodne ze standardami konstytucyjnymi i zasadą demokratycznego państwa prawa, według której każda szkoda wyrządzona przez funkcjonariusza publicznego powinna zostać naprawiona, a jednostka w relacji z władzą publiczną nie powinna ponosić na zasadzie ryzyka negatywnych konsekwencji ich niesłusznych lub niezgodnych z prawem działań. W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała również problematyka związana

z długością terminu przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie z mocy przepisów rozdziału 58 Kodeksu postępowania karnego. W przekonaniu Rzecznika roczny termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, przewidziany w art. 555 k.p.k. jest nieproporcjonalnie krótki, przez co narusza standardy konstytucyjne.

Rzecznik zwrócił się⁷⁴⁶ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o rozważenie możliwości zainicjowania stosownej nowelizacji. Senacka Komisja Ustawodawcza przygotowała projekt⁷⁴⁷ ustawy mającej realizować postulaty Rzecznika. W dniu 3 grudnia 2020 roku Rzecznik przekazał uwagi do projektu. Zasygnalizował także Komisji Ustawodawczej Senatu problem proponowanego nowego brzmienia art. 552 k.p.k., w ramach którego rozważenia wymaga, czy zasadne nie będzie wprowadzenie odrębnych rozwiązań dotyczących sytuacji wniesienia aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego na podstawie art. 55 § 1 k.p.k. (subsydiarny akt oskarżenia) lub art. 59 § 1 k.p.k. (prywatny akt oskarżenia).

⁷⁴⁶ II.513.1.2016 z 10 lipca 2020 r.

⁷⁴⁷ Druk senacki nr 239.

Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej

Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

1. Brak regulacji dotyczących skargi kasacyjnej od uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego

Powinno się doprecyzować przepisy odnoszące się do kwestionowania skargą kasacyjną uzasadnienia orzeczenia WSA. RPO wystąpił w tej sprawie do Kancelarii Prezydenta RP.

W dniu 22 września 2020 r. Trybunał Konstytucyjny poinformował Rzecznika o wszczęciu postępowania ze skargi konstytucyjnej⁷⁴⁸ obywatela, dotyczącej § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁴⁹ z dnia 16 grudnia 2003 r.. Przepis ten określa zasadę obliczania wpisu od skargi kasacyjnej od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego stanowiąc, że wynosi on połowę wpisu przewidzianego w danej sprawie od skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Rzecznik nie znalazł podstaw do przystąpienia do tego postępowania przed Trybunałem. Uważa jednak, że autor skargi konstytucyjnej niezwykle trafnie zidentyfikował istotny problem, którego źródłem nie są jednak przepisy rozporządzenia z dnia 16 grudnia 2003 r., a regulacja Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁵⁰. Proces sądowoadministracyjny jest inny niż proces cywilny. Sądy administracyjne nie rozstrzygają bowiem merytorycznie sprawy (nie określają praw i obowiązków stron postępowania), ale kontrolują sposób rozstrzygnięcia przez organy administracji (art. 3 § 1 p.p.s.a.). Elementem sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej jest obowiązek zawarcia w wyroku uwzględniającym skargę wskazań co do dalszego postępowania (art. 141 § 4 p.p.s.a.). Z tego względu, prócz samego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego (sentencji wyroku), zasadniczego znaczenia nabierają powody rozstrzygnięcia. Formalnie korzystny dla skarżącego wyrok sądu pierwszej instancji, powodujący np. uchylenie zaskarżonej decyzji, z uwagi w jego uzasadnieniu oceny prawne (które ostatecznie spowodują negatywne dla skarżącego rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej), może być dla skarżącego niekorzystny. Dlatego w sprawach sądowoadministracyjnych strony składają skargi

⁷⁴⁸ Sygn. akt SK 91/20.

⁷⁴⁹ Rozporządzenie z 16 grudnia 2003 r. (Dz.U. Nr 221 poz. 2193, ze zm.).

⁷⁵⁰ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.).

kasacyjne od wyroków uwzględniających ich skargę. W świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego, w takiej sytuacji trzeba zaskarżyć wyrok w całości – nie można złożyć skargi kasacyjnej „od uzasadnienia”, nie można wnosić jedynie o korektę uzasadnienia. Jednocześnie kontrola sądu odwoławczego jest ograniczona postawionymi w skardze kasacyjnej zarzutami (art. 183 § 1 p.p.s.a.). W skardze kasacyjnej składanej od formalnie korzystnego wyroku nie podnosi się więc zarzutów pod adresem samego rozstrzygnięcia, a jedynie kwestionuje wykładnię przepisów prawa materialnego lub procesowego. Wnoszona w takich warunkach skarga kasacyjna, nawet jeżeli NSA uzna zarzuty za zasadne, podlegać będzie oddaleniu na podstawie art. 184 *in fine* p.p.s.a. Dochodzi zatem do pewnego paradoksu, że faktycznie skuteczna skarga kasacyjna (prowadząca do zmodyfikowania ocen prawnych i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w uzasadnieniu wyroku zgodnie z intencją podmiotu wnoszącego skargę kasacyjną), formalnie jest oddalana. Dodatkowo strona wnosząca skargę kasacyjną z uwagi niekorzystną treść uzasadnienia wyroku pierwszoinstancyjnego, która to skarga kasacyjna zostanie oddalona, nie może liczyć na zwrot od strony przeciwnej kosztów postępowania nawet w sytuacji, w której Naczelny Sąd Administracyjny uznał podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty za zasadne. Mimo zatem że wnoszący skargę kasacyjną faktycznie wygrał (uzyskał oczekiwane przez siebie „zmodyfikowanie” ocen prawnych i wskazań co do dalszego postępowania), ze względu na formalne oddalenie skargi kasacyjnej, bezpowrotnie „traci” poniesione w związku ze złożeniem skargi kasacyjnej koszty (w szczególności wpis od skargi kasacyjnej).

Zdaniem Rzecznika potrzebne są zmiany ustawy procesowej, polegającej na doprecyzowaniu jej przepisów odnoszących się do kwestionowania w drodze skargi kasacyjnej uzasadnienia orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zmiana ta mogłaby polegać na modyfikacji aktualnych zasad wnoszenia i rozpatrywania przez Naczelny Sąd Administracyjny skarg kasacyjnych, bądź – przy zachowaniu aktualnych zasad – na zmianie regulacji dotyczących kosztów postępowania kasacyjnego.

Przez wzgląd na rolę jaką pełni Prezydent RP wobec sądownictwa administracyjnego, a także dlatego, że obowiązująca ustawa procesowa została uchwalona w wyniku inicjatywy legislacyjnej Prezydenta, Rzecznik zwrócił się⁷⁵¹ do niego o rozważenie możliwości zainicjowania prac legislacyjnych w tym przedmiocie.

⁷⁵¹ V.511.509.2020 z 30 września 2020 r.

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. Zgodność przepisów Kodeksu postępowania karnego dotyczących braku zażalenia na stwierdzenie niesprzeczności interesów oskarżonych z Konstytucją

Stwierdzenie sądu o sprzeczności interesów oskarżonych bronionych przez tego samego obrońcę można zaskarżyć. Zażalenie nie przysługuje zaś, jeśli sąd orzeknie, że interesy oskarżonych nie są sprzeczne. Takie zróżnicowanie nie jest racjonalnie uzasadnione – waży Rzecznik Praw Obywatelskich.

Dlatego Rzecznik zgłosił⁷⁵² udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skarg konstytucyjnych dotyczących zgodności przepisów Kodeksu postępowania karnego z Konstytucją. Skarżący wnieśli o stwierdzenie, że 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, są niezgodne z: art. 32 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji, art. 42 ust. 2 Konstytucji, art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik zauważył, że prawo do zaskarżania decyzji i czynności organów procesowych to uprawnienie, które w szczególnie sposób wzmacnia korzystanie z pozostałych uprawnień procesowych, wynikających z prawa do obrony. Dzięki kontroli instancyjnej istnieje możliwość wyeliminowania błędnych decyzji i ustaleń naruszających prawa oskarżonego. Podejrzenie naruszenia któregośkolwiek z nich jest bowiem wystarczającą podstawą do żądania procesowej kontroli prawidłowości, legalności i zasadności decyzji. Istota tego prawa wyraża się w możliwości zaskarżania decyzji procesowych dotyczących oskarżonego, a także niektórych innych czynności organów procesowych. Gwarancji realizacji prawa do zaskarżania poszukiwać należy bezpośrednio w przepisach Konstytucji.

Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma samoistne prawo podmiotowe do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź

⁷⁵² II.5150.3.2020 i II.5150.4.2020 z 26 czerwca 2020 r., sygn. akt SK 52/20 i SK 53/20.

administracyjnym w pierwszej instancji. Rzecznik podkreślił, że ustawodawca nie ma pełnej, niczym nieskrępowanej swobody w ustalaniu katalogu wyjątków od zasady dwuinstancyjności. Nie mogą one bowiem naruszać innych norm konstytucyjnych ani samej zasady ogólnej zaskarżalności, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Takie odstępstwo może być uzasadnione szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. W niniejszej sprawie należy zatem zgodzić się ze skarżącym, że takie ukształtowanie przepisu art. 85 k.p.k. doprowadziło do nieuzasadnionego i niezgodnego z art. 78 Konstytucji pozbawienia strony prawa do środka odwoławczego.

Prawo do sądu jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości obejmuje w szczególności prawo do rzetelnej procedury sądowej, w tym zaś prawo do zaskarzania pierwszoinstancyjnego orzeczenia sądowego. W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącymi co do niezgodności przepisów art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 k.p.k. z art. 45 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości złożenia zażalenia na stwierdzenia braku sprzeczności interesów.

Wreszcie zgodzić się należy ze skarżącymi, że pozbawienie skarżącego możliwości kontroli sądowej rozstrzygnięcia w zakresie braku sprzeczności interesów może skutkować pozbawieniem go prawa do obrony. W sytuacji bowiem, gdy doszło do konfliktu interesów podejrzanych, bronionych przez tego samego obrońcę, ich obrona jest jedynie pozorna. W konsekwencji art. 85 § 2 w zw. z art. 85 § 3 k.p.k. jest niezgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Skargi konstytucyjne oczekują na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Kwestia zażeń poziomych w sprawach rodzinnych po nowelizacji k.p.c. w 2019 r.

Kto ma rozpoznawać zażalenie w sprawach o kontakty rodzica z dzieckiem? Inny skład tego samego sądu (tzw. „zażenia poziome”), czy też sąd II instancji?

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił⁷⁵³ Ministrowi Sprawiedliwości problem, powstały po ostatniej „dużej” nowelizacji k.p.c., dotyczący stosowania „zażeń poziomych” – czyli zażeń kierowanych do innego składu sądu pierwszej instancji – w postępowaniach rodzinnych. Podstawowa wątpliwość dotyczy tego, czy zażalenie,

⁷⁵³ IV.7021.52.2020 z 16 marca 2020 r.

wnoszone na mocy przepisów szczególnych (w tym wypadku – art. 598¹⁶ § 3 Kodeksu postępowania cywilnego – o nakazanie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej za niewykonywanie obowiązku wynikającego z orzeczenia w przedmiocie kontaktów), powinno być rozpoznawane przez inny skład tego samego sądu, czy też przez sąd drugiej instancji. To konkretne zagadnienie zostało przedstawione⁷⁵⁴ pod rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego. Zdaniem Rzecznika można mieć obawy, czy istniejącą wątpliwość – wobec ewidentnego braku przepisu regulującego przedmiotową kwestię wprost – można będzie rozstrzygnąć w drodze uchwały Sądu Najwyższego. Wydaje się, że niezbędna jest w tym wypadku inicjatywa ustawodawcza Ministra Sprawiedliwości. Podkreślenia wymaga również, że podobne wątpliwości, co do trybu zażalenia dotyczą także innych kwestii wypadkowych, nieobjętych katalogiem zawartym w art. 394 § 1 KPC oraz art. 394^{la} § 1 k.p.c., kiedy to możliwość wniesienia zażalenia przewiduje w konkretnym przypadku przepis szczególny.

Minister odpowiedział⁷⁵⁵, że w takiej sytuacji właściwym do rozpoznania zażalenia jest sąd drugiej instancji, a nie ten sam sąd w innym składzie. Pytanie prawne do Sądu Najwyższego pokazuje jednak, że sprawa może budzić wątpliwości interpretacyjne. Zostanie to wzięte pod uwagę w ramach prac nad nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego.

3. Kary administracyjne za naruszenie ograniczeń epidemicznych

W pandemii obywatele zaczęli być karani za naruszenie ograniczeń wysokimi karami administracyjnymi (od 5 do 30 tys. zł) – z nakazem natychmiastowej zapłaty pandemicznych. RPO alarmował w tej sprawie już w kwietniu 2020 r.

Rzecznik rozumiał potrzebę ustanowienia sankcji grożących obywatelom za łamanie nakazów, zakazów lub ograniczeń ustanowionych na czas epidemii. Sankcje te powinny jednak znajdować podstawę w przejrzystej regulacji prawnej, zgodnej z zasadami poprawnej legislacji. Muszą one również spełniać konstytucyjny wymóg proporcjonalności. Koniecznym jest również wyposażenie organów i jednostek powołanych do wdrażania sankcji w wytyczne w zakresie prawidłowego postępowania z łamiącymi prawo obywatelami.

⁷⁵⁴ Sygn akt III CZP 17/20.

⁷⁵⁵ Pismo z 8 kwietnia 2020 r.

Tymczasem do Biura RPO wpływały informacje o naruszeniach prawa związanych z wdrażaniem owych sankcji wynikające z chaosu prawnego oraz obciążenia pracowników urzędów. Powodowało to poczucie zdezorientowania i lęku dużej części społeczeństwa oraz coraz liczniejsze przypadki skrzywdzenia poszczególnych obywateli niesłusznie nałożonymi karami. Wątpliwości Rzecznika budził przede wszystkim przewidziany w art. 48a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi rygor natychmiastowej wykonalności sankcji pieniężnych, którego nadawanie tym sankcjom jest koncepcją nieznaną prawu administracyjnemu. Trzeba zauważyć, że są one bardzo dolegliwe dla obywatela, nie tylko ze względu na wysokie kwoty, ale i uproszczoną, w porównaniu do np. sankcji w prawie karnym, procedurę nakładania. Dlatego konieczne jest zagwarantowanie obywatelowi możliwości obrony przed wykonaniem kary. Taką możliwość powinno przede wszystkim dawać prawo zaskarżenia decyzji administracyjnej. Ponadto, represyjny charakter kar z art. 48a znajduje wzmocnienie w możliwej wysokości tych kar, tj. kwot kar przewidzianych w przedziale od 5 tys. złotych do 30 tys. złotych, które to znacznie przekraczają kwotę przeciętnego wynagrodzenia za rok 2019. Wraz ze wspomnianym rygorem natychmiastowej zapłaty sprawia to, że te stanowią niespotykane wręcz surowe narzędzie represji. Tym bardziej, jeśli nie określono w ustawie przesłanek wymiaru kary i możliwości odstąpienia od karania w razie np. okoliczności stanowiących o niskiej szkodliwości społecznej danego zachowania czy jego zaprzestania. Ich wadą jest również nieokreślenie w ustawie konkretnych czynów podlegających sankcjom. Przepisy art. 48a odsyłają bowiem do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Jest to złamanie fundamentalnej zasady, zgodnie z którą karać można jedynie za czyny określone jako bezprawne w ustawie obowiązującej w chwili popełnienia czynu.

Rzecznik zwrócił się⁷⁵⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o jak najszybszą korektę przepisów.

Minister wyjaśnił⁷⁵⁷, że kary przewidziane w rozdziale 8a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi są w istocie karami administracyjnymi, a ich rolą jest zapewnienie respektowania restrykcji, nie zaś odpłacanie za popełniony czyn. Ponadto wskazany rozdział normuje procedurę nakładania kar administracyjnych. Procedura ta przewiduje, że strona, na którą nałożono karę

⁷⁵⁶ V.511.188.2020 z 29 kwietnia 2020 r.

⁷⁵⁷ Pismo z 25 września 2020 r.

administracyjną, ma prawo do wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, a po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji – skargi do sądu administracyjnego. Zatem zagwarantowano obywatelom sądową kontrolę legalności decyzji nakładających kary administracyjne, zarówno w zakresie naruszenia przez organy administracji przepisów prawa materialnego, jak i dotyczących procedury nakładania kar. Niezależnie od tego kwestie związane ze znoszeniem ograniczeń w wybranych sferach życia społeczno-gospodarczego pozostają w kompetencji Ministra Zdrowia (oraz Głównego Inspektora Sanitarnego), a nie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednocześnie podkreślił, że Policja nie nakłada w powyższym zakresie administracyjnych kar pieniężnych. Kary pieniężne, o których mowa w art. 48a ust. 1 ustawy o zapobieganiu, wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny.

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 2020 r. tak jak w poprzednich latach Rzecznik zgłaszał udział w postępowaniach ze skargi konstytucyjnej przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu wsparcia argumentacji przedstawianej przez skarżących.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁷⁵⁸ Rzecznik w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia przez Prezesa Trybunału, może zgłosić udział w postępowaniu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie. W 2020 r. Trybunał wyznaczał Rzecznikowi inne niż ustawowe terminy (zwykle znacznie krótsze) na zgłoszenie udziału w postępowaniu i przedstawienie stanowiska. Działo się to z naruszeniem art. 63 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Praktyka taka nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie. Uprawnienie Prezesa Trybunału do wyznaczenia uczestnikowi postępowania terminu na przedstawienie pisemnego stanowiska, po pierwsze nie obejmuje terminu do zgłoszenia udziału w postępowaniu, po drugie, może ono być realizowane wyłącznie wobec uczestnika postępowania. Rzecznik zaś, dopóki nie zgłosi udziału w ustawowym terminie w postępowaniu, nie jest jego uczestnikiem. W związku z tym podejmowane w tym zakresie próby innego określania ustawowych terminów procesowych dla Rzecznika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sposób rażący naruszają prawo oraz prowadzą w efekcie do osłabienia realizacji prawa jednostki do skargi konstytucyjnej.

⁷⁵⁸ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393 ze zm.)

Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO

Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

1. Pełnienie obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich po upływie kadencji

Kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich VII kadencji upłynęła 9 września 2020 r., jednak parlament nie wybrał nowego Rzecznika. Zamiast tego grupa posłów wniosła do Trybunału Konstytucyjnego, że przepisy zobowiązujące dotychczasowego RPO do pełnienia obowiązków do czasu wybrania następcy, są niekonstytucyjne.

Rzecznik zgłosił⁷⁵⁹ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 3 ust. 6 ustawy o RPO przewidującego dalsze pełnienie obowiązków Rzecznika przez dotychczasowego Rzecznika do czasu wyboru nowego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik przedstawił następujące stanowisko: „art. 3 ust. 6 ustawy o RPO **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzoną z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również z zasadą sprawiedliwości, a także art. 3 ust. 6 ustawy o RPO **nie jest niezgodny** z art. 209 ust. 1 Konstytucji, określającym okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich”.

Art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich stanowi, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Rozwiązanie takie jest wynikiem świadomej decyzji prawodawczej, gdyż ustawodawca zdając sobie sprawę z tego, że z uwagi na konieczność współdziałania w toku procedury powołania Rzecznika Praw Obywatelskich dwóch od siebie niezależnych izb parlamentu może dojść do przekroczenia jego konstytucyjnej kadencji. Przepis ten umożliwia zatem dalsze niezakłócone funkcjonowanie organu, do czasu osiągnięcia porozumienia przez obie izby. Zaletą tego rozwiązania jest to, że osoba dotychczas pełniąca funkcję Rzecznika czerpie swoje umocowanie do dalszego wykonywania funkcji konstytucyjnego organu wyłącznie z woli parlamentu. Rzecznik zwrócił uwagę również, że analogiczne rozwiązania ustawowe zostały przyjęte także w odniesieniu do innych konstytucyjnych organów państwowych, których piastuni są powoływani poprzez współdziałanie

⁷⁵⁹ VII.511.288.2020 z 30 września 2020 r., sygn. akt K 20/20.

niezależnych od siebie podmiotów prawa publicznego. Z ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wynika, że po upływie kadencji Prezes Najwyższej Izby Kontroli pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa. Również z ustawy o Narodowym Banku Polskim wynika, że po wygaśnięciu kadencji Prezesa NBP z powodu jej upływu dotychczasowy Prezes NBP pełni obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowego Prezesa. W istocie więc wniosek złożony przez grupę posłów został wymierzony nie tylko w zaskarżony nim art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, lecz także w cały system prawa polskiego w zakresie, w jakim gwarantuje on ciągłość sprawowania władzy przez organy państwowe. Ponadto, nie można podzielić tezy wnioskodawców, że istnienie w systemie prawnym przepisu „dużo starszego” od Konstytucji przesądza o jego niekonstytucyjności. Podzielenie takiego poglądu oznaczałoby niezgodność z Konstytucją wielu innych istotnych ustaw uchwalonych przed 1997 r. i w dużej mierze niezmienionych po dniu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., takich jak np. ustawa z dnia 17 maja 1989 o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, czy ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a także umów międzynarodowych podpisanych i ratyfikowanych przed tym dniem, np. konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r.

6. Inne standardy normatywne

Art. 2 – Zasada praworządności

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

1. Wątpliwości dotyczące brzmienia tekstu jednolitego ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Obywatele mogą być zdezorientowani, bo w żadnym dzisiejszym akcie prawnym nie znajdują ważnego artykułu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

5 grudnia 2018 r. Rzecznik wystąpił do Marszałka Sejmu RP o rozważenie zamieszczenia w tekście jednolitym ustawy bądź w obwieszczeniu do tekstu jednolitego pełnej treści art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Nie otrzymał odpowiedzi, dlatego skierował ponowne wystąpienie⁷⁶⁰.

Rzecznik zwrócił uwagę, że art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie został uchylony, jest to norma wciąż obowiązująca, stosowana przez sądy oraz organy administracji publicznej. Norma ta dwukrotnie była także przedmiotem merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W żadnym z orzeczeń kwestia obowiązywania art. 63 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie budziła wątpliwości. Skutkiem żadnego z nich nie była także utrata mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji. Od czasu wydania wskazanych wyroków nie nastąpiły również żadne zdarzenia prawne, które powodowałyby wygaśnięcie wskazanej regulacji. Rzecznik wskazał, że regulacja ta stanowi autonomiczną normę, determinującą sytuację prawną obywateli. Ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilizacji stosunków własnościowych ukształtowanych na mocy ustawy uwłaszczeniowej z 1971 r. **W chwili obecnej jednak treść tej normy nie jest zamieszczona ani w teście jednolitym ustawy, ani w obwieszczeniu Marszałka Sejmu.** Pominięcie jej, bez dołączenia informacji, z jakiego powodu została pominięta, nie tylko budzi wątpliwości co do zgodności z zasadami prawidłowej legislacji i jednoznaczności tekstu prawnego, lecz może powodować niepewność obywatela co do

⁷⁶⁰ IV.7005.12.2018 z 20 marca 2020 r.

prawa i tego, czy pominięcie będzie oznaczało utratę mocy obowiązującej regulacji. Także i na to pismo Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi. Błąd legislatora nie został poprawiony.

2. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy dotyczący kary łącznej

RPO zwrócił uwagę na sposób nowelizacji prawa karnego dotyczący sposobu ustalania kary łącznej.

Do Biura RPO wpłynął senacki projekt⁷⁶¹ ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy przygotowany przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP.

Projekt ten ma realizować wyrok⁷⁶² Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2019 r., w którym Trybunał zakwestionował automatyzm wynikający z art. 87 § 1 k.k. polegający na zobligowaniu sądu wymierzającego karę łączną do zamiany kary ograniczenia wolności na karę pozbawienia wolności i połączeniu jej z inną orzeczoną karą pozbawienia wolności. Rzecznik zauważył⁷⁶³, że projektowana nowelizacja wychodzi poza zakres orzeczenia Trybunału, nie tylko bowiem likwiduje obligatoryjność zamiany kary ograniczenia wolności na pozbawienie wolności, ale również radykalnie ogranicza możliwość wymierzenia przez sąd kary łącznej w przypadku zbiegu przestępstw, za które wymierzono kary pozbawienia i ograniczenia wolności. Orzeczenia w takim przypadku kary łącznej zostało ograniczone jedynie do sytuacji, w których ze względu na okres kary pozbawienia wolności pozostałej sprawcy do odbycia wykonanie kary ograniczenia wolności nie byłoby celowe. Zastrzeżenia Rzecznika wzbudziło również pominięcie w treści art. 17a oraz art. 43lb k.k.w. dotychczasowego odesłania do art. 87 § 2 k.k. oraz proponowane brzmienie przepisu art. 87 k.k.w. Sąd rozstrzygający sprawę w oparciu o ten przepis może dostrzec potrzebę wymierzenia kary łącznej ograniczenia wolności, wówczas regulacje dotyczące kolejności wykonywania kar (art. 17a k.k.w.) również będą miały zastosowanie. Podobnie, w sytuacji orzeczenia kary łącznej pozbawienia wolności, nieprzekraczającej 1,5 roku, w dalszym ciągu będzie istniała możliwość zastosowania dozoru elektronicznego, tymczasem poprzez brak odniesienia w art. 43lb k.k.w. do art. 87 k.k., skazany zostanie pozbawiony możliwości skorzystania z tej formy wykonywania kary pozbawienia wolności.

⁷⁶¹ Druk senacki nr 76.

⁷⁶² Sygn. akt P 20/17.

⁷⁶³ II.510.1004.2017 z 30 kwietnia 2020 r.

3. Konieczność uregulowania odpowiedzialności za tzw. „oszustwo kredytowe”

Rzecznik dostawał sygnały świadczące o niedoskonałości w regulacji przestępstw związanych z tzw. oszustwem kredytowym (art. 297 § 1 i 2 k.k.1).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady państwa prawnego. Na podstawie treści uzasadnień wydanych dotychczas orzeczeń przyjąć należy, że zasada ta jest związana funkcjonalnie z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Ze wskazanych zasad wynika jednoznaczny nakaz, aby przepisy prawa, zwłaszcza prawa karnego były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Po pierwsze, każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie, przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie, przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. Rzecznik wskazał, że użycie w art. 297 § 1 k.k. terminu „jednostka organizacyjna prowadząca podobną działalność gospodarczą”, bez posłużenia się definicją równoważną, ani kontekstową, ani też przez wyliczenie przykładów, rodzi zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z wymogiem dostatecznej określoności wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu Konstytucji. Ponadto zakres kryminalizacji art. 297 § 2 k.k. różnicuje sytuację w zakresie ochrony prawa własności w rozumieniu art. 64 Konstytucji podmiotów, których nie sposób zaliczyć do „jednostek organizacyjnych prowadzących podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy” do działalności prowadzonej przez bank, od tych, które ten wymóg spełniają. Tym samym art. 297 § 2 k.k. różnicuje ochronę prawa własności pod względem podmiotowym, przy czym zróżnicowanie to nie znajduje uzasadnienia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁶⁴ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o zainicjowanie zmian legislacyjnych.

⁷⁶⁴ II.510.244.2020 z 3 maja 2020 r.

4. Ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii

Rada Ministrów nie mogła swym rozporządzeniem z 31 marca 2020 r.⁷⁶⁵ generalnie zakazać przemieszczania się osób.

Pomimo zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 230 Konstytucji, w zakresie zwalczania choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, a więc szczególnego zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, nie zdecydowano się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Została natomiast uchwalona ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, którą dokonano szeregu zmian w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami Rada Ministrów posiada uprawnienie do uregulowania w rozporządzeniu czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się. W świetle tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego przemieszczanie się w stanie epidemii jest więc możliwe, a ograniczeniu w rozporządzeniu podlega wyłącznie sposób tego przemieszczania się. Pomimo to, Rada Ministrów w § 5 rozporządzenia wskazała, że poza wyjątkami zawartymi w pkt 1-4 tej jednostki redakcyjnej rozporządzenia, w okresie od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 11 kwietnia 2020 r. zakazuje się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej przemieszczania się osób przebywających na tym obszarze. Wskazany § 5 rozporządzenia został zatem wydany z naruszeniem art. 46a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych. W konsekwencji narusza on także art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Z kolei § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia wprowadza czasowe ograniczenia w sprawowaniu kultu religijnego w miejscach publicznych, w tym w budynkach i innych obiektach kultu religijnego. Przepis ten wkracza w konstytucyjną sferę wolności religii, warto jednak podkreślić, że wolność religii została wymieniona w art. 233 Konstytucji jako jedna z wolności, które nie mogą podlegać ograniczeniom w stanach nadzwyczajnych. Oznacza to, że ustrojodawca nadał tej wolności szczególną rangę jako jednemu z podstawowych praw człowieka. Wolność uzewnętrzniania religii może podlegać ograniczeniu ze względu na konieczność ochrony zdrowia. Treść art. 53 ust. 5 Konstytucji

⁷⁶⁵ Rozporządzenie z 31 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 566 ze zm.).

nie pozostawia jednak wątpliwości, że takie ograniczenie, aby mogło zostać uznane za legalne musi zostać przewidziane jedynie w ustawie. W konsekwencji żaden organ władzy wykonawczej, w tym Rada Ministrów, nie posiada w świetle przepisów Konstytucji zdolności regulacyjnej w zakresie określania granic wolności uzewnętrzniania religii. W ocenie Rzecznika opisany stan rzeczy może powodować, że po pierwsze, nie będzie możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie osób, które nie przestrzegają tak ustanowionych zakazów i nakazów, chociaż taką odpowiedzialność niewątpliwie powinny ponieść. Po drugie, nie można wykluczyć, że osoby, które poniosą szkodę w wyniku zastosowania wymienionych powyżej przepisów rozporządzeń, zechcą skorzystać z konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Rzecznik przedstawił te uwagi⁷⁶⁶ Prezesowi Rady Ministrów. W odpowiedzi Minister Zdrowia wyjaśnił⁷⁶⁷, że wskazane w wystąpieniu Rzecznika wykroczenie poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 46a w zakresie zakazu przemieszczania się wydaje się być skutkiem niewłaściwej interpretacji przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Rzecznik w swoim piśmie odnosi się bowiem do przepisów dotyczących art. 46 ust. 4 pkt 1 i art. 46b pkt 12 ww. ustawy dotyczących określenia sposobu przemieszczania się, natomiast zakaz ten jest oparty na podstawie art. 46b pkt 10. Zakaz przemieszczania należy bowiem odczytywać jako nakaz przebywania w określonym miejscu czy obszarze, z którym wiąże się bezpośrednio życie codzienne danej osoby. Wydaje się, że ocenie w tym zakresie nie powinna polegać prawidłowość zredagowania przepisu w ramach wykonania upoważnienia ustawowego, ale ocena czy treść normy prawnej wynikającej z tak zredagowanego przepisu mieści się w tym upoważnieniu. Jeśli chodzi o wolność wyznawania religii, przedstawiciel resortu podkreślił, że w przypadku zwalczania epidemii nie została naruszona istota tej wolności, a jedynie zastosowano ograniczenia w zakresie zbiorowego uczestniczenia w obrzędach religijnych w określonych budynkach. Istotnym jest, że ograniczenie to nie dotyczyło wyłącznie wyznawania każdej religii, a wszystkich zgromadzeń. Odnosząc się zaś do kwestii odpowiedzialności za wykroczenie oraz odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wskazano, że o każdym konkretnym przypadku ewentualnej odpowiedzialności będzie decydował sąd powszechny zgodnie z obowiązującym prawem.

⁷⁶⁶ VII.565.3.2020 z 2 kwietnia 2020 r.

⁷⁶⁷ Pismo z 11 maja 2020 r.

Rzecznik odpowiedział⁷⁶⁸, iż nie ulega wątpliwości, że wprowadzając powszechne obowiązki w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i konstruując treść upoważnień ustawowych dotyczących przemieszczania się ustawodawca nie wyraził woli wprowadzenia powszechnego zakazu przemieszczania się. Materia ta jest zaś materią ustawową. Stosownie do art. 52 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. Wolność ta może podlegać ograniczeniom określonym w ustawie (art. 52 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia te, oprócz warunku formalnego w postaci uczynienia tego w ustawie, muszą spełniać także pozostałe warunki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie mogą więc naruszać istoty konstytucyjnej wolności i muszą spełniać przesłankę materialną wprowadzenia ograniczenia. W przypadku ogłoszonego stanu epidemii taką przesłankę stanowi niewątpliwie konieczność ochrony zdrowia. Jednak także w stanie epidemii (niebędącym przecież jedynym ze stanów nadzwyczajnych opisanych w Konstytucji) z całym rygoryzmem musi być stosowany warunek formalny polegający na wprowadzaniu w ustawie ograniczenia wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w żadnym przepisie nie przewiduje zaś możliwości wprowadzenia zakazu przemieszczania się. Tego typu ograniczenie wolności poruszania się nie zostało więc, jak tego wymaga art. 52 ust. 3 Konstytucji, określone w ustawie. Nie może więc ta materia, na zasadzie domniemania, podlegać regulacji w akcie wykonawczym do ustawy. W tym zakresie rozporządzenie reguluje zakres spraw wykraczających poza to, co zostało ustalone w ustawie, staje się ono aktem samoistnym, przez co narusza zarówno przepisy upoważniające do jego wydania, a także art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie rozporządzenie nie wykonuje ustawy, lecz uzupełnia ją o treści, których w tej ustawie nie ma. Żadne zaś względy praktyczne albo pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań, nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego. Uwagi te nabierają szczególnego znaczenia wówczas, gdy bez wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie władza wykonawcza wkracza w sferę podstawowych i uniwersalnych praw jednostki. Rzecznik ponownie podkreślił także, że nie można rozporządzeniem ograniczyć zapisanego w Konstytucji wolności uzewnętrzniania religii. Można to zrobić jedynie w drodze ustawy.

⁷⁶⁸ VII.565.3.2020 z 15 maja 2020 r.

W odpowiedzi Minister poinformował⁷⁶⁹, że regulacje w zakresie ograniczeń, zakazów i nakazów nakładanych w drodze rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na podstawie przepisów ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi obowiązują od kilkunastu lat i nie były dotąd kwestionowane pod względem prawnym, a obecnie obowiązujący stan epidemii został wprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej po raz pierwszy. Zwrócił także uwagę na fakt, że konstrukcje prawne przewidziane w ustawie, które są obecnie przedmiotem różnych analiz, w pierwszej kolejności należy ocenić pod względem ich skuteczności w zwalczaniu epidemii i ta ocena dotychczas wypada pozytywnie. Rozwiązania te bowiem pozwoliły na wprowadzenie skutecznych działań ograniczających rozwój epidemii.

5. Procedura odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego

Rzecznik przyłączył się do sprawy w TK z wniosku Prezydenta RP ws. odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego⁷⁷⁰.

Do Rzecznika zwrócili się przedstawiciele sześciu związków zawodowych i organizacji pracodawców, wchodzących w skład Rady Dialogu Społecznego⁷⁷¹, w sprawie zmian stanu prawnego wprowadzonego na podstawie 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.

Poważne wątpliwości Rzecznika wzbudziła w szczególności zasadność wyposażenia Prezesa Rady Ministrów w kompetencje do odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego w związku z obowiązywaniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (art. 85 ustawy). Może to zrobić w przypadku utraty zaufania związanego z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL. Dotychczas tylko niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne pozbawiało daną osobę możliwości pełnienia funkcji publicznej. Zdaniem Rzecznika osoby wchodzące w skład Rady Dialogu Społecznego, które przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, a także

⁷⁶⁹ Pismo z 25 maja 2020 r.

⁷⁷⁰ III.7040.69.2020 z 22 czerwca 2020 r., sygn. akt K 9/20.

⁷⁷¹ Ustawa z 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232).

wynikających z samego celu postępowania lustracyjnego, że takie oświadczenie nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji co do członkostwa w Radzie. Tym samym, w opinii Rzecznika, wprowadzona zmiana w zasadach członkostwa w Radzie narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Rzecznik zwrócił się⁷⁷² do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o ustosunkowanie się do stanowiska przedstawicieli sześciu członków Rady.

W odpowiedzi poinformowano⁷⁷³ Rzecznika, że przepis art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego został dodany do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 dopiero na etapie prac sejmowych a tym samym nie był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych.

Rozwiązanie to zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego Prezydent RP. Zauważył, że choć Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego (w art. 27 ust. 1) daje mu prawo do powoływania i odwoływania członków, to artykułem 85 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 uprawnienia do odwoływania członków Rady dostał Prezes Rady Ministrów.

Rzecznik podzielił stanowisko Prezydenta w postępowaniu przed TK. Kwestionowany przepis narusza zasadę dostatecznej określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Partnerzy społeczni muszą mieć możliwość precyzyjnego przewidzenia działań organu władzy publicznej zmierzających do odwołania członka Rady reprezentującego stronę społeczną. W przekonaniu Rzecznika powiązanie przesłanki odwołania członka społecznej strony Rady przez Prezesa Rady Ministrów z okresem obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, a nawet stanu epidemicznego jest na tyle nieprecyzyjne, że wymaga pozbawienia mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu. Przyznanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do ingerowania w skład Rady Dialogu Społecznego odnoszący się do strony społecznej godzi w gwarantowaną przez art. 59 ust. 1 Konstytucji wolność zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców i narusza ich autonomię. Działanie ustawodawcy uznać należy za wkroczenie w materię konstytucyjnie chronioną. Jego następstwem jest stworzenie mechanizmu prawnego, w którym jedna ze stron dialogu społecznego (strona rządowa) uzyskuje uprawnienie kreacyjne dotyczące przedstawicieli strony społecznej.

⁷⁷² III.7040.44.2020 z 14 maja 2020 r.

⁷⁷³ Pismo z 10 czerwca 2020 r.

Uprawnienie to oraz wyłączenie kompetencji Prezydenta RP w zakresie odwołania członka Rady nie znajdują uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprowadzenie do ustawy zasadę, że Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku utraty zaufania związaną z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ustawy lustracyjnej lub też sprzeniewierzenia się działaniom Rady, doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Rzecznik zgodził się, że przesłanki odwołania członka RDS z tych powodów zawierają pojęcia nieostre i nieprecyzyjne. Nie została też określona procedura pozyskiwania przez Prezesa Rady Ministrów informacji dotyczącej pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL danej osoby w myśl ustawy lustracyjnej. Zdaniem Rzecznika zmieniony przepis przyznaje nadmierną swobodę przy ustalaniu okoliczności, uzasadniających konieczność zmian w składzie Rady i jest przez to niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

6. Konieczność nowelizacji ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

Poszukiwanie zabytkowych przedmiotów bez pozwolenia – w TYM przy użyciu wszelkich urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania – jest przestępstwem, za które grozi do 2 lat więzienia. RPO wskazuje, że należy z tego przepisu usunąć zwrot „w TYM”. Błędnie sugeruje on bowiem, że odpowiedzialność karną można ponieść nawet nie używając specjalistycznego sprzętu.

W opinii Rzecznika istnieje konieczność wprowadzenia zmiany art. 109c ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷⁷⁴, który ma obecnie następujące brzmienie: „Kto bez pozwolenia albo wbrew warunkom pozwolenia poszukuje ukrytych lub porzuconych zabytków, w tym przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.”

Art. 109c wśród swych znamion wymienia poszukiwania prowadzone przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania (a zatem wszystkie przypadki, w których wymagane jest pozwolenie, zgodnie z art. 36 ust.

⁷⁷⁴ Ustawa z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 282).

1 pkt 12 u.o.o.z.), lecz posługuje się jednocześnie sformułowaniem „w tym”, które sugeruje, że poza tymi wymienionymi wprost przypadkami możliwe są także inne, które wypełniałyby znamiona omawianego przestępstwa. Takich przypadków jednak nie ma, bowiem wszystkie sytuacje, w których wymagane jest pozwolenie zostały *expressis verbis* ujęte w art. 109c u.o.o.z. Dla adresatów tej normy prawnej przepis ten jednak wprowadza niepewność co do rzeczywistego zakresu penalizacji. Rzecznik kilkakrotnie zwracał się w tej sprawie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Minister przedstawił stanowisko, zgodnie z którym zakres penalizacji art. 109c u.o.o.z. jest już obecnie jasny, bowiem jedynie osoba prowadząca poszukiwania w sposób określony w art. 36 ust. 1 pkt 12 u.o.o.z., a zatem wymagający pozwolenia, może potencjalnie popełnić to przestępstwo. W ocenie Ministra zwrot „w tym” jest w art. 109c u.o.o.z. zbędny i znalazł się tam jedynie wskutek powielenia znamion nieobowiązującego obecnie art. 111 u.o.o.z. Minister nie uznał jednak nowelizacji art. 109c u.o.o.z. za konieczną. Wątpliwości kierowane przez obywateli do Biura RPO, w tym także po udzieleniu ww. odpowiedzi przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wskazują jednak, że kwestia zakresu penalizacji wynikającej z art. 109c u.o.o.z. nadal powoduje niejasności. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁵ do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o rozważenie przedstawiania projektu inicjatywy ustawodawczej zmierzającego do nowelizacji art. 109c u.o.o.z. oraz o przekazanie stanowiska odnośnie do zasygnalizowanego problemu.

7. Nakładanie przez organy Inspekcji Sanitarnej administracyjnych kar pieniężnych

Do Biura RPO wpływały skargi obywateli na nakładane przez sanepid administracyjne kary pieniężne za naruszenie nakazów i zakazów zawartych w rozporządzeniach wydanych z powołaniem na art. 46, art. 46a i art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Rzecznik wskazał na konieczność ścisłego stosowania przez organy Inspekcji Sanitarnej w trwających postępowaniach uniwersalnych reguł wymierzania kar pieniężnych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym jego art. 189c. Stanowi on, że *„jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie*

⁷⁷⁵ II.510.897.2017 z 17 lipca 2020 r.

którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony". Organ wymierzający administracyjną karę pieniężną zobligowany jest więc do uwzględnienia wszelkich korzystnych dla „sprawcy” deliktu administracyjnego zmian prawnych, do których doszło od momentu popełnienia przewinienia. Rzecznik zwrócił również uwagę, że zasadą tą objęte jest postępowanie administracyjne w całości (a zatem również postępowanie przed organem odwoławczym w razie zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji). Użyte w art. 189c k.p.a. sformułowanie „w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej” jednoznacznie odnosi się do całego procesu administracyjnego, który kończy się z chwilą wydania decyzji posiadającej przymiot ostateczności. Jakkolwiek więc ustawodawca postanowił, że decyzjom wydawanym w oparciu o art. 48a ustawy epidemicznej mocy prawa przysługuje natychmiastowa wykonalność, skuteczne wniesienie środka odwoławczego obliguje organ drugiej instancji do uwzględnienia w procesie rozpatrywania odwołania także art. 189c k.p.a.

Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁶ do Głównego Inspektora Sanitarnego o przekazanie stosownych wskazówek podległym organom Inspekcji. Wydawanie decyzji z naruszeniem art. 189c k.p.a. może bowiem wygenerować istotne koszty (o charakterze finansowym, jak też społecznym). Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź w tej sprawie od Głównego Inspektora Sanitarnego.

8. Zmiana art. 37a Kodeksu karnego

Rzecznik zwracał uwagę na sposób procedowania zmian w Kodeksie karnym.

Rzecznik w pełni poparł inicjatywę senacką dotyczącą zmiany art. 37a Kodeksu karnego. Rezultatem proponowanej zmiany jest przywrócenie brzmienia art. 37a k.k. sprzed dnia 24 czerwca 2020 r., kiedy to przepis ten został znowelizowany na mocy art. 38 pkt 1 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (dalej jako: ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r.).

W opinii Rzecznika całość nowelizacji Kodeksu karnego wprowadzonej ustawą z 19 czerwca 2020 r. winna zostać jak najszybciej uchylona, gdyż została wprowadzona w trybie naruszającym standard konstytucyjny procedowania

⁷⁷⁶ V.7018.426.2020 z 3 czerwca 2020 r.

nowelizacji kodeksów. W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Rzecznik wskazał⁷⁷⁷, iż ustawa ta nie tylko podziela w części treść ustawy z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, co do sprzeczności której w całości z art. 7 w związku z art. 112 oraz z art. 119 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzekł w wyroku z 14 lipca 2020 r. z wniosku Prezydenta RP. Powieli również wady dotyczące trybu jej uchwalania. Prezydent skierował ustawę z 13 czerwca 2019 r. do TK, stawiając zarzut, iż jest ona w całości niezgodna z art. 7 i art. 112 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Jednym z argumentów przemawiających za koniecznością zbadania zgodności tej ustawy z Konstytucją były wątpliwości co do prawidłowości procesu legislacyjnego w toku jej przyjęcia. Bez wątpienia skorzystanie przez Prezydenta RP z uprawnienia wynikającego z art. 122 ust. 3 Konstytucji doprowadziło do ochrony tak doniosłych zasad, jak zaufanie obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Współdziałanie Sejmu i Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej wymaga bowiem, aby prawo było uchwalane w procedurze niedającej podstaw do sformułowania jakichkolwiek zarzutów względem jej prawidłowości. Po upływie niecałego roku od złożenia wyżej opisanego wniosku została uchwalona w dniu 19 czerwca 2020 r. ustawa, która zawiera obszerną nowelizację Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu wykroczeń. Część przepisów uchwalonych w ramach tej ustawy stanowi dosłowne powtórzenie rozwiązań przyjętych w niekonstytucyjnej ustawie z dnia 13 czerwca 2020 r. W ocenie Rzecznika wskazanej ustawie z dnia 19 czerwca 2020 r. można postawić niemal tożsamy zarzut w postaci niezgodności z art. 7 i art. 112 w związku z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż tryb jej procedowania rażąco naruszał postanowienia regulaminu Sejmu. Analiza zmian w przepisach Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego oraz Kodeksu wykroczeń wskazuje, że nie łączą się one w żaden merytoryczny sposób z materią ustawy z 19 czerwca 2020 r., która jest ustawą o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19. Uchwalone zmiany w znacznej części nie zostały uzasadnione ani jednym zdaniem. Uzasadnieniu zmian w ustawach karnych można zatem zarzucić instrumentalne wykorzystywanie sytuacji epidemicznej COVID-19 do wprowadzenia nieprzemyślnych zmian w systemie orzekania kar, w tym kar łącznych, a tym samym rażące naruszenie zasady prawidłowej

⁷⁷⁷ II.510.783.2020 z 7 sierpnia 2020 r.

legislacji leżącej u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

18 sierpnia 2020 roku Senat RP podjął uchwałę o skierowaniu projektu⁷⁷⁸ do Sejmu.

9. Brak prawa do obrony w przypadku zarzutów posługiwania się nierzetelnymi fakturami

Obywatele wskazywaliu, że przepisy nie pozwalają podatnikom bronić się przed nieuprawnionymi zarzutami posługiwania się nierzetelnymi fakturami, co w istocie oznacza, że można im przedstawić dowolne zarzuty.

Brak możliwości obrony ma być wykorzystywany przeciwko podatnikom, którzy nie mają wpływu na to, czy faktury były wystawione rzetelnie czy też nie. Wnioskodawcy wskazują, że jest to zasadniczy mankament art. 62 § 2 k.k.s., na podstawie którego możliwe jest skazanie uczciwych podatników na surowe kary.

Mając na względzie fakt, że odbiorca faktury nie ma możliwości ustalenia, czy wystawca składa w organach podatkowych deklaracje dla podatku od towarów i usług, nie może także dowiedzieć się, czy regularnie płaci on podatki, a tym samym praktycznie nie może wiedzieć, czy ten, kto fakturę wystawił, jest faktycznym dostawcą, w powiązaniu z penalizacją tego typu zachowania przemawia za tym, że art. 62 § 2 k.k.s. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji z uwagi na fakt, że wskazana regulacja narusza zasadę zaufania obywatela do państwa, jednoznaczności prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki. Można również podnieść zastrzeżenia co do zgodności wskazanego przepisu z art. 7 Konstytucji z uwagi na nieprecyzyjne i niejednoznaczne określenie w przepisach prawa znamion czynu zabronionego w postaci posługiwania się nierzetelną fakturą. Nie ulega wątpliwości, że przepisy prawa karnego powinny cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność, gwarantująca ich komunikatywność wobec adresatów. Wymogów wynikających z zasady *nullum crimen sine lege certa* wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji nie spełniają w konsekwencji wskazania ogólnikowe, niezupełne, nieprecyzyjne czy też niejednoznaczne, które uniemożliwiałyby określenie kręgu zachowań karalnych lub umożliwiały daleko idącą swobodę interpretacji co do znamion czynu zabronionego pod groźbą kary. Zasada dostatecznej określoności czynu zabronionego pod groźbą kary wymaga również takiego opisanie czynu karalnego, aby można było jednoznacznie odróżnić typy zachowań zabronionych przez ustawę pod groźbą

⁷⁷⁸ Druk sejmowy nr 582.

kary od zachowań niekaralnych (funkcja zewnętrzna określoności czynu), ale również, aby można było wzajemnie odróżnić od siebie poszczególne typy czynów zabronionych pod groźbą kary (funkcja wewnętrzna określoności czynu). Ponieważ, jak wskazano wyżej, w przypadku art. 62 § 2 k.k.s. doszło do radykalnego przesunięcia strony podmiotowej z charakterystycznej dla przestępstw umyślnych, gdy sprawca ma świadomość ryzyka i godzi się na nie, w stronę nieświadomości – gdy podatnik nie wie albo nie ma pewności, że faktura VAT, którą otrzymał i którą się posłuży, nie jest tzw. pustą fakturą, umyślne przestępstwo skarbowe obejmuje w praktyce również sytuacje niepewności, gdy osoby przypadkowe zostają włączone w nielegalny proceder. Tym samym należy uznać, że art. 62 § 2 k.k.s. jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji w zakresie określenia podstawowego znamienia czynu (posługiwania się fakturą) w sposób nieodpowiadający minimalnym wymogom precyzji, nie spełniając wymogu obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań zarówno jednostki, jak i organów stosujących prawo. Z uwagi zaś na nieprzewidywalność przedmiotowej regulacji i niemożność rozeznania się przez jednostkę czy jest adresatem normy określonej w art. 62 § 2 k.k.s., należy wyrazić wątpliwość, czy przepis ten wypełnia także standardy wynikające z art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wszelkie powyższe zastrzeżenia odnieść należy odpowiednio do art. 62 § 2a k.k.s., który stanowi typ uprzywilejowany czynu z art. 62 § 2 k.k.s. wyróżniony ze względu na wartość faktury. Opis czynności sprawczej stanowi jednak proste powielenie sformułowań użytych w art. 62 § 2 k.k.s. Rzecznik zwrócił się⁷⁷⁹ do Ministra Finansów o rozważenie odpowiednich działań legislacyjnych. Dotychczas nie otrzymał stanowiska Ministra w tej sprawie.

10. Oznaczenie terminów przedawnienia

Rzecznik zajmował się problemem prawidłowego oznaczenia terminów przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia.

Wątpliwości w tym zakresie pojawiły się na gruncie kolejnej wersji tzw. „tarczy antykryzysowej”, tj. ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Ustawa ta weszła w życie w dniu 16 maja 2020 r.

⁷⁷⁹ II.510.791.2019 z 20 sierpnia 2020 r.

Przepis art. 15zzr ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych miał następujące brzmienie: „w okresie, o którym mowa w ust. 1, nie biegnie przedawnienie karalności czynu oraz przedawnienie wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia”.

Z kolei art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 stanowi, że „z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy rozpoczyna się bieg przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia”. Jednocześnie, art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. uchylił w całości art. 15zzr ustawy z dnia 2 marca 2020 r. Choć co do zasady przedłużenie terminów przedawnienia jest dopuszczalne, pod warunkiem że pierwotny ich okres jeszcze nie upłynął, to nie istnieją żadne rozsądne przesłanki przemawiające za tym, aby po okresie zawieszenia biegu tych terminów związanych z sytuacją epidemiczną pomiędzy marcem i majem 2020 r., miały one biec od nowa, a nie od punktu, w którym zostały zawieszone. Mając na uwadze prawidłowość legislacyjną i uniknięcie wątpliwości przy stosowaniu ww. przepisów, zasadne byłoby zamiast tego określenie, że z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 maja 2020 r. bieg przedawnienia wznawia się, nie zaś rozpoczyna, z jednoczesnym powołaniem się na treść art. 15zzr ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r.

Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁰ do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych.

Minister wyjaśnił⁷⁸¹, że w art. 15zzr ust. 6 ustawy COVID-19 wprowadzona została instytucja tzw. spoczywania biegu przedawnienia, które polega na tym, że w przypadku okoliczności wywołujących spoczywanie termin przedawnienia nie biegnie przez okres występowania tych okoliczności. Po ich ustaniu termin przedawnienia biegnie dalej, a okresu spoczywania nie wlicza się do czasu decydującego o przedawnieniu. Natomiast jeżeli w okresie spoczywania biegu przedawnienia doszło do popełnienia czynu zabronionego to termin przedawnienia karalności nie rozpoczyna się do czasu ustania spoczywania jego biegu. Na mocy ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-

⁷⁸⁰ II.510.474.2020 z 22 sierpnia 2020 r.

⁷⁸¹ Pismo z 23 września 2020 r.

CoV-2 art. 15zrr ust. 6 ustawy COVID-19 został uchylony z dniem 16 maja 2020 r. Jednocześnie zgodnie z art. 68 ust. 5 tej ustawy z dniem wejścia w życie ustawy rozpoczyna się bieg przedawnienia karalności czynu oraz przedawnienia wykonania kary w sprawach o przestępstwa, przestępstwa i wykroczenia skarbowe oraz w sprawach o wykroczenia. Z chwilą uchylenia art. 15zrr ust. 6 ustawy COVID-19 wskazany w tym przepisie bieg terminów przedawnienia, które spoczywały w okresie zawieszenia, rozpoczął dalszy bieg. Natomiast art. 68 ust. 5 ustawy dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 odnieść należy jedynie do sytuacji, w której w okresie obowiązywania art. 15zrr ust. 6 ustawy COVID-19 w ogóle nie rozpoczął się bieg terminu przedawnienia. W Ministerstwie Sprawiedliwości nie są prowadzone prace legislacyjne w przedmiotowym zakresie.

11. Uwagi do ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw

RPO zwracał uwagę na zmieniania prawa dotyczącego przedsiębiorców w projekcie ustawy zwanej „Piątka dla zwierząt”.

Za jedno z najistotniejszych zmian wprowadzonych przez ustawę o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw Rzecznik uznał wprowadzenie zakazów: organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt oraz podobnych widowisk lub pokazów, związanych z wykorzystywaniem zwierząt w celach rozrywkowych; chowu i hodowli zwierząt futerkowych (z wyjątkiem królika), hodowanych w celu pozyskania z nich futer; uboju bez ogłuszania zwierząt, za wyjątkiem uboju na potrzeby członków polskich gmin i związków wyznaniowych.

W wystąpieniu do Marszałka Senatu Rzecznik zwrócił⁷⁸² uwagę, że wskazane wyżej zakazy dotyczą przedmiotu działalności gospodarczej i zawodowej, będącej często głównym źródłem dochodu dla osób prowadzących daną działalność. Aby wprowadzane przepisy były efektywne, konieczne jest zapewnienie podmiotom dotkniętym wskazanymi zakazami odpowiedniego czasu na przebranżowienie, dostosowanie posiadanej infrastruktury do nowych zadań i wypracowanie na nowo pozycji na rynku. Dlatego, w ocenie Rzecznika, za kluczowe należy uznać przepisy określające *vacatio legis*.

⁷⁸² VII.7202.12.2020 z 9 października 2020 r.

Z art. 2 Konstytucji wyprowadzana jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która zobowiązuje ustawodawcę, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Ustawa w brzmieniu przyjętym przez Sejm w art. 17 przewiduje sześciomiesięczne *vacatio legis* dla zakazu organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt oraz dwunastomiesięczne *vacatio legis* dla zakazu hodowli zwierząt futerkowych i przemysłowego uboju rytualnego. W ocenie Rzecznika, tak określone okresy *vacatio legis* mogą okazać się niewystarczające z uwagi na fundamentalny charakter wprowadzanych zmian. Nie budzi wątpliwości, że wprowadzane przez ustawę zmiany będą się wiązały z koniecznością poniesienia znacznych kosztów przez podmioty prowadzące działalność objętą nowymi w polskim systemie prawa zakazami. Dlatego też kluczowe z punktu widzenia praw tych podmiotów jest przyznanie im adekwatnych rekompensat finansowych. Ustawodawca w art. 11 i 13 ustawy lakonicznie wskazał, że podmiotom objętym zakazem hodowli zwierząt futerkowych i zakazem uboju rytualnego przysługuje prawo do rekompensaty z budżetu państwa z tytułu zaprzestania tej działalności. Ustawodawca nie objął natomiast prawem do uzyskania rekompensat innych podmiotów dotkniętych wprowadzanymi zmianami legislacyjnymi. W ustawie nie sprecyzowano takich kwestii, jak chociażby sposób obliczania wysokości rekompensat czy termin i zasady ich wypłaty. W ocenie Rzecznika w niniejszej sprawie nie został spełniony wymóg określoności prawa, który ma swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Ponadto, Rzecznik wskazał, że stosownie do dyrektywy UE nr 2015/1535, przepisy objęte ustawą o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw, podlegają unijnemu obowiązkowi notyfikacyjnemu, zapobiegającemu tworzeniu barier na rynku wewnętrznym. Stosownie do dyrektywy, notyfikacja dotyczy projektu przepisów, zatem ma zastosowanie jeszcze przed ich przyjęciem. W świetle polskiej procedury legislacyjnej powinno to zatem nastąpić przed uchwaleniem ustawy przez Sejm RP w dniu 18 września 2020 r. Tymczasem przegląd prowadzonej przez Komisję Europejskiej bazy TRIS wskazuje, że władze polskie nie udzieliły do tej pory powiadomienia obejmującego przepisy zawarte w uchwalonej ustawie.

Proces legislacyjny nie został zakończony, Sejm nie rozpatrzył bowiem poprawek do ustawy przyjętych przez Senat.

12. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw

Założeniem projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw jest „całościowe wykonanie zobowiązań wynikających z dyrektyw 2016/800 Parlamentu Europejskiego i Rady: w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym⁷⁸³ oraz 2011/93 w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej⁷⁸⁴.

W tym celu projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian do Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego, Kodeksu karnego skarbowego oraz ustawy o kuratorach sądowych. Zmiany zmierzają m.in. do uściślenia i doprecyzowania obowiązujących przepisów odnoszących się do gwarancji procesowych przysługujących podejrzanym i oskarżonym, którzy nie ukończyli 18. roku życia. Choć zmiany te są pożądane, w ocenie Rzecznika są także niewystarczające, nie poruszają bowiem wielu istotnych kwestii. Z kolei niektóre zagadnienia, które zostały uwzględnione w projekcie, nie wrażają w pełni wymogów wpływających z dyrektywy 2016/800. Celem projektowanego przepisu art. 96 § 3 i § 4 k.p.k. jest wdrożenie art. 15 ust. 2 dyrektywy 2016/800, który przewiduje możliwość udziału rodziców w posiedzeniu sądu, a także osoby trzeciej wskazanej przez oskarżonego w określonych przypadkach, tj. wówczas, gdy udział rodzica byłby sprzeczny z najlepszym interesem dziecka lub poważnie utrudniał postępowanie karne, bądź też byłby po prostu niemożliwy z powodu trudności nawiązania z nim kontaktu. Dodatkowo przepis art. 15 ust. 2 dyrektywy umożliwia udział osoby ustanowionej przez sąd, gdyby oskarżony nie wskazał żadnej osoby, zaś udział przedstawiciela ustawowego był niemożliwy. Znowelizowany przepis ma w założeniu realizować wymagania art. 15 dyrektywy 2016/800. Rzecznik zauważył jednak, że nie jest w pełni zgodny z art. 15 ust. 2 dyrektywy. Wskazał ponadto, że projektowany art. 96 § 4 k.p.k. jest niezgodny z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2016/800. Przewiduje on bowiem, że przepisu nie stosuje się do posiedzeń sądu w postępowaniu przygotowawczym. Tymczasem dyrektywa wymaga, aby dzieci miały prawo do tego, by podczas rozprawy oraz posiedzeń sądowych, w których uczestniczą, towarzyszył im podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej. Nie ma tu rozróżnienia na etap postępowania przygotowawczego i postępowania sądowego.

⁷⁸³ Dyrektywa 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r.

⁷⁸⁴ Dyrektywa 2011/93 z dnia 13 grudnia 2011 r.

Projekt przewiduje zmianę polegającą na wprowadzeniu obligatoryjnego wywiadu środowiskowego w stosunku do osób, do których zastosowanie ma dyrektywa 2016/800 (art. 214 § 2 pkt 3 k.p.k.). Jednocześnie wprowadza możliwość rezygnacji z wywiadu z uwagi na okoliczności sprawy (np. sprawa nieskomplikowana, w której wystarczające jest zebranie jedynie danych na podstawie art. 213 k.p.k.) przy zastrzeżeniu nienaruszalności praw i interesów podejrzanego i oskarżonego (projektowany art. 214 § 3 k.p.k.). Powyższa zmiana nie budzi zastrzeżeń, jednak nie wydaje się być wystarczająca. Brakuje bowiem dookreślenia celu takiego wywiadu środowiskowego, który powinien zostać przeprowadzony na najwcześniejszym właściwym etapie postępowania i przed wniesieniem aktu oskarżenia – wyjątkowo akt oskarżenia może jednak zostać wniesiony, pod warunkiem że leży to w najlepszym interesie dziecka oraz że indywidualna ocena będzie dostępna w momencie otwarcia rozprawy (art. 7 ust. 5 i 6 dyrektywy 2016/800), co w realiach polskich należy rozumieć jako rozpoczęcie przewodu sądowego. Tymczasem art. 214 § 1 k.p.k. przewiduje, że wywiad środowiskowy przeprowadza sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator. Powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z wymogami dyrektywy i powinna zostać do niej dostosowana.

Rzecznik zasygnalizował, że przepisy polskiego Kodeksu postępowania karnego w ogóle nie regulują kwestii obecności adwokata osoby podejrzanego podczas czynności z jej udziałem (art. 74 § 3 k.p.k.). Dodatkowo, wątpliwości budzi brak precyzyjnego uregulowania możliwości przeprowadzenia przez podejrzanego konsultacji z obrońcą przed pierwszym przesłuchaniem w ramach instytucji przedstawienia zarzutów. Przypomnieć zatem należy od dawna postulowaną w doktrynie potrzebę zmiany art. 301 k.p.k. z uwagi na nieprawidłowe uregulowanie kwestii dostępu do obrońcy w związku z pierwszym przesłuchaniem.

Dzieci będące podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym nie zawsze są w stanie zrozumieć treści przesłuchań, w których uczestniczą. W celu zapewnienia małoletnim podejrzanym i oskarżonym dostatecznej ochrony, przesłuchania przez policję lub przez inne organy ścigania powinny być nagrywane w postaci zapisu audiowizualnego, jeżeli jest to działanie proporcjonalne, biorąc pod uwagę między innymi ewentualną obecność adwokata oraz ewentualny fakt pozbawienia dziecka wolności, z zastrzeżeniem, że należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka (art. 9 ust. 1 dyrektywy 2016/800). Utrwalenie czynności procesowej jedynie fakultatywnie przewiduje obecnie art. 147 § 1 k.p.k. Zdaniem Rzecznika wykonanie dyrektywy powinno zatem polegać na wprowadzeniu obligatoryjnego nagrywania przesłuchań małoletnich

prowadzonych przez policję lub organy ścigania. Nagranie powinno stanowić załącznik do tradycyjnego, pisemnego protokołu z prowadzonej czynności, który mógłby w takim przypadku mieć bardziej ograniczony charakter (art. 147 § 3 i 3a k.p.k.). Rzecznik przekazał powyższe uwagi Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

13. Konieczność zagwarantowania dłużnikom ochrony przed stalkingiem ze strony firm windykacyjnych

Rzecznik zwrócił uwagę, że działania firm windykacyjnych, które noszą znamiona nękania domniemanych dłużników nie są – mimo ich uporczywości – ścigane przez prawo.

Nie obejmuje ich bowiem zakres art. 190a Kodeksu karnego. Obecnie przewiduje on karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 dla tego, kto przez uporczywe nękanie innej osoby lub osoby jej najbliższej wzbudza u niej uzasadnione okolicznościami poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia lub istotnie narusza jej prywatność.

Rzecznik przypomniał, że w projekcie nowelizacji Kodeksu karnego z 25 stycznia 2019 r. – przygotowanym przez Ministra Sprawiedliwości – znalazł się przepis zmieniający ten artykuł. Proponowano m.in. dodanie zapisu, iż kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 grozi także za uporczywe nękanie „w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności”. W kolejnej wersji tego projektu z 5 kwietnia 2019 r. nie było już jednak tego zapisu, ani uzasadnienia tej zmiany. Nowelizację Kodeksu karnego Sejm uchwalił w czerwcu 2019 r., jednak Prezydent RP skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego. W lipcu 2020 r. TK orzekł niekonstytucyjność ww. ustawy z powodu wadliwego trybu jej uchwalenia. Jednocześnie ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw wprowadziła takie brzmienie art. 190a, jakie było w zmianie uchylonej przez TK. Ostatecznie więc stalking w celu zwrotu wierzytelności nie został wprowadzony do Kodeksu karnego. Jak wynika z analizy przeprowadzonej w Biurze RPO, obecnie osobom nękanym przez firmy windykacyjne, których działania wypełniają znamiona stalkingu, nie przysługuje ochrona z uwagi na to, że poszczególne czynności dokonywane są przez wiele różnych osób. Konkretnym windykatorom trudno przypisać współsprawstwo wobec braku działania przez nich w porozumieniu w celu popełnienia czynu zabronionego.

Rzecznik zwrócił się⁷⁸⁵ do Ministra Sprawiedliwości o informację o przyczynach rezygnacji resortu z pierwotnie zaproponowanej zmiany legislacyjnej. Zapytał, czy w ocenie Ministra obowiązujące przepisy w istocie pozwalają na dostateczną ochronę obywateli przed opisanymi praktykami. Jednocześnie Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia skutecznych przepisów pozwalających na przeciwdziałanie temu procederowi.

Do Rzecznika nie wpłynęła jeszcze odpowiedź w tej sprawie.

14. Środki zabezpieczające orzekane po raz pierwszy na etapie postępowania wykonawczego

RPO proponuje zmiany dotyczące środków zabezpieczających – orzekanych wobec sprawców, u których występują różnego rodzaju zakłócenia czynności psychicznych, choroby psychiczne albo upośledzenie umysłowe

W sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problematyka dotycząca potrzeby rozbudowy i usprawnienia systemu środków zabezpieczających. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił⁷⁸⁶ najważniejsze postulaty i rekomendacje, które składają się na obszerną reformę systemu stosowania środków zabezpieczających w Polsce.

a. Problem sprawców niepełnosprawnych, wobec których sąd umorzył postępowanie karne i nie zastosował izolacyjnego środka zabezpieczającego.

W obecnym stanie prawnym w przypadku umorzenia postępowania i zastosowania wobec sprawcy jednego z wolnościowych środków zabezpieczających z art. 93a § 1 pkt 1-3 k.k., brak jest podstawy prawnej, aby sąd w postępowaniu wykonawczym mógł skorygować orzeczenie zapadłe w fazie rozpoznawczej i zastosować wobec takiego sprawcy środek izolacyjny w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym. Ta ewidentna luka prowadzi w praktyce do nadużyć związanych ze stosowaniem art. 244b § 1 Kodeksu karnego, który konstytuuje przestępstwo polegające na niestosowaniu się do określonych w ustawie obowiązków związanych z orzeczoną środkiem zabezpieczającym. Dlatego niezbędne jest uelastycznienie systemu środków zabezpieczających poprzez wprowadzenie dwóch instytucji prawnych wzorowanych na środkach probacyjnych –

⁷⁸⁵ II.510.4.2020 z 18 października 2020 r.

⁷⁸⁶ II.510.1061.2019 z 29 października 2020 r.

warunkowego zawieszenia wykonania pobytu w zakładzie psychiatrycznym oraz warunkowego zwolnienia z wykonania pobytu w zakładzie psychiatrycznym.

b. Problem sprawców, których zdrowie psychiczne pogorszyło się w stopniu, który uniemożliwia dalsze wykonywanie kary pozbawienia wolności.

Gdy sąd penitencjarny dojdzie do przekonania, że brak jest podstaw do przyjęcia, że stan zdrowia skazanego ulegnie w przyszłości poprawie w takim stopniu, że możliwe i celowe stanie się wykonanie wobec niego kary pozbawienia wolności, postępowanie karne w fazie wykonawczej winno ulec zawieszeniu na podstawie art. 15 § 2 k.k.w. i *de lege ferenda* winny znaleźć zastosowanie przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Kodeks karny wykonawczy wymaga nadto rozbudowania przesłanek odpowiednio obligatoryjnego odroczenia kary z art. 150 § 1 k.k.w. i obligatoryjnej przerwy w karze z art. 153 § 1 k.k.w. Sąd, *de lege ferenda*, odraczając wykonanie kary pozbawienia wolności na podstawie art. 150 § 1 k.k.w. albo udzielając przerwy w karze pozbawienia wolności na podstawie art. 153 § 1 k.k.w., gdy dotychczasowe zachowanie skazanego wskazuje, że na skutek zaburzeń psychicznych, w tym choroby psychicznej, zagraża on bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób, winien mieć możliwość orzeczenia wobec skazanego środka zabezpieczającego w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym z art. 93a § 1 pkt 4 k.k.

c. Problem wykonywania tymczasowego aresztowania wobec osób dotkniętych chorobą psychiczną i upośledzeniem umysłowym.

W postępowaniu w przedmiocie wykonania izolacyjnego środka zapobiegawczego, jeśli brak jest możliwości wykonania tymczasowego aresztowania w zakładzie psychiatrycznym znajdującym się w systemie więziennictwa, po ustaleniu dostępności miejsca i możliwości wykonania tymczasowego aresztowania w określonym szpitalu psychiatrycznym znajdującym się poza systemem więziennictwa, to sąd winien decydować o miejscu jego wykonywania w stosunku do osoby dotkniętej chorobą psychiczną lub osoby upośledzonej umysłowo, na podstawie wykazu zawierającego wskazanie zarówno szpitali psychiatrycznych więziennych jak i szpitali psychiatrycznych pozawięziennych.

d. Problem regulaminu wykonywania środków zabezpieczających.

Konieczne jest rozbudowanie art. 201 § 5 k.k.w. o delegację ustawową dla ministra właściwego ds. zdrowia i Ministra Sprawiedliwości działających w porozumieniu, aby byli oni zobowiązani do wydania w formie rozporządzenia regulaminu organizacyjno-porządkowego do wykonywania środków zabezpieczających, przy czym ograniczenia praw i wolności określonych w Konstytucji powinny być regulowane ustawowo na wzór

Rozdziału X k.k.w. „Kara pozbawienia wolności”. Ewentualne bardziej szczegółowe regulaminy wydawane przez dyrektorów, a dostosowane do konkretnego zakładu psychiatrycznego, nie powinny zawierać unormowań mniej korzystnych dla osób detencjonowanych niż k.k.w. oraz rozporządzenie zawierające regulamin organizacyjno-porządkowy do wykonywania środków zabezpieczających. Art. 201 § 5 k.k.w. powinien zostać rozbudowany o delegację ustawową dla ministra właściwego ds. zdrowia i Ministra Sprawiedliwości działających w porozumieniu, aby byli oni zobowiązani do wydania w formie rozporządzenia wykazu podmiotów leczniczych przeznaczonych do wykonywania terapii wobec sprawców określonych w art. 93c k.k. w zakresie działalności stacjonarnej, a także wykazu podmiotów leczniczych wykonujących terapię w warunkach ambulatoryjnych z uwzględnieniem terapii specjalistycznych. Zachodzi również potrzeba stworzenia przez ministra właściwego ds. zdrowia wykazu podmiotów, w których możliwe jest wykonywanie ambulatoryjnych środków zabezpieczających w postaci terapii określonej w art. 93 § 1 pkt 2 k.k. oraz terapii uzależnień określonej w art. 93 § 1 pkt 3 kodeksu karnego.

e. Problem umieszczania sprawców w domach pomocy społecznej.

W stosunku do sprawców, wobec których zastosowano izolacyjny środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym zachodzi potrzeba rozbudowania unormowań o możliwość szczególnej formy instytucji warunkowego zwolnienia z pobytu w zakładzie psychiatrycznym oraz o umieszczeniu w domu pomocy społecznej. Orzekać o tym powinien w fazie wykonawczej postępowania karnego sąd wykonujący środek zabezpieczający. Okres warunkowego zwolnienia winien wynosić 3 lata. Jeśli w tym okresie nie dojdzie do zrealizowania się przesłanek zarządzenia wykonania pobytu w zakładzie psychiatrycznym, sąd nie będzie miał już możliwości jego zastosowania. Postępowanie karne ulegnie zakończeniu, a sprawa ewentualnej hospitalizacji psychiatrycznej osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej stanie się sprawą cywilną.

f. Problem właściwości sądu w sprawach dotyczących wykonywania środka zabezpieczającego.

Właściwym miejscem, w którym powinny się odbywać posiedzenia sądu w sprawie przedłużenia pobytu w zakładzie psychiatrycznym, jest przygotowana odpowiednio sala w zakładzie psychiatrycznym. Chodzi o zapewnienie obecności w posiedzeniu samego zainteresowanego i umożliwienie mu wypowiedzenie się. Wykonywałoby to w pełni

wyrok Trybunał Konstytucyjnego, który uznał, że taka osoba powinna móc uczestniczyć w posiedzeniu sądu.

15. Zmiany w Kodeksie karnym, Kodeksie wykroczeń oraz Kodeksie postępowania karnego dokonane tzw. Tarczami antykryzysowymi

Rzecznik skierował⁷⁸⁷ wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie trybu postępowania legislacyjnego dotyczącego zmian w kodeksach dokonanych poprzez uchwalenie ustaw nazywanych „tarczami antykryzysowymi”.

Celem wniosku było stwierdzenie, że zmiany dokonane w kodeksach na mocy ww. ustaw są sprzeczne z Konstytucją wobec faktu, że zostały przyjęte z naruszeniem prawa, w szczególności bez zachowania minimalnych terminów, które regulamin Sejmu przewiduje dla projektów ustaw wprowadzających zmiany w kodeksach. Wniosek nawiązuje obszernie do orzeczenia⁷⁸⁸, w którym Trybunał zakwestionował nowelizację Kodeksu karnego dokonaną w 2019 r. właśnie ze względu na niedochowanie terminów wymaganych dla zmian kodeksów.

Rzecznik zauważył, że wszystkie zaskarżone we wniosku przepisy, stanowią nowelizacje kodeksów. Zestawienie daty wpływu projektów, dat poszczególnych czytań w Sejmie oraz dat uchwalenia ustaw przez Sejm wskazuje jednoznacznie, że naruszone zostały przepisy Rozdziału 4 Regulaminu Sejmu, w szczególności art. 89 ust. 2, oraz unormowania odnoszące się do Komisji Nadzwyczajnej. Brak jest jednocześnie podstaw do przyjęcia, że zmiany w kodeksach były uzasadnione sytuacją wywołaną rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W przypadku zmian w kodeksach uchwalonych w zaskarżonych przepisach ponad wszelką wątpliwość można bowiem mówić o instrumentalnym wykorzystaniu sytuacji związanej z chorobą COVID-19 do przeprowadzenia zmian w kodeksach, które w normalnym, spełniającym standardy konstytucyjne procesie legislacyjnym musiałyby być podane dogłębnej analizie i refleksji, co najpewniej skutkowałoby, że nie zostałyby uchwalone, albo nie zostałyby uchwalone w przyjętym ostatecznie kształcie. W ocenie Rzecznika waga materii, której dotyczą zaskarżone we wniosku przepisy, nie tylko nakazywała procedowanie z uwzględnieniem trybu przewidzianego w regulaminie Sejmu, ale również z najwyższą starannością wymaganą przez obszerność zmian oraz, w przypadku kodyfikacji karnych oraz ich

⁷⁸⁷ II.510.888.2020 z 7 września 2020 r., sygn. akt K 22/20.

⁷⁸⁸ Orzeczenie TK z 14 lipca 2020 r., sygn. akt Kp 1/19.

represyjny charakter. Przepisy rozdziału 4 działu II regulaminu Sejmu spełniają przede wszystkim funkcję gwarancyjną. Celem wprowadzenia bardziej rygorystycznego trybu legislacyjnego w sprawach projektów kodeksów, ich zmian oraz przepisów wprowadzających kodeksy było zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu tych norm, w szczególności pod względem ich skutków oraz możliwości poprawnego stosowania. Kodeksy, jako akty prawne o szczególnym znaczeniu, muszą zawierać normy o bardzo wysokiej jakości legislacyjnej, zapewniające stabilność całemu systemowi prawnemu. Nie jest zatem dopuszczalne, aby projekt tego rodzaju był przez Sejm procedowany w tempie szybszym niż przewidziany dla konstytucyjnego trybu pilnego, bez zachowania wymogów dotyczących możliwości realnego uczestniczenia przez posłów i senatorów w procesie legislacyjnym. Naruszenie to oznacza bowiem, że w istocie posłowie nie mieli możliwości aktywnego uczestniczenia w procesie tworzenia prawa.

Art. 14 – Wolność środków społecznego przekazu

Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu.

1. Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i nowelizacja ustawy medialnej

Patrz – art. 54 Konstytucji: Projekt ustawy o uchyleniu ustawy o Radzie Mediów Narodowych.

2. Zakup przez koncern paliwowy PKN Orlen wydawnictwa prasowo-internetowego Polska Press

W wystąpieniu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁷⁸⁹ Rzecznik zwrócił uwagę na zagrożenia dla wolności prasy, jakie niesie za sobą transakcja zakupu przez spółkę, w której faktyczną kontrolę korporacyjną ma Skarb Państwa, wydawnictwa, do którego należy 20 spośród 24 lokalnych dzienników wydawanych w Polsce, a także 120 tygodników lokalnych oraz 500 witryn internetowych.

Powstaje bowiem uzasadniona wątpliwość, czy państwo realizujące w spółce swoje uprawnienia właścicielskie, jest w stanie urzeczywistnić poprzez tę spółkę działającą jako wydawca tytułów prasowych prawo obywateli do jawności życia publicznego, kontroli i krytyki społecznej. Z reguły politycy, pod władztwem których pozostają spółki Skarbu Państwa, nie są zainteresowani tym, aby ujawniać społeczeństwu, często niewygodne dla nich fakty dotyczące ich działalności publicznej i prywatnej.

Konstytucyjna wolność prasy wynikająca z art. 14 Konstytucji RP musi być w sposób oczywisty pojmowana jako przeciwieństwo zależności, także zależności od władzy politycznej. W związku z tym tak rozumiana zasada wolności prasy wyklucza podporządkowanie prasy władzom politycznym i podmiotom kontrolowanym bezpośrednio bądź pośrednio przez władze polityczne.

Prezes UOKiK odpowiedział⁷⁹⁰, że kierowany przez niego Urząd dokona oceny tej transakcji pod kątem zachowania warunków konkurencji.

⁷⁸⁹ Pismo z dnia 16 grudnia 2020 r.

⁷⁹⁰ Pismo z dnia 23 grudnia 2020 r., DKK-2.070.3.2020

Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

1. Zapewnienie pomocy przedsiębiorcy

Rzecznik monitorował działania rządu i ministrów na rzecz zapewnienia przedsiębiorcom pomocy, pozwalającej na kontynuowanie działalności gospodarczej, w obliczu wyzwań i zagrożeń związanych z epidemią.

31 marca 2020 r. została uchwalona, w trybie pilnym, ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Ustawa ta przewiduje możliwość udzielenia mikroprzedsiębiorcom pożyczek do wysokości 5000 zł. Pożyczek tych mieli udzielać starości ze środków Funduszu Pracy poprzez powiatowe urzędy pracy. Tymczasem, samorządowcy alarmowali, że zasoby finansowe urzędów pracy nie pozwolą na zaspokojenie potrzeb wszystkich przedsiębiorców formalnie uprawnionych do uzyskania takiej pożyczki. W ocenie Rzecznika przyjęcie jakiegokolwiek kryterium wyboru uprawnionego przedsiębiorcy, na przykład według kolejności zgłoszeń, prowadziłoby do naruszenia konstytucyjnej zasady równości oraz stanowi zagrożenie dla przetrwania tej szczególnej grupy przedsiębiorców. Rzecznik zwrócił się więc⁷⁹¹ do Ministra Rozwoju o zapewnienie przedsiębiorcom równego dostępu do mikropożyczek.

Minister odpowiedział⁷⁹², że po wyczerpaniu środków Funduszu Pracy, starostowie mogą starać się o dodatkowe środki z rezerwy, o której mowa w art. 31q ust. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, uruchomionej przez ministra właściwego ds. pracy.

2. Sytuacja przedsiębiorców w związku z epidemią Covid-19

Mikroprzedsiębiorcy skarżyli się w pandemii na chaos, braku spójnej koncepcji i przemyślanej strategii pomocy państwa.

2 marca 2020 r. została uchwalona tzw. Tarcza Antykryzysowa. Na jej podstawie dokonano szeregu zmian w regulacjach prawnych, jednak w niewielkim tylko stopniu

⁷⁹¹ V.7100.9.2020 z 6 kwietnia 2020 r.

⁷⁹² Pismo z 28 kwietnia 2020 r.

realnie dotyczących przedsiębiorców. **Niestety, nie stworzono jednego aktu prawnego, „specustawy” dedykowanej stricte przedsiębiorcom na czas pandemii.** Jednocześnie przedsiębiorcy oczekują rzeczywistego pakietu ochronnego, rozwiązań prawnych, które pozwolą przetrwać ten okres i będą dopasowane do formy i rodzaju prowadzonej przez nich działalności. Szczególnie dramatycznie sytuacja przedstawia się wśród mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Przedsiębiorcy podnosili m.in. zarzut naruszenia zasady równości, poprzez wykluczenie z zakresu pomocy osób, które wcześniej miały problemy z terminowym regulowaniem płatności składek na ZUS czy podatków – co wszak nie zawsze wynika ze złej woli przedsiębiorców, a częstokroć powodowane jest opóźnieniami w pozyskiwaniu – płatności od kontrahentów. Skarżący oczekują od państwa przede wszystkim zwolnień i ulg od obowiązku ponoszenia danin publicznych oraz potrzebują jasnych i stabilnych deklaracji, jak w ciągu tego okresu będzie wyglądało życie gospodarcze, na jaką pomoc finansową będą mogli liczyć w dłuższej perspektywie. Innym istotnym problemem jest zawilość procedur, jakie zostały przewidziane do ubiegania się o pomoc państwa. Nie dość, że przewidziane formy pomocy zostały rozproszone i podlegały już zmianom legislacyjnym, to dodatkowo przedsiębiorcy zobowiązani zostali do wypełniania obszernych wniosków i szczegółowych oświadczeń. W ocenie Rzecznika nieodrowne jest podjęcie pilnych prac nad wdrożeniem jednolitej, długofalowej, specjalnie dedykowanej przedsiębiorcom regulacji prawnej, z jasno określonymi ramami czasowymi, pozwalającej przedsiębiorcom przetrwać, zaplanować i prowadzić działalność gospodarczą w czasie pandemii, a także po jej zakończeniu.

Rzecznik zwrócił się⁷⁹³ do Ministra Rozwoju o zapewnienie skutecznej ochrony praw i wolności przedsiębiorców w związku z epidemią. Minister poinformował⁷⁹⁴ o pakietach pomocowych przygotowanych dla przedsiębiorców – przedstawiciele poszczególnych branż. Jednocześnie zapewnił, że rząd na bieżąco monitoruje dynamicznie zmieniającą się sytuację w gospodarce, pozostaje w ciągłym kontakcie z przedstawicielami branż, organizacji pracodawców i pracowników, a także analizuje zgłaszane postulaty i uwagi.

Rzecznik zauważył, iż w odpowiedzi resortu rozwoju zabrakło odniesienia się do postulatu stworzenia jednolitego, kompleksowego i spójnego aktu prawnego, dedykowanego wyłącznie przedsiębiorcom, uwzględniającego specyficzne potrzeby każdej branży gospodarki podczas epidemii. W piśmie nie wskazano również, w jaki sposób państwo zamierza długofalowo wspomagać przedsiębiorców w dobie kryzysu oraz

⁷⁹³ V.7100.26.2020 z 15 maja 2020 r.

⁷⁹⁴ Pismo z 4 czerwca 2020 r.

w pewnym okresie po jego ustaniu. Brak przejrzystych i jasnych regulacji prawnych, a także ich częste zmiany, powoduje takie sytuacje, że przedsiębiorcy wielokrotnie zmuszeni są do kontaktu z urzędnikami, a przez to przez dłuższy okres oczekują na otrzymanie wsparcia. Takie sytuacje występowały przede wszystkim przy udzielaniu przez powiatowe urzędy pracy pożyczek mikroprzedsiębiorcom. Oznacza to, że nie tylko przedsiębiorcy mają problem z określeniem własnej sytuacji prawnej, lecz także urzędnicy nie są w stanie dokonać wykładni obowiązującego prawa. Powyższe znajduje potwierdzenie w licznych interwencjach – wnioskach o wydanie objaśnień prawnych w związku z pakietem antykryzysowym, kierowanych przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców do konstytucyjnych ministrów. Przedsiębiorcy, którzy zwracali się do Biura RPO wskazywali również na problemy związane m.in. brakiem ochrony przed egzekucją środków otrzymanych przez przedsiębiorców z tytułu różnego rodzaju pomocy publicznej w ramach tzw. tarczy antykryzysowej. Dlatego Rzecznik ponownie zwrócił się⁷⁹⁵ do Ministra Rozwoju o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister przyznał⁷⁹⁶, że szybkie tempo prac oraz brak danych co do tego jak dalej rozwinie się sytuacja pandemiczna, a co za tym idzie gospodarcza, miało skutek uboczny w postaci pewnych niedociągnięć legislacyjnych. W odniesieniu do podniesionej przez Rzecznika kwestii braku przejrzystości regulacji, która powoduje konieczność kontaktu z urzędnikami i w efekcie wydłuża okres oczekiwania na wsparcie, należy podkreślić, że kontakt z urzędem i instytucjami w wielu przypadkach jest nieunikniony, co wynika z potrzeby weryfikacji indywidualnej sytuacji przedsiębiorcy pod kątem warunków przyznawania środków. Odnosząc się natomiast do kwestii egzekucji środków otrzymanych przez przedsiębiorców z tytułu różnego rodzaju pomocy publicznej w ramach tzw. tarczy antykryzysowej Ministerstwo poinformowało, że środki pochodzące z udzielonego przedsiębiorcom wsparcia finansowego nie podlegają egzekucji sądowej ani administracyjnej, chyba że egzekwowana wierzytelność powstała w związku z naruszeniem zasad, na których udzielono danemu przedsiębiorcy takiego wsparcia. Dotyczy to również świadczenia postojowego, a także mikropożyczki oraz dofinansowań do wynagrodzeń.

⁷⁹⁵ Pismo z 26 czerwca 2020 r.

⁷⁹⁶ Pismo z 22 lipca 2020 r.

3. Naruszenie istoty wolności działalności gospodarczej przez rozporządzenia zakazujące prowadzenia takiej działalności

RPO uważa, że wprowadzane w pandemii kolejnymi rozporządzeniami Ministra Zdrowia, a następnie Rady Ministrów ograniczenia działalności gospodarczej (polegające na całkowitym zakazie prowadzenia określonej w tych rozporządzeniach działalności) są niezgodne z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej.

Rzecznik zwrócił na to uwagę w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów⁷⁹⁷. Przepisy upoważnień ustawowych zawierających podstawę prawną do wydawania rozporządzeń w tym zakresie pozwalają wyłącznie czasowo ograniczyć prowadzenie działalności gospodarczej, nie pozwalają natomiast na jej zakazanie. W tym zakresie więc rozporządzenia zostały wydane bez upoważnienia ustawowego, nie wykonują też ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, lecz wprowadzają do systemu prawnego treści nieznane tej ustawie.

Przepisy rozporządzeń zakazujące prowadzenia określonej działalności gospodarczej w stanie epidemii wkraczają ponadto w istotę wolności działalności gospodarczej. Na tę istotę składa się triada uprawnień, a więc podejmowanie, prowadzenie i zakończenie działalności gospodarczej. Prawodawca może co prawda wkroczyć w istotę konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, jednak musi to uczynić przy użyciu środków akceptowanych przez Konstytucję. Jednak warunkiem konstytucyjnym umożliwiającym wkroczenie w istotę działalności gospodarczej (a więc także umożliwiającym wprowadzenie legalnie zakazu prowadzenia tej działalności) jest uczynienie tego w jednym ze stanów nadzwyczajnych opisanych w Konstytucji. W sytuacji zaś, gdy nie doszło do wprowadzenia któregośkolwiek z wymienionych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych, żaden organ państwowy nie posiada zdolności regulacyjnej, aby wkraczać w materię stanowiącą istotę wolności działalności gospodarczej.

W tym kontekście trzeba wskazać, że zapadają pierwsze wyroki sądowe potwierdzające stanowisko Rzecznika⁷⁹⁸.

⁷⁹⁷ Pismo z dnia 4 czerwca 2020 r.

⁷⁹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r., sygn. akt II SA/Op 219/20

Art. 24 – Ochrona pracy

Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

1. Rozwiązania wprowadzające elastyczny mechanizm ograniczenia kosztów osobowych administracji rządowej

Wśród zmian wprowadzonych przepisami ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 znalazły się rozwiązania, mające na celu wprowadzenie elastycznego mechanizmu ograniczenia kosztów osobowych funkcjonowania administracji rządowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że ustawa ta pozwoliła Radzie Ministrów nakładać rozporządzeniem obowiązek zmniejszenia zatrudnienia, a także wprowadzić na czas określony mniej korzystne warunki zatrudnienia pracowników administracji rządowej, gdy negatywne skutki gospodarcze COVID-19 będą powodować stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa. W praktyce oznacza to więc zarówno możliwość zwolnień zatrudnionych w administracji rządowej, jak też możliwość obniżenia im wynagrodzenia. Zdaniem RPO ogólne i nieprecyzyjne przesłanki decydujące o pozbawieniu pracy nasuwają poważne wątpliwości. Zgodnie Konstytucją praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej, na ustawodawcy ciąży więc obowiązek precyzyjnego określenia kryteriów dotyczących nie tylko rozwiązania konkretnego, indywidualnego stosunku pracy, ale także określających warunki podejmowania decyzji o systemowej redukcji zatrudnienia. Podkreślenia również wymaga kwestia sprawnej realizacji zadań administracji rządowej. **Skargi kierowane do Biura Rzecznika świadczą o tym, że już obecnie szereg zadań administracji rządowej (właśnie ze względu na jej niedofinansowanie i braki kadrowe) nie jest realizowanych w sposób należyty.**

Rzecznik zwrócił się⁷⁹⁹ do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o ustosunkowanie się do uwag. Dowiedział się⁸⁰⁰, że przepisy ustawy tworzą jedynie ramy prawne dla ewentualnych dalszych działań, ale nie pociągają za sobą automatycznego przeprowadzenia redukcji zatrudnienia oraz obniżki pensji w urzędach.

⁷⁹⁹ III.7040.22.2020 z 22 kwietnia 2020 r.

⁸⁰⁰ Pismo z 29 kwietnia 2020 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. Instytucja ulgi meldunkowej

Problem dotyczy osób, które w latach 2007-2008 nabyły mieszkanie i następnie je sprzedały przed upływem 5 lat od nabycia. Wówczas obowiązywała tzw. ulga meldunkowa. Warunkiem skorzystania z ulgi było zameldowanie w danym lokalu przez okres co najmniej 12 miesięcy oraz złożenie odpowiedniego oświadczenia potwierdzającego fakt zameldowania. Spory podatników z fiskusem koncentrują się wokół wymogu złożenia oświadczenia.

Rzecznik zgłosił⁸⁰¹ udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej instytucji ulgi meldunkowej i przedstawił następujące stanowisko: „art. 21 ust. 21 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸⁰² w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. w związku z art. 21 ust. 1 pkt 126 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. oraz w związku z art. 8 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw⁸⁰³ jest niezgodny z art. 84 oraz art. 217 w związku z art. 2, a także art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

W sprawie, która legła u podstaw skargi konstytucyjnej, skarżąca dokonała odpłatnego zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielczego własnościowego prawa do garażu przed upływem 5 lat od daty ich nabycia. Naczelnik Urzędu Skarbowego określił skarżącej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych od dochodu uzyskanego z odpłatnego zbycia praw majątkowych. Organ uznał, że skarżąca nie może skorzystać z tzw. ulgi meldunkowej, ponieważ nie zostały spełnione łącznie warunki ustawowe, uprawniające do skorzystania z tej ulgi. Wprawdzie skarżąca była zameldowana w zbywanym lokalu na

⁸⁰¹ V.511.328.2020 z 6 lipca 2020 r. oraz 10 lipca 2020 r., sygn. akt SK 64/20.

⁸⁰² Ustawa z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 14 poz. 176, ze zm.).

⁸⁰³ Ustawa z 6 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 209, poz. 1316, ze zm.).

pobyt stały przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy, ale nie spełniła warunku złożenia wymaganego przepisami oświadczenia. W wyniku rozpoznania odwołania od rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Skarbowego. Następnie sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który uznał, że nie ma dowodu potwierdzającego, że skarżąca złożyła oświadczenie w formie i terminie przewidzianym w przepisach. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną złożoną przez skarżącą. NSA zgodził się ze stanowiskiem organów podatkowych, z którego wynikało, że strona nie zaoferowała żadnego dowodu potwierdzającego złożenie posiadanego przez nią oświadczenia w urzędzie skarbowym. W piśmie procesowym uzasadniającym przystąpienie do postępowania w sprawie ww. skargi konstytucyjnej Rzecznik wskazał, że zaskarżone przepisy nie określały, w jaki sposób ma być wyrażone oświadczenie o spełnieniu warunków koniecznych do zwolnienia w ramach ulgi meldunkowej. Co istotne, nie funkcjonował również w obrocie żaden druk czy wzór oświadczenia, który byłby ogólnie dostępny dla podatników. Tym samym, należy stwierdzić, że ustawodawca nie określił jakichkolwiek warunków dotyczących zarówno formy, jak i treści spornego oświadczenia. Podkreślenia wymaga fakt, że na podstawie zaskarżonych przepisów obywatele nie mogli w sposób oczywisty przewidzieć swojej sytuacji prawno-podatkowej, zwłaszcza w odniesieniu do konieczności złożenia oświadczenia w sprawie zameldowania w zbywanym lokalu mieszkalnym przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Sporne oświadczenie nie kreowało żadnego nowego stosunku prawnego. Potwierdzało wyłącznie stan faktyczny, tj. fakt zameldowania. Z racji braku dookreślenia przez ustawodawcę treści oraz formy tego oświadczenia, adresaci normy, tj. podatnicy mieli niewątpliwą trudność w dopełnieniu wymogów, które pozwalały na skorzystanie z ulgi meldunkowej. Wadliwie skonstruowane przepisy o uldze meldunkowej stanowiły źródło licznych sporów sądowych podatników z organami. Okoliczność ta niewątpliwie przyczyniła się do pogłębienia stanu niepewności co do prawidłowości rozumienia zaskarżonej regulacji. W ocenie Rzecznika ulgi podatkowe nie powinny stawać się swoistą pułapką dla obywatela. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy mamy do czynienia z systemem ulg, mających na celu wsparcie obywateli w realizacji potrzeb mieszkaniowych. W konsekwencji w przypadku Skarżącej, jak również innych ofiar ulgi meldunkowej doszło do naruszenia praw ekonomicznych poprzez pozbawienie ich realnej możliwości skorzystania z ulgi meldunkowej, w sytuacji gdy nie budziło wątpliwości, że spełnili warunek materialny.

Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Opłaty za egzamin wstępny dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem ukształtowania opłaty za egzamin wstępny dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury⁸⁰⁴ nosi znamiona delegacji blankietowej, która nie jest zgodna z wymaganiami, jakie delegacjom ustawowym stawia Konstytucja. W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. O ile delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP wskazuje na organ właściwy do wydania rozporządzenia – Ministra Sprawiedliwości i zakres spraw przekazanych do uregulowania – wysokość opłaty za egzamin, to wytyczne do jej ustalenia nie są zdecydowanie konkretne. Zakres swobody, który został pozostawiony Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi władzy wykonawczej jest zbyt ogólny z punktu widzenia ustalania wysokości opłaty, czyli świadczenia, które ma być ekwiwalentem realnych kosztów ponoszonych przez administrację państwową. Delegacja zawarta w art. 21 ust. 2 ustawy o KSSiP nie wiąże kosztu (na jedną osobę) przeprowadzenia naboru z wysokością opłaty jednostkowej, która jako opłata powinna być świadczeniem wzajemnym na co może wskazywać okoliczność, że od lat wysokość opłaty jest wyznaczana jako maksymalna możliwa, czyli równa połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę, które to wynagrodzenie z roku na rok wzrasta. Rzecznik wskazał, że coroczne podwyższanie opłaty jednostkowej za wzrostem minimalnego wynagrodzenia, niepozostające w związku z kosztami świadczonej usługi publicznej tj. zorganizowaniem egzaminu, jest sprzeczne z art. 217 Konstytucji. Takie rozwiązanie oznacza uregulowanie przez organ wydający akt wykonawczy materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej. Opłata ta stanowi bowiem nową daninę publiczną (w zakresie jakim opłata jednostkowa przekracza koszt jednostkowy zorganizowania egzaminu), co narusza postanowienia art. 217 Konstytucji, zgodnie z którym tego rodzaju daniny mogą być nakładane tylko ustawą. Przepis rozporządzenia Ministra

⁸⁰⁴ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1042, ze zm.).

Sprawiedliwości ustalający wysokość tej opłaty jest zatem niezgodny z art. 217 Konstytucji, gdyż ustanowiona w nim opłata stanowi – ze względu na niewspółmierność do rzeczywistych kosztów świadczonej usługi – daninę publiczną o charakterze podatkowym. Rzecznik podniósł także drugi aspekt nie ekwiwalentności ponoszonej opłaty, która jest jedna i wnosi się ją w całości przed pierwszą częścią egzaminu. Natomiast egzamin ten jest dwuetapowy, zaś do drugiego etapu przechodzi tylko stała liczba najlepszych zdających z etapu pierwszego, stanowiąca dwukrotność limitów przyjęć na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską w danym roku (art. 18 ust. 2 ustawy o KSSiP). Faktycznie oznacza to, że pozostałe osoby uiściły całą opłatę za dwuczęściowy egzamin a przystąpiły jedynie do pierwszej części bez możliwości bycia sprawdzonym w drugiej oraz bez możliwości odzyskania opłaty za tę część. Skonstruowanie opłaty jako całej kwoty, niezależnie od tego do ilu części przystąpi zdający, jednoznacznie wskazuje, że wnoszona przez jednostkę opłata nie jest ekwiwalentna do świadczenia jakie otrzymuje. Tym samym, wydatek ten jest bliższy pojęciu podatku, nie zaś opłaty, co wskazuje, że sędowanie określenia tej opłaty na Ministra Sprawiedliwości w akcie podustawowym, jakim jest rozporządzenie, stanowi naruszenie art. 217 Konstytucji. Sposób ukształtowania opłaty za egzamin wstępny na aplikację sędziowską i prokuratorską, zdaniem Rzecznika, może naruszać również zasadę równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z punktu widzenia wadliwości delegacji ustawowej oraz niewspółmierności opłaty, jaką ponosi kandydat do kosztu zorganizowania egzaminu (a w szczególności w zakresie, w jakim nie istnieje relacja pomiędzy wysokością opłaty a ilością etapów do których przystępuje kandydat), a także naruszenia elementarnej równości wobec prawa kwestia ukształtowania opłaty za egzamin na aplikację sędziowską i prokuratorską wymaga stosownej zmiany przepisów. W ocenie Rzecznika opłaty za egzaminy wstępne powinny także uwzględniać realne możliwości finansowe często młodych ludzi, którzy dopiero wchodzi na rynek pracy, a także uwzględniać rzeczywisty koszt przeprowadzenia egzaminu, zwłaszcza jego drugiej części, do której przechodzi zaledwie co piąty kandydat.

Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁵ do Ministra Sprawiedliwości o zajęcie stanowiska. Minister poinformował⁸⁰⁶, że podniesione w wystąpieniu Rzecznika argumenty nie mogą prowadzić do zainicjowania prac legislacyjnych zmierzających do zmiany kwestionowanych rozwiązań prawnych. Dostrzeżone przez Rzecznika kwestie były już przedmiotem licznych rozważań i analiz.

⁸⁰⁵ VII.511.66.2019 z 14 lutego 2020 r.

⁸⁰⁶ Pismo z 5 sierpnia 2020 r.

3. Zwrot podatku VAT

Na początku pandemii RPO apelował o uproszczenie i przyspieszenie procedury zwrotu VAT, bo to pomogłoby wielu przedsiębiorcom.

Organizacje zrzeszające przedsiębiorców apelowały o przyspieszenie zwrotu podatku VAT z uwagi na trudną sytuację w jakiej znaleźli się przedsiębiorcy w dobie pandemii. Podstawowym terminem zwrotu podatku VAT jest okres 60 dni, był on jednak wielokrotnie przedłużany przez organy podatkowe w przypadku wątpliwości co do zasadności jego zwrotu. W czasie pandemii wielu przedsiębiorców zdecydowało się na złożenie wniosku o przyspieszenie zwrotu podatku VAT. Możliwość ta obwarowana została licznymi warunkami, które w ocenie przedsiębiorców były trudne do spełnienia. Zdaniem Rzecznika uproszczenie procedury zwrotu podatku VAT, byłoby rozwiązaniem wysoce pożądanym oraz stanowiłoby ułatwienie dla pracy urzędów skarbowych.

Rzecznik zwrócił się⁸⁰⁷ do Ministra Finansów z pytaniem, czy w resorcie finansów rozważane jest wprowadzenie rozwiązań umożliwiających uproszczenie procedury zwrotu podatku VAT przedsiębiorcom oraz skrócenie terminu jego zwrotu.

Minister odpowiedział⁸⁰⁸, że generalne skrócenie ustawowych terminów zwrotu podatku VAT mogłoby prowadzić do nadużyć. Dlatego resort finansów nie planował prac legislacyjnych dotyczących generalnego skrócenia maksymalnych terminów zwrotu tego podatku. Mając jednak na uwadze trudną sytuację podatników wynikającą ze stanu epidemicznego wydano zalecenia organom podatkowym, aby dokładały starań w celu skrócenia czasu rozpatrzenia zwrotu VAT do absolutnego minimum i dokonywały zwrotów na rachunki podatników niezwłocznie po uznaniu ich za zasadne.

4. Projekty rozporządzeń o wysokości opłat za egzaminy wstępne na aplikacje

W związku z projektami rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości o wysokości opłaty za egzaminy wstępne na aplikacje notarialną/ adwokacką/ radcowską/ komorniczą jakie pojawiły się na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji⁸⁰⁹, Rzecznik przedstawił Ministrowi Sprawiedliwości uwagi do wskazanych projektów rozporządzeń.

⁸⁰⁷ V.511.164.2020 z 10 kwietnia 2020 r.

⁸⁰⁸ Pismo z 19 maja 2020 r.

⁸⁰⁹ Druki nr B503, B501, B500, B499

Rzecznik zwrócił uwagę, że wskazane projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości o wysokości opłaty za egzaminy wstępne na aplikację notarialną/adwokacką/radcowską/komorniczą zakładają wysokość opłaty za egzamin wstępny na poziomie 35% minimalnego wynagrodzenia za pracę. W uzasadnieniu do każdego z tych rozporządzeń widnieje informacja, że z analizy kosztów przeprowadzenia egzaminów wstępnych na aplikacje wynika, iż całkowity koszt przeprowadzenia egzaminów wstępnych w 2019 r. wyniósł prawie 3 972 000 zł. Natomiast z tytułu opłaty za egzamin wstępny do budżetu państwa wpłynęła kwota około 7 350 000 zł. Po analizie powyższych danych, mając także na uwadze konieczność zapewnienia dostępu do zawodów prawniczych, proponuje się obniżenie wysokości opłaty za egzamin wstępny. Rzecznik z zadowoleniem przyjął fakt obniżenia wysokości opłaty za egzaminy wstępne, jednak nadal podkreślenia wymaga, że opłata będzie wyższa niż realne koszty zorganizowania egzaminu. W ocenie Rzecznika opłaty za egzaminy wstępne powinny także uwzględniać realne możliwości finansowe często młodych ludzi, którzy dopiero wchodzi na rynek pracy, a także uwzględniać rzeczywisty koszt przeprowadzenia egzaminu. Coroczne podwyższanie opłaty jednostkowej w ślad za wzrostem minimalnego wynagrodzenia, niepozostające w związku z kosztami świadczonej usługi publicznej jest zdaniem Rzecznika sprzeczne z art. 217 Konstytucji. Opłata ta stanowi bowiem nową daninę publiczną, co narusza postanowienia wskazanego zapisu Konstytucji, zgodnie z którym tego rodzaju daniny mogą być nakładane tylko ustawą.

Rzecznik zwrócił się⁸¹⁰ do Ministra Sprawiedliwości o uwzględnienie tych uwag w trakcie prac legislacyjnych.

5. Zmiany podatkowe w ramach Tarczy Antykryzysowej

Analizując zmiany wprowadzane na mocy Tarczy Antykryzysowej 2 RPO uznał je za niewystarczające z punktu widzenia ochrony praw podatników.

Całokształt zmian dotyczących podatków dochodowych uchwalonych w ramach Tarczy Antykryzysowej 2, nie odpowiada zgłaszanym postulatami środowiska przedsiębiorców o uszczelnienie w aspekcie podatkowym Tarczy Antykryzysowej 1. Przede wszystkim ustawa nie wprowadza nowych rozwiązań realnego wsparcia finansowego dla podatników, takich jak np. zwolnienie przedsiębiorców z obowiązku płacenia zaliczek na podatek dochodowy, czy rezygnacji z podatku liniowego dla

⁸¹⁰ VII.561.5.2020 z 5 maja 2020 r.

przedsiębiorców w związku z pandemią. Ustawodawca bardziej skoncentrował się na tworzeniu przepisów, które mają służyć realizacji zadań administracji skarbowej, niż na zapewnieniu realnej pomocy finansowej dla podatników. Co istotne, szereg wprowadzonych zmian kompetencyjnych dla organów dotyczy modyfikacji przepisów poszczególnych ustaw na stałe, a nie jedynie na czas trwania epidemii. Za niepokojącą należy także uznać zmianę, że w stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii zajęte przedmioty mające znaczenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego, można nieodpłatnie przekazać podmiotom leczniczym, Państwowej Straży Pożarnej, Siłom Zbrojnym Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz instytucjom państwowym i samorządowym. W konsekwencji oznacza to, że finansowe organy postępowania przygotowawczego nabędą prawo do orzekania przepadku własności prywatnej i to jeszcze przed prawomocnym zakończeniem postępowania.

Rzecznik zwrócił się⁸¹¹ do Ministra Finansów o ustosunkowanie się do zasygnalizowanych problemów.

Minister wyjaśnił⁸¹², że przygotowując działania osłonowe dla podatników w ramach „Tarczy Antykryzysowej – 1”, „Tarczy Antykryzysowej – 2”, a także późniejszych ustaw zwanych „Tarczami” kierowano się przede wszystkim potrzebą wprowadzenia rozwiązań, które najszybciej jak to możliwe i najskuteczniej pozwolą na zmniejszenie ich obciążeń finansowych, w szczególności obciążeń przedsiębiorców. W zależności od tego, jak będzie rozwijać się sytuacja epidemiczna, zostaną zaproponowane kolejne rozwiązania osłonowe ułatwiające podatnikom rozliczenie podatków.

6. Problemy wynikające z definicji podatnika na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

Przepisy podatku od nieruchomości są nieprecyzyjne – nie zawsze jest jasne, kto ma zapłacić ten podatek, kiedy ziemia należy do obywatela, ale użytkuje ją przedsiębiorca. Np. rolnicy, którym odebrano prawo do korzystania z własnej ziemi, muszą za nią płacić... wyższy podatek od nieruchomości. Bo ten, kto naprawdę na ich ziemi zarabia, nie mieści się w kategoriach opisanych przez prawo podatkowe.

Analiza skarg wpływających do Biura RPO ujawniła problemy na tle przepisów dotyczących definicji podatnika na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁸¹³

⁸¹¹ V.511.177.2020 z 22 kwietnia 2020 r.

⁸¹² Pismo z 9 sierpnia 2020 r.

⁸¹³ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.).

Podmioty, na których ciąży obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, zostały określone w art. 3 ust. 1. Ustawodawca na pierwszym miejscu jako podatnika wskazuje właściciela nieruchomości lub obiektów budowlanych. Przy czym, zgodnie z regułą kolizyjną w sytuacji, gdy przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy będzie spoczywał na posiadaczu samoistnym, a nie na właścicielu (art. 3 ust. 3 ustawy). W praktyce istotnym problemem jest ustalenie faktu posiadania samoistnego na potrzeby podatku od nieruchomości. Rzecznik podkreślił, że ustawodawca podatkowy nie zdefiniował takich pojęć jak: właściciel, posiadacz samoistny, posiadacz zależny. Są to instytucje zaczerpnięte z prawa cywilnego, do których często odwołują się organy podatkowe. Zgodnie z art. 336 Kodeksu cywilnego⁸¹⁴, posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Po stwierdzeniu, że mamy do czynienia z posiadaniem zależnym na gruncie cywilnoprawnym, organy podatkowe niejako automatycznie za podatników podatku od nieruchomości uznają właścicieli. W niektórych przypadkach może prowadzić to do absurdalnych rezultatów. Tytułem przykładu Rzecznik odwołał się do dwóch spraw indywidualnych. W pierwszym przypadku organy opodatkowały podatkiem od nieruchomości właścicieli gruntu faktycznie użytkowanego przez kopalnię węgla brunatnego. W drugiej zaś sprawie doszło do opodatkowania obywateli podatkiem od nieruchomości w wyższej stawce właściwej dla prowadzenia działalności gospodarczej, tylko dlatego, że przedsiębiorca któremu oddano grunt w dzierżawę nie dopełnił obowiązku rekultywacji, a na gruncie uopl nie może być uznany za podatnika. Zdaniem Rzecznika zarówno w procesie tworzenia, jak i stosowania prawa konieczne jest respektowanie zasady sprawiedliwości podatkowej, mającej swe źródło w art. 2, a także 84 Konstytucji. Zasada ta stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Niemniej jednak – w ocenie Rzecznika – obowiązek ten zawsze powinien łączyć się ze zdolnością do ponoszenia tychże ciężarów. Wymóg dostosowania obciążenia podatkowego do zdolności płatniczej podatnika stanowi bowiem jeden z filarów sprawiedliwego opodatkowania. W konsekwencji ponoszony przez obywatela ciężar podatkowy powinien uwzględniać indywidualne możliwości ekonomiczno-finansowe poszczególnych obywateli. Z punktu

⁸¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

widzenia organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności, nie do zaakceptowania jest stan, w którym na obywateli, nie prowadzących działalności gospodarczej, nakładany jest podatek od nieruchomości w wyższej stawce, z uwagi na to, że na gruncie u.o.p.l. nie można przypisać statusu podatnika podmiotowi, który w istocie wykorzystywał nieruchomość na cele gospodarcze i miał możliwość czerpania zysków z tego tytułu. Ponadto, zasada zaufania obywatela do państwa wyklucza możliwość przyznania uprawnienia do wyboru osoby podatnika spośród podmiotów wymienionych w ustawie podatkowej.

Rzecznik zwrócił się⁸¹⁵ do Ministra Finansów o ustosunkowanie się do problemu.

W odpowiedzi Minister wskazał⁸¹⁶, że opisane przez Rzecznika sytuacje są jednostkowymi przykładami. Przepisy prawa podatkowego nie powinny mieć charakteru kazuistycznego i odnosić się do jednostkowych przypadków. W opinii resortu nie ma potrzeby zmian legislacyjnych w zakresie zasad ustalania podatnika podatku od nieruchomości. Niemniej Minister dziękuje Rzecznikowi za informację o obserwowanych praktykach wskazując, że poczucie pewności prawa i bezpieczeństwa wśród podatników, szczególnie tych niebędących podmiotami profesjonalnymi, jest bardzo istotne. Ministerstwo Finansów zwróci się do Krajowej Administracji Skarbowej z wnioskiem o zamieszczenie w poradniku podatnika (<https://poradnikpodatnika.gov.pl/>) informacji o możliwości dochodzenia przez właściciela na drodze cywilnoprawnej praw majątkowych, w wysokości zapłaconego podatku, od podmiotów korzystających z gruntu.

⁸¹⁵ V.511.256.2020 z 21 maja 2020 r.

⁸¹⁶ Pismo z 9 sierpnia 2020 r.

CZEŚĆ II – Szczególne zadania

Rzecznika Praw Obywatelskich

1. RPO jako niezależny organ ds. równości

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania⁸¹⁷.

W zakresie jego podstawowych zadań pozostaje rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, i podejmowanie innych czynności, zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Działania Rzecznika⁸¹⁸ koncentrują się wokół takich przesłanek dyskryminacji, jak: płeć⁸¹⁹, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna⁸²⁰. Należy jednak mieć na uwadze, że art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny. Dlatego 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.

Badania społeczne potwierdzają, że osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne cechują się często brakiem zaufania do instytucji publicznych i rzadko poszukują wsparcia. Bariera pozostaje wciąż niska świadomość prawna oraz brak wiedzy o organach oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji⁸²¹. Z tych powodów Rzecznik został zobowiązany do prowadzenia działań o charakterze proaktywnym, w tym do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia

⁸¹⁷ Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156; dalej: ustawa o równym traktowaniu) zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania powierza się Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania.

⁸¹⁸ W związku z brzmieniem art. 1 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu.

⁸¹⁹ W tym tożsamość płciowa, zgodnie z orzecznictwem TSUE.

⁸²⁰ Serwis internetowy RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/rowne-traktowanie>

⁸²¹ Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika m.in., że 81% osób, które doświadczyły dyskryminacji lub znają kogoś, kto w poprzednim roku był dyskryminowany, nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Niewielu Polaków też wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy (30%) lub dostęp do dóbr i usług (29%). Zob. Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2020 – raport z badania Kantar Public dla Biura RPO.

niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i formułowania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją⁸²².

Negatywne wyróżnienie dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska⁸²³. W tym celu ustawodawca przewidział szczególną ochronę osób, wobec których naruszono zasadę niedyskryminacji. Rzecznik Praw Obywatelskich 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 pilnie zmienione**⁸²⁴.

Analiza działań podejmowanych przez organy i instytucje publiczne zobowiązane do przeciwdziałania dyskryminacji wskazuje, że problemy te są w dalszym ciągu bagatelizowane, a osoby zagrożone wykluczeniem pozostają bez odpowiedniego wsparcia. Przykładem tego rodzaju zaniedbań jest **fakt przedłużającego się braku Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania**, który zgodnie z ustawą o równym traktowaniu powinien zostać opracowany przez Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania⁸²⁵. Dopiero pod koniec 2020 r. Pełnomocnik przedstawiła projekt takiego programu na lata 2021-2030, w zasadzie nieuwzględniający dotychczas podnoszonych, także przez Rzecznika⁸²⁶, rekomendacji i wyników realizacji Programu na lata 2013-2016.

W celu wzmocnienia standardu ochrony przed dyskryminacją Rzecznik konsekwentnie rekomenduje także **ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji, a także **Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji. Rzecznik współpracuje także z Grupą roboczą ONZ

⁸²² Art. 17b ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Zob. raporty RPO dostępne w wersji elektronicznej: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-o-dzialalnosci-rpo-w-obszarze-rownego-traktowania>.

⁸²³ 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.

⁸²⁴ Zob. analizę i rekomendacje zawarte w raporcie RPO pt. Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna, 2020 – dostępny w wersji elektronicznej: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ochrona-przed-dyskryminacja-w-polsce-stan-prawny-i-swiadomosc-spoeczna>.

⁸²⁵ Art. 22 ustawy o równym traktowaniu.

⁸²⁶ Zob. Uwagi RPO do projektu Krajowego Programu, omówienie art. 32 ust. 2.

do spraw starzenia się, wyrażając poparcie dla toczących się na forum tej organizacji prac nad projektem **Konwencji o prawach osób starszych**. W ocenie Rzecznika **konieczny jest rozwój instrumentarium prawnego dotyczącego ochrony przed dyskryminacją**, któremu powinny towarzyszyć odpowiednie kampanie informacyjne adresowane do różnych grup społecznych.

Rzecznik podkreśla znaczenie współpracy międzynarodowej z innymi organami ds. równego traktowania, realizowanej w ramach sieci EQUINET⁸²⁷. **Zapewnienie warunków niezależności i efektywności ich działania** w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym w Polsce, jest kwestią kluczową dla właściwego zabezpieczenia praw osób doświadczających dyskryminacji, a także możliwości oddziaływania na polityki publiczne i prawo krajowe – również w dobie tak wyjątkowych wyzwań, jak te wynikające z pandemii COVID-19, które w wielu aspektach wiążą się z realizacją zasady równego traktowania w prawie i w praktyce. W związku z tym istotne jest zweryfikowanie przy pomocy wypracowanych narzędzi, w jakim stopniu przestrzegane są standardy przyjęte w tym zakresie⁸²⁸, co Rzecznik rekomenduje.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Polska zajmuje 24. miejsce w zestawieniu pozwalającym mierzyć równość płci w Unii Europejskiej. Oznacza to spadek Polski w tym rankingu o 9 miejsc na przestrzeni dekady⁸²⁹. Zdaniem ponad połowy Polek i Polaków (58%), nierówność szans kobiet i mężczyzn to ważny problem społeczny⁸³⁰.

Zagadnieniem priorytetowym pozostaje **zagwarantowanie ochrony przed przemocą w bliskich związkach**, której doświadczają przede wszystkim kobiety. Przemoc domowa należy do najbardziej jaskrawych naruszeń praw człowieka motywowanych płcią. W związku z tym organy władzy publicznej są zobowiązane do podejmowania działań prewencyjnych, w tym edukacyjnych, zapewniających ochronę i wsparcie osobom

⁸²⁷ Zob. <https://equineteurope.org/>

⁸²⁸ Zob. zalecenia Komisji Europejskiej, ECRI oraz EQUINET, dostępne: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-standardach-niezaleznosci-organu-ds-rownego-traktowania>.

⁸²⁹ Zob. Gender Equality Index, opracowany przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn. W narzędziu stosowana jest skala od 1 do 100, gdzie 1 oznacza całkowitą nierówność, a 100 oznacza całkowitą równość. Polska zdobyła 55.8 pkt. To o 12.1 mniej w porównaniu do średniej dla krajów UE, co oznacza wzrost zaledwie o 0.1 w porównaniu do ubiegłorocznej edycji.

⁸³⁰ Zob. Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna, op. cit.

doświadczającym przemocy oraz zmierzających do skutecznego egzekwowania odpowiedzialności sprawców i zapewniających oddziaływania korekcyjno-edukacyjne wobec osób stosujących przemoc. Społeczne oczekiwania związane z realizacją tych obowiązków są dość jednoznaczne: **89% społeczeństwa wskazuje na potrzebę interwencji w tym zakresie ze strony władz publicznych lub innych wyspecjalizowanych podmiotów**⁸³¹. Mimo, że skala zjawiska przemocy domowej jest ogromna⁸³², to efektywność działań prewencyjnych i sankcjonujących pozostaje niesatysfakcjonująca. Problemem jest zapewnienie faktycznej realizacji praw gwarantowanych Konwencją stambulską⁸³³, co wynika zarówno z niedoskonałości aktualnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, niewystarczających środków przeznaczanych na wdrażanie określonych działań, ale też odpowiedniej determinacji i świadomości decydentów⁸³⁴. Sytuację pogarsza okres restrykcji związanych z pandemią COVID-19.

Szczególne zaniepokojenie Rzecznika budzi niezgodność znamion przestępstwa zgwałcenia z art. 197 Kodeksu karnego⁸³⁵ z art. 36 Konwencji stambulskiej, co obniża skuteczność przeciwdziałania temu przestępstwu. Art. 197 Kodeksu chroni jedynie przed przełamującymi opór ofiary naciskami w formie przemocy, groźby bezprawnej lub podstępem, a nie przed jakimkolwiek niekonsensualnym zachowaniem seksualnym, czego wymaga Konwencja stambulska. W związku z tym **Rzecznik uważa za konieczne podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do zapewnienia, aby odpowiedzialność karna groziła za podejmowanie czynności seksualnych wobec innej osoby bez świadomej zgody tej ostatniej**. To m.in. zagadnienie wskazuje, że Konwencja zobowiązuje władze do podjęcia dalszych działań zapewniających wyższy standard ochrony przed przemocą – co mieli na uwadze twórcy tej Konwencji, i do czego winny

⁸³¹ Zob. Udział kobiet w życiu publicznym, Kantar dla RPO 2019.

⁸³² Liczba osób dotkniętych przemocą w rodzinie według danych MRPiPS: 227 826, w tym 124 382 kobiet i 39 625 mężczyzn, Dane statystyczne z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

⁸³³ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2015 poz. 961).

⁸³⁴ Zob. Raport alternatywny RPO do sprawozdania Rządu RP z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji RE o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, dostępny: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport_alternatywny_rpo_dla_grevio_czerwiec_2020.pdf, omówienie art. 33.

⁸³⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. 2020 poz. 1444).

dążyć państwa-strony⁸³⁶. Takie **pozytywne i pożądane zmiany prawne są możliwe, czego dowodzi długo oczekiwane uchwalenie regulacji dotyczących natychmiastowej izolacji sprawcy przemocy**⁸³⁷. Przyjmując te przepisy z zadowoleniem, Rzecznik wyraża nadzieję na podjęcie dalszych konstruktywnych kroków w tym obszarze.

Elementem urzeczywistniania zasady równości kobiet i mężczyzn jest **eliminowanie szkodliwych stereotypów płci**, które prowadzą do nierównej pozycji kobiet i mężczyzn w życiu prywatnym i publicznym. Rzecznik od lat podnosi problem dyskryminacyjnych treści zawartych w przekazie medialnym, w szczególności seksistowskiego traktowania kobiet. Niezmiennie postuluje wprowadzenie wymogów dotyczących przekazu audiowizualnego tak, aby był on wolny od stereotypów, uprzedzeń, przemocy i dyskryminacji motywowanej płcią, a w zamian wzmacniał pozytywny obraz kobiet, w tym aktywnie uczestniczących w życiu publicznym i politycznym.

Rzecznik Praw Obywatelskich sprzeciwia się też stereotypowemu postrzeganiu ról społecznych mężczyzn, zwłaszcza jeśli prowadzi to do nieuzasadnionego ograniczenia ich praw w jakiegokolwiek sferze. Rzecznik prowadzi obecnie badanie poświęcone równemu traktowaniu ze względu na płeć w postępowaniach sądowych o opiekę nad dzieckiem. Celem jest analiza stopnia realizacji zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet – ojców i matek – w wymienionych postępowaniach.

Aktywna i zrównoważona partycypacja kobiet i mężczyzn w sferze publicznej, obejmująca równe możliwości wpływania na procesy decyzyjne dokonujące się na różnych szczeblach władzy, jest zagadnieniem o fundamentalnym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Jest także związana ze sprawiedliwością, poszanowaniem praw człowieka i dobrymi rządami, a jej zapewnienie jest obowiązkiem normatywnym ciążyącym na organach władzy publicznej zarówno na mocy prawa krajowego (art. 32 i 33 Konstytucji), jak i międzynarodowego. Jednak **pomimo normatywnego zabezpieczenia równego prawa do zajmowania stanowisk czy pełnienia funkcji udział kobiet w podejmowaniu decyzji jest wciąż alarmująco niski**. Kobiety stanowią połowę populacji i są bardzo dobrze wykształcone, a wciąż nie są dostatecznie reprezentowane na stanowiskach decyzyjnych różnych szczebli i w różnych

⁸³⁶ Tymczasem w debacie publicznej podnoszone są postulaty wypowiedzenia Konwencji stambulskiej, czemu Rzecznik stanowczo się sprzeciwia – zob. oświadczenie RPO z 29 lipca 2020 r., dostępne: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-ws_planow-wypowiedzenia-konwencji-stambulskiej.

⁸³⁷ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 956 z późn. zm.)

dziedzinach, w tym w sferze życia gospodarczego i politycznego. Przestrzeganie konstytucyjnej zasady równouprawnienia płci w tym obszarze jest zagadnieniem, któremu Rzecznik poświęca szczególną uwagę, nie tylko podejmując badania i analizy⁸³⁸, ale też interweniując w tych przypadkach, w których pomijanie kobiet utrwała stereotypy i narusza zasadę równego traktowania⁸³⁹.

Wreszcie **Rzecznik nie może pozostać obojętny wobec stanu przestrzegania praw reprodukcyjnych, który nie zapewnia w szczególności właściwej ochrony życia i zdrowia kobiet.** Niezbędne jest wypracowanie adekwatnych rozwiązań prawno-organizacyjnych w tym zakresie, w ramach otwartej debaty uwzględniającej różne stanowiska i standardy wynikające również z prawa międzynarodowego⁸⁴⁰.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami⁸⁴¹.

Ratyfikacja przez Polskę Konwencji potwierdziła prawo osób z niepełnosprawnościami do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania ich przyrodzonej godności, lecz za deklaracjami na poziomie prawa międzynarodowego powinny iść realne działania na poziomie krajowym. We wrześniu 2020 r. minęły dwa lata od wydania przez Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami ONZ rekomendacji dla Polski po zbadaniu pierwszego sprawozdania z postępów we wdrażaniu postanowień Konwencji. Stopień ich realizacji należy uznać za dalece niewystarczający.

⁸³⁸ Raport RPO pt. Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia, 2020 – dostępny pod adresem <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/udzial-kobiet-w-zyciu-politycznym-w-polsce>.

⁸³⁹ Zob. „Wystąpienie do Marszałka Senatu w związku z jednolitym pod względem płci składem Zespołu Doradców ds. Gospodarczych przy Marszałku Senatu RP”, omówienie art. 33.

⁸⁴⁰ Rzecznik zwraca uwagę, że niewykonane pozostają wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące praw reprodukcyjnych wydane w sprawach przeciwko Polsce: wyrok z 30 października 2012 r. w sprawie P. i S. przeciwko Polsce (skarga nr 57375/08), z 20 marca 2007 w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce (skarga nr 5410/03) oraz z 26 maja 2011 r. w sprawie R.R. przeciwko Polsce (skarga nr 27617/04). Komitet Ministrów Rady Europy monitoruje proces ich wykonania, uwzględniając m.in. uwagi zgłaszane, również w 2020 r., przez RPO (sprawa prowadzona w BRPO pod nr XI.7010.1.2018). Rzecznik w 2020 r. przedstawił też stanowisko w kolejnej sprawie rozpatrywanej przez ETPC z tego zakresu: sprawa B.B. przeciwko Polsce (skarga nr 67171/17 (sprawa prowadzona w BRPO pod nr VII.7010.1.2020)).

⁸⁴¹ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

Najistotniejszym zadaniem jest **przyjęcie kompleksowej strategii i planu implementacji zobowiązań wynikających z Konwencji**, przy szerokim udziale organizacji osób z niepełnosprawnościami i działających na ich rzecz⁸⁴². Jednym z kluczowych wyzwań jest **zniesienie instytucji ubezwłasnowolnienia** i zastąpienie jej systemem wspieranego podejmowania decyzji. Takie stanowisko Rzecznika poparł Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Również Ministerstwo Sprawiedliwości wyraziło ostatecznie aprobatę dla stopniowego ograniczania funkcjonowania tej instytucji prawnej. Rzecznik apeluje o pilne podjęcie działań w tym zakresie. Powinien to być **jeden z elementów ustanowionego kompleksowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami skonstruowanego tak, by w możliwie najpełniejszym zakresie zapewniać warunki niezależnego życia każdej osoby i funkcjonowania w różnych sferach na zasadzie równości z innymi**.

Do priorytetowych zagadnień w działalności Rzecznika należy **zapewnienie dostępu do edukacji osób z niepełnosprawnościami**. Pandemia COVID-19 i zastosowanie nauczania zdalnego wielu uczniów i uczennic, a także ich rodziców i opiekunów, pozostawiło bez niezbędnej pomocy⁸⁴³. Niezależnie od tych wyjątkowych okoliczności doświadczenia osób zgłaszających się do Rzecznika wskazują na dalsze trudności związane z organizacją dowozu dla uczniów z niepełnosprawnościami. Nierzadko prowadzą one do sytuacji, w której uczniowie nie realizują obowiązku szkolnego bądź realizują go w ograniczonym zakresie. Rodzice i opiekunowie podnoszą, że kryteria ustalania kwoty refundacji kosztów dowozu dziecka i opiekuna są stosowane w sposób niejednolity. Zróżnicowanie stawek zwrotu kosztów pomiędzy poszczególnymi gminami prowadzi do naruszenia zasady równości. Rzecznik zwraca także uwagę na ograniczenie obowiązku organizowania bezpłatnego transportu i opieki dla uczniów z niepełnosprawnościami do czasu ukończenia przez nich 21 lat. Dlatego konieczne jest, zdaniem Rzecznika, odpowiednie znowelizowanie przepisów prawa oświatowego, a przede wszystkim rozszerzenie możliwości refundacji kosztów dowozu uczennicy/ucznia do wybranej placówki oświatowej⁸⁴⁴.

Sytuacja epidemiczna uwypukliła także **szereg problemów związanych z zapewnieniem dostępności treści publikowanych w mediach dla osób z niepełnosprawnościami**. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał uwagę na

⁸⁴² Zob. „Projekt Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020-2030”, omówienie art. 69.

⁸⁴³ Zob. „Funkcjonowanie szkół w związku z pandemią COVID-19”, omówienie art. 70 ust. 4.

⁸⁴⁴ Sprawa prowadzona w BRPO pod nr XI.7036.29.2020.

nieprawidłowości, jakie występowały w zakresie dostosowania komunikatów na temat pandemii, w tym wystąpień przedstawicieli organów władzy publicznej, do potrzeb odbiorców z dysfunkcją słuchu. Pomimo zapewnienia tłumaczenia na język migowy, przekaz pozostawał nieczytelny dla adresatów ze względu na niewystarczającą wielkość tłumacza PJM. Obecnie, przepisy ustawy o radiofonii i telewizji oraz rozporządzenia KRRiT nakładają na nadawców programów wyłącznie obowiązki dotyczące ilości audycji i programów dostępnych dla osób z niepełnosprawnością, a nie jakości samych dostosowań. Zdaniem Rzecznika **niezbędne jest zatem wprowadzenie regulacji odnoszących się bezpośrednio do jakości zamieszczanych udogodnień**. W tym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich oczekuje właściwej implementacji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych⁸⁴⁵. Wdrożenie tego aktu pozwoli bowiem Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji na kontrolę rzeczywistego zapewnienia dostępności programów i audycji dla osób z niepełnosprawnościami. Co więcej, w związku z zagrożeniem dla bezpieczeństwa zdrowotnego związanym z pandemią COVID-19, Rzecznik dostrzega też potrzebę pilnego przygotowania specjalnej regulacji w zakresie dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami informacji o charakterze nadzwyczajnym, w tym publicznych komunikatów i ogłoszeń dotyczących klęsk żywiołowych⁸⁴⁶.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

W 2020 r. Rzecznik podejmował kwestię systemowej dyskryminacji osób starszych ze względu na wiek.

Zaapelował do Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej o **poszerzenie debaty dotyczącej przestrzegania praw osób starszych poprzez aktywniejsze zaangażowanie w prace Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się**⁸⁴⁷. Zaproponował także rozpoczęcie dyskusji o możliwym utworzeniu nowego typu transferu publicznego, jakim mogłaby się stać **subwencja senioralna** przyznawana samorządom lokalnym na podobnych zasadach, na jakich funkcjonuje subwencja oświatowa. Tego rodzaju zasilenie finansowe gmin

⁸⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r., zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 303, str. 69).

⁸⁴⁶ Zob. „Dostęp do informacji o działaniach władz publicznych oraz możliwości uzyskania pomocy w przypadku zagrożenia zachorowaniem na COVID-19”, omówienie art. 61 ust. 1.

⁸⁴⁷ Ang. Open-ended Working Group on Ageing, OEWGA.

pozwoлиłyby im na bazie lokalnej diagnozy potrzeb przygotować odpowiednią ofertę usług i aktywności istotnych z perspektywy starzenia się społeczeństwa. Niestety, postulaty Rzecznika pozostały bez odpowiedzi.

Pandemia COVID-19 uwypukliła dotychczasowe trudności, z jakimi mierzą się osoby starsze, dotyczące m.in. dostępu do opieki zdrowotnej, w tym opieki długoterminowej i paliatywnej, oraz osamotnienia i izolacji, będących skutkiem wprowadzanych obostrzeń. Mając to na uwadze Rzecznik podkreślił⁸⁴⁸ znaczenie raportu Sekretarza Generalnego ONZ dotyczącego wpływu COVID na sytuację osób starszych⁸⁴⁹. W tym dokumencie Sekretarz wezwał państwa do wzmocnienia ram prawnych chroniących osoby starsze zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, oraz zaapelował o przyspieszenie prac na poziomie OEWSA, zmierzających do stworzenia międzynarodowego instrumentu promującego i chroniącego prawa osób starszych, w tym prawo do godności.

Rzecznik zakwestionował też wprowadzone w drodze rozporządzenia ograniczenia związane z przemieszczaniem się w czasie pandemii osób w wieku 70 lat i więcej uznając m.in., że takie obostrzenia mogą być wprowadzone wyłącznie na mocy ustawy⁸⁵⁰.

Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Polska zajęła w 2020 r. 42. miejsce na 49 państw w przygotowywanym co roku przez organizację ILGA Europe przeglądzie stanu ochrony prawnej zapewnianej osobom LGBTI (lesbijkom, gejom, osobom biseksualnym, transpłciowym i interpłciowym) w państwach europejskich⁸⁵¹.

To ostatnie miejsce spośród wszystkich państw UE – niższe o 3 miejsca w stosunku do roku poprzedniego. Od lat najgorzej ocenianymi obszarami są: ochrona przed przestępstwami z nienawiści, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrona przed dyskryminacją. Jest to spójne z obserwacjami Rzecznika Praw Obywatelskich i znajdują odzwierciedlenie w działaniach Rzecznika jako niezależnego

⁸⁴⁸ Zob. „Wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa”, omówienie art. 30.

⁸⁴⁹ UN Policy Brief: The impact of COVID 19 on older persons:

<https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf>.

⁸⁵⁰ Zob. „Naruszenie praw i wolności w czasie pandemii COVID-19”, omówienie art. 31.

⁸⁵¹ Wyniki przeglądu dostępne na stronie: <https://rainbow-europe.org/#8653/0/0>

organu ds. równego traktowania. Rok 2020 r. był przy tym szczególnie dla problematyki przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. **W obliczu narastającej od 2019 r. eskalacji uprzedzeń wobec osób LGBTI⁸⁵², luki w systemie ochrony prawnej przed naruszeniami praw człowieka tej grupy społecznej stały się jeszcze bardziej wyraźne.**

Jednocześnie **wzrosła rola orzecznictwa sądowego**, które wobec braku przepisów lub ich niejednolitego stosowania ma znaczący wpływ na rzeczywistą sytuację prawną osób nieheteronormatywnych i transpłciowych w Polsce. Niewątpliwie dotyczy to orzeczeń wydanych w 2020 r. w sprawach, do których Rzecznik przystępował, lub które inicjował skargami administracyjnymi. Wymienić wśród nich należy: wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych unieważniające zaskarżone przez Rzecznika samorządowe uchwały o „przeciwdziałaniu ideologii LGBT”⁸⁵³, postanowienie WSA w Krakowie o skierowaniu pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie ze skargi Rzecznika na odmowę transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia małoletniej obywatelki RP, w którym jako rodziców wskazano osoby tej samej płci⁸⁵⁴, wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie uwzględniający powództwo o odszkodowanie i zadośćuczynienie za naruszenie zasady równego traktowania ze względu na tożsamość płciową w zatrudnieniu niepracowniczym⁸⁵⁵, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzający obywatelstwo polskie syna obywatela RP, urodzonego za granicą w drodze surogacji⁸⁵⁶. W najbliższym czasie znaczący wpływ na ochronę prawa do życia prywatnego osób żyjących w jednopłciowych związkach mogą wyrzucić także wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który rozpozna skargi dotyczące naruszenia przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez uniemożliwienie osobom tej samej płci legalizacji ich związku⁸⁵⁷.

⁸⁵² Zob. m.in. „Mowa nienawiści wobec osób LGBT – dyskryminujące wypowiedzi osób pełniących wysokie funkcje w państwie”, omówienie art. 32 ust. 2.

⁸⁵³ Zob. „Uchwały wybranych jednostek samorządu terytorialnego o przeciwdziałaniu tzw. ideologii LGBT”, omówienie art. 32 ust. 2.

⁸⁵⁴ Zob. „Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w sprawie ze skargi RPO na odmowę transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia”, omówienie art. 34

⁸⁵⁵ Zob. „Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu niepracowniczym ze względu na tożsamość płciową”, omówienie art. 32 ust. 2

⁸⁵⁶ Zob. „Potwierdzenie obywatelstwa małoletniego obywatela RP urodzonego za granicą w drodze surogacji”, omówienie art. 34.

⁸⁵⁷ Zob. „Prawa par tej samej płci – sprawy przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka”, omówienie art. 47.

Orzecznictwo sądowe od lat kształtuje też sytuację prawną osób transpłciowych – w obliczu braku przepisów regulujących procedurę uzgodnienia płci. W celu zapewnienia, aby postępowania o ustalenie płci prowadzone na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego możliwie najpełniej realizowały standard międzynarodowy i w jak najmniejszym stopniu ingerowały w prawa jednostki, Rzecznik opracował publikację pt. „Postępowania w sprawach o ustalenie płci – przewodnik dla sędziów i pełnomocników”⁸⁵⁸.

Działania na drodze sądowej, w tym postępowania strategiczne, nie zastąpią jednak niezbędnych zmian w przepisach prawa. Chociaż zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową od wielu lat stanowi część polskiego systemu prawnego – wynika z art. 32 Konstytucji, jak i czterech różnych ustaw, które wprost wymieniają orientację seksualną jako niedopuszczalną przesłankę nierównego traktowania⁸⁵⁹ – **ochrona prawna osób LGBTI przed dyskryminacją będzie iluzoryczna dopóty, dopóki nie będzie skutecznie zapobiegać nierównemu traktowaniu i umożliwiać dochodzenie roszczeń każdej osobie na równych zasadach.** Rzecznik niezmiennie postuluje więc **niezbędne zmiany legislacyjne**, tak aby zapewnić osobom LGBTI 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 zawodowej⁸⁶⁰.

Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

W działaniach na rzecz poszanowania praw mniejszości narodowych i etnicznych Rzecznik Praw Obywatelskich kieruje się przekonaniem, że wielokulturowość, która przejawia się już w samym istnieniu mniejszości, jest wartością demokratycznego państwa prawa i podlega prawnej ochronie.

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

⁸⁵⁸ Zob. „Postępowania w sprawach o ustalenie płci”, omówienie art. 47.

⁸⁵⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040), ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219), ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2020 r., poz. 805), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocii zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1482).

⁸⁶⁰ Zob. „Najważniejsze postulaty poprawy sytuacji prawnej osób LGBTI”, omówienie art. 32 ust. 2.

i tożsamości grup mniejszościowych. Taką ochronę gwarantuje mniejszościom art. 5 ust. 1 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, który zobowiązuje władze państw do wspierania tworzenia warunków koniecznych do utrzymywania i rozwijania przez osoby należące do mniejszości ich kultury oraz zachowania zasadniczych elementów ich tożsamości, czyli religii, języka, tradycji i dziedzictwa. Na gruncie prawa krajowego podobną regulację zawiera art. 35 Konstytucji, który ustanawia prawo mniejszości do własnej, odrębnej tożsamości kulturowej.

Za integralny element prawa do zachowania odrębnej tożsamości kulturowej RPO uznaje **prawo mniejszości narodowych i etnicznych do własnej pamięci historycznej.** Stąd zaangażowanie Rzecznika w sprawy dotyczące ochrony miejsc pamięci i godnego upamiętniania postaci i wydarzeń historycznych ważnych dla mniejszości ukraińskiej w Polsce⁸⁶¹. W tym zakresie przed władzami RP stoi jeszcze wiele wyzwań, a wśród nich konieczność przywrócenia mniejszościom należnego im miejsca w polityce historycznej. Pełna realizacja prawa mniejszości do zachowania i rozwoju własnej kultury nie jest możliwa bez wsparcia ze strony państwa. Dlatego Rzecznik zdecydowanie popiera zgłaszany przez mniejszości postulat dotyczący powołania finansowanego z budżetu instytutu kultury mniejszości⁸⁶².

Rzecznik monitoruje sytuację mniejszości romskiej w Polsce i dostrzega, że ulega ona **stopniowej poprawie**, co jest efektem zaangażowania organizacji romskich, jak i funkcjonowania Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020⁸⁶³. **Rzecznik pozytywnie ocenia ideę istnienia Programu romskiego**, z którego finansowane są działania na rzecz rozwoju romskiej kultury, wspierania edukacji dzieci romskich, a także poprawy dramatycznych warunków, w jakich nadal żyje część społeczności romskiej w Polsce. Taką formę wsparcia Rzecznik uznaje przy tym za wypełnienie przez państwo polskie obowiązku czynnego popierania pełnej i rzeczywistej równości mniejszości w życiu ekonomicznym i społecznym, wynikającego m.in. z art. 4 ust. 2 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych. Obecna edycja Programu romskiego wygasa w 2020 r., a na administracji publicznej, zwłaszcza właściwym w sprawach mniejszości Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, spoczywają w związku z tym dodatkowe zadania w postaci ewaluacji dotychczasowego Programu, a następnie wdrożenia jego kolejnej edycji. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie

⁸⁶¹ Zob. „Ochrona ukraińskich miejsc pamięci”, omówienie art. 35

⁸⁶² Zob. „Postulat powołania instytutu kultury mniejszości”, omówienie art. 35

⁸⁶³ Program ustanowiony uchwałą nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.

przedstawiał swoje uwagi na temat koniecznych zmian w koncepcji Programu. Ocena tego, w jakim zakresie nowy Program będzie realizował postulaty Rzecznika i jak przełoży się na sytuację społeczności romskiej, pozostanie priorytetem RPO w 2021 r. Szczególną uwagę Rzecznik poświęci przy tym osiedlu romskiemu w Maszkowicach, którego mieszkańcy od lat oczekują na pomoc, zwłaszcza w zakresie poprawy warunków mieszkaniowych⁸⁶⁴.

Przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym uprzedzeniem

Wydarzenia roku 2020 w Polsce i na świecie pokazują, jak pilne jest stworzenie kompleksowej polityki zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią rasową i uprzedzeniami na tle narodowości, pochodzenia etnicznego, wyznania, a także orientacji i tożsamości seksualnej, wieku czy niepełnosprawności.

Nie po raz pierwszy kryzys, lub jego echa docierające do Polski, wywołują w części społeczeństwa nastroje ksenofobiczne, przyczyniające się do wzrostu zachowań, które w świetle Kodeksu karnego uznawane są za przestępstwa motywowane nienawiścią. Takie reakcje towarzyszą nawet najpoważniejszemu w najnowszej historii Polski kryzysowi, jakim jest pandemia COVID-19. Znaczący wzrost zachowań o podłożu ksenofobicznym można było również zaobserwować w czasie tzw. kryzysu migracyjnego w latach 2015-2017. Lęk i niechęć wobec migrantów – wzmacniane nieumiejętną, a często nawet świadomie manipulowaną debatą publiczną – przyczyniły się wtedy do wzrostu liczby przestępstw z nienawiści w stosunku do cudzoziemców, zwłaszcza osób z krajów Bliskiego Wschodu i wyznawców Islamu. Dowiodło to, że **w sytuacjach zbiorowego zagrożenia nie trzeba wiele, aby doszło do eskalacji nienawiści, szczególnie wobec grup tradycyjnie narażonych na przestępstwa na tym tle.**

Już w 2019 r. Rzecznik skierował wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, w którym przedstawił 20 głównych rekomendacji w zakresie zwalczania przestępstw z nienawiści. Rzecznik liczył na to, że rozpocznie w ten sposób poważną debatę nad kompleksową strategią przeciwdziałania tego rodzaju przestępczości⁸⁶⁵. Swoje postulaty RPO jeszcze raz przypominał w wystąpieniu z 30 czerwca 2020 r., ponownie adresowanym do Prezesa Rady Ministrów. Niestety, od tamtej pory nie nastąpiły żadne zmiany w prawie czy w praktyce, które zwiększałyby skuteczność przeciwdziałania tym szczególnym

⁸⁶⁴ Zob. „Poprawa warunków mieszkaniowych na osiedlu romskim w Maszkowicach”, omówienie art. 35.

⁸⁶⁵ Zob. „Kompleksowa strategia przeciwdziałania przestępstwom z nienawiści”, omówienie art. 32 ust. 2.

przestępstwom. Mimo licznych postulatów Rzecznika, nie został nawet rozszerzony zakres ochrony przez przestępstwami z nienawiści na takie przesłanki dyskryminacyjne, jak: wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna czy tożsamość płciowa. Tymczasem rok 2020, w którym celem szczególnych ataków były społeczność i osoby LGBT, unaocznilił dobitnie potrzebę wprowadzenia ochrony prawnokarnej. Temat ten pozostanie w zainteresowaniu Rzecznika także w 2021 r.

Podejmując interwencje w sprawach przestępstw motywowanych nienawiścią Rzecznik korzysta m.in. z prawa od żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu⁸⁶⁶. Ten środek prawny Rzecznik wykorzystuje zarówno wówczas, gdy zamierza przełamać bezczynność organu powołanego do ścigania przestępstw, jak również wtedy, gdy w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego uzna, że w badanej sprawie mogło dojść do popełnienia przestępstwa. W doktrynie i orzecznictwie sądów utrwalili się już poglądy, że organ ścigania, do którego Rzecznik Praw Obywatelskich skieruje takie żądanie, obowiązany jest niezwłocznie wszcząć postępowanie przygotowawcze we wskazanej przez Rzecznika sprawie. Żądanie Rzecznika ma bowiem charakter zawiadomienia kwalifikowanego, które nie podlega kontroli prokuratury i weryfikacji w ramach przedprocesowych czynności sprawdzających, i którego bezpośrednim skutkiem powinno być wszczęcie przez właściwy organ, tj. prokuraturę, stosownego postępowania. Zaniepokojenie Rzecznika budzi jednak fakt, że w niektórych sprawach prokuratorzy, a także Zastępca Prokuratora Generalnego w odpowiedzi na jedno z wystąpień generalnych RPO, próbują zakwestionować wspomniane wyżej, ustawowe uprawnienie Rzecznika⁸⁶⁷. Warto przy tym odnotować, że problem ten dostrzegł Komitet ONZ ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej (CERD), który wezwał polski rząd do poszanowania tej kompetencji Rzecznika⁸⁶⁸. Rzecznik podjął polemikę ze stanowiskiem Prokuratury i nadal uważa, że omawiane uprawnienie jest jednym ze skuteczniejszych narzędzi służących przeciwdziałaniu przestępczości motywowanej nienawiścią.

⁸⁶⁶ Art. 14 ust. 5 ustawy o RPO.

⁸⁶⁷ Takie próby zdarzały się w sprawach prowadzonych przez RPO pod nr XI.518.91.2017 i XI.518.66.2018 oraz w odpowiedzi na wystąpienie generalne w sprawie nr XI.518.7.2019 (zob. „Analiza skuteczności działań podejmowanych przez organy ścigania w sprawach przestępstw motywowanych nienawiścią”, omówienie art. 32 ust. 2).

⁸⁶⁸ CERD/C/POL/22-24, pkt 10c, Uwagi końcowe CERD z 24 października 2019 r. dotyczące połączonych, od XXII do XXIV raportów okresowych Polski z realizacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, dostępne w wersji elektronicznej: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/POL/CO/22-24&Lang=En

2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur

Rzeczpospolita Polska jest jednym z 90 państw stron, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania⁸⁶⁹ (OPCAT). Jest również jednym z 74 państw, które powołały krajowy mechanizm prewencji dla wizytacji miejsc pozbawienia wolności.

Celem Protokołu jest ustanowienie systemu regularnych wizytacji, przeprowadzanych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy, w miejscach gdzie przebywają osoby pozbawione wolności. Na poziomie międzynarodowym utworzony został Podkomitet ONZ do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (SPT), natomiast na poziomie krajowym Państwo Strona zobowiązana jest utworzyć krajowy mechanizm prewencji. W Polsce funkcja krajowego mechanizmu prewencji powierzona została Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (KMPT) stanowi jeden z Zespołów Biura RPO, w którego skład w 2020 r. wchodziło 10 pracowników merytorycznych oraz pracowniczka sekretariatu. Nadzór merytoryczny nad działalnością Zespołu sprawuje dr Hanna Machińska – zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich. Osoby pracujące w KMPT mają wykształcenie prawnicze, socjologiczne, politologiczne, resocjalizacyjne, psychologiczne oraz kryminologiczne. W tym roku wsparcie Zespołu stanowiła również pracowniczka Biura Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu, która poza pracą w biurze pełnomocnika, brała udział w wizytacjach prewencyjnych KMPT jednostek znajdujących się na obszarze właściwości terytorialnej pełnomocnika RPO.

Wybrane zagadnienia będące przedmiotem działań Rzecznika w zakresie krajowego mechanizmu prewencji tortur

Rok 2020 r. był 13. rokiem wykonywania przez RPO funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur. Jego działalność w tym roku naznaczona była epidemią choroby koronawirusowej, która stworzyła nadzwyczajne wyzwania dla Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

⁸⁶⁹ Protokół przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r.

Wobec konieczności zachowania środków ostrożności w kontaktach międzyludzkich Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował o zawieszeniu wizytacji stacjonarnych. W ich miejsce przedstawiciele KMPT przeprowadzają quasi wizytacje. Polegają one na prowadzeniu rozmów za pośrednictwem komunikatora Skype z wybranymi osobami pozbawionymi wolności, wybranymi pracownikami danego miejsca zatrzymań oraz analizie informacji dotyczących jego funkcjonowania. Rozwiązanie takie, praktykowane przez krajowe mechanizmy prewencji tortur w innych krajach, stanowi realizację uprawnienia do przeprowadzania indywidualnych rozmów z osobami pozbawionymi wolności, bez obecności osób trzecich, które wynika z art. 20 lit. d OPCAT.

Wizytacje

W 2020 r. przedstawiciele KMPT przeprowadzili łącznie 75 wizytacji prewencyjnych. Łącznie objął monitoringiem: 15 zakładów karnych, 8 aresztów śledczych, 8 komisariatów policji, 31 pomieszczeń dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych policji, 7 młodzieżowych ośrodków wychowawczych, 3 placówek całodobowej opieki, jedną izbę wytrzeźwień, jeden zakład poprawczy oraz jeden strzeżony ośrodek dla cudzoziemców.

W dużej mierze były to wizytacje on-line, co spowodowane było sytuacją epidemiczną. Jednakże udało się również zrealizować wizytacje bezpośrednie. W przeważającej części były to wizytacje tematyczne, sprawdzające realizację zaleceń Podkomitetu ONZ ds. Zapobiegania Torturom (SPT)⁸⁷⁰ oraz Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT)⁸⁷¹ wydanych polskim władzom w następstwie wizyt w miejscach detencji. Ponadto, w 2020 r. w związku z zatrzymaniami osób protestujących po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji, przedstawiciele KMPT dokonywali wizytacji ad hoc policyjnych miejsc detencji. Ich celem było przeprowadzenie rozmów indywidualnych z osobami zatrzymanymi i zbadanie sytuacji oraz warunków ich zatrzymania i osadzenia w kontekście realizacji tzw. minimalnych gwarancji antytorturowych. W wyniku wizytacji ad hoc po zatrzymaniach, które miały miejsce w dniu 7 sierpnia w Warszawie⁸⁷², KMPT opublikował raport (także w wersji

⁸⁷⁰ Raport SPT z wizyty w Polsce w 2018 r., CAT/OP/POL/ROSP/1.

⁸⁷¹ Raport CPT z wizyty w Polsce w 2017 r., CPT(2017)62.

⁸⁷² Protesty odbyły się na Krakowskim Przedmieściu i przy ul. Wilczej w Warszawie w dniu 7 sierpnia 2020 r., w związku z aresztowaniem aktywistki kolektywu „Stop Bzdurom”.

anglojęzycznej), który był szeroko komentowany w mediach krajowych, a do realizacji wydanych w nim zaleceń wezwała polskie władze Komisarz Praw Człowieka Rady Europy w Memorandum na temat stygmatyzacji osób LGBTI w Polsce⁸⁷³.

Inne działania KMPT podejmowane w związku z pandemią

Wobec rozprzestrzeniania się koronawirusa Rzecznik Praw Obywatelskich, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, zwrócił się do organów odpowiedzialnych za funkcjonowanie miejsc detencji⁸⁷⁴ o informacje na temat przygotowania na zagrożenie epidemiologiczne.

Do Głównego Inspektora Sanitarnego wystąpił o rozważenie opracowania zaleceń związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się koronawirusa w miejscach pozbawienia wolności.

KMPT zwrócił się także do organizacji pozarządowych⁸⁷⁵ o przekazywanie wszelkich informacji o sytuacji, jaka panuje w miejscach pozbawienia wolności. Podobna prośba, dotycząca sytuacji w domach pomocy społecznej oraz placówkach całodobowej opieki związanej z epidemią koronawirusa, została przekazana do dyrektorów Wydziałów Polityki Społecznej wszystkich urzędów wojewódzkich.

KMPT zebrał i opublikował na stronie internetowej informacje na temat działających miejsc kwarantanny zbiorowej w Polsce. Ponadto, opublikowane na niej zostały przetłumaczone na język polski ważne dokumenty międzynarodowe dotyczące sytuacji osób pozbawionych wolności w dobie pandemii koronawirusa, przygotowane przez Podkomitet ONZ ds. Zapobiegania Torturom (SPT)⁸⁷⁶, Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom (CPT)⁸⁷⁷ oraz Światową Organizację Zdrowia (WHO)⁸⁷⁸.

W Zespole powstała grupa codziennie monitorująca doniesienia medialne na temat sytuacji w miejscach pozbawienia wolności. Grupa raportuje dyrekcji Zespołu

⁸⁷³ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/poland-should-stop-the-stigmatisation-of-lgbt-people>

⁸⁷⁴ Pisma ze szczegółowymi pytaniami w sprawie trafiły do: Ministrów - Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej; Edukacji Narodowej; Zdrowia oraz Sprawiedliwości, a także do Komendantów Głównych - Straży Granicznej, Policji i Żandarmerii Wojskowej oraz do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej.

⁸⁷⁵ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Człowieka, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć w Krakowie oraz Instytut na rzecz Państwa Prawa w Lublinie.

⁸⁷⁶ Wytyczne SPT skierowane do Państw-Stron OPCAT i krajowych mechanizmów prewencji w związku z COVID-19.

⁸⁷⁷ Zbiór zasad dotyczących postępowania z osobami pozbawionymi wolności w kontekście pandemii choroby koronawirusowej (COVID-19).

⁸⁷⁸ Gotowość, zapobieganie i kontrola COVID-19 w więzieniach i innych miejscach pozbawienia wolności (2020 r.).

o miejscach, w których wykryto nowe zakażenia koronawirusem wraz z medialnymi informacjami o liczbie zakażeń, liczbie osób objętych kwarantanną, liczbie osób oczekujących na wyniki. W następstwie codziennego zestawienia dyrektor KMPT zwraca się do organów prowadzących wybrane placówki oraz instytucji je nadzorujących o szczegółowe informacje na temat sytuacji jednostce oraz pomocy udzielonej odpowiednio przez Wojewodów, Starostów Powiatowych i Narodowy Fundusz Zdrowia.

Wystąpienia generalne

W 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, skierował 12 wystąpień generalnych dotyczących:

- 1) konieczności wprowadzenia do polskiego porządku prawnego definicji tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania⁸⁷⁹;
- 2) potrzeby przystąpienia polskiego rządu do tzw. automatycznej procedury publikacji raportów CPT⁸⁸⁰;
- 3) nadużywania przez funkcjonariuszy Policji prewencyjnego stosowania kajdanek wobec osób zatrzymanych⁸⁸¹;
- 4) wyposażenia funkcjonariuszy Służby Więziennej w możliwość stosowania dodatkowego środka przymusu bezpośredniego w postaci przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej⁸⁸²;
- 5) praw osób pozbawionych wolności w czasie epidemii⁸⁸³;
- 6) potrzeby upowszechnienia standardów Biura Narodów Zjednoczonych ds. Usług Projektowych dotyczących planowania i technicznych aspektów funkcjonowania jednostek penitencjarnych⁸⁸⁴;
- 7) umożliwienia przedstawicielom KMPT dokonania wizytacji w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie⁸⁸⁵;
- 8) realizowania gwarancji antytorturowych osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji⁸⁸⁶;

⁸⁷⁹ KMP.570.3.2018 z 19 marca 2020 r.

⁸⁸⁰ KMP.571.7.2020 z 29 maja 2020 r.

⁸⁸¹ KMP.570.29.2019 z 20 stycznia 2020 r.

⁸⁸² KMP.571.3.2020 z 29 kwietnia 2020 r.

⁸⁸³ KMP.571.2.2020 z 27 marca 2020 r.

⁸⁸⁴ KMP.571.18.2020 z 9 lipca 2020 r.

⁸⁸⁵ KMP.574.2.2020 z 10 lipca 2020 r.

⁸⁸⁶ KMP.570.4.2020 z 2 października 2020 r.

- 9) opieki psychologicznej w jednostkach penitencjarnych⁸⁸⁷;
- 10) sytuacji podopiecznych młodzieżowych ośrodków wychowawczych w czasie pandemii⁸⁸⁸;
- 11) monitorowania operacji deportacyjnych⁸⁸⁹;
- 12) umundurowanych funkcjonariuszy Policji występujących w pododdziale zwartym nie posiadających znaków identyfikacji imiennej i indywidualnej oraz przepisów dotyczących sposobu identyfikacji nieumundurowanych funkcjonariuszy Policji⁸⁹⁰.

Raport tematyczny o sytuacji nieletnich z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną w miejscach izolacji

KMPT opublikował raport tematyczny na temat sytuacji nieletnich z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną w miejscach izolacji⁸⁹¹.

Zawiera on wnioski i rekomendacje wypracowane w wyniku wizyt Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w placówkach resocjalizacyjnych oraz w oddziałach psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży. Rzecznik Praw Obywatelskich i Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur wyrazili w nim głębokie zaniepokojenie sytuacją dzieci i młodzieży chorych i zaburzonych psychicznie. Opieka psychiatryczna dzieci przebywających w oddziałach psychiatrycznych, szczególnie sądowych jest bowiem bardzo zła. Specjalnej troski wymagają dzieci przebywające w placówkach opiekuńczych i resocjalizacyjnych, często pozbawione opieki najbliższych. Diagnozowana i opisana w raporcie sytuacja, w ocenie RPO i KMPT, prowadzi do nieludzkiego i poniżającego traktowania dzieci umieszczanych na oddziałach psychiatrycznych, w szczególności wśród populacji pacjentów sądowych oddziałów psychiatrycznych.

⁸⁸⁷ KMP.571.8.2020

⁸⁸⁸ KMP.573.11.2020 z 16 listopada 2020 r.

⁸⁸⁹ KMP.572.5.2018 z 3 kwietnia i 24 czerwca 2020 r.

⁸⁹⁰ KMP.570.12.2020 z 11 grudnia 2020 r.

⁸⁹¹ Raport dostępny jest na stronie internetowej RPO, pod adresem:
<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/nieletni-z-niepelnosprawnoscia-psychiczna-i-intelektualna-w-miejscach-izolacji-raport-kmpt>.

Kampania społeczna „Państwo bez tortur”

Od dwóch lat Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur wraz z partnerami – Naczelną Radą Adwokacką, Krajową Izbą Radców Prawnych, Radą Europy, ODIHR OBWE, Stowarzyszeniem Zapobiegania Torturom (Association for the Prevention of Torture) oraz Kantar Millward Brown prowadzi kampanię społeczną „Państwo bez tortur”. Jest ona skierowana głównie do funkcjonariuszy i przedstawicieli instytucji, w których przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności. W 2020 r., w ramach trwającej kampanii, szkoleniami dotyczącymi przeciwdziałaniom torturom objęci zostali pracownicy placówek resocjalizacyjnych⁸⁹², a także Policja⁸⁹³ oraz pracownicy domów pomocy społecznej i placówek całodobowej opieki⁸⁹⁴. Ponadto, przedstawiciele KMPT prowadzili szkolenia dla studentów uczelni wyższych⁸⁹⁵, którzy w przyszłości mogą w swej pracy zawodowej zetknąć się z osobami pozbawionymi wolności.

W listopadzie 2020 r., na zlecenie RPO, Kantar Millward Brown przeprowadził ponowne⁸⁹⁶ badania opinii publicznej pt. „Tortury – opinie Polaków”. Wynika z nich, że Polacy zdecydowanie zmienili swoje nastawienie do kwestii tortur. Obecnie 70% Polaków nie akceptuje ich stosowania. To wzrost o 11 punktów procentowych w porównaniu z badaniem z 2018 r.

Oświadczenia KMPT

Od 2017 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur posługuje się narzędziem edukacyjnym, jakim są oświadczenia KMPT. Jest to stanowisko KMPT dotyczące ważnych z punktu prewencji tortur wydarzeń, np. wydanie wyroku przez sąd krajowy czy ETPC, doniesienie medialne oraz zmiany przepisów prawa.

W 2020 r. KMPT wydał 2 oświadczenia, które opublikowane zostały na stronie internetowej. Pierwsze z nich dotyczyło sposobu przeprowadzenia interwencji przez funkcjonariuszy Policji wobec mężczyzny w Nowym Czarnewie. Jak ujawniły media, 6 stycznia 2020 r. dwóch funkcjonariuszy Policji podjęło interwencję wobec siedzącego spokojnie na ławce mężczyzny. Mężczyzna próbował się oddalić. Funkcjonariusze

⁸⁹² W szkoleniach organizowanych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji wzięli udział pracownicy młodzieżowych ośrodków wychowawczych, jak również przedstawiciele instytucji zajmujących się doskonaleniem kadry pedagogicznej placówek dla nieletnich.

⁸⁹³ W szkoleniu brali udział policjanci z garnizonu kujawsko – pomorskiego.

⁸⁹⁴ Organizatorem webinarium była Fundacja Razem Zmieniamy Świat.

⁸⁹⁵ Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

⁸⁹⁶ Pierwszy raz badanie to zostało przeprowadzone na przełomie września i października 2018 r. i stanowiło punkt wyjścia do rozpoczęcia kampanii „Państwo bez tortur”.

dogonili mężczyznę, a następnie popychając go, kopiąc oraz podduszając, próbowali ponownie posadzić go na ławce. Potem patrol odjechał, pozostawiając mężczyznę na miejscu zdarzenia. Zdaniem KMPT, sposób traktowania mężczyzny stanowi ewidentny przykład niehumanitarnego i poniżającego traktowania, które jest bezwzględnie zabronione zarówno przez Konstytucję, jak i umowy międzynarodowe. Policjanci działali w sposób jaskrawie nieproporcjonalny do sytuacji. KMPT stanowczo podkreśla, że przejawy przemocy wobec zatrzymanych powinny być traktowane jako niedopuszczalne zachowania, rzutujące w sposób negatywny na wizerunek całej formacji.

Drugie oświadczenie dotyczyło sposobu zatrzymania kobiety uczestniczącej w solidarnościowym proteście pod Komendą Rejonową Policji Warszawa I, w wyniku którego kobiecie złamano w kilku miejscach rękę. KMPT wyraził najwyższe zaniepokojenie eskalacją przemocy ze strony funkcjonariuszy Policji, którzy dokonują zatrzymań w trakcie pokojowych manifestacji organizowanych na terenie całego kraju. KMPT przypominał, że nawet w przypadkach, w których dochodzi do tłumienia protestów, policjanci powinni stosować tylko i wyłącznie środki adekwatne do sytuacji, którą starają się opanować. W tym przypadku należy mówić nie tylko o naruszeniu standardów antytorturowych, ale również o ewentualnej odpowiedzialności karnej funkcjonariusza, o której mowa w art. 157 § 1 Kodeksu karnego.

Komisja ekspertów

W 2020 r. odbyły się dwa posiedzenia Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

Z uwagi na panujący stan epidemii koronawirusa spotkania odbyły się w trybie online. Na pierwszym spotkaniu omówiono dotychczasowe działania RPO i KMPT podjęte w odniesieniu do miejsc detencji w czasie pandemii koronawirusa. Dyskutowano także o tym, jakie dodatkowe działania może podjąć RPO i KMPT, aby wesprzeć osoby przebywające w izolacji oraz w jaki sposób budować przekaz medialny w debacie publicznej na temat miejsc detencji w dobie koronawirusa. Drugie posiedzenie poświęcone było m.in. wnioskowi z wizytacji *ad hoc* jednostek Policji 8 sierpnia 2020 r. przeprowadzonej w związku z zatrzymaniami osób protestujących przeciwko zastosowaniu aresztu wobec aktywistki kolektywu „Stop Bzdurom”⁸⁹⁷.

⁸⁹⁷ Więcej o działalności Komisji zob. pkt. „Sprawozdanie z prac zespołów ekspertów przy RPO”.

Współpraca międzynarodowa

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich jako Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur to również jedna z dziedzin współpracy międzynarodowej RPO.

W związku ze stanem epidemii spotkania międzynarodowe odbywały się w formie on-line. W 2020 r. przedstawiciele KMPT uczestniczyli m.in. w konferencji dotyczącej monitoringu lotów deportacyjnych z Włoch i innych państw europejskich, w seminariach na temat wykonywania mandatu KMPT w dobie pandemii koronawirusa, w tym w webinarium eksperckim poświęconym wyzwaniom towarzyszącym monitorowaniu sytuacji osób przebywających w placówkach o profilu psychiatrycznym w dobie pandemii COVID-19⁸⁹⁸, w webinarium Penal Reform International na temat wyzwań przed jakimi stoją więzienia w związku z trwającą pandemią, w szkoleniu dotyczących przemocy w więzieniach⁸⁹⁹, w publicznym wysłuchaniu kandydatów do Podkomitetu ONZ ds. Zapobiegania Torturom, w konferencji Prison Monitoring Methodologies for National Preventive Mechanisms, w sesji SPT poświęconej działalności mechanizmów prewencji w czasie pandemii⁹⁰⁰. Ponadto, w dniu 16 czerwca 2020 r. odbyło się międzynarodowe webinarium zorganizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy z ODIHR, ekspertami z fundacji Omega Research oraz Uniwersytetu w Exeter. Przedmiotem spotkania było używanie broni elektrycznej przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, w związku z nowym uprawnieniem do korzystania z tego środka przymusu bezpośredniego, które otrzymała SW na mocy specustawy COVID-19. Uczestnicy warsztatów dyskutowali nie tylko o samych warunkach dopuszczalności używania broni elektrycznej, lecz przede wszystkim o następstwach dla zdrowia osób poddanych jej działaniu.

Utrudnienia w realizacji mandatu KMPT

Podczas trwających w Areszcie Śledczym w Warszawie-Białoleśce oraz Areszcie Śledczym w Krakowie wideorozmów z więźniami, dyrektorzy tych jednostek uzależnili ich realizację z osobami tymczasowo aresztowanymi od zgód organów dysponujących, w gestii których pozostają wytypowane do spotkań osoby.

⁸⁹⁸ Seminaria organizowane były przez genewskie Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT).

⁸⁹⁹ Spotkanie w ramach projektu „W kierunku zharmonizowanych standardów pozbawienia wolności w Unii Europejskiej - rola krajowych mechanizmów prewencji”.

⁹⁰⁰ Zamknięte spotkanie odbyło się w ramach 41. sesji SPT.

Podobne stanowisko w przedmiotowej sprawie zajął także Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Warszawie. W następstwie wniosków dyrektora Aresztu w Warszawie Białoleśce, Prokurator Rejonowy Warszawa Żoliborz oraz Warszawa Praga Południe odmówili wyrażenia zgody na kontakt tymczasowo aresztowanych z Krajowym Mechanizmem Prewencji Tortur via Skype. W związku z tym Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich skierowała do Prokuratur pisma wyjaśniające mandat KMPT. W związku z zaistniałą sytuacją, dr Hanna Machińska skierowała również pismo do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej⁹⁰¹. W swojej odpowiedzi podzielił on stanowiska dyrektorów ww. aresztów śledczych, podkreślając iż nie uniemożliwiają oni ani nie utrudniają RPO wejścia na teren jednostki celem realizacji uprawnień przyznanych przepisami prawa. Natomiast odmowa dostępu do komunikatora Skype dotyczy tymczasowo aresztowanych, a nie prawa do osobistego kontaktu przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z tymczasowo aresztowanym na terenie jednostki penitencjarnej.

W 2020 r. Krajowy Mechanizm Prewencji planował przeprowadzenie wideorozmów z pacjentami Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. 19 maja 2020 r. Dyrektor KMPT wystosował do Dyrektora KOZZD pismo, w którym poinformował o zamiarze przeprowadzenia w Ośrodku rewizytacji mającej na celu sprawdzenie stopnia realizacji zaleceń KMPT, wydanych w następstwie wizyty w dniach 18-20 lutego 2019 r. 26 maja 2020 r. do sekretariatu KMPT wpłynęła odpowiedź, w której Dyrektor KOZZD poinformował KMPT, że z uwagi na warunki lokalowe zaproponowana forma komunikacji jest niemożliwa do spełnienia. Zasugerował także, by kontakt z pacjentami odbywał się za pomocą ich prywatnych telefonów komórkowych lub telefonu bezprzewodowego, znajdującego się w dyżurce pielęgniarskiej. Dyrektor odmówił również możliwości przeprowadzenia wizytacji w sposób tradycyjny, argumentując, że nie wyraża zgody na wchodzenie do KOZZD osób nie zatrudnionych w Ośrodku. Ponowne pismo w tej sprawie skierowane do Dyrektora w dniu 4 grudnia skutkowało kolejną odmową możliwości przeprowadzenia wizytacji on-line, z uwagi na brak wolnych pomieszczeń spowodowany przeładunkiem Ośrodka.

W związku z utrudnieniem wykonywania mandatu KMPT Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wystąpienie generalne do Ministra Zdrowia⁹⁰².

⁹⁰¹ KMP.571.9.2020, pismo z dnia 15 czerwca 2020 r.

⁹⁰² KMP.574.2.2020 z 10 lipca 2020 r..

3. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych

Ochrona praw żołnierzy

1. Przestrzeganie praw obywatelskich oraz warunków służby i szkolenia żołnierzy

W dniach 21-22 stycznia 2020 r. pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytację Centrum Szkolenia Wojsk Inżynieryjnych i Chemicznych w W. oraz 1 pułku saperów w B.

Przeprowadzono rozmowy z dowództwem, z oficerami, podoficerami oraz szeregowymi zawodowymi, podczas których zainteresowani mieli możliwość przedstawienia swoich uwag i wniosków. Rzecznik zwrócił uwagę na obawy środowiska żołnierzy zawodowych dotyczące pogłosek o projektowanej likwidacji odprawy mieszkaniowej i emerytalnej. Skutkują one składaniem raportów o odejście ze służby i pomimo dementowania tej informacji przez dowódców, żołnierze nabywający prawo do odprawy mieszkaniowej składają raporty o zwolnienie ze służby przyznając, że po otrzymaniu pieniędzy z powyższego tytułu, a także innych należności związanych z odejściem ze służby, będą starali się wrócić do służby. Żołnierze krytycznie odnieśli się też do tzw. szybkiej ścieżki awansowej dla wybranych osób pozwalającej awansować do stopnia pułkownika w ciągu np. 6 lat. Z ich obserwacji wynika, że osoby takie nie zawsze otrzymują awans z tytułu szczególnych osiągnięć w służbie. Jednocześnie wskazywano na trudności w uzyskaniu skierowania na kurs oficerski. Łatwiej otrzymać patent oficerski po 2 tygodniowym szkoleniu w Wojskach Obrony Terytorialnej, niż pozostając w czynnej służbie zawodowej.

Zapoznano się także z warunkami szkolenia, wyposażeniem oraz problemami żołnierzy saperów CSWiCh oraz Ipsap. Wskazano na niedostateczne wyposażenie patroli saperskich w pojazdy specjalistyczne, brak współpracy w zakresie wykorzystania sprzętu pozostającego w dyspozycji służb podległych MSWiA, właściwość pododdziałów EOD na terenie kraju, krzyżowania się zadań policyjnych (minersko-pirotechnicznych) i wojskowych (patroli saperskich, EOD), gdy improwizowany ładunek został skonstruowany w oparciu o przedmioty pochodzenia wojskowego.

Rzecznik zwrócił się⁹⁰³ do Ministra Obrony Narodowej o rozwiązanie problemów poruszonych w wystąpieniu. Dodatkowo w wystąpieniu do Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego Rzecznik przekazał⁹⁰⁴ zastrzeżenia żołnierzy dotyczące należności mundurowych, procesu wymiany munduru galowego, realizacji Karty Usługi Technicznej, stanu technicznego obiektów koszarowych, wielokrotnie przedłużanych resursów na sprzęt transportowy, przestarzałego sprzętu specjalistycznego.

W odpowiedzi Minister wskazał⁹⁰⁵, że kwestia pogłosek o likwidacji odprawy mieszkaniowej oraz odprawy emerytalnej jest znana kierownictwu resortu obrony narodowej, ponieważ jest przekazywana w ramach okresowych meldunków o nastrojach w SZ RP przez dowódców oraz podnoszona przez żołnierzy w czasie spotkań z przedstawicielami RON. Minister Obrony Narodowej wielokrotnie informował w swoich wystąpieniach, że w RON nie są prowadzone prace mające na celu ograniczenie uprawnień socjalnych i finansowych żołnierzy zawodowych. Uwzględnienie proponowanych przez żołnierzy 1. psap rozwiązań wiązałoby się z obciążeniem budżetu państwa nie dającym gwarancji pozostania w służbie żołnierzy, którzy odprawę otrzymają.

W nawiązaniu do kwestii powrotów do zawodowej służby wojskowej w Siłach Zbrojnych żołnierzy zwolnionych do rezerwy Minister wskazał, że ubycie żołnierzy na emeryturę w celu otrzymania odprawy mieszkaniowej oraz powrót do służby jest zjawiskiem marginalnym.

W kontekście informacji przekazanych przez żołnierzy wizytowanych jednostek, trudno jest się odnieść do zarzutu dotyczącego awansowania do stopnia pułkownika w ciągu 6 lat jeśli nie określono stopnia wyjściowego domniemanej osoby. W przypadku majora lub podpułkownika okres ten nie powinien budzić żadnych kontrowersji, a w przypadku podporucznika lub porucznika jest wręcz niemożliwy do realizacji z uwagi na zapisy ustawowe regulujące minimalny okres pełnienia zawodowej służby wojskowej w danym stopniu. Zgodnie z informacją otrzymaną od Dowódcy Generalnego RSZ w jednostkach wojskowych mu podporządkowanych nie było takiego przypadku. Analiza przedstawionego przypadku, jest możliwa wyłącznie po wskazaniu konkretnej osoby, co do której wyrażane są zastrzeżenia dotyczące szybkich awansów.

⁹⁰³ WZF.7044.2.2020 z 25 marca 2020 r.

⁹⁰⁴ WZF.7044.2.2020 z 25 marca 2020 r.

⁹⁰⁵ Pismo z 17 września 2020 r.

Minister wskazał również, że podniesiona przez Rzecznika problematyka zdobywania patentów oficerskich w WOT dotyczy żołnierzy terytorialnej służby wojskowej (niezawodowych), którzy na podstawie art. 98n ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁰⁶, w trakcie pełnienia służby mogą zostać skierowani na kurs oficerski, stosownie do potrzeb Sił Zbrojnych. Natomiast kurs ten w żadnym wypadku nie trwa 2 tygodnie i nie ma takiej prawnej możliwości aby po tak krótkim przeszkoleniu ktokolwiek został promowany do stopnia oficerskiego. Kandydatów na oficerów WOT (niezawodowych) szkoli się zgodnie z decyzją Nr 2/Szkol./MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 grudnia 2017 r. organizacji procesu szkolenia wojskowego kandydatów na oficerów Obrony Terytorialnej. W aktualnie trwających edycjach przedmiotowe szkolenie kandydatów na oficerów trwa 13 miesięcy. Z informacji Ministra wynika, że obecnie nie ma planów wprowadzenia na wyposażenie SZ RP pojazdów używanych przez Policję, ponieważ sprzęt wojskowy będący w użytkowaniu żołnierzy pozwala realizować wszystkie wymagane zadania i czynności. W przypadku stwierdzenia nowych potrzeb czy innych zdolności, w SZ RP istnieją mechanizmy doposażenia lub wymiany posiadanego SpW.

Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego zapewnił⁹⁰⁷, że zakupy przedmiotów umundurowania i wyekwipowania (PUiW) dla żołnierzy Sił Zbrojnych RP obejmują pełną gamę rozmiarową. Dodatkowo, w umundurowaniu i wyekwipowaniu żołnierzy zawodowych można dokonać poprawek krawieckich lub uszyć je na miarę. Powyższe umożliwia właściwe wyposażenie żołnierzy w umundurowanie dopasowane do nietypowej sylwetki. Uwagi żołnierzy dotyczące niezgodności mundurów galowych (w zakresie tkaniny) z obowiązującą dokumentacją techniczną, zdaniem Szefa Sztabu, mogą dotyczyć umundurowania nabywanego przez żołnierzy w trybie indywidualnym poza obowiązującym systemem zaopatrywania, tj. poza magazynami OG lub w placówkach nie posiadających stosownego zaświadczenia WOBWSM, a oferujących umundurowanie w konkurencyjnych (niższych) cenach. Szefa Sztabu zauważył także, że w celu poprawy jakości realizowanych usług i napraw przez organy remontowe jednostek, w Dowództwie Generalnym RSZ prowadzone są cykliczne analizy sprawności technicznej sprzętu. Wnioski z przedmiotowych analiz dotyczące m.in. poziomu zabezpieczenia jednostek w części zamienne przesyłane są do komórek Centralnych Organów Logistycznych Inspektoratu Wsparcia SZ odpowiedzialnych za zabezpieczenie eksploatacji sprzętu oraz

⁹⁰⁶ Ustawa z 21 listopada 1967 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1541, ze zm.).

⁹⁰⁷ Pismo z 9 czerwca 2020 r.

gestorów SpW. Jeśli chodzi o obiekty koszarowe, według wszystkich protokołów stan techniczny poszczególnych budynków zapewnia dalsze bezpieczne ich użytkowanie. Odnosząc się do jakości sprzętu, Szef Sztabu stwierdził, że w każdej jednostce wojskowej znajdują się nowe pojazdy i takie, które przekroczyły normę eksploatacji ale są nadal sprawne i dopuszczone do ruchu drogowego. Ujednolicenie wieku pojazdów w jednostkach nie jest korzystne ze względu na realizację zadań. Jednostki, które miałyby wyłącznie najstarsze pojazdy, nie byłyby zdolne do realizacji zadań lub do ich realizacji w ograniczonym zakresie.

2. Możliwość wykonywania pracy zdalnej przez żołnierzy oraz prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego

Funkcjonariusze określonych służb mundurowych mają możliwość wykonywania pracy zdalnej. Wynika to z art. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19⁹⁰⁸.

Rozwiązanie to pozwala na elastyczne reagowanie np. na skutki poddania niektórych funkcjonariuszy kwarantannie. W ocenie Rzecznika regulacjami takimi powinni zostać objęci także żołnierze zawodowi. Niestety zawarte w ww. przepisie odesłanie pomija pragmatykę emerytalną żołnierzy zawodowych i uniemożliwia skierowanie ich do służby zdalnej. Rzecznik zauważył, że możliwość stawiania żołnierzowi zadań, w sytuacji objęcia go kwarantanną jest znacznie utrudnione, zasadą jest bowiem zakaz opuszczania miejsca izolacji albo kwarantanny, jednak organ wojskowej inspekcji sanitarnej może postanowić inaczej. Podkreślenia wymaga, że skierowanie żołnierzy objętych kwarantanną do wspólnych zadań z pozostałymi w służbie żołnierzami może doprowadzić do utraty zdolności operacyjnej poszczególnych jednostek wojskowych. Dlatego możliwość pracy zdalnej pozawala na wykorzystanie wiedzy i doświadczenia żołnierza bez narażania innych osób na zarażenie. Ponadto, Rzecznik wskazał, że art. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych nie obejmuje żołnierzy zawodowych, co oznacza, że nie są oni objęci dodatkowymi zasiłkami opiekuńczymi. Konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem powoduje, że rodzice żołnierze korzystają ze zwolnienia z zajęć służbowych w ramach 60-dniowego limitu. Stan

⁹⁰⁸ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 374, ze zm.).

szczególnego zagrożenia skutkujący zamknięciem żłobków, przedszkoli i szkół powoduje, że limit ten systematycznie maleje. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹⁰⁹ do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu rozwiązania przedstawionych problemów.

Minister poinformował⁹¹⁰ Rzecznika, że decyzja o pracy zdalnej żołnierza zawodowego leży każdorazowo w gestii przełożonego jednostki lub komórki organizacyjnej w której żołnierz służy, zatem nie ma konieczności wprowadzania dodatkowych zmian ustawowych w tym zakresie. Odnosząc się do możliwości wprowadzenia dodatkowego zwolnienia dla żołnierzy zawodowych z wykonywania obowiązków służbowych w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem Minister zauważył, iż w takich przypadkach wykorzystywane są instrumenty prawne przewidziane w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, która jest aktem prawnym w sposób kompleksowy regulujący sytuacje nieobecności żołnierza zawodowego w służbie, stosownie do zmieniających się warunków pełnienia tej służby. Żołnierze zawodowi którzy mają dzieci do lat 8, korzystają ze zwolnienia lekarskiego określonego w art. 60b ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w którym przewidziano, że zwolnienie lekarskie obejmuje między innymi okres konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem w przypadku nieprzewidzianego zamknięcia żłobka, przedszkola, szkoły.

3. Sposób obliczania należności z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej

Do Rzecznika zwracali się żołnierze zawodowi zwolnieni ze służby w trybie art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁹¹¹. Żołnierze ci, na skutek niekorzystnej opinii wydanej przez Departament Kadr MON, zostali pominięci w podwyżkach uposażenia.

W ocenie Departamentu Kadr MON, w przypadku zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej na warunkach określonych w art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, jako podstawę obliczenia należności z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej należałoby przyjąć uposażenia zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym należne żołnierzowi w ostatnim dniu poprzednio

⁹⁰⁹ WZF.7043.54.2020 z 21 kwietnia 2020 r.

⁹¹⁰ Pismo z 20 maja 2020 r.

⁹¹¹ Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz. U. 2003 Nr 179 poz. 1750)

zajmowanego stanowiska służbowego (tj. stanowiska zaszeregowanego do niższej grupy uposażenia) bez uwzględnienia zmian mających wpływ na wysokość uposażenia zasadniczego oraz na prawo do dodatków, jakie miały miejsce w okresie od zwolnienia z tego stanowiska służbowego do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. Przedstawione stanowisko budzi wątpliwości Rzecznika. Zgodnie z treścią tego przepisu, w przypadku wypowiedzenia przez żołnierza zawodowego stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej w okresie dwunastu miesięcy od dnia objęcia przez tego żołnierza zawodowego wyższego stanowiska służbowego albo stanowiska służbowego o tym samym stopniu etatowym, lecz z wyższą grupą uposażenia podstawę wymiaru należności, o których mowa w art. 94 oraz art. 95 pkt 1 i 2, ustala się, przyjmując uposażenie należne żołnierzowi na poprzednio zajmowanym stanowisku służbowym. Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej ww. przepis jednoznacznie wynika, że celem jego wprowadzenia do pragmatyki służbowej żołnierzy zawodowych było ograniczenie wypowiedzeń stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej przez żołnierzy wyznaczonych na wyższe stanowiska służbowe, którzy bezpośrednio po takim wyznaczeniu wypowiadają stosunek zawodowej służby wojskowej. Zdaniem Rzecznika zwolnienie się ze służby np. po sześciu miesiącach (np. z powodów rodzinnych, w związku z rozwiązaniem jednostki wojskowej) nie realizuje celu prawodawcy, choć oczywiście spełnia warunki art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Nie jest to bowiem zwolnienie bezpośrednio po wyznaczeniu na stanowisko służbowe. Wydaje się także, że projektując niniejsze zmiany prawodawca w ogóle nie przewidział sytuacji, w której obniżenie żołnierzowi uposażenia w trybie art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych zbiega się w czasie z podwyżkami stawek uposażeń wszystkich żołnierzy zawodowych. „Dyscyplinujący” charakter niniejszego przepisu nie powinien oznaczać dwukrotnego „karania” żołnierza za podjęcie decyzji o zwolnieniu ze służby. Motywacja skłaniająca żołnierza do odejścia ze służby (przed upływem roku) może wynikać z obiektywnych przesłanek (np. powodów rodzinnych, rozwiązania jednostki) i w ocenie Rzecznika wystarczającą dolegliwością będzie dla niego obniżenie uposażenia do wysokości sprzed awansu na wyższe stanowisko służbowe i naliczenie świadczeń z uwzględnieniem podwyżek według stanu prawnego obowiązującego na dzień zwolnienia ze służby. Przyjęta przez Departament Kadr MON interpretacja odbierająca żołnierzom zwalnianym w trybie art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych – prawo do podwyżki uposażenia narusza zasady współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Żołnierz nie ma wpływu na decyzję o zwiększeniu stawek uposażenia zasadniczego, a od tej wartości liczone są należności związane ze zwolnieniem ze służby. Rzecznik zwrócił się⁹¹² do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie możliwości zmiany dotychczasowej praktyki i – ewentualnie – o doprecyzowanie treści art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych o zwrot: „z uwzględnieniem powstałych w tym okresie zmian mających wpływ na prawo do uposażenia lub jego wysokość”.

Minister poinformował⁹¹³, że projektując art. 97a ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych przyjęto, że żołnierz zawodowy wyznaczony na stanowisko zaszerogowane do wyższej grupy uposażenia powinien pełnić służbę wojskową przez okres co najmniej dwunastu miesięcy. Dopiero po tym okresie może bez ujemnych konsekwencji dokonać wypowiedzenia stosunku służbowego. Ustawowy okres wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez żołnierza zawodowego wynosi sześć miesięcy i może być skrócony z tym, że w tym przypadku wymagana jest zgoda organu zwalniającego. Takie niezwłoczne zwolnienie żołnierza z zawodowej służby wojskowej faktycznie niweczy cały proces poprzedzający jego wyznaczenie na stanowisko służbowe, do którego należy zaliczyć m.in. kosztowny przebieg doskonalenia kursowego żołnierza w celu uzyskania przez niego odpowiednich kwalifikacji, który z reguły poprzedza wyznaczenie żołnierza na wyższe stanowisko służbowe. Ministerstwo nie dostrzega możliwości skrócenia terminu przewidzianego w przywołanym art. 97a ustawy.

4. Zabezpieczenie epidemiczne Sił Zbrojnych

W związku ze skargami rezerwistów, a także publikacjami prasowymi na temat stanu zabezpieczenia epidemicznego poszczególnych jednostek wojskowych, w tym Centrum Reagowania Epidemiologicznego Sił Zbrojnych, które jest jednostką wojskową do zwalczania zagrożeń biologicznych, chemicznych i promieniotwórczych, Rzecznik zwrócił się⁹¹⁴ do Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych o wyjaśnienia stanu zabezpieczenia jednostek wojskowych przed rozprzestrzenianiem się epidemii koronawirusa.

5. Uprawnienia macierzyńskie w Wojskach Obrony Terytorialnej

Omówienie: art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka.

⁹¹² WZF.7040.8.2019 z 30 czerwca 2020 r.

⁹¹³ Pismo z 17 lipca 2020 r.

⁹¹⁴ WZF.7050.5.2020 pismo z 18 listopada 2020 r.

Ochrona praw funkcjonariuszy

1. Możliwość skorzystania przez funkcjonariuszy Policji z dodatkowego zasiłku opiekuńczego

Do Biura RPO wpływały skargi policjantów dotyczące pominięcia tej grupy zawodowej w zakresie możliwości skorzystania z dodatkowego zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w art. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19⁹¹⁵.

Skarżący wskazywali, że wprawdzie korzystają oni z prawa do zwolnienia z zajęć służbowych z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem (do ukończenia przez nie 8. roku życia) w przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza, jednak zgodnie z art. 121 b ust. 3 ustawy o Policji zwolnienie takie nie może przekroczyć 60 dni w roku kalendarzowym. Z uwagi na fakt, że funkcjonariusze służb mundurowych i żołnierze nie są objęci ubezpieczeniem społecznym – art. 4 ustawy COVID-19 nie znajduje do nich zastosowania. Stan szczególnego zagrożenia skutkujący zamknięciem żłobków, przedszkoli i szkół powoduje, że limit ten systematycznie maleje. Po jego wykorzystaniu pozostanie możliwość skorzystania z zaległego urlopu, odbioru godzin, które mogą okazać się utrudnione ze względu na szczególne zadania Policji w czasie epidemii. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 1 ustawy o Policji czas pełnienia służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków. W dalszej kolejności pozostanie przekazanie opieki nad dziećmi rodzicom i narażenie ich zdrowia, albo w ostateczności porzucenie służby przez jednego z małżonków. W ocenie Rzecznika, nałożeniu na Policję szczególnych zadań w zakresie egzekwowania obowiązku poddania się kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu oraz wprowadzeniu pełnienia służby w systemie skoszarowanym powinna towarzyszyć szczególna troska o zdrowie rodzin funkcjonariuszy, a w dalszej perspektywie zapewnienie wysokiego poziomu dyscypliny służbowej. Wydaje się, że problem ten częściowo rozwiązuje dodatkowy zasiłek opiekuńczy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się⁹¹⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości objęcia dodatkowym zasiłkiem opiekuńczym funkcjonariuszy służb mundurowych.

⁹¹⁵ Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 374, ze zm.).

⁹¹⁶ WZF.7043.54.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

W odpowiedzi poinformowano⁹¹⁷, że przepisem art. 73 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 dokonano zmiany art. 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Wprowadzono zapisy rozszerzające możliwość przyznawania dodatkowego zasiłku opiekuńczego również funkcjonariuszom służb mundurowych. Zgodnie z przyjętymi regulacjami, zasiłki te stanowią dodatkowe uposażenie funkcjonariuszy.

2. Nierówne traktowanie byłych funkcjonariuszy Policji i Straży Pożarnej przy zawieraniu umowy o pracę

Do Rzecznika zgłaszali się z prośbą o pomoc funkcjonariusze zwolnieni ze służby w Policji. Przy zawieraniu umowy o pracę do okresu zatrudnienia nie był im zaliczany okres służby w Policji, jeżeli podjęli oni pracę po upływie roku od zwolnienia ze służby. Problem ten dotyczy także funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej.

Zasady nabywania uprawnień pracowniczych określone zostały w art. 80 ustawy o Policji i w art. 70 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Stosownie do treści art. 80 ust. 1 policjantowi, który podjął pracę w ciągu roku od dnia zwolnienia ze służby, a jeżeli pełnił służbę przygotowawczą – w ciągu 3 miesięcy od tego dnia, okres służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy. W większości służb mundurowych takie ograniczenie czasowe już nie obowiązuje, co oznacza, że byłym funkcjonariuszom tych służb zatrudnionym w charakterze pracownika po upływie roku od ustania stosunku służbowego dolicza się okres pełnionej służby do okresu zatrudnienia. Jedynymi służbami, w których takie ograniczenie w dalszym ciągu istnieje są Policja i Państwowa Straż Pożarna. W ocenie Rzecznika przedmiotowe normy prawne, w zakresie, w jakim dla zaliczenia służby w Policji lub Państwowej Straży Pożarnej do okresu zatrudnienia wymagają podjęcia pracy przed upływem roku od dnia zwolnienia ze służby naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, stawiając policjantów i strażaków w znacznie gorszej sytuacji, niż funkcjonariuszy pozostałych służb mundurowych, wymienionych w treści art. 302 Kodeksu pracy. Rzecznik zwrócił się⁹¹⁸ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

⁹¹⁷ Pismo z 7 sierpnia 2020 r.

⁹¹⁸ WZF.7060.44.2020 z 19 czerwca 2020 r.

z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany ustaw pragmatycznych Policji i Państwowej Straży Pożarnej w przedstawionym zakresie.

Minister poinformował⁹¹⁹, że zmiany wymienione w wystąpieniu Rzecznika zostały uwzględnione w ustawie z dnia 24 lipca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw. Przepisy weszły w życie z dniem 1 października 2020 r.

3. Czasowe delegowanie dowódców oddziału prewencji, komendy wojewódzkiej Policji do służby w referacie patrolowo-interwencyjnym komisariatu Policji

W związku z publikacjami prasowymi na temat czasowego delegowania dowódców kompanii do służby patrolowej w komisariatach Policji Rzecznik podjął sprawę z urzędu, następnie po jej zbadaniu wystąpił⁹²⁰ do Komendanta Głównego Policji, że czasowe delegowanie doświadczonego policjanta na podstawowe stanowisko służbowe (znacznie poniżej wymagań), nie znajduje uzasadnienia w konkretnych potrzebach formacji (wynikających z jej celów) i ingeruje w godność policjanta.

Związek obejścia i nadużycia prawa w niniejszym przypadku sprowadza się do wykorzystania procedury czasowego delegowania do przeniesienia na niższe stanowisko służbowe. Rzecznik zwrócił się do Komendanta z prośbą o spowodowanie zmiany istniejącej praktyki polegającej na czasowym delegowaniu policjantów na najniższe stanowiska służbowe w oparciu o bliżej nieskonkretyzowane, abstrakcyjne potrzeby służby.

W odpowiedzi Komendant Główny Policji nie zgodził się⁹²¹ z argumentem, iż delegowanie policjanta do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej Policji lub w innej miejscowości, jeżeli koliduje z interesem funkcjonariusza stanowi nadużycie prawa, a także obejście przepisów dotyczących przenoszenia funkcjonariuszy na niższe stanowiska służbowe (art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o Policji), zaś brak możliwości zaskarżenia rozkazu personalnego o delegowaniu, pozwala na arbitralne kształtowanie praw i obowiązków policjanta". Każda „decyzja personalna” podejmowana przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych musi być uzasadniona interesem służby

⁹¹⁹ Pismo z 25 sierpnia 2020 r.

⁹²⁰ WZF.7043.99.2020 z dnia 11 września 2020 r.

⁹²¹ Pismo z 20 października 2020 r.

(dobrem służby), a w szerszym aspekcie interesem społecznym. W sytuacji kolizji pomiędzy interesem policjanta a interesem służby, należy dać prymat temu drugiemu. Przeciwnie założenie, przyjmujące każdorazowe pierwszeństwo dla interesu policjanta, mogłoby skutkować utrudnieniem lub wręcz uniemożliwieniem realizacji przez Policję jej ustawowych zadań.

Częściowo dzieląc argumentację Komendanta, Rzecznik podjął⁹²² polemikę wskazując m.in., że precyzyjne wskazanie powodów delegowania uchroniłoby przełożonego przed potencjalnym zarzutem podejmowania działań odwetowych względem policjanta, szczególnie gdy czasowe delegowanie pozostaje w bezpośrednim związku przyczynowym i czasowym z określonym postępowaniem policjanta. Brak wskazania konkretnego powodu delegowania, utrudnia ocenę zasadności tego delegowania i stanowi nieuprawnione użycie instytucji czasowego delegowania w celu dyscyplinowania policjanta. Zaliczenie czasowego delegowania do sfery podległości służbowej powoduje, że nie może ono być poddane kontroli instancyjnej. Innymi słowy policjant nie może w żaden sposób kwestionować takiego rozkazu. Jeżeli jednak doświadczony policjant zostaje delegowany do wykonywania zadań na podstawowym stanowisku służbowym, i to tak znacznie poniżej kwalifikacji, jak w przypadku dowódców kompanii OPP, to jest to nadużycie prawa, a uzasadnienie takiego zachowania koniecznością merytorycznego wsparcia policjantów RPI komisariatu Policji nie jest wiarygodne.

4. Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta za stosowanie przemocy domowej

W związku ze skargą żony policjanta Rzecznik przeprowadził postępowanie wyjaśniające w wyniku którego ujawniły się wątpliwości w zakresie istniejącej praktyki stosowania przepisów dyscyplinarnych przy rozpatrywaniu spraw dotyczących przemocy w rodzinach mundurowych.

W niniejszej sprawie Rzecznik zwrócił się⁹²³ do Komendanta Głównego Policji wskazując, że uchylenie przez Komendanta postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego powoduje wszczęcie tego postępowania na innej podstawie prawnej, tzn. na wniosek wyższego przełożonego (art. 134i ust. 1 lit. c ustawy o Policji). Zgodnie z przepisami, w takich okolicznościach nie ma obowiązku powiadamiania pokrzywdzonego o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i o jego wyniku

⁹²² WZF.7043.99.2020 pismo z 5 listopada 2020 r.

⁹²³ WZF.519.1.2020 pismo z 28 października 2020 r.

(np. umorzeniu postępowania). Z powyższego wynika również kolejny problem, który dotyczy egzekwowania przez wyższych przełożonych zaleceń wskazanych w takich rozstrzygnięciach, uchylających postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

5. Zgoda na dodatkowe zajęcie zarobkowe policjanta

Analiza skarg dotyczących odmowy zgody na dodatkowe zajęcie zarobkowe, skutków podejmowania zajęcia zarobkowego bez zgody przełożonego, a także ww. zalecenia GRECO, skłaniają do wniosku, że w Policji nie ma jednolitych i czytelnych zasady postępowania w sprawach wydawania i cofania zgody na dodatkowe zajęcie zarobkowe, a także skuteczne mechanizmy kontroli nad wydanymi zgodami.

Okres, na jaki zgoda jest wydawana jest kształtowany przez przełożonych bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Ponadto istniejące szcątkowe regulacje ustawowe nie są ze sobą spójne, co może powodować, że kontrola nad wykonywaniem zajęć zarobkowych np. osób przebywających na zwolnieniu lekarskim jest niezupełna. W związku z powyższym Rzecznik wystąpił⁹²⁴ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o ustosunkowanie się do tego problemu.

6. Zawieszenie w czynnościach służbowych w związku z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego

W związku z publikacjami prasowymi Rzecznik podjął sprawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i zawieszenia w czynnościach służbowych w związku z brakiem reakcji na wykroczenie.

RPO zwrócił się⁹²⁵ do Komendanta Stołecznego Policji o wskazanie powodów zawieszenia funkcjonariuszy w czynnościach służbowych, w tym w szczególności o wyjaśnienie, czy w każdym przypadku braku reakcji policjantów na wykroczenie będą oni zawieszani w czynnościach służbowych. Poprosił o kopie postanowień o wszczęciu postępowań dyscyplinarnych oraz decyzji o zawieszeniu w czynnościach służbowych policjantów. Komendant odpowiedział⁹²⁶, że stosowanie tych przepisów przez uprawniony organ tj. Komendanta Rejonowego Policji nie oznacza automatycznie naruszenia wolności

⁹²⁴ WZF.7043.17.2018 pismo z 1 grudnia 2020 r.

⁹²⁵ WZF.801.1.2020 pismo z 5 listopada 2020 r.

⁹²⁶ Pismo z 3 grudnia 2020 r.

i praw obywatela. Rozkazy o zawieszeniu w czynnościach służbowych podlegają kontroli instancyjnej oraz sądowno-administracyjnej. Komendant odmówił udostępniania kopii dokumentacji wskazując na art. 47 Konstytucji, który chroni sferę życia prywatnego i osobistego obywateli.

Rzecznik wyjaśnił więc⁹²⁷, że przedmiotem wystąpienia nie były wątpliwości dotyczące obowiązujących procedur, tylko zasadności zawieszenia policjantów w czynnościach służbowych. Nie każde wszczęcie postępowania dyscyplinarnego skutkuje zawieszeniem w czynnościach służbowych, a tylko takie, w którym jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby. Z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywatelskich policjantów, mogących spotkać się, w analogicznych okolicznościach, z podobnymi konsekwencjami służbowymi wątpliwości Rzecznika dotyczą argumentacji uzasadniającej zastosowanie tej dolegliwej instytucji prawnej, w szczególności, jaki interes społeczny przemawiał za zawieszeniem w czynnościach służbowych policjanta?

Jednocześnie w zakresie odmowy udostępnienia kopii niezbędnej dokumentacji Rzecznik zauważył, że zgodnie z art. 17c ust. 1-2 ustawy o RPO Rzecznik może przetwarzać wszelkie informacje, w tym dane osobowe, niezbędne do realizacji swoich ustawowych zadań (w tym także tzw. dane wrażliwe). Art. 17 ust. 1 ustawy o RPO nakłada na organy i instytucje, do których, podejmując sprawę, zwraca się Rzecznik, obowiązek współdziałania i udzielania pomocy Rzecznikowi.

Zaniechanie obowiązku współdziałania z Rzecznikiem i udzielania mu pomocy może zostać potraktowane jako przewinienie służbowe bądź przewinienie dyscyplinarne z wszystkimi wynikającymi z tego faktu konsekwencjami prawnymi. Dlatego Rzecznik ponownie wystąpił do Komendanta Stołecznego Policji o wskazanie powodów zawieszenia funkcjonariuszy Komendy Rejonowej Policji oraz o udostępnienie decyzji o zawieszeniu funkcjonariuszy w czynnościach służbowych oraz postanowień wszczynających wobec nich postępowania dyscyplinarne.

7. Zwiększone ryzyko zakażenia koronawirusem dzieci leczonych onkologicznie w rodzinach funkcjonariuszy Straży Granicznej

Do Rzecznika wpłynęły skargi funkcjonariuszy Straży Granicznej – rodziców dzieci z chorobami onkologicznymi.

⁹²⁷ WZF.801.1.2020 pismo z 8 grudnia 2020 r.

Przedstawione przez nich wątpliwości dotyczą wykonywanych zadań służbowych, które wiążą się z bezpośrednim kontaktem z niebezpiecznymi i szkodliwymi czynnikami biologicznymi, w związku z pandemią. Funkcjonariusze obawiają się ryzyka zakażenia swoich dzieci poprzez możliwość przeniesienia na nich wirusów, z którymi zetknęli się w służbie. Dzieci leczone na choroby nowotworowe (np. chemioterapią) mają obniżoną odporność, a co za tym idzie ryzyko zachorowania na COVID-19, a także narażenia na ewentualne powikłania z tym związane jest u nich większe niż w przypadku zdrowych dzieci. Mając na uwadze specyfikę stosunku służbowego funkcjonariusza Rzecznik wystąpił⁹²⁸ do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o rozważenie czasowego skierowania zainteresowanych funkcjonariuszy do służby w środowisku bezpiecznym od zagrożeń biologicznych. Podstawą do zmiany środowiska służby takiemu funkcjonariuszowi mogłoby być na przykład ważne orzeczenie o niepełnosprawności ze wskazaniem jednostki chorobowej (choroby onkologicznej, hematologicznej). Biorąc pod uwagę fakt, że taka sytuacja dotyczy niewielkiej grupy funkcjonariuszy, w ocenie Rzecznika, nie miałyby ona negatywnego wpływu na interes służby.

8. Przestrzeganie praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej

W trakcie kontroli stanu przestrzegania praw obywatelskich funkcjonariuszy Służby Więziennej, funkcjonariusze jednego z aresztów śledczych poinformowali, że mają w tej jednostce penitencjarnej prawie 110 tys. nadgodzin.

Ponieważ jest dużo wakatów, nadgodzin tych nie można praktycznie odebrać, bo oznacza to kolejne nadgodziny u innych funkcjonariuszy. Funkcjonariusze uważali, że dobrym rozwiązaniem byłoby umożliwienie dyrektorom poszczególnych jednostek na indywidualne przyjmowanie funkcjonariuszy – wtedy szybciej następowałoby uzupełnianie brakującej kadry. W trakcie spotkania podniesiony został także problem systemu punktowego przy ubieganiu się o przyjęcie do szkoły oficerskiej Służby Więziennej. W ocenie funkcjonariuszy wydłużył on czas oczekiwania na przyjęcie na kurs oficerski, który kiedyś wynosił od 2,5 do 3 lat, a obecnie – od 8 do 10 lat.

Ponadto funkcjonariusze wskazywali, na zwiększony poziom agresji osadzonych wobec funkcjonariuszy. Jeżeli osadzony oskarży funkcjonariusza, to otrzymuje adwokata z urzędu, natomiast funkcjonariusz nie uzyskuje pomocy prawnej. Przysługuje mu po zakończeniu postępowania zwrot najniższej kwoty kosztów pomocy prawnej (ok. 2 tys. zł,

⁹²⁸ WZF.7043.61.2020 pismo z 25 listopada 2020 r.

podczas gdy realne koszty wynoszą od 7 tys. do 10 tys. zł). Dochodzi więc do sytuacji, że funkcjonariusze przestają zgłaszać fakt, że zostali zaatakowani.

W związku z tym Rzecznik zwrócił się⁹²⁹ do Ministra Sprawiedliwości o zbadanie przedstawionych problemów oraz o zajęcie stanowiska.

W odpowiedzi Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wskazał⁹³⁰ między innymi, że Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej doprowadził do powstania w wyniku czynności sprawdzających sprawozdania z kontroli uproszczonej w Areszcie Śledczym oraz wydał zalecenia, w tym dotyczące przeprowadzenia prac remontowych i modernizacyjnych. W zakresie nadgodzin, zgodnie z obowiązującymi w tym względzie wytycznymi, nadgodziny wypracowane do 30 czerwca 2019 r. są oddawane w naturze, a funkcjonariuszowi zwalnianemu ze służby w przypadku ich niewykorzystania, zostanie wypłacony ekwiwalent pieniężny. Za nadgodziny wypracowane od 1 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. funkcjonariuszowi miała być wypłacona rekompensata pieniężna, najpóźniej do końca marca 2020 r., o ile do 10 stycznia 2020 r. funkcjonariusz nie wystąpił z wnioskiem o udzielenie czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze. Ponadto za zgodą Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przeznaczono specjalną pulę środków na dodatki służbowe o charakterze motywacyjnym dla funkcjonariuszy z działów ochrony w Zakładzie Karnym w G. i Zakładzie Karnym w N.

9. Prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego dla funkcjonariuszy Służby Więziennej

Wiosną 2020 r. prawo do dodatkowego zasiłku opiekuńczego nie objęło funkcjonariuszy Służby Więziennej w sposób właściwy.

Wynikało to z uchwalona w dniu 16 kwietnia 2020 r. ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, która w art. 73 pkt. 1 poszerza zakres podmiotowy prawa do dodatkowego zasiłku opiekuńczego o funkcjonariuszy określonych służb mundurowych. Przepis ten wskazuje, że funkcjonariusze korzystają z prawa do 60 dniowego zwolnienia z zajęć służbowych z powodu osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem do lat 8 w przypadku zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza. Jednak

⁹²⁹ WZF.7044.18.2019 z 19 marca 2020 r.

⁹³⁰ Pismo z 20 kwietnia 2020 r.

zgodnie z przepisami ustawy o Służbie Więziennej zwolnienie takie nie może przekroczyć 60 dni w roku kalendarzowym.

Rzecznik wskazał, że problem ten może być szczególnie dolegliwy w tzw. rodzinach mundurowych. Zamknięcie żłobków, przedszkoli i szkół powoduje, że przysługujący rodzicom-funkcjonariuszom 60-dniowy limit systematycznie maleje. Po jego wykorzystaniu pozostanie możliwość skorzystania z zaległego urlopu i odbiór godzin, co może okazać się utrudnione ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości służby. W dalszej kolejności pozostanie przekazanie opieki nad dziećmi rodzicom i narażenie ich zdrowia, albo w ostateczności porzucenie służby przez jednego z małżonków.

Rzecznik zwrócił się⁹³¹ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie objęcia dodatkowym zasiłkiem opiekuńczym funkcjonariuszy Służby Więziennej. Minister nie udzielił odpowiedzi, nie mniej na mocy nowelizacji przepisów, z dniem 25 maja 2020 r., funkcjonariusze Służby Więziennej otrzymali dodatkowy zasiłek opiekuńczy.

10. Zasady obliczania dodatku za wysługę lat w Służbie Więziennej

Do Rzecznika zwracali się funkcjonariusze Służby Więziennej kwestionujący zasady obliczania dodatku za wysługę lat.

Wskazywali oni na niezgodność z konstytucyjną zasadą równości zasad obliczania dodatku za wysługę lat w porównaniu z innymi służbami mundurowymi. Problem ten był już przedmiotem wystąpienia RPO do Ministra Sprawiedliwości, jednak nie został rozwiązany. Rzecznik wskazał, że przy obliczaniu wysługi lat w Służbie Więziennej nie uwzględnia się zawodowej służby wojskowej oraz służby w innych formacjach mundurowych. Z odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości wynikało, że w kwestii ustalania stażu służby uprawniającego do dodatku za wysługę lat nie dopatrywał się on dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Więziennej. Minister wyjaśnił, że zagadnienie dodatku za wysługę lat nie jest jednolicie uregulowane w odniesieniu do funkcjonariuszy służb mundurowych innych niż Służba Więzienna. Zwrócił również uwagę, że przewidziany w ustawie o Służbie Więziennej sposób ustalania wysokości dodatku za wysługę lat na podstawie długości okresu służby w Służbie Więziennej jest swoistego rodzaju nagradzaniem funkcjonariuszy o długoletnim stażu służby w tej formacji mundurowej. Istotna jest też wysokość dodatku za wysługę lat funkcjonariuszy Służby Więziennej.

⁹³¹ WZF.7043.54.2020 z 21 kwietnia 2020 r.

Rzecznik zauważył, że przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 9 czerwca 2020 r. projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej wskazuje, że dotychczasowe regulacje dotyczące zasad ustalania wysługi lat w Służbie Więziennej nie spełniły swojej roli. Dlatego Rzecznik zwrócił się⁹³² do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści przepisu art. 58 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej w zakresie, w jakim nie uwzględnia on okresów zatrudnienia poza jednostkami Służby Więziennej w pełnym wymiarze czasu pracy, a także służby w innych formacjach mundurowych.

Minister odpowiedział⁹³³, że po wysłuchaniu opinii Przewodniczącego Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa oraz stanowiska wyrażonego przez gen. Jacka Kitlińskiego i kierownictwo Służby Więziennej, mając na uwadze aktualną sytuację epidemiczną i stan budżetu państwa, a także postulaty strony związkowej, podjęto decyzję o powołaniu grupy roboczej, w skład której wejdą przedstawiciele wskazani przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz przedstawiciele wyznaczeni przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa.

11. Określenie czasu na przerwę umożliwiającą spożycie posiłku w Służbie Więziennej

Do Biura RPO wpływały skargi w sprawie braku przepisów określających czas na przerwę umożliwiającą spożycie posiłku w trakcie wykonywania służby.

Analiza obowiązujących regulacji w tym zakresie wskazuje, że tego rodzaju przepis nie istnieje w ustawie o Służbie Więziennej⁹³⁴.

Zwracający się do Rzecznika zaznaczali, że prawo do godnych warunków dotyczących spożywania posiłku mają osadzeni, a oni jako funkcjonariusze Służby Więziennej w trakcie wykonywania służby uprawnienia takiego na podstawie powszechnie obowiązujących źródeł prawa nie posiadają. Zaznaczyć należy, że art. 66 ust. 1 Konstytucji określa, że „każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki określa ustawa”. W ocenie Rzecznika, ta grupa zawodowa ze względu na stres jakim jest poddawana w związku z bezpośrednimi

⁹³² WZF.7040.4.2020 z 19 czerwca 2020 r.

⁹³³ Pismo z 2 października 2020 r.

⁹³⁴ Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 848).

kontaktami z osadzonymi, zakresem obowiązków występujących przy nadmiernej ilości osadzonych – jest szczególnie podatna na wystąpienie chorób wynikających ze złych nawyków żywieniowych, jakim jest niespożywanie pokarmów przez kilka do kilkunastu godzin, bądź w sposób szybki – „w biegu”. Z tych względów funkcjonariusze powinni mieć możliwość nie tylko zamówienia, ale i poddania obróbce termicznej przyniesionych przez siebie produktów oraz spożywania ich regularnie w miejscach do tego przeznaczonych.

Rzecznik zwrócił się⁹³⁵ do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia w ustawie o Służbie Więziennej przerw w służbie umożliwiających funkcjonariuszom spożywanie posiłków.

Minister odpowiedział⁹³⁶, że Służba Więzienna nie odnotowała skarg funkcjonariuszy, w których w sposób konkretny czy dorozumiany wskazano na brak możliwości spożycia posiłku w czasie służby. Należy również zauważyć, iż w pragmatyce służbowej przerwa na spożycie posiłku w ramach pełnionej służby była i jest funkcjonariuszom udzielana. Zasada ta dotyczy również funkcjonariuszy działu ochrony, także pełniących służbę na stanowiskach w oddziałach mieszkalnych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Wynika to z brzmienia art. 117 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej⁹³⁷, zgodnie z którym przełożeni są obowiązani zapewnić funkcjonariuszom bezpieczne i higieniczne warunki służby.

12. Rozliczanie czasu służby funkcjonariuszy Służby Więziennej

Problem z rozliczaniem czasu pracy funkcjonariuszy Służby Więziennej istnieje w jednostkach penitencjarnych w całym kraju i dotyczy głównie skarg funkcjonariuszy oddziałowych.

Rzecznik wskazał, że funkcjonariusze ci wielokrotnie zgłaszali pracownikom Biura RPO, że nie mogą brak możliwości zjeść posiłku – z różnych powodów, w tym np. nadmiernej ilości obowiązków. Rzecznik zauważył, że powoływanie się na przepis art. 117 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej jest nieadekwatne, gdyż dotyczy on regulacji zawartych w rozdziale 13 ustawy o Służbie Więziennej – „Zdrowie i bezpieczeństwo funkcjonariuszy”. Natomiast kwestie podnoszone przez Rzecznika dotyczą regulacji całkowicie odmiennych, zamieszczonych w rozdziale 14 ustawy i stanowiących o czasie służby funkcjonariuszy.

⁹³⁵ WZF.7044.2.2017 z 4 sierpnia 2020 r.

⁹³⁶ Pismo z 2 września 2020 r.

⁹³⁷ Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. (Dz.U. 2010 Nr 79 poz. 523).

Kwestie zdrowotne podnoszone w poprzednim wystąpieniu są kwestią wtórną, związaną z brakiem przepisów prawnych dotyczących przerw przewidzianych na spożycie posiłków. Czas służby oraz zdrowie i bezpieczeństwo funkcjonariuszy mogą być ze sobą powiązane, ale stanowią całkowicie odmienne zagadnienia i są odrębnie regulowane. Potwierdzeniem tego są przepisy Kodeksu pracy dotyczące czasu pracy pracowników. Odnosząc się do brzmienia art. 117 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, zgodnie z którym przełożeni są obowiązani zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki służby, Rzecznik zwrócił uwagę, że przepis ten jest na tyle pojemny, że może dotyczyć każdej dziedziny służby związanej z szeroko pojętym bezpieczeństwem oraz higieną i jednocześnie, nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej regulującej czas na przerwę w służbie w celu spożycia posiłku. Przepis ten, nawet gdyby przyjąć, że może stanowić wystarczającą podstawę prawną mającą na celu umożliwienie spożycia posiłku w trakcie pełnionej służby, nie określa jednak, kto miałby to prawo realizować i w jakim zakresie. W powyższym kontekście zauważyć też trzeba, że zagadnienie przerw w służbie zostało uregulowane w innych pragmatykach służb mundurowych, w tym Policji i Służbie Ochrony Państwa. Ten standard prawny został uzależniony od długości oraz warunków pełnienia służby i jest wliczany do czasu służby. Regulacje takie istnieją zarówno na poziomie ustaw, jak i rozporządzeń. Czas służby funkcjonariusza Służby Więziennej został szczegółowo uregulowany w ustawie. Z tego względu wydaje się, że rozwiązanie tego problemu wymaga podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Istniejący stan prawny dyskryminuje funkcjonariuszy Służby Więziennej, gdyż brak odpowiedniej regulacji powoduje, że przełożeni nie mają zarówno wyraźnych podstaw prawnych, jak też obowiązku kształtowania zasad udzielania przerw w służbie.

Rzecznik zwrócił się⁹³⁸ do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zbadanie problemu.

13. Zawieszenie przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych funkcjonariuszom straży ochrony kolei

W okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii zawiesza się przeprowadzanie badań lekarskich i psychologicznych funkcjonariuszy straży ochrony kolei⁹³⁹. Zawieszenie wszystkich badań lekarskich i psychologicznych jest, w ocenie Rzecznika, ryzykowne.

⁹³⁸ WZF.7044.2.2017 z 22 października 2020 r.

⁹³⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, art. 15 z zzz ust. 1 pkt 5 (Dz.U. po. 695).

Rzecznik zauważył, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze straży ochrony kolei, zasad oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej zdolności⁹⁴⁰ badania kontrolne (w tym psychologiczne) funkcjonariuszy straży ochrony kolei przeprowadza się także – poza terminami wynikającymi z częstotliwości badań okresowych – w przypadku nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem użycia broni albo po stwierdzeniu, że funkcjonariusz w czasie pracy był w stanie nietrzeźwości lub pod działaniem substancji psychoaktywnych. Zawieszenie przeprowadzania wszystkich badań lekarskich i psychologicznych może prowadzić do nadużyć, względnie utrudnić właściwym przełożonym szybką i adekwatną decyzję na zauważone w służbie nieprawidłowości.

Rzecznik zwrócił się⁹⁴¹ do Ministra Infrastruktury z prośbą o wyjaśnienie tej kwestii.

Minister odpowiedział⁹⁴², że w takim przypadku zastosowanie będą miały przepisy ogólne Kodeksu Pracy. Zgodnie z art. 229 § 2 Kodeksu Pracy możliwe jest przeprowadzanie badań kontrolnych w przypadku niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 30 dni spowodowanej chorobą. Takie badania można przeprowadzić zgodnie z art. 12a ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Należy jednak zwrócić uwagę, że Kodeks Pracy przewiduje przeprowadzenie badań kontrolnych tylko w przypadku niezdolności do pracy trwającej dłużej niż 30 dni spowodowanej chorobą, dlatego też na jego podstawie nie jest możliwe przeprowadzanie badań kontrolnych w innych przypadkach, w szczególności badań funkcjonariusza straży ochrony kolei, który w sposób nieuzasadniony lub niezgodny z prawem użył broni, bądź który pełni służbę w stanie nietrzeźwości/pod działaniem substancji psychoaktywnych. Ministerstwo Infrastruktury planowało w ramach kolejnych zmian ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych przywrócić zasady przeprowadzania badań w sposób w jaki odbywały się przed wybuchem epidemii.

⁹⁴⁰ Rozporządzenie z 6 października 2004 r. (Dz.U. Nr 232, poz. 2332 ze zm.).

⁹⁴¹ WZF.7043.54.2020 z 21 kwietnia 2020 r.

⁹⁴² Pismo z 29 czerwca 2020 r.

14. Niedotrzymanie warunków porozumienia w zakresie realizacji postulatów płacowych

Funkcjonariusze i pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej skarżyli się na niedotrzymanie warunków porozumienia z 29 stycznia 2020 r. pomiędzy Kierownictwem KAS, a Komitetem Protestacyjnym w zakresie realizacji postulatów płacowych. Porozumienie to zostało zatwierdzone przez Ministra Finansów.

Zdaniem wnioskodawców stosowne środki zostały zagwarantowane w uchwale modernizacyjnej KAS i w obowiązującej ustawie budżetowej. Tymczasem sygnały uzyskiwane przez pracowników i funkcjonariuszy KAS świadczyły o tym, że strona rządowa zamierza wycofać się z podjętych zobowiązań. Ponadto wypłacenie już funkcjonariuszom resortu MSWiA podwyżek z wyrównaniem od 1 stycznia 2020 r. odbierali oni jako przejaw dyskryminacji i zamiar wyłączenia ich ponad 60-tysięcznej grupy zawodowej z kręgu beneficjentów złożonych przez stronę rządową obietnic finansowych. Podnosili także, że spodziewają się zmniejszenia premii, zwolnień oraz redukcji etatów. Rzecznik zauważył, że pracownicy i funkcjonariusze KAS wykonują zadania z zakresu realizacji m.in. ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej. Ponadto, w trudnej obecnie sytuacji epidemicznej i gospodarczej dbają o zachowanie prawidłowego obrotu handlowego z zagranicą, jak również biorą aktywny udział w walce z koronawirusem, na równi z innymi służbami mundurowymi.

Rzecznik zwrócił się⁹⁴³ do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z prośbą o informację w zakresie stanu realizacji zawartych porozumień i uzgodnień w zakresie podwyżek wynagrodzeń dla pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej.

Szef KAS poinformował⁹⁴⁴, że znane są mu obawy dotyczące realizacji porozumienia. Na bieżąco prowadzona jest korespondencja w tej sprawie ze związkami zawodowymi, a w dniu 14 maja 2020 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie Kierownictwa Krajowej Administracji Skarbowej z przedstawicielami Komitetu Protestacyjnego, którego przedmiotem były kwestie związane z podwyżkami wynagrodzeń/uposażeń dla pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej. Strony uzgodniły, że nadal obowiązują zapisy Porozumienia. Uzgodniono

⁹⁴³ WZF.7044.5.2020 z 7 maja 2020 r.

⁹⁴⁴ Pismo z 18 maja 2020 r.

także, że wypłata podwyżek kwot bazowych dla członków korpusu służby cywilnej, funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz pracowników niemnożnikowych w wysokości 6% nastąpi do końca maja, nie później jednak niż do 10 czerwca 2020 r.

15. Wprowadzenie możliwości fakultatywnego zawieszenia w czynnościach służbowych strażnika miejskiego

Do Biura RPO wpływały wnioski o pomoc od strażników miejskich dotyczące problemu obligatoryjnego zawieszenia w czynnościach funkcjonariuszy, przeciwko którym został wniesiony przez pokrzywdzonego substydniarny akt oskarżenia.

Zgodnie z treścią art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych⁹⁴⁵ strażnika zawiesza się w pełnieniu obowiązków pracowniczych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o ścigane z oskarżenia publicznego i popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Powyższy przepis nakazuje obligatoryjne zawieszenie strażnika w sytuacji wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego. Art. 26a ust. 1 ustawy o strażach gminnych został dodany przez art. 1 ust. 21 ustawy o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym⁹⁴⁶. Wprowadzenie art. 26a do ustawy o strażach gminnych w kontekście instytucji substydniarnego oskarżyciela posiłkowego spowodowało konieczność zawieszenia w czynnościach służbowych strażnika w przypadku skutecznego wniesienia przez pokrzywdzonego substydniarnego aktu oskarżenia. Przedmiotowy przepis może w praktyce zostać niewłaściwie wykorzystany (np. w celu odsunięcia niewygodnych strażników od pracy). Zawieszenie w obowiązkach pracowniczych jest bowiem instytucją służącą szybkiemu odsunięciu strażnika od bieżącego wypełniania zadań straży miejskiej (gminnej). Dodatkowo niesie ono dla strażnika dolegliwość finansową. Stosownie bowiem do treści art. 26a ust. 4 cyt. ustawy strażnikowi zawieszonemu w pełnieniu obowiązków pracowniczych od najbliższego terminu wypłaty wynagrodzenia za pracę przysługuje wynagrodzenie w wysokości 50% jego wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków do wynagrodzenia określonych w umowie o pracę w stałej wysokości. Dlatego też w ocenie Rzecznika należałoby

⁹⁴⁵ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2019 r., poz.1795).

⁹⁴⁶ Ustawa z 22 maja 2009 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 803).

rozważyć możliwość fakultatywnego zawieszenia w czynnościach służbowych strażnika – jak ma to miejsce w sytuacji określonej w art. 26a ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

Rzecznik zwrócił się⁹⁴⁷ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Minister wskazał⁹⁴⁸, że przepisy nie wskazują pracodawcy sposobu postępowania w razie, gdy w stosunku do strażnika zostanie wniesiony subsydiarny akt oskarżenia określony w art. 55 § 1 ustawy – Kodeks postępowania karnego. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji dostrzega zasygnalizowaną przez Rzecznika kwestię. Niemniej, obecnie nie są prowadzone prace nad nowelizacją ustawy o strażach gminnych. Dlatego też wniosek Rzecznika odnoszący się do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie, należy uznać jako postulat na przyszłość (*de lege ferenda*), o ile prowadzone będą szersze zakresowo zmiany ww. ustawy.

System emerytalny służb mundurowych

1. Naliczanie odpraw dla funkcjonariuszy służb mundurowych

W wyniku analizy spraw wpływających do Rzecznika ujawnił się problem nierównego traktowania w sposobie naliczania odprawy dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego czy Służby Wywiadu Wojskowego, jeżeli bezpośrednio po zakończeniu dotychczasowej służby zostaną powołani do zawodowej służby wojskowej oraz żołnierzy, którzy bezpośrednio po zakończeniu zawodowej służby wojskowej zostaną przyjęci do służby w ww. formacji mundurowej.

Zgodnie z art. 115 ust. 2 ustawy o Policji przy ustalaniu wysokości odprawy uwzględnia się również okresy nieprzerwanej służby wojskowej, jeżeli bezpośrednio po zwolnieniu z tej służby żołnierz został przyjęty do służby w Policji i nie otrzymał odprawy z tytułu poprzednio pełnionej służby. Analogiczne przepisy znajdują się w przepisach ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy Państwowej Straży Pożarnej. Jeżeli zatem żołnierz zawodowy nie otrzymał odprawy, to okres jego zawodowej służby

⁹⁴⁷ WZF.7043.87.2019 z 24 czerwca 2020 r.

⁹⁴⁸ Pismo z 19 sierpnia 2020 r.

wojskowej zostaje uwzględniony przy ustalaniu wysokości odprawy w służbach mundurowych. O ile przeniesienie/podjęcie służby w innej formacji gwarantuje funkcjonariuszowi prawo do odprawy (także za wcześniejsze lata) na zakończenie służby, bowiem regulują to odpowiednie przepisy pragmatyk tych służb, to problem pojawia się, kiedy funkcjonariusz podejmuje zawodową służbę wojskową. W praktyce bowiem funkcjonariusz np. Policji zwalnia się ze służby, po czym otrzymuje akt powołania do zawodowej służby wojskowej. W odróżnieniu od instytucji przeniesienia (np. art. 25a ustawy o Policji), będącego przekształceniem stosunku służbowego jest to więc rozwiązanie stosunku służbowego (aktu mianowania), a następnie nawiązanie kolejnego stosunku służbowego (aktu powołania), choć skutki (np. w zakresie ciągłości służby) wynikające z tej formy powołania do zawodowej służby wojskowej są zbliżone. Tymczasem art. 17a ustawy o służbie wojskowej nie zawiera żadnych regulacji odnośnie należności finansowych związanych ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej, w tym w szczególności odprawy, o której mowa w art. 94 ust. 1-3 ustawy o służbie wojskowej. Powoduje to, że funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego czy Służby Wywiadu Wojskowego, którzy bezpośrednio po zakończeniu służby w formacjach mundurowych podejmą zawodową służbę wojskową, bezpowrotnie tracą prawo do odprawy za okres wcześniejszej służby. Innymi słowy funkcjonariusz ww. formacji mundurowych, bezpośrednio po zwolnieniu ze służby powołany do zawodowej służby wojskowej, w momencie zwolnienia z tej służby, otrzymuje odprawę jedynie za okres służby w Siłach Zbrojnych. Rzecznik zauważył także, że pragmatyka wojskowa nie posiada analogicznych regulacji w zakresie niewypłacania odprawy w przypadku, gdy żołnierz zawodowy bezpośrednio po zakończeniu służby wojskowej podejmuje służbę w innej formacji mundurowej. Jeśli więc żołnierza zawodowego nie obejmuje któraś z negatywnych przesłanek, to odchodząc z wojska otrzymuje wszystkie należne mu świadczenia (w tym odprawę), co stawia go w sytuacji dużo korzystniejszej od sytuacji funkcjonariuszy wymienionych służb.

Rzecznik zwrócił się⁹⁴⁹ do Ministra Obrony Narodowej zbadanie problemu i rozważenie możliwości zmiany przepisów (w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynatorem ds. Służb Specjalnych).

⁹⁴⁹ WZF.7060.36.2019 z 27 maja 2020 r.

Minister poinformował⁹⁵⁰, że w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych nie funkcjonuje instytucja przeniesienia służbowego z innej formacji mundurowej do zawodowej służby wojskowej. Każdorazowo funkcjonariusz innej służby musi najpierw zostać zwolniony z danej służby, a następnie powołany do zawodowej służby wojskowej. Ponadto, przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, za wyjątkiem negatywnych przesłanek, nie przewidują możliwości niewypłacenia żołnierzowi odprawy. Faktycznie zatem, kwestionowany przez Rzecznika, przepis art. 115 ust. 2 ustawy o Policji, w tym również innych pragmatyk służbowych funkcjonariuszy, nie może w żadnej mierze znaleźć formalnego zastosowania ponieważ w omawianym kontekście sprawy żołnierz zawodowy zwolniony z zawodowej służby wojskowej zawsze otrzymuje odprawę, a co za tym idzie okres pełnienia zawodowej służby wojskowej nie będzie podlegał wliczeniu do wysokości odprawy wypłacanej funkcjonariuszowi. Wobec tego zarówno w stosunku do żołnierza zawodowego, jak i funkcjonariusza okres pełnienia poprzedniego rodzaju służby, pomimo różnych rozwiązań prawnych, w sposób tożsamy, nie będzie się wliczał do odprawy wypłacanej w nowym rodzaju służby mundurowej.

2. Ocena kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa

Rzecznik zgłosił⁹⁵¹ udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego oceny kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa.

Zgodnie z art. 13b ust. 1 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 rodzin⁹⁵² za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Kryterium formalne pełnienia służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to służba na rzecz totalitarnego państwa.

W ocenie Rzecznika taka konstrukcja tego przepisu nakazuje weryfikację czy w każdym przypadku pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach

⁹⁵⁰ Pismo z 30 lipca 2020 r.

⁹⁵¹ WZF.7060.110.2019 z 6 lutego 2020 r., sygn. akt III UZP 11/19.

⁹⁵² Ustawa z 18 lutego 1994 r.

i formacjach mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa. Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a treścią preambuły do ustawy o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów⁹⁵³. Preambuła stwierdza, że to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa.

Dlatego, zdaniem Rzecznika, kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa nie może spełniać jedynie formalna przynależność do służb w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucji i formacji. Zrealizowanie tej przesłanki powinno być ocenione także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka, służących reżimowi komunistycznemu. Tylko ten sposób wykładni art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zapewnia spójność i logiczność obowiązującego w tym zakresie prawa oraz to, że działanie, które nie zostało zakwalifikowane przez samego ustawodawcę jako działanie na rzecz totalitarnego państwa, nie spowoduje nieuzasadnionego obniżenia świadczenia emerytalnego.

Sąd Najwyższy (w składzie siedmioosobowym), uwzględniając argumentację Rzecznika, podjął⁹⁵⁴ następującą uchwałę: *Kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 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 (jednolity tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 723) powinno być oceniane na podstawie*

⁹⁵³ Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2186, ze zm.).

⁹⁵⁴ Uchwała z 16 września 2020 r., sygn. akt III UZP 1/20.

wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

3. Emerytury byłych funkcjonariuszy służb mundurowych PRL

Do Biura RPO wpłynęło wiele skarg byłych funkcjonariuszy służb mundurowych PRL objętych ustawą 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 oraz ich rodzin⁹⁵⁵.

Ze skarg tych wynikało, że znacząca część postępowań trwa już ponad trzy lata i nie ma perspektywy ich szybkiego zakończenia. Decyzje są wydawane po upływie terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego mimo, że dokumentacja większości spraw nie zawiera żadnych materiałów, które mogłyby uzasadnić prowadzenie postępowania administracyjnego przez tak długi okres. Podobnie sytuacja ma się w przypadku uchylenia decyzji Ministra w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Oczekiwanie na wydanie kolejnej decyzji często przekracza rok. W przypadku wielu skarżących decyzja nie jest wydawana, pomimo kolejnej uwzględnionej przez sąd administracyjny skargi na bezczynność. Skarżący podnosili również, że organ nie wykonuje zaleceń sądu administracyjnego wynikających z uwzględnionych przez ten sąd skarg na bezczynność i przewlekłość postępowania.

Rzecznik zwrócił się⁹⁵⁶ do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań w celu skrócenia okresu oczekiwania przez wnioskodawców na wydanie decyzji.

Minister wyjaśnił⁹⁵⁷, że MSWiA w pełni wywiązuje się z realizowania wyroków sądów administracyjnych w związku ze skargami na bezczynność (czy też przewlekłe prowadzenie postępowania) w sprawach procedowanych w ww. trybie. Dotychczas nie odnotowano żadnego przypadku implikacji wynikających z art. 154 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W większości spraw, w których strona złożyła do sądu administracyjnego skargę na bezczynność, ostateczna decyzja zostaje wydana jeszcze przed zapadnięciem wyroku w przedmiocie bezczynności.

⁹⁵⁵ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270 ze zm.).

⁹⁵⁶ WZF.7060.49.2020 z 5 sierpnia 2020 r.

⁹⁵⁷ Pismo z 28 sierpnia 2020 r.

Czynna służba wojskowa

1. Obowiązek zgłoszenia zmiany danych wojskowych

Do Rzecznika wpływały wnioski w sprawie konieczności zgłoszenia zmiany danych przez osoby podlegające obowiązkowi czynnej służby wojskowej.

W wystąpieniu do Ministra obrony narodowej Rzecznik wskazał, że konstytucyjny obowiązek obrony (art. 85 Konstytucji) ma charakter powszechny, który wyraża się nie tylko tym, że podlegają mu wszyscy obywatele RP, na zasadach określonych w ustawie, lecz także w jego szerokim zasięgu przedmiotowym, obejmującym wszystkie zadania i powinności, jakich wymaga obrona ojczyzny w stosunku do obywateli zdolnych do ich wykonywania. Powszechnemu obowiązkowi obrony podlegają wszyscy obywatele polscy zdolni ze względu na wiek i stan zdrowia do wykonywania tego obowiązku. Niedopełnienie obowiązku zgłoszenia zmiany nazwiska, wykształcenia czy zawodu, miejsca zamieszkania, adresu do korespondencji czy wyjazdu za granicę powyżej sześciu miesięcy w rozumieniu art. 224 pkt 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej stanowi przestępstwo. W ocenie Rzecznika regulacja taka nie przystaje do aktualnych warunków społecznych i stanowi rzeczywiście zbyt daleko idącą represyjność w stosunku do adresata tej normy prawnej. Podobny skutek może osiągnąć ustawodawca poprzez lepszą koordynację przepływu informacji o zmianie danych pomiędzy administracją wojskową a cywilną.

Rzecznik zwrócił się⁹⁵⁸ zatem do Ministra Obrony Narodowej o rozważenie zmiany bądź uchylenia art. 224 pkt 4 ustawy, a także rozważanie możliwości usprawnienia przepływu danych pomiędzy administracją wojskową a cywilną.

Minister wyjaśnił⁹⁵⁹, że nieadekwatność danych w bazie PESEL, zwłaszcza adresowych, względem stanu faktycznego, wpływa negatywnie na działalność organów administracji wojskowej, gdyż ewidencję wojskową tych osób prowadzą niewłaściwi wojskowi komendanci uzupełnień, a korespondencja, w tym mobilizacyjna, kierowana pod adresy z bazy PESEL zwracana jest jako nieodebrana. W kontekście zadań wykonywanych przez terenowe organy administracji wojskowej odczuwalnym jest, że ze względu na często zdarzające się przypadki nieinformowania właściwych urzędów meldunkowych o zmianie miejsc zamieszkania lub czasowym pobycie za granicą, typowanie przez

⁹⁵⁸ WZF.565.1.2020 z 18 października 2020 r.

⁹⁵⁹ Pismo z 19 listopada 2020 r.

wojskowych komendantów uzupełnień osób celem nałożenia obowiązku świadczeń osobistych na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej znacznie wydłuża ten proces. Taka sytuacja w dłuższej perspektywie doprowadza do obniżenia zdolności obronnej kraju ze względu na brak skutecznego doręczania kart powołania do odbycia szkolenia wojskowego, nakładania świadczeń osobistych i rzeczowych lub nawet odbycia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji lub wojny. Usprawnienie procesu wymiany danych pomiędzy organami administracji wojskowej i cywilnej jest możliwe, ale przy założeniu, że stopień kompletności i adekwatności danych posiadanych przez administrację cywilną odpowiadałby potrzebom Sił Zbrojnych RP.

Dlatego w ocenie resortu obrony narodowej przepis art. 224 pkt 4 ustawy nie wymaga aktualnie zmiany ponieważ jego dotychczasowe brzmienie jest niezbędne do wypełniania przez obywateli obowiązków informacyjnych mających żywotne znaczenie dla zapewnienia potrzeb obronnych państwa.

CZEŚĆ III – Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich

Organizacja pracy Biura RPO

Rok 2020 był rokiem szczególnym. To rok walki z wirusem i jego konsekwencjami, pośpiesznym tworzeniem prawa odpowiadającego na potrzeby sytuacji, a tym samym konieczności odpowiedzi na wiele pytań o stosowanie tego prawa, jego odniesienia do wolności obywatelskich. Reagowanie na indywidualne zgłoszenia obywateli i sygnalizowanie władzom propozycji rozwiązań było ważnym narzędziem pracy RPO, lecz niemniej istotnym zadaniem w 2020 r. było **stałe utrzymywanie kontaktu z obywatelami**, dostarczanie im odpowiedzi na nowe, zrodzone przez pandemię pytania, prowadzenie edukacji wzmacniającej społeczeństwo obywatelskie. W tym roku było to konieczne jeszcze bardziej niż w latach poprzednich. W 2020 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 72 428 spraw – o 20% więcej niż w roku 2019.

Dotychczasowe metody zbliżania urzędu do obywateli zostały mocno zrewidowane. Rzecznik od lat zabiegający o rozbudowanie sieci Punktów Przyjęć Interesantów w regionach wiedział, jak ważne jest docieranie do obywateli z informacją o należnych im prawach. Niestety pandemia koronawirusa spowodowała, że przez większość roku działające w wielu miastach **Punkty Przyjęć Interesantów były nieczynne**. Przez pewien czas zawieszono także indywidualne zgłoszenia w Biurze w Warszawie, Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu. Biuro musiało znaleźć inne, nowe metody kontaktu z obywatelami. Z pomocą przyszła technologia. Obywatele składali wnioski w dużej mierze elektronicznie i Biuro tą drogą je rozpatrywało. Dzięki skorelowaniu możliwości systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, wysyłania korespondencji drogą elektroniczną wszędzie tam, gdzie było to możliwe, oraz pracy w tzw. chmurze Biuro stworzyło **narzędzia pozwalające nie tylko efektywnie pracować w pandemii, ale także wspierające współpracę**. Wiele dokumentów – jak np. analizy rozporządzeń o tarczach antykryzysowych – powstało jednocześnie w kilku zespołach. Pracownicy w tym samym czasie pracowali na tych samych pismach. Takie rozwiązanie zdecydowanie podniosło wydajność Biura w tym trudnym okresie pandemii.

Szybkim i często wykorzystywanym sposobem kontaktu obywatela z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich była **Infolinia Obywatelska**. W czasie zwiększonej izolacji była ona dla wielu jedyną możliwą drogą kontaktu z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dla Rzecznika Praw Obywatelskich bardzo ważna była także **współpraca z lokalnymi środowiskami**, z aktywnymi obywatelami i z organizacjami społecznymi. Jest to bowiem nie tylko sposób na lepsze wychwytywanie pojawiających się w kraju problemów czy ważnych spraw rozstrzyganych przed sądami, ale też na zauważanie dobrych praktyk i promowanie takich sposobów działania, dzięki którym rozwiązywanie problemów staje się nie tylko możliwe, ale i łatwiejsze.

Rozeznanie lokalnych problemów jest możliwe głównie dzięki pracy **Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich w Gdańsku, Katowicach i Wrocławiu**. Przyjmują oni nie tylko skargi i wnioski od obywateli, ale biorą udział w wielu wydarzeniach i spotkaniach, z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, a także z przedstawicielami władz samorządowych, uczelni oraz wymiaru sprawiedliwości. Biura terenowe dzięki zakorzenieniu w regionie mają mogą lepiej rozpatrywać skargi kierowane lokalnie. Także **w okresie pandemii wielokrotnie łatwiej było obywatelom zwrócić się do lokalnego przedstawiciela RPO niż do instytucji centralnej** oddalonej setki kilometrów od ich miejsca zamieszkania.

Pomimo panującej pandemii koronawirusa, **Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach** uczestniczyło wirtualnie w inicjatywach związanych z przeciwdziałaniem mowie nienawiści, biorąc udział w konferencjach, seminariach i spotkaniach (jak np. Międzynarodowy Dom Spotkań Młodzieży w Oświęcimiu, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Uniwersytet SWPS w Katowicach i inne). Istotnym tematem, choć szczególnie trudnym w rejonie działania Biura Pełnomocnika Terenowego w Katowicach (obszar województw: śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego), jest też prawo do czystego środowiska. Dlatego oddział z Katowic w 2020 r. zaangażował się w organizację konferencji pn. „Prawo do ochrony środowiska. Odetchnij pełną piersią”, która odbyła się 27 lutego 2020 r. w Sali Marmurowej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach. Ośrodek w Katowicach jest także siedzibą Rady Społecznej RPO w Katowicach, która spotkała się w październiku 2020 r. online.

Także **Pełnomocniczka Terenowa RPO we Wrocławiu** i jej współpracownicy występowali w charakterze ekspertów, moderatorów, wykładowców, wygłaszając referaty

i zabierając głos na konferencjach i szkoleniach oraz innych uroczystościach. Dodatkowo Pełnomocnik odbyła kilkanaście spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych, środowisk naukowych i przedstawicielami organów administracji publicznej (właściwość miejscowa BPT Wrocław obejmuje obszar województw dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego).

Wrocławskie Biuro od wielu lat prowadzi też 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. W tym celu BPT Wrocław na podstawie doniesień medialnych, po wyborach prezydenckich podjęło sprawę niedostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami lokalu jednej z okręgowych komisji wyborczych, pomimo oznaczenia wskazującego na spełnianie tych wymogów. Z ochroną praw osób z niepełnosprawnościami związana jest też koordynowana przez oddział wrocławski Nagroda RPO im. dra Macieja Lisa (opisana szerzej w rozdziale Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka oraz komunikacji społecznej).

Rada Społeczna RPO działająca przy Pełnomocniku wrocławskim spotkała się w 2020 r. dwukrotnie, w lutym oraz październiku (online).

Także **Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku** współpracował w 2020 r. – choć w ograniczonym przez pandemię zakresie – z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza działającymi w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela oraz poradnictwa obywatelskiego. Jego właściwość miejscowa obejmuje obszar trzech województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

Rada Społeczna w Gdańsku spotkała się online w październiku 2020 r.

Komunikacja społeczna i edukacja o prawach człowieka

Komunikacja i edukacja w czasie pandemii

1. Strona RPO, komunikacja cyfrowa

W okresie pandemii siła internetu – choć rosnąca od lat – nabrała niebywałych rozmiarów. Zamknięci w domach, odizolowani od kontaktów bezpośrednich i tradycyjnych form zdobywania wiedzy obywatele potrzebowali rzetelnych informacji i niezależnych opinii ekspertów.

Pracownicy Biura RPO, w większości pracując zdalnie, na bieżąco przygotowywali liczne analizy prawne zmieniających się przepisów, które następnie były udostępniane na stronie rpo.gov.pl. Zmiana formy komunikacji oraz dołączane do komunikatów materiały audiowizualne pozwoliły ludziom nie tylko lepiej wykorzystać informację, ale też aktywnie włączyć się w debatę publiczną.

W szczycie pierwszej fali pandemii, w kwietniu 2020 r., Biuro odnotowało **miesięcznie ponad 814 tysięcy wizyt na stronie rpo.gov.pl**. Każdego dnia publikowano na niej informacje o prawach obywateli. **Ogromnym zainteresowaniem cieszyły się oczywiście wszelkie informacje dotyczące rozporządzeń covidowych i analizy przepisów o tarczach antykryzysowych.**

Z czasem jednak w statystykach strony uwidoczniło się zapotrzebowanie obywateli na treści opisujące metody i możliwości uzyskania **pomocy w trudnych sytuacjach spowodowanych pandemią**. Publikowano poradniki dla nauczycieli o zdalnym nauczaniu, dla osób chorujących i starszych oraz ich opiekunów, dla osób doświadczających kryzysu psychicznego nasilonego lub spowodowanego izolacją, dla ofiar przemocy domowej, która narastała wraz z kolejnymi tygodniami życia w zamknięciu.

W zawiązku z licznymi pytaniami obywateli kierowanymi do RPO za pośrednictwem infolinii obywatelskiej przygotowywano **cykl artykułów wyjaśniających zawilości prawne nakładanych w związku z pandemią restrykcji**.

2. Wielkoduszna Polska – Osłabić wirusa wielkoduszością

Od początku pandemii wzrosła znacznie aktywność obywatelska. Ludzie starali się pomagać sobie nawzajem. Mnożyły się inicjatywy obywatelskie. RPO nagłaśniał je, by docenić tę aktywność oraz inspirować innych do działania. Osłabić wirusa wielkoduszością to kontynuacja projektu, który powstał w ramach spotkań regionalnych Rzecznika Praw Obywatelskich. Po wybuchu pandemii potrzebne były i nadal są, przykłady działań, które pokazują, że w tym trudnym czasie można nieść pomoc osobom najbardziej potrzebującym.

Powstał swoisty informator, w którym znajdują się opisy wielu inicjatyw. Jest to **baza wiedzy o tym, gdzie można uzyskać pomoc, ale także inspiracja dla kolejnych osób, które chcą wspierać innych**. To także lektura „ku pokrzepieniu serc”. Wszystkie inicjatywy były publikowane na stronie rpo.gov.pl oraz na portalu społecznościowym Facebook: Rzecznik Praw Obywatelskich i jego spotkania regionalne.

3. Webinaria i spotkania online

Możliwość wymiany doświadczeń, opinie ekspertów oraz głosy uczestniczących w spotkaniach obywateli stanowią dla RPO cenne źródło wiedzy o stanie praw obywatelskich. Pandemia uniemożliwiła organizowanie spotkań w tradycyjnej formule. Mimo to, RPO starał się być blisko ludzi, odpowiadać na ich pytania, wątpliwości. **Biuro organizowało więc liczne webinaria, spotkania online, które dzięki technologii pozwoliły na aktywną debatę w trybie zdalnym.** Każdy mógł wziąć udział w spotkaniach i zadawać pytania gościom. RPO współpracował w tym zakresie z różnymi podmiotami tworząc szeroką ofertę otwartych dla obywateli spotkań.

#PorozmawiajMy

Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził **cykl 11 rozmów online z ekspertami Biura RPO i współpracującymi specjalistami o działaniach podejmowanych w czasach epidemii koronawirusa.** Co kilka dni, za pośrednictwem portalu społecznościowego, Rzecznik prowadził transmisję ze spotkań z zaproszonymi gośćmi. Rozmowy dotyczyły:

- ochrony zdrowia i największych problemów z COVID-19 – rozmowa z Piotrem Mierzejewskim, dyrektorem Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego Biura RPO;
- prawa do prywatności i większych możliwości inwigilacyjnych na skutek przyjętego prawa zabezpieczającego przed skutkami epidemii – rozmowa z Mirosławem Wróblewskim, dyrektorem Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego;
- sytuacji osób starszych w dobie pandemii – rozmowa z Barbarą Imiołczyk, dyrektorką Centrum Projektów Społecznych;
- praw osób przebywających w miejscach pozbawienia wolności – rozmowa z Hanną Machińską, zastępczynią RPO, nadzorującą pracę Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur oraz Zespołu ds. Wykonywania Kar;
- praw pracowniczych oraz grożącego nam na skutek epidemii kryzysu na rynku pracy – rozmowa z Lesławem Nawackim, dyrektorem Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego;
- kwestii wyborów prezydenckich, praw wyborczych obywateli w czasie izolacji – rozmowa z Jarosławem Zbierankiem, głównym specjalistą Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego;

- praw osób LGBT – rozmowa z Anną Mazurczak, specjalistką w zakresie ochrony praw osób LGBT+, w latach 2012-2018 pracowniczką Zespołu ds. Równego Traktowania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich;
- przestrzegania zasady praworządności w Polsce i działań podejmowanych przez organy i instytucje Unii Europejskiej – rozmowa z ZRPO dr. hab. Maciejem Taborowskim;
- naruszania konstytucyjnego prawa wyborczego – rozmowa z prof. Mirosławem Wyrzykowskim, członkiem Rady Społecznej RPO;
- przemocy werbalnej i fizycznej, zachowań seksistowskich oraz molestowania na polskich uczelniach – rozmowa z Aliną Czyżewską, aktorką i działaczką społeczną;
- zmian klimatu i prawa do czystego środowiska – rozmowa z Kamilem Wyszowskiem, prezesem rady UN Global Compact w Polsce.

O problemach osób żyjących z chorobą Alzheimera

We współpracy z Alzheimer Polska i Fundacją Stabilo Biuro RPO zorganizowało cykl webinarów poświęconych problemom osób z chorobą otępienną i ich opiekunom. Spotkania odpowiadały na pytania: jak sobie radzić w trudnych sytuacjach w sprawowaniu opieki nad chorym z otępieniem, jak powinna wyglądać dobra komunikacja w rodzinie z osobą żyjącą z chorobą otępienną, jak przygotować dzieci do „dziwnych” zachowań członków najbliższej rodziny, jak uwrażliwić młodzież na problemy chorego, czy ubezwłasnowolnienie jest konieczne.

Webinary o Alzheimerze uzupełniła organizowana we wrześniu 2020 r. konferencja online o tytule „Jak epidemia wpłynęła na sytuację osób żyjących z chorobą Alzheimera. Dobre praktyki i wnioski na przyszłość”. W jej trakcie przedstawiono działania podejmowane zarówno w domach pomocy społecznej, jak i w domach rodzinnych, aby zapewnić bezpieczeństwo osobom chorującym i opiekunom.

Próba. Polska w czasie epidemii

Kolejny cykl spotkań Rzecznik organizował we współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego (Akcja Masz Głos) pod patronatem i przy współudziale „Polityki”. Były to rozmowy online z wybitnymi przedstawicielkami i przedstawicielami życia publicznego w Polsce, pod wspólną nazwą: „Próba. Polska w czasie epidemii”. W rozmowach można było uczestniczyć na żywo na stronach Facebooka: Fundacji Batorego, Polityki oraz Rzecznik Praw Obywatelskich i spotkania regionalne.

W trakcie ośmiu kolejnych spotkań można było porozmawiać z prof. Adamem Bodnarem, prof. Bogdanem de Barbaro, Joanną Mytkowską, prof. Krystyną Skarżyńską, prof. Andrzejem Rychardem, prof. Ewą Łętowską i Szymonem Osowskim.

Wszystkie rozmowy prowadził red. Edwin Bendyk. Były one także tłumaczone na polski język migowy. Kilka dni po każdym spotkaniu na portalu Polityka.pl zamieszczany był artykuł wraz z zapisem wideo. Większość rozmów jest także dostępna na kanale YouTube.

Wsparcie różnych grup społecznych i zawodowych w problemach związanych z pandemią Covid-19

Rzecznik we współpracy z partnerami: Uniwersytetem SWPS, akcją Masz Głos Fundacji Batorego, Fundacją Stabilo oraz Siecią Obywatelską Watchdog Polska przygotował kilka webinarów tematycznych skierowanych do określonych grup społecznych. Podejmowano następujące tematy:

- „O rodzinie i rolach rodziców” – spotkanie wspierające emocje rodziny w nowych sytuacjach pracy i nauki zdalnej;
- „Samorząd pod rządami COVID-19” – debata omawiająca funkcjonujące zakazy/nakazy w okresie pandemii, wpływ ograniczeń na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, sprawy w sądach, budżet obywatelski, fundusz sołecki, inicjatywę lokalną, jawność;
- „Jak skutecznie konsultować społecznie?” – czym są konsultacje społeczne i dlaczego tak ważne jest włączanie mieszkank i mieszkańców w procesy decyzyjne, jak dyskutować o przestrzeni ze społecznością lokalną;
- „Na Pomoc – psychologiczne wsparcie dla przedstawicieli zawodów medycznych” – spotkanie przygotowane dla osób pracujących w służbie zdrowia, a więc grupy szczególnie obciążonej podczas epidemii i narażonej na szczególnie stres.

Projekty i komunikacja związana z końcem VII kadencji RPO

1. „Z urzędu”- publikacja podsumowująca 5-letnią kadencję RPO

Na podsumowanie pięcioletniej kadencji dr. hab. Adama Bodnara, która upłynęła 9 września 2020 r., Rzecznik Praw Obywatelskich, oprócz ustawowej Informacji rocznej przygotował analizę stanu demokracji w Polsce.

„Z urzędu” ukazuje stan praw i wolności obywateli w Polsce – ze szczególnej perspektywy ponad ćwierć miliona wniosków, jakie trafiły do Biura RPO w ciągu minionych pięciu lat, 150 tys. rozmów telefonicznych prowadzonych przez prawników Biura, jak również setek spotkań Rzecznika, które odbyły się w całym kraju: lekcji z uczniami, rozmów z uczestnikami konferencji naukowych, seminariów, warsztatów, webinarów i innych spotkań.

Podsumowanie oparte jest na II rozdziale Konstytucji (prawa i wolności). Każdy artykuł tego rozdziału został osobno opisany, ze wskazaniem sukcesów i wyzwań rozpoznanych przez RPO w ramach konkretnego prawa obywatelskiego. Opisy konstytucyjne uzupełniają rozmowy z ludźmi z całej Polski. To przede wszystkim lokalni działacze spotkani w czasie podróży RPO po Polsce, ale też pracownicy Biura RPO, którzy opowiadają o pracy i podejmowanych przez nich zgłoszeniach i wnioskach.

2. Raporty Komisji Ekspertów

Komisje Ekspertów podsumowując swoje działania na przestrzeni ostatnich 5 lat przedstawiły swoje opinie i stanowiska związane z sytuacją w poszczególnych obszarach życia społecznego. Dwie komisje przygotowały szczegółowe raporty.

Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych

Eksperci opracowali listę najważniejszych wyzwań i rekomendacji dotyczących sytuacji osób starszych w Polsce w następujących obszarach: międzynarodowe standardy ochrony praw osób starszych, zabezpieczenie społeczne, praca zawodowa, nadużycia i przemoc, zdrowie i opieka zdrowotna, przestrzeń publiczna, aktywność społeczna, edukacyjna i kulturalna, komunikacja społeczna, przestrzeń wirtualna. Raport został przygotowany z myślą o instytucjach, organizacjach i osobach, które mają wpływ na jakość życia osób starszych w Polsce. Autorzy liczą na to, że ze szczególnym zainteresowaniem przeczytają publikację przedstawiciele władz publicznych – centralnych i lokalnych – odpowiedzialni za stan spraw w naszym kraju, realizację konstytucyjnych praw i wolności.

Eksperci wyszli z założenia, że osoby starsze powinny mieć możliwość pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu społecznym, bycia jego częścią, oraz że powinny mieć zapewnione bezpieczne i godne i w miarę możliwości niezależne życie, wolne od dyskryminacji, izolacji czy zaniedbania.. Poczucie godności osób starszych powinno być

zagwarantowane w każdych okolicznościach, także w przypadku zaburzeń umysłowych, niepełnosprawności, choroby i stanów terminalnych.

Raport Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych

Opracowany na zakończenie kadencji Adama Bodnara przez Komisję Ekspertów ds. Osób Głuchych raport zawiera opis najważniejszych wyzwań i rekomendacji w dziedzinach, którymi zajmowała się Komisja: komunikacji w przestrzeni publicznej, standardów tłumaczeń PJM, wsparcia społecznego i opieki zdrowotnej, sytuacji głuchych rodziców, adopcji i rodzicielstwa zastępczego, problemów osób z implantami ślimakowymi, opieki psychiatryczno-psychologicznej, pomocy uzależnionym i dla ofiar przemocy, sytuacji osób KODA/CODA, głuchych w szkole i na uczelniach, kształcenia zawodowego i pracy głuchych oraz systemu powiadamiania w sytuacji kryzysowej. W raporcie znalazło się też opracowanie autorskie członkiń i członków Komisji dotyczące wybranych zagadnień, w tym dostępu do informacji, edukacji, wsparcia społecznego, zdrowia, zatrudnienia. Komisja przedstawiła rekomendacje wskazujące kierunki, w których należy zmierzać, aby prawa człowieka i obywatela osób głuchych były przestrzegane. Są wśród nich wskazania dotyczące zmian prawnych, organizacyjnych, a czasem bardzo konkretne wskazówki dotyczące działań mogących poprawić sytuację osób głuchych.

Budowanie społeczeństwa obywatelskiego – współpraca z organizacjami społecznymi

1. Akcja Pomóż Głuchym

We współpracy z łódzkim oddziałem Polskiego Związku Głuchych Rzecznik zorganizował akcję, która ma zwrócić uwagę osób słyszących na potrzeby głuchych współobywaterek i współobywateli wykluczanych z wielu sfer życia, w tym z ważnych usług publicznych. Często przyczyną tego wykluczenia nie jest zła wola, lecz niewiedza na temat barier, jakich doświadczają głusi w komunikowaniu się ze słyszącymi oraz niezajomość potrzeb głuchych wśród słyszących. Zaproszono osoby słyszące do realizacji prostego zadania, którym jest sprawdzenie, czy głusi współobywatele mają dostęp do podstawowych informacji na stronach internetowych urzędów gmin. Każdy może to sprawdzić, a następnie zgłosić swoje uwagi w internetowej ankiecie. Pozyskane w ten sposób informacje zbiera Polski Związek Głuchych Oddział Łódzki.

Akcji towarzyszą hasła: „Pomóż głuchym!” oraz „Mówimy różnymi językami”.

2. Projekt „Nadzieja”

Rzecznik Praw Obywatelskich przyłączył się do realizacji prowadzonego przez Fundację Agora projektu „Nadzieja”, który zakładał udzielenie systemowej pomocy osobom i instytucjom, które najbardziej ucierpiały w wyniku pandemii Covid-19. Środki na pomoc pochodziły ze sprzedaży książki-cegiełki „NADZIEJA”. Dochód wyniósł ponad 1,5 mln zł.

Z inicjatywy BRPO do akcji społecznej „Wsparcie dla szpitali” dołączono także DPS-y, ZOL-e i hospicja. RPO przygotował bazę prawie 270 domów pomocy społecznej i zakładów opiekuńczo-leczniczych oraz prawie 160 hospicjów, która została wykorzystana przy rozdysponowaniu pomocy, głównie w małych miejscowościach.

3. Trójmiasto Ogrodów dla Edukacji

„Nie czekamy na górę, zmieniamy szkołę sami –my – nauczyciele, rodzice i uczniowie” – to hasło, które przyświeca inicjatorom i inicjatorce projektu. W akcję zaangażowały się cztery szkoły, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia oraz RPO, wspierani przez samorządy miast Brwinowa, Milanówka i Podkowy Leśnej, czyli Trójmiasto Ogrodów. Stąd tytuł projektu: „Trójmiasto Ogrodów dla Edukacji – Jak możemy zmieniać szkołę”. Celem projektu jest wypracowanie innowacji społecznych, poprawiających relacje między nauczycielami, uczniami i rodzicami, które uznano za kluczową wartość dobrej edukacji. W Szkole Podstawowej w Żółwinie odbywały się spotkania, podczas których starano się odpowiedzieć na pytania:

1. Jak przekuć w szkole kryzys w sukces – doświadczenia epidemii?
2. Co robić, by uczeń był słuchany i czuł się ważny?
3. Jak oceniać, by oceny mogły motywować i inspirować?
4. Jak wspierać się w planowaniu i rozmawianiu o przyszłości?

Wypracowano kilkadziesiąt pomysłów na oddolną zmianę szkoły. Narada w Żółwinie była przygotowywana przez wiele miesięcy; ze względu na epidemię nie mogła się odbyć w pierwotnie zaplanowanym terminie 19 marca. Była to kontynuacja Narad Obywatelskich o Edukacji (NOE) prowadzonych w 2019 r. w całym kraju: oddolnie, metodami partycypacji obywatelskiej.

4. (Nie)zapomniane cmentarze

Od 2018 r. działa przy Rzeczniku Praw Obywatelskich grupa (nie)zapomniane cmentarze, która 25 października 2020 r. przekształciła się w Inicjatywę Społeczną (Nie)zapomniane cmentarze. Podejmuje ona działania na rzecz zachowania dziedzictwa kulturowego i dbałości o cmentarze, mogiły i groby, zwłaszcza te niszczące, zapomniane przez lokalne władze i mieszkańców. Grupa zrzesza kilkadziesiąt osób: przedstawicieli kościołów i związków wyznaniowych w Polsce, naukowców, prawników, pasjonatów historii i sztuki sepulkralnej, społeczników.

Jednym z tegorocznych projektów = Inicjatywy była akcja pn. „Godność nie umiera”. Udało się doprowadzić do powstania wspólnego apelu kościołów i związków wyznaniowych o poszanowanie grobów bez względu na pochodzenie, wyznanie, narodowość osób tam spoczywających – „Pamiętajmy o zmarłych, szanujmy ich groby. Apel Kościołów i związków wyznaniowych w Polsce na dzień 1 listopada 2020 r.”. Do apelu przyłączyło się wielu przedstawicieli kościołów, działaczek i działaczy społecznych, a wypowiedzi niektórych z nich zostały udostępnione na kanale YouTube Rzecznik Praw Obywatelskich. Ważnym elementem akcji było także przygotowanie poradnika „Godność nie umiera – jak zachowywać się na cmentarzach różnych wyznań i tradycji”, który opisuje zwyczaje związanych z oddawaniem czci zmarłym przez przedstawicieli różnych wyznań i tradycji. Poradnik spotkał się z zainteresowaniem również poza granicami Polski. Akcja ma charakter ciągły i jej poszczególne elementy będą wykorzystywane w dalszych działaniach. Inicjatywa przygotowuje propozycje zmian prawa, których celem jest przede wszystkim ochrona starych cmentarzy przed dewastacją, a szczątków zmarłych przed profanacją. Przeprowadzenie konsultacji społecznych też do projektowanej ustawy jest planowane na luty 2021 r.

5. Kryzys psychiczny działaczy NGO

W sierpniu 2019 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się grupa aktywistów społecznych, zgłaszając problem rosnącego zjawiska wypalenia i kryzysów psychicznych w środowisku aktywistów i organizacji społecznych. Ze względu na duże zainteresowanie i potrzeby środowiska NGO w 2020 r. wspólnie z Uniwersytetem Humanistycznospołecznym SWPS oraz Fundacją Stabilo, pod patronatem portalu NGO.pl, przeprowadzono szereg działań. Po diagnozie przedstawionej przez Uniwersytet SWPS Rzecznik zorganizował konferencje „Kryzys psychiczny u osób działających w organizacjach pozarządowych oraz ruchach nieformalnych”, a następnie metodą Word

Café wypracowano wstępne rekomendowane działania w kilku obszarach: wsparcia pracowników oraz wolontariuszy organizacji, rekomendacje dla zarządów organizacji oraz rozwiązań systemowych – prawnych i organizacyjnych.

Od połowy marca pracę w poszczególnych obszarach podjęły grypy robocze dyskutujące nad rozwiązaniami. Efekty pracy grup roboczych zaprezentowano na konferencji online „Kryzys psychiczny u osób działających w NGO”.

6. Konkurs na ELDERSPEAK

Elderspeak to protekcyjny sposób zwracania się do osób starszych. Przypomina język, jakim zwracamy się do najmłodszych dzieci. Jest to forma ageizmu, czyli odmiennego, gorszego traktowania ludzi starszych wyłącznie ze względu na ich wiek na podstawie uprzedzeń i stereotypów. Stosowanie tego sposobu komunikacji może powodować wycofanie się osób starszych z życia społecznego.

Chcąc przybliżyć ten temat RPO ogłosił konkurs na polską wersję słowa „elderspeak”. Wzięło w nim udział 35 osób, które przesłały 78 propozycji polskiego nazewnictwa. Ogłoszenie konkursu zbiegło się w czasie z prezentacją i upowszechnieniem opracowania pani Danuty Parlak, członkini Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych pt. „Specyfika mowy dyskryminującej używanej wobec osób starszych”. Wybrano dwa określenia: słowo „Dziadurzenie” do stosowania w mowie potocznej oraz słowo „Gerantomowa” do stosowania w języku naukowym.

7. Konsultacje regionalne Rzecznika Praw Obywatelskich

Spotkania regionalne, które były ważnym elementem kontaktów RPO z obywatelami i obywatelkami zostały w związku z pandemią zahamowane. Rzecznik zdażył jedynie odwiedzić między 12 a 15 stycznia kilka miast w woj. zachodniopomorskim. W spotkaniu z RPO mógł uczestniczyć każdy i każdy mógł wskazać, jakimi problemami dotyczącymi funkcjonowania państwa, samorządu, sądów itd. powinien zająć się Rzecznik. Podczas spotkań można było także skorzystać z informacji prawnych w sprawach indywidualnych, której udzielali prawnicy z Biura RPO.

8. Pol’and’rock

Od 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uruchamiał swój namiot praw człowieka najpierw na Przystanku Woodstock, a od dwóch lat na Pol’and’Rock Festival. W tym roku

RPO działał online, dołączając do „największej domówki świata”. Motywem przewodnim spotkań Rzecznika były braki systemowe w Polsce, jakie uwidoczniła pandemia.

W ramach festiwalu zorganizowano debaty o wolności w warunkach pandemii, o sytuacji cudzoziemców w Polsce, o ochronie zdrowia, o potrzebach edukacji zdalnej. Do współpracy zaproszono znakomitych ekspertów, m.in. Mariana Turskiego, Marka Michalaka, Katarzynę i Macieja Stuhrów, Andrzeja Zolla, Jarosława Gwizdaka, Arkadiusza Krukę.

Głos RPO w mediach i debacie publicznej

Rok 2020 obfitował w ważne tematy z punktu widzenia praw i wolności obywateli. To nie tylko rok pandemii i kolejnych zmian prawa związanych z walką z jej skutkami. To także rok przekładanych wyborów prezydenckich, wzmożonych ataków na prawa osób LGBT, licznych protestów obywateli, związanych zarówno z obostrzeniami covidowymi, jak i ograniczającą prawa kobiet decyzją Trybunału Konstytucyjnego o zmianie prawa aborcyjnego. Precedensową sprawą, która odbiła się szerokim echem także w mediach zagranicznych, była kwestia poselskiego wniosku o zbadanie konstytucyjności zapisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w zakresie pełnienia przez niego urzędu po ustaniu kadencji.

Wszystkie te tematy znalazły odzwierciedlenie w działaniach i wystąpieniach medialnych RPO. Rzecznik Praw Obywatelskich udzielał wywiadów „Polityce”, „Newsweekowi”, „Wprost”, „Tygodnikowi Powszechnemu”, „Polsatowi”, „TVN24”, „TVN”, „Polska the Times”, „Rzeczpospolitej” (i w jej kanale telewizyjnym Rzecz o prawie), „Gazecie Wyborczej”, Gazecie.pl, „Dziennikowi Gazecie Prawnej”, „Super Expressowi”, Kwartalnikowi „Więź”, RMF FM, Radiu Zet, Tok FM, Halo Radio, ale także portalom Dwutygodnik.com, Krytyka Polityczna, Kultura Liberalna, NOIZZ.pl, ngo.pl, Puls Medycyny, Obywatele-news.pl, Niezależna.pl, Misyjne.pl, Infosecurity.pl, EURACTIV.pl, Bezprawnik, OKO.press, Onet i Wirtualna Polska.

Kontakty Rzecznika z mediami nie ograniczały się tylko do mediów tradycyjnych, ogólnopolskich i centralnych. W 2020 r. bardzo wyraźnie było widać rosnące zainteresowanie mediów zagranicznych działaniami RPO. Rzecznik był proszony o komentarze i wywiady wielu wydawców międzynarodowych, na czele z agencją prasową Reuters.

Tak jak w latach poprzednich, coraz większe znaczenie miało także przygotowywanie komunikacji „celowanej”, czyli odpowiadającej potrzebom różnych

typów mediów – przede wszystkim lokalnych, ale także portali, w tym również branżowych, uczestników różnych spotkań i konferencji, liderów opinii w internecie.

Rzecznik kontynuował współpracę z dziennikami i portalami prawnymi starając się przekazywać wiedzę o swojej działalności szerokiemu gronu praktyków, pokazując równocześnie, że komunikowanie ważnych zagadnień prawnych nie musi się odbywać przy użyciu języka *stricte* prawniczego. W 2020r. współpraca ta dotyczyła w szczególności dziennika „Rzeczpospolita” oraz portalu prawo.pl.

RPO wydawał również w 2020 r. liczne oświadczenia z okazji świąt państwowych (m.in. rocznica uchwalenia obowiązującej Konstytucji RP, Święto Pracy, Dzień Flagi, Święto Konstytucji 3 Maja, rocznica wyzwolenia obozu zagłady Auschwitz-Birkenau, Święto Niepodległości), dni ważnych dla przestrzegania praw człowieka (m.in. Dzień Osób Starszych, Dzień Ludzi Bezdomnych, Dzień Praw Więźniów, Międzynarodowy Dzień Pomocy Ofiarom Tortur, Światowy Dzień Uchodźcy, Dzień Dziecka czy Dzień Praw Romów) oraz dotyczące ważnych wydarzeń publicznych (m.in. ws. planów wypowiedzenia Konwencji Stambulskiej, nieprzeprowadzenia debaty prezydenckiej przed II turą wyborów, obowiązku noszenia maseczek, praw kobiet, demonstracji przedsiębiorców, zatrzymań protestujących obywateli).

Tworzenie przestrzeni dla promowania wiedzy i działalności eksperckiej

1. Działalność wydawnicza

W 2020 r. ukazało się 29 publikacji poruszających tematy ważne dla praw i wolności obywatelskich. Z uwagi na ograniczone możliwości dystrybucyjne wersji papierowych w roku 2020 zwrócono szczególną uwagę na szerokie propagowanie poszczególnych tytułów w sieci w wersjach cyfrowych osiągając znaczące zasięgi (od kilkuset do nawet kilkunastu tysięcy pobrań).

Informacje o działalności RPO

- Z urzędu. Nieurzędowy raport ze skarg, rozmów, spotkań z Rzecznikiem Praw Obywatelskich VII Kadencji 2015–2020 Adamem Bodnarem. (podsumowanie VII kadencji RPO).
- Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2019 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw i wolności.

- Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2019 r.
- Report of the Commissioner for Human Rights on the activities of the National Mechanism for the Prevention of Torture in Poland in 2019 (Synthesis).

Monografie, badania i analizy

- Sytuacja prawna osób nieheteroseksualnych i transpłciowych w Polsce. Międzynarodowy standard ochrony praw człowieka osób LGBT i stan jego przestrzegania z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich – Seria Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka.
- Report Synthesis – The legal situation of non-heterosexual and transsexual persons in Poland. International standards for the protection of LGBT persons human rights and compliance therewith from standpoint of the Commissioner for Human Rights. – Series The Principle of Equal Treatment. Law and Practice.
- Wznowienie postępowania karnego na podstawie rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- Nieletni z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną w miejscach izolacji. Raport z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania.
- Izolacja sprawców przestępstw uznanych za niebezpiecznych dla społeczeństwa. Monografia.
- Otępienie (demencja) – najczęściej zadawane pytania.
- Sytuacja Osób Starszych w Polsce – wyzwania i rekomendacje. Praca zbiorowa Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych.
- Postępowania w sprawach o ustalenie płci – przewodnik dla sędziów i pełnomocników – Seria Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka.
- Instytucja „małego świadka koronnego” – praktyka, kontrowersje, wyzwania.
- Osoby Głuche w Polsce 2020. Wyzwania i Rekomendacje. Praca zbiorowa Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych.
- Diagnoza, leczenie, opieka i dobre praktyki w chorobach otępiennych – ustalenia konferencji Rzecznika Praw Obywatelskich i organizacji alzheimerowskich.
- Godność nie umiera. Jak zachowywać się na cmentarzach różnych wyznań i tradycji. Poradnik.

- Dostępność usług opieki zdrowotnej dla osób z niepełnosprawnościami – analiza i zalecenia – Seria Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka.
- Ochrona przed dyskryminacją w Polsce Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO – Seria Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka.
- Wybrane Wystąpienia Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich 2015–2020.
- Dylematy Prawa i bioetyki – pora na działanie. Stanowiska i postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące problemów bioetycznych w czasie VII kadencji (2015-2020).
- Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia – Seria Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka.

Ulotki i broszury

- Jak bezpiecznie prowadzić lekcje online? Poradnik dla nauczycieli i dyrektorów.
- Nadzwyczajne środki zaskarżenia w działaniach RPO.
- Kara 30 000 zł czy mandat 500 zł? Od czego to zależy?
- Plan awaryjny – jak szukać pomocy, gdy doświadczamy przemocy domowej w pandemii?
- Odpowiadamy na najważniejsze pytania o Konwencję Stambulską. Raport Rzecznika dla GREVIO.
- Udział w strajkach obywatelskich i inne przykłady pokojowego obywatelskiego nieposłuszeństwa – odpowiadamy na pytania obywaterek i obywateli.
- Koronawirus. Placówki senioralne kilka porad dla osób prowadzących i personelu.
- Otępienie (demencja) – problemy prawne.

2. Rady Społeczne przy Rzeczniku Praw Obywatelskich

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich działają rady społeczne. Wspierają one Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, od 2019 r. pomagają też w pracy pełnomocnikom terenowym.

Podczas regularnych spotkań z RPO członkinie i członkowie Rad Społecznych sygnalizują ważne kwestie społeczne, zarówno o charakterze lokalnym, jak i ogólnopolskim, które są podejmowane przez Rzecznika.

Członkowie Rad utrzymują kontakty z przedstawicielami władzy publicznej oraz innymi podmiotami, w szczególności z organizacjami społecznymi. Na prośbę RPO

reprezentują Rzecznika podczas spotkań oraz innych uroczystości okolicznościowych. Przygotowują opinie, ekspertyzy i stanowiska.

Rady działają w siedzibach Biura: w Warszawie, w Gdańsku, w Katowicach oraz we Wrocławiu.

Rada Społeczna w Warszawie

Inauguracja działalności – 10 grudnia 2010 r.

W 2020 r. po śmierci jednego z członków Rady Społecznej, Henryka Wujca, jego miejsce w Radzie zajęła urzędniczka samorządowa i działaczka opozycji w okresie PRL – żona Zmarłego – Ludwika Wujec.

• Katarzyna Batko-Tołuć	• Mikołaj Pietrzak
• Halina Bortnowska	• Adriana Porowska
• prof. nadzw. dr. hab. Janusz Czapiński	• Teresa Romer, SSN w stanie spoczynku
• Maria Ejchart-Dubois	• Andrzej Rosner
• Wojciech Hermeliński	• Monika Sajkowska
• Anna Jakubowska	• Ks. Marian Subocz
• Urszula Jaworska	• Jacek Taylor
• Paweł Łukasiak	• Marian Turski
• Marek Michalak	• Henryk Wujec (do 15 sierpnia 2020 r.)
• Krystyna Mrugalska	• Ludwika Wujec (od 2 września 2020 r.)
• Draginja Nadaždin	• prof. nadzw. dr. hab. Mirosław Wyrzykowski
• Zbigniew Nosowski	
• Janina Ochojska-Okońska	
• Lidia Olejnik	
• Jerzy Owskiak	

Rada Społeczna w Gdańsku

Inauguracja działalności – luty 2019 r.

• Marta Abramowicz	• Sławina Kosmulska
• Jerzy Boczoń	• mjr. Waldemar Kowalski
• Marek Kamiński	• dr Piotr Kuropatwiński
• Basil Kerski	• Lawrence Okey Ugwu

- prof. zw. dr. hab. Cezary Olbracht-Prondzyński
- Łukasz Ossowski
- Małgorzata Rybicka
- dr Zbigniew Szczurek
- prof. dr hab. Bogdan Wojciszke
- dr hab. inż. arch. Marek Wysocki, prof. Politechniki Gdańskiej
- prof. dr hab. Jerzy Zajadło
- Karolina Goldstrom, BRPO – sekretarz

Rada Społeczna w Katowicach

Inauguracja działalności – styczeń 2019 r.

- Alicja Bartuś
- prof. dr. hab. Andrzej Bochenek
- Alicja Knast
- Tomasz Kołodziejczyk
- Robert Konieczny
- Ewa Kusz
- Iwona Palka
- Anna Peterko
- dr. hab. prof. UŚ Tomasz Pietrzykowski
- Anna Poraj
- Wojciech Sarnowicz
- gen. Janusz Skulich
- prof. dr. hab. Tadeusz Sławek
- Anna Solińska
- dr Joanna Talewicz-Kwiatkowska
- Jarosław Gwizdak
- Paulina Zielińska, BRPO – sekretarz

Rada Społeczna we Wrocławiu

Inauguracja działalności – listopad 2018 r.

- ks. Jerzy Babiak
- dr Ryszard Balicki
- Małgorzata Gorący
- Erazm Humienny
- Konrad Imiela
- Lidia Lempart
- Justyna Mańkowska
- Karolina Mróz
- ks. Robert Sitarek
- Jan Surma, SSA w stanie spoczynku
- dr Anna Śledzińska-Simon
- dr hab. prof. UW r Magdalena Tabernacka
- Jose Torres
- prof. dr hab. Janusz Trzciński
- Aleksandra Wilczura
- Artem Zozulia
- dr. hab. Ilias Wrazas, Prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
- Emilia Kobiela, BRPO – sekretarz

3. Nagrody i odznaczenia RPO

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 2020 r. nagrodą tą uhonorowana została **Hanna Pasterny**, konsultantka ds. osób niepełnosprawnych w Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS w Rybniku oraz współzałożycielka koła Polskiego Związku Niewidomych w Jastrzębiu-Zdroju. Laureatka działa na rzecz dostosowania jastrzębskiej i rybnickiej komunikacji miejskiej do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wyjątkowo w tym roku Kapituła przyznała także Nagrodę Specjalną, którą uhonorowała zmarłego w 2020 r. **Bartłomieja Skrzyńskiego** – wybitnego działacza na rzecz osób z niepełnosprawnościami, laureata Nagrody RPO im. Pawła Włodkowica z 2013 r.

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 2020 r. odznaki otrzymali:

- Ewa Ewart, dziennikarka i autorka filmów dokumentalnych. Zrealizowała wiele wnikliwych dokumentów śledczych o tematyce politycznej i społecznej, ekologicznej, ukazujących często przełomowe wydarzenia oraz drastyczne naruszenia praw człowieka.
- Szymon Modrzejewski, przewodniczący Stowarzyszenia Magurycz. Zajmuje się ratowaniem zabytków kamiennej sztuki sepulkralnej wszystkich wyznań i innych zabytków kultury materialnej głównie w Bieszczadach, Beskidzie Niskim, na Pogórzu Przemyskim i Roztoczu oraz Ukrainie.
- Stanisław Schubert, Społeczny Rzecznik Osób Niepełnosprawnych i Pacjentów Ziemi Jeleniogórskiej. Od lat prowadzi aktywne działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami, seniorów, osób ubogich i mających trudności w aktywnym udziale w życiu społecznym. Dzięki jego inicjatywie powstała jedna z największych,

prężnie działających organizacji na Dolnym Śląsku– Karkonoski Sejmik Osób Niepełnosprawnych.

- Anna Šabatova, Ombudsmanka Czech w latach 2014-2020. Jest sygnatariuszką Karty 77, prawniczką z zakresu praw człowieka. Była przewodniczącą Komitetu Helsińskiego w Helsinkach.
- Aneta Wiewiórowska-Domagalska, doktorka nauk prawnych, specjalistka prawa konsumenckiego, pracującą na co dzień na Uniwersytecie Osnabruckim. Od 2019 r. współprzewodnicząca Komisji Ekspertów ds. Konsumentów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwanym Forum Konsumenckim.
- Mieczysław Augustyn, Senator RP w latach 2005-2019, kierował Grupą Roboczą zajmującą się wdrożeniem zmian w obszarze opieki nad osobami zależnymi oraz tworzeniem rynku usług opiekuńczych. Z jego inicjatywy powstał projekt ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym. Karierę zawodową łączył z działalnością społeczną, dbając o potrzeby najsłabszych – osób starszych, z niepełnosprawnościami, osób pokrzywdzonych, działając nie tylko na poziomie regionu. Starał się tę misję pełnić również na poziomie ogólnokrajowym, walcząc o przestrzeganie praw człowieka i obywatela w całej Polsce.
- Mirosław Wyrzykowski, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego, członek Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, przewodniczący Polskiej Sekcji Międzynarodowego Towarzystwa Nauk Prawnych.
- Danuta Wawrowska, prawniczka, radna, działaczka na rzecz obrony praw człowieka, praworządności i prawa kobiet. Aktywnie przeciwstawia się wszelkim przejawom dyskryminacji oraz podejmuje działania na rzecz równego traktowania kobiet i mężczyzn, a także działania na rzecz zwiększenia aktywności kobiet i ich udziału w życiu publicznym nie tylko na szczeblu lokalnym.
- Zdzisław Kędzia, Prezydent Europejskiego Międzyuniwersyteckiego Centrum Praw Człowieka i Demokratyzacji (EIUC), sieci 38 uniwersytetów Unii Europejskiej, z siedzibą na Lido (Włochy), wiceprzewodniczący Komitetu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ (Genewa).
- Wojciech Hermeliński, prawnik, adwokat, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006-2015 oraz przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej w latach 2014-2019. Występował m.in. jako pełnomocnik skarżących przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, był wiceprezydentem Europejskiego Instytutu Praw Człowieka oraz

członkiem rady programowej Programu Spraw Precedensowych w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

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 2020 r. Kapituła Nagrody zdecydowała się przyznać Nagrodę Michałowi Rogalskiemu, twórcy bazy danych na temat pandemii koronawirusa w Polsce.

Działalność międzynarodowa

Współpraca międzynarodowa Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r. stanowiła ważny obszar działalności ustawowej w ochronie praw i wolności obywatelskich gwarantowanych przez Konstytucję. W piątym roku kadencji główne nurty działań na forum międzynarodowym niezmiennie tworzyła współpraca z Ombudsmanami za granicą oraz organizacjami międzynarodowymi i stowarzyszeniami monitorującymi status i zasady funkcjonowania instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka w państwach europejskich i na świecie.

Na płaszczyźnie kontaktów bilateralnych Rzecznik Praw Obywatelskich utrzymywał stałe robocze kontakty z Ombudsmanami w innych krajach, szczególnie z Unii Europejskiej i w tym wymiarze możliwa była wymiana poglądów dotyczących aktualnych problemów w realizowaniu ustawowych zobowiązań przewidzianych w aktach normatywnych dla partnerskich instytucji w poszczególnych państwach.

Podsumowaniem współpracy z Publicznym obrońcą Praw Republiki Czeskiej było przyznanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich Odznaki Honorowej Annie Šabatovej, kończącej 6-letnią kadencję Rzeczniczki, znanej obrończyni praw człowieka, dysydentce i sygnatariuszce inicjatywy środowisk niezależnych pod nazwą „Karta 77”. Uroczystość nabrała szczególnego wymiaru poprzez włączenie jej w cykl obchodów 40 rocznicy Porozumień Sierpniowych zorganizowanych w dniach 30-31 sierpnia 2020 r. w Gdańsku przez Europejskie Centrum Solidarności i władze miejskie Gdańska. Anna Šabatova jest zaliczana od wielu lat do grona niezwykle wysoko cenionych przyjaciół Polski demokratycznej, szczególnie w okresie polskich przemian ustrojowych po 1989 r. Jej kilkuletnia współpraca z polskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, należała do modelowych.

W dniach 7-8 września Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z zastępczynią Hanną Machińską złożyli wizytę w Szwecji. W programie znalazły się spotkania z Ombudsmanami Parlamentarnymi, Ombudsmanem ds. Równego Traktowania i Kanclerzem Sprawiedliwości. Skandynawski model funkcjonowania instytucji Ombudsmana powoływanego przez Parlament jest pierwowzorem urzędów tworzonych w późniejszych latach w innych państwach dla ochrony praw obywatelskich w sytuacjach konfliktów z administracją publiczną, a ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 1987 r. w Polsce, w dużej mierze czerpała z rozwiązań szwedzkich. Rozmowy dotyczące aktualnych kompetencji Ombudsmanów w Polsce i Szwecji zyskały więc dodatkowy rys

historyczny skłaniający do głębokiej refleksji nad najważniejszymi zadaniami w skutecznej ochronie praw obywatelskich. Podczas wizyty odbyły się również rozmowy w Izbie Adwokackiej oraz z Ministrem ds. Europejskich na temat wpływu uregulowań prawnych wprowadzanych przez władze państw członkowskich Unii Europejskiej i konsekwencji dla stanu przestrzegania praw i wolności demokratycznych.

Przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wzięli udział w 2020 r. w kilku wyjazdach studyjnych, warsztatach i szkoleniach organizowanych przez międzynarodowe ośrodki w zakresie problematyki ochrony praw człowieka, zapobiegania dyskryminacji, a także podnoszenia wiedzy w dziedzinie międzynarodowych standardów fundamentalnych w należytym poszanowaniu praw człowieka i obywatela.

W dniach 21 stycznia-3 lutego 2020 r. przedstawicielka RPO uczestniczyła w szkoleniu zorganizowanym przez ośrodek „*CEELI Institute*” w Pradze, specjalizującego się w profesjonalnych szkoleniach dla prawników i aktywistów działających w organizacjach pozarządowych. Szczególnie podkreślana była tematyka w zakresie podnoszenia wiedzy o normach państwa prawnego i budowaniu niezależnych, demokratycznych instytucji, które skutecznie promują prawa człowieka i działają w sposób transparentny, przestrzegając zasady niedyskryminacji i tolerancji.

Ośrodkiem o niezwykle znaczeniu dla podnoszenia wiedzy na temat standardów w zakresie prawa europejskiego jest od wielu lat Akademia Prawa Europejskiego (*Academy of European Law – ERA*) w Trewirze. W przeszłości pracownicy Biura RPO wielokrotnie korzystali z organizowanych tam seminariów poświęconych znajomości prawa europejskiego i poznania zagadnień związanych z jego stosowaniem w praktyce. W seminarium ERA zorganizowanym w dniach 13-14 lutego 2020 r. we współpracy z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasbourgu dla młodych prawników uczestniczyło dwoje przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich. Tematyka spotkania dotyczyła najnowszego orzecznictwa Trybunału w sprawach rodzinnych z uwzględnieniem ochrony praw osób LGBT („Recent ECHR Case Law in Family Matters”). Uczestnicy mieli również możliwość uczestniczenia w rozprawie w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Dla przedstawicieli biura Rzecznika Praw Obywatelskich, którzy w codziennej pracy rozpatrują skargi z zakresu prawa rodzinnego, była to doskonała okazja do poznania praktyki z perspektywy Europejskiego orzecznictwa i lepszego przygotowania do rozwiązywania problemów poruszanych w skargach kierowanych przez obywateli do Rzecznika.

Charakter szkoleniowy miał też udział przedstawicielki RPO w warsztacie eksperckim w Wiedniu nt. Karty Praw Podstawowych UE zorganizowanym w dniach 25-26 lutego 2020 r. przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej „*European Union Agency for Fundamental Rights – FRA*” oraz sieć organów równościowych „*European Network of Equality Bodies*” – *EQUINET*. Uczestnicy spotkania dyskutowali na temat stosowania standardów Karty Praw Podstawowych na poziomie krajowym i kwestii stosowania zasady równości i ochrony praw socjalnych w kontekście zapisów zawartych w tym dokumencie. Mieli też okazję przedstawienia najlepszych praktyk ze swoich obszarów działalności i doświadczeń zawodowych.

W dniach 27 września – 3 października 2020 r. przedstawicielka Rzecznika Praw Obywatelskich uczestniczyła w sesji studyjnej pt. *”W(e) participate – Harnessing Digital Innovation for Youth participation at the Local Level”* zorganizowanej w Strasbourgu przez sieć organizacji “DYPALL” (*Developing Youth Participation at Local Level*) we współpracy z Radą Europy.

W 2020 r. rozwijana była współpraca z ośrodkami akademickimi zainteresowanymi działalnością polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w dziedzinie ochrony praw człowieka i zasady państwa prawnego, szczególnie w perspektywie obserwowanych zagrożeń i naruszeń przepisów prawa w wyniku zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W dniach 30 stycznia-1 lutego 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wziął udział w spotkaniach zorganizowanych w Londynie w ramach projektu RECONNECT nt. *„Rule of Law in the EU: From Consensus to Dissensus?”* realizowanego przez Uniwersytet Middlesex. Wygłosił też wykład w „*Bingham Centre for the Rule of Law*” na temat pojęcia państwa prawnego i działań ze strony instytucji Unii Europejskiej wobec państw członkowskich. Odbył również wizytę w biurze regionalnym *Amnesty International* w Londynie przedstawiając aktualną sytuację dotyczącą stanu przestrzegania praw człowieka w Polsce. Istotnym elementem programu pobytu w Londynie było spotkanie ze Stowarzyszeniem Polskich Studentów na „*University College London (UCL)*”, realizującego szereg przedsięwzięć służących promocji Polski w Wielkiej Brytanii. Podczas konferencji *„UCL Leaders: Poland and Global World”*, Rzecznik Praw Obywatelskich jako gość specjalny zaprezentował swoje stanowisko dotyczące aktualnych zagrożeń występujących w Polsce oraz najważniejszych interwencji podejmowanych przez urząd na rzecz poszanowania wartości demokratycznych, tolerancji i wolności obywatelskich zagwarantowanych w konstytucji oraz innych aktach prawnych.

Kontynuacją dobrej współpracy z ośrodkami akademickimi w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej był wykład Rzecznika Praw Obywatelskich i spotkania zorganizowane w dniach 11-14 lutego 2020 r. przez Indiana University Maurer School of Law w Bloomington. W czasie pobytu w USA Rzecznik odbył szereg spotkań ze studentami i wykładowcami tej uczelni oraz uczestniczył w wydarzeniach naukowych poświęconych aktualnym zagadnieniom prawnym ze szczególnym uwzględnieniem inicjatyw z dziedziny problematyki równościowej. Warto dodać, że wydarzenie to można traktować jako podsumowanie dobrej współpracy z Uniwersytetem Indiana realizowanej w ciągu ostatnich kilku lat m.in. poprzez praktyki dla studentów wydziału prawa tej uczelni odbywane w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

W dniach 10-14 marca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich został zaproszony przez Uniwersytet Alberta w Edmonton w Kanadzie do wygłoszenia wykładu nt. rządów prawa w Polsce w kontekście jego działalności: „The Fight for Rule of Law in Poland”. Wizyta stała się również okazją do odbycia interesujących spotkań z wieloma przedstawicielami środowiska akademickiego tej uczelni, a także poznania prawnych rozwiązań obowiązujących w Kanadzie w zakresie ochrony praw osób LGBT. W toku prowadzonych dyskusji Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił działania Biura popierające wprowadzanie międzynarodowych standardów w tej dziedzinie w Polsce.

W ramach relacji Rzecznika Praw Obywatelskich z instytucjami Unii Europejskiej należy odnotować udział Rzecznika w posiedzeniu komisji Parlamentu Europejskiego LIBE 23 kwietnia 2020 r., którego tematem była praworządność w Polsce. Problematyce praworządności w Polsce poświęcona była konferencja online „Praworządność w UE – prezentacja pierwszego rocznego sprawozdania Komisji Europejskiej na temat sytuacji w zakresie rządów prawa”, w której wziął udział Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, Maciej Taborowski.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich utrzymuje stałe relacje z instytucją Ombudsmana Unii Europejskiej, która w 2020 r. obchodziła jubileusz 25-lecia. Współpraca z Ombudsmanem Unii Europejskiej datuje się od początku ustanowienia tej instytucji, a jej znaczenie wzrosło po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Najważniejszym narzędziem w utrzymywaniu wzajemnych kontaktów jest przynależność do utworzonej w 1996 r. Europejskiej Sieci Ombudsmanów, która gromadzi przedstawicieli wszystkich biur Ombudsmanów z Europy. Dyskusji nad rolą Europejskiego Ombudsmana we współczesnych realiach oraz refleksji nad jej przyszłością poświęcona była konferencja z okazji 25. rocznicy powołania, która odbyła się wirtualnie

26 października 2020 r. wraz z doroczną konferencją Europejskiej Sieci Ombudsmanów. Głównym celem działalności Europejskiego Rzecznika jest promowanie dobrej administracji, transparentności i najwyższych standardów etycznych w działaniu instytucji unijnych oraz rozpatrywanie skarg w przypadku sygnalizowanych przez obywateli z państw Unii Europejskich naruszeń prawa.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich współpracowało w 2020 r. z instytutami naukowo-badawczymi w Unii Europejskiej m.in. poprzez udział w debatach i konferencjach naukowych.

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, Maciej Taborowski wziął udział w spotkaniach zorganizowanych w dniach 30-31 stycznia 2020 r. przez Instytut Prawa Europejskiego „*European Law Institut – ELI*” i „*Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*” z Heidelberga. Zaproszeni prawnicy dyskutowali o założeniach projektu Instytutu Prawa Europejskiego pod nazwą „Wspólne Tradycje Konstytucyjne w Europie” (*Common Constitutional Traditions in Europe – CCT*) oraz odnieśli się do aktualnej roli prawa i sytuacji w sądownictwie w Europie.

Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w dniach 3-5 marca 2020 r. w seminarium zorganizowanym przez Instytut Spraw Międzynarodowych i Europejskich (*Institute for International and European Affairs*) w Dublinie. Wraz z Główną Koordynatorką ds. Strategicznych Postępowań Sądowych odbył również rozmowy w Biurze „Facebooka” o roli mediów społecznościowych w kształtowaniu współczesnych realiów społecznych i politycznych.

Ważnym wydarzeniem międzynarodowym w 2020 r. była IV edycja „Polsko-Brytyjskiego Forum Belwederskiego” – inicjatywy o charakterze ekspercko-analitycznym zapoczątkowanej w 2016 r. przez rządy Polski i Wielkiej Brytanii. Kolejne wydarzenia pod auspicjami Forum stanowią doskonałą okazję do prowadzenia dialogu polsko-brytyjskiego poprzez możliwość przedyskutowania najważniejszych tematów z zakresu spraw społecznych, gospodarczych czy politycznych. Polski Rzecznik uczestniczył w poprzednich edycjach Forum. W seminarium tegorocznej edycji zorganizowanym w Londynie w dniach 3-4 marca 2020 r. przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych oraz instytut „*The Royal Institute of International Affairs-Chatham House*” wzięła udział zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawiając aktualny stan przestrzegania praw i wolności obywatelskich oraz zagrożenia w tej dziedzinie ujęte z perspektywy polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Instytucja polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez członkostwo w największych międzynarodowych stowarzyszeniach Ombudsmanów oraz innych instytucji działających na rzecz ochrony praw człowieka od kilkunastu lat bierze udział w pracach najbardziej liczących się organizacji. Należą do nich przede wszystkim: Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (I.O.I), Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Globalny Alians Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI). Współpracuje również z Biurem Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka oraz Radą Europy.

Jednym z ważnych partnerów na forum międzynarodowym jest także Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OSCE/ODIHR). Niezwykle istotną formą współpracy był udział w spotkaniach organizowanych z inicjatywy Biura ODIHR w Warszawie oraz opinie prawne wydawane przez ekspertów ODIHR. W roku wyborów prezydenckich w Polsce przeprowadzonych w nadzwyczajnych okolicznościach spowodowanych pandemią, Biuro ODIHR przygotowało opinię prawną w tej sprawie. 26 czerwca 2020 r. w Biurze Rzecznika odbyło się również spotkanie Rzecznika z szefem i ekspertami misji ds. wyborów prezydenckich w Polsce powołanej przez Biuro OBWE/ODIHR.

Rada Europy jest niezwykle ważną agendą dla instytucji ochrony i promocji praw człowieka w państwach członkowskich tej organizacji. Przykładem współpracy Rzecznika Praw Obywatelskich z tą organizacją w 2020 r. był udział w organizowanym w Brukseli seminarium z okazji Światowego Dnia Organizacji Pozarządowych pt.: *„From the past to the Future: A living Civic Space for a Living Democracy”*. Uczestnicy spotkania mogli przedyskutować, jak dalece ograniczana jest aktualnie sfera swobodnej aktywności obywatelskiej w poszczególnych krajach. Omawiano także rolę, jaką odgrywają Ombudsmeni, organizacje międzynarodowe i pozarządowe we wspólnych działaniach w utrzymaniu lub poszerzeniu domeny społeczeństwa obywatelskiego. Polski Rzecznik Praw Obywatelskich niezwykle aktywny we wspieraniu inicjatyw społecznych, utrzymujący stałe kontakty z wieloma organizacjami pozarządowymi w kraju i za granicą, przedstawił najważniejsze zadania oraz zagrożenia w funkcjonowaniu tej sfery na tle wydarzeń politycznych i społecznych w Polsce, które bezpośrednio wpływają na stan prawny, pozycję ustrojową Ombudsmana i formy współdziałania z partnerskimi organizacjami społecznymi.

W ramach współpracy z agendami Rady Europy należy odnotować także udział przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencji *„Help in the EU”*

w Strasbourgu w dniach 6-7 lutego 2020 r. Było to kolejne spotkanie w ramach inicjatywy programu HELP (*Programme for Human Rights Education for Legal Professionals*) realizowanego pod auspicjami Rady Europy.

Przedstawicielka Rzecznika Praw Obywatelskich wzięła udział w 10. Spotkaniu Platformy Tematycznej nt. Praw Socjalnych i Ekonomicznych poświęconym tematyce ochrony praw ludzi starszych. Z powodu pandemii odbyło się wirtualnie dnia 29 kwietnia 2020 r. Corocznie organizowane przez Radę Europy we współpracy z Agencją Praw Podstawowych UE, Europejską Sieć Niezależnych Organów Równego Traktowania (EQUINET) to forum dyskusyjne stało się najszerszą platformą wymiany doświadczeń na temat funkcjonowania Karty Praw Socjalnych i Ekonomicznych z perspektywy działalności instytucji praw człowieka w państwach członkowskich Rady Europy. Problematyka ochrony praw ludzi starszych stanowi jeden z najważniejszych priorytetów w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, stąd udział w obradach platformy stał się okazją do zaprezentowania konkretnych działań Rzecznika w tym zakresie.

W dniach 26-28 sierpnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z zastępczynią Hanną Machińską złożyli wizytę w Trybunale Praw Człowieka w Strasbourgu oraz odbyli szereg spotkań w najważniejszych agendach Rady Europy. Spotkali się m.in. z Przewodniczącym Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, przedstawicielem Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Dyskryminacji (ECRI) i Prezesem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Do najważniejszych tematów rozmów w Strasbourgu należały kwestie zasad demokratycznego państwa prawnego, ochrona praw osób LGBT oraz duża liczba spraw polskich wpływających do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Rzecznik przedstawił działania podejmowane w związku z sytuacją w Polsce i wskazał na zagrożenia dla konstytucyjnych praw obywatelskich w tych obszarach.

Niezwykle ważnym partnerem Rzecznika Praw Obywatelskich na forum międzynarodowym była w 2020 r. Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Z wydarzeń organizowanych przez ENNHRI warto zauważyć spotkanie konsultacyjne dla przedstawicieli krajowych instytucji praw człowieka w Brukseli w dniach 5-6 lutego 2020 r. W spotkaniu wzięła udział zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich Hanna Machińska. W trakcie obrad omówiono propozycje zmian w tekście rekomendacji Rady Europy Nr 9(97) o funkcjonowaniu niezależnych krajowych instytucji promocji i ochrony praw człowieka. Drugim tematem obrad było zaangażowanie krajowych instytucji ochrony praw człowieka w mechanizmy rządów prawa w kontekście

działań podejmowanych przez organy Unii Europejskiej. Zastępczyni Rzecznika odbyła też spotkanie z Przedstawicielką na Europę Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka w sprawie wspólnej inicjatywy przygotowania szkolenia dla przedstawicieli organizacji pozarządowych o tematyce równościowej.

Zorganizowane przez ENNHRI w listopadzie 2020 r. – zgromadzenie generalne, konsultacje i spotkania online dotyczyły dialogu krajowych instytucji praw człowieka z instytucjami Unii Europejskiej oraz wypracowania skutecznych metod w sprawnym i niezależnym wypełnianiu misji ochrony praw człowieka zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Sieć ENNHRI koordynowała wysiłki instytucji europejskich w stworzeniu jak najszerzej platformy wymiany dobrych praktyk w przystosowaniu się i działaniu w czasie kryzysu wywołanego pandemią, organizując we współpracy z Biurem Instytucji Demokratycznych OBWE/ODIHR spotkanie konsultacyjne 11 grudnia 2020 r.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich bierze również udział w pracach międzynarodowej organizacji Globalny Związek Krajowych Instytucji Praw Człowieka (*Global Alians of National Human Rights Institutions – GANHRI*) zrzeszającej krajowe instytucje ochrony praw człowieka. Najwyższy status ‘A’ przyznawany instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich od 1999 r. w kolejnych akredytacjach, jako w pełni niezależnej w ochronie praw człowieka według kryteriów zawartych w Zasadach Paryskich i przyjętych w Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/134 z dnia 29 grudnia 1993 r., stanowi zobowiązanie dla Rzecznika do stałej aktywności i współpracy z agendami systemu ochrony i promocji praw człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych. Udział w spotkaniach inicjowanych przez GANHRI jest jednym z elementów tej współpracy. Najważniejszym z wydarzeń jest w tym kontekście Zgromadzenie Generalne przedstawicieli instytucji członkowskich, które odbyło się w dniach 30 listopada-4 grudnia 2020 r. Przeprowadzono je wirtualnie podobnie do innych spotkań międzynarodowych, z powodu rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 i wprowadzonych ograniczeń w poruszaniu się i organizacji spotkań. Tematami poruszonymi podczas dorocznego Zgromadzenia Generalnego było funkcjonowanie i rola instytucji ochrony praw człowieka na poziomie ogólnokrajowym w kontekście pandemii COVID-19, a także zadania dla instytucji ochrony praw człowieka wobec zmian klimatycznych. Wpływ tych globalnych zjawisk na życie obywateli jest ogromny i stawia przed instytucjami praw człowieka nowe wyzwania, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. O ile skutki zanieczyszczenia środowiska i zachodzących zmian klimatycznych są od dłuższego czasu przedmiotem zainteresowania Ombudsmanów, o tyle

wpływ pandemii na organizację życia obywateli w wielu wymiarach codziennej aktywności stał się niezwykle ważnym celem działań nie tylko organów władzy publicznej, ale również instytucji ochrony praw człowieka.

W kontekście współpracy z Europejską Siecią Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) oraz Globalnym Związkiem Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI) należy odnotować Opinię prawną przygotowaną przez te organizacje odnośnie międzynarodowych standardów i konieczności zapewnienia pełnej niezależności w sprawowaniu mandatu przez polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w okresie przejściowym, przed zakończeniem procedury wyłaniania i powołania następcy.

Apel o poszanowanie statusu Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnej instytucji ochrony praw człowieka zgodnie z międzynarodową praktyką i rozwiązaniami prawnymi obowiązującymi w wielu państwach wystosowali też liderzy Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana (*International Ombudsman Institute – I.O.I.*) – największego światowego stowarzyszenia Ombudsmanów. Instytut jest niezwykle wpływowym gremium wspierającym instytucje ochrony praw człowieka w Europie i na świecie, reagując na zagrożenia sygnalizowane przez Ombudsmanów w realizacji ich misji, zgodnie z zasadami przewidzianymi w krajowych i międzynarodowych aktach prawnych. Wydarzeniem podsumowującym działania tego stowarzyszenia miał być Światowy Kongres I.O.I. zaplanowany na maj 2020 r. w Dublinie, jednak z powodu pandemii został przeniesiony na przyszły rok.

W 2020 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich brali udział w kilku rozprawach w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. Za jedną z przyczyn tej formy aktywności międzynarodowej można uznać konsekwencje reform systemu wymiaru sprawiedliwości przeprowadzanych w Polsce. 9 marca 2020 r. przedstawiciel RPO uczestniczył w rozprawie w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, a jego udział stanowił potwierdzenie zaangażowania Rzecznika Praw Obywatelskich po stronie sędziów i był formą zadeklarowania poparcia na rzecz zachowania standardów niezawisłości sędziowskiej oraz wyrazem krytyki rozwiązań wprowadzonych na tym polu przez władze publiczne w ostatnich latach.

Potwierdzeniem aktywnej roli Rzecznika Praw Obywatelskich w obronie statusu niezależności polskich sędziów na forum międzynarodowym był również udział Rzecznika Praw Obywatelskich i zastępcy Rzecznika Macieja Taborowskiego w konferencji online pt.: „Zapewnić rządy prawa w Europie. Znaczenie niezależnego sądownictwa”. Która odbyła się 25 czerwca 2020 r. Było to wspólne przedsięwzięcie Niemieckiego Instytutu

Praw Człowieka, Miasta Brema, Poznańskiego Centrum Praw Człowieka i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wyrazem stałego zainteresowania sytuacją w polskim sądownictwie, która był udział zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich Macieja Taborowskiego oraz przedstawiciela Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w kolejnych rozprawach w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu 6 lipca 2020 r. i 22 września 2020 r.

Od 2008 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wykonuje funkcje Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur zgodnie z postanowieniami ratyfikowanego przez Polskę Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT).

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur utrzymują stałe kontakty z partnerskimi instytucjami realizującymi zadania KMP w innych państwach i uczestniczą w konferencjach, warsztatach lub spotkaniach eksperckich dotyczących tej tematyki. Z międzynarodowych wydarzeń warto odnotować udział przedstawiciela Krajowego Mechanizmu Prewencji w konferencji zorganizowanej przez włoskiego odpowiednika w Rzymie w dniach 17-18 lutego 2020 r.

Z innych przedsięwzięć międzynarodowych na tym polu należy odnotować webinarium zorganizowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich dnia 16 czerwca 2020 r. wspólnie z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE/ODIHR, fundacją „*Omega Research Foundation*” i Uniwersytetem Exeter nt. wykorzystania broni elektrycznej w polskim systemie penitencjarnym.

Z kolei o wpływie pandemii COVID-19 na funkcjonowanie Ombudsmanów do spraw wojskowych dyskutowali uczestnicy 12. Międzynarodowej Konferencji Instytucji Ombudsmanskich ds. Sił Zbrojnych zorganizowanej online w dniach 26-30 października 2020 r. Cyklicznie organizowane od kilkunastu lat konferencje stanowią najważniejsze forum poświęcone tematyce ochrony praw żołnierzy i personelu cywilnego, w którym udział biorą Ombudsmani ds. wojskowych, przedstawiciele innych instytucji monitorujących przestrzeganie praw człowieka oraz organizacji, w gestii których leży szeroko rozumiana demokratyczna kontrola nad siłami zbrojnymi. W obradach, w których wziął udział przedstawiciel Rzecznika omawiano społeczne skutki wywołane pandemią, zwiększony zakres zaangażowania sił zbrojnych w wielu państwach w niesieniu pomocy ofiarom pandemii i pomoc władzom lokalnym w najtrudniejszych sytuacjach kryzysowych. Tegoroczne obrady miały więc szczególny wymiar dla instytucji

powołanych do ochrony praw żołnierzy i funkcjonariuszy służb mundurowych, a wymiana poglądów w tej nadzwyczajnej sytuacji okazała się niezwykle pożyteczna.

W 2020 r., podobnie jak w latach ubiegłych, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich było miejscem wielu spotkań z udziałem przedstawicieli zagranicznych instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka, organizacji międzynarodowych, instytucji Unii Europejskiej oraz przedstawicieli placówek dyplomatycznych akredytowanych w Polsce.

Z szeregu spotkań warto wymienić spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich z delegacją Komisji Weneckiej 10 stycznia 2020 r., którego wiodącym tematem były zmiany w regulacjach ustawowych w odniesieniu do ustroju sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Stan przestrzegania standardów państwa demokratycznego i działania Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do udokumentowanych przypadków naruszeń praw człowieka w Polsce były tematami wizyty w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich 28 stycznia 2020 r. Wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Very Jourovej.

3 lutego 2020 r. odbyły się rozmowy Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Spraw Europejskich i Zagranicznych Republiki Francuskiej, podczas których omawiano kwestie zagrożeń dla zasady praworządności i aktualną sytuację władzy sądowniczej w Polsce.

Status Rzecznika Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym oraz jego działalność ustawowa cieszyła się zainteresowaniem młodych prawników z Sądu Najwyższego Niemiec, którzy od kilku lat regularnie do programu wizyt studyjnych w Polsce włączają rozmowy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. W tym roku delegacja odwiedziła biuro RPO 24 lutego 2020 r.

Wzorem lat ubiegłych Rzecznik Praw Obywatelskich odbył wiele spotkań z członkami korpusu dyplomatycznego akredytowanego w Polsce, głównie z dyplomatami przedstawicielstw z państw Unii Europejskiej, Europy Wschodniej i Stanów Zjednoczonych zainteresowanych działalnością Rzecznika Praw Obywatelskich.

W kontekście fali protestów obywatelskich po wyborach prezydenckich na Białorusi niezwykle ważną była wizyta 10 września 2020 r. w Biurze RPO Swiatłany Cichanouskiej, białoruskiej działaczki politycznej, kandydatki w wyborach prezydenckich w 2020 r. na Białorusi.

CZĘŚĆ IV – Załączniki

Dane informacyjno-statystyczne

Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r.

Wpływ do Biura RPO	2020 01.01-31.12
Wpływ ogółem	72 428
Sprawy nowe	31 100
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	16 375

W 2020 roku w Biurze RPO przyjęto 1 166 interesantów oraz przeprowadzono 38 289 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

Wykres 1. Wpływ do Biura RPO w latach 1988 - 2020

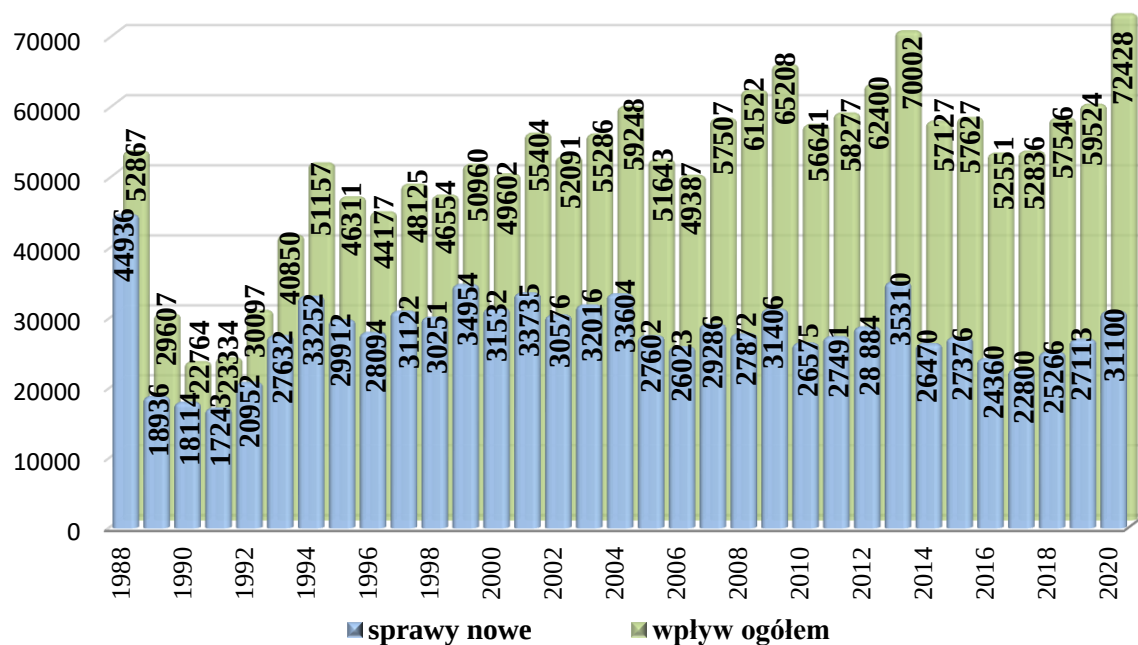


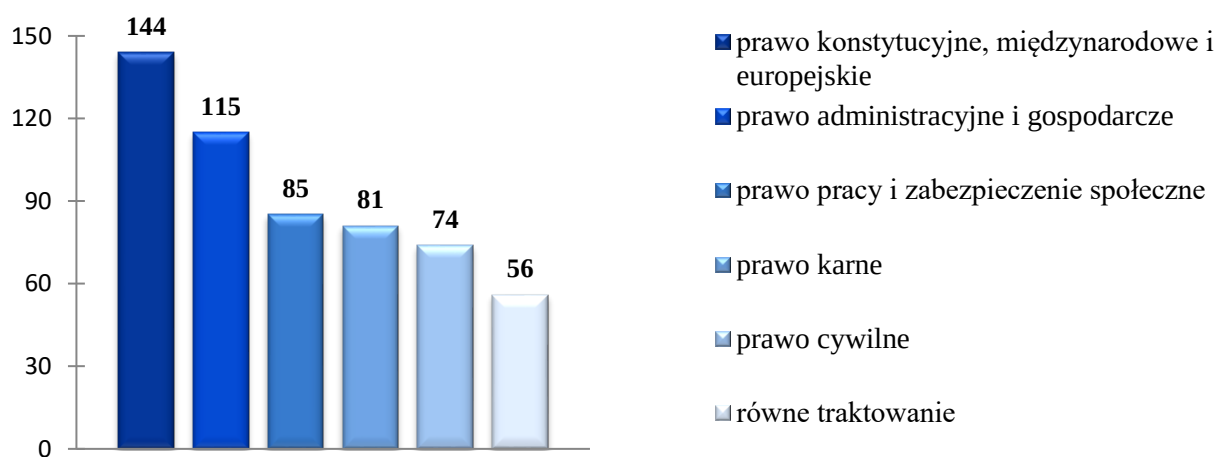
Tabela 2. Działania prawne RPO w 2020 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:	Rok 2020
wystąpień problemowych - w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	349 145
wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	1
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	13
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	5
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	8
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	2
zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	4
skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego	24
kasacji w sprawach karnych	43
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	2
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	13
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	35
przystąpienie do postępowania sądowego	45
przystąpienie do postępowania administracyjnego	26
przystąpienie w postępowaniach przed sądami międzynarodowymi	13
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	3
żądań wszczęcia postępowania cywilnego	29
Razem	615

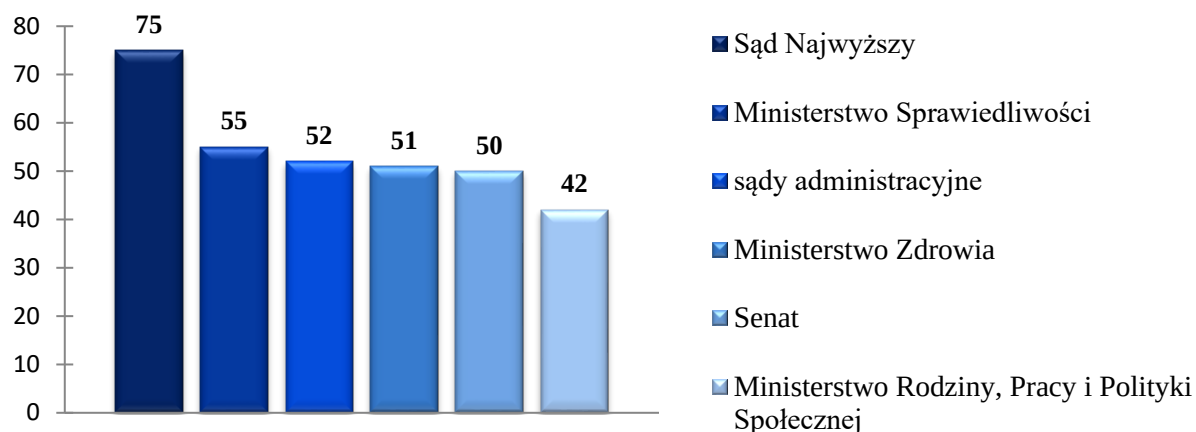
Tabela 3. Problematyka prawna 615 wystąpień o charakterze ogólnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2020 r.

Problematyka wystąpień ogólnych	Liczba	Udział procentowy
prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego	144	23,4
prawa administracyjnego i gospodarczego	115	18,7
prawa pracy i zabezpieczenia społecznego	85	13,8
prawa karnego	81	13,2
prawa cywilnego	74	12,0
równego traktowania	56	9,1

Wykres 2. Rozkład problematyki w wystąpieniach ogólnych



Wykres 3. Główni adresaci wystąpień Rzecznika

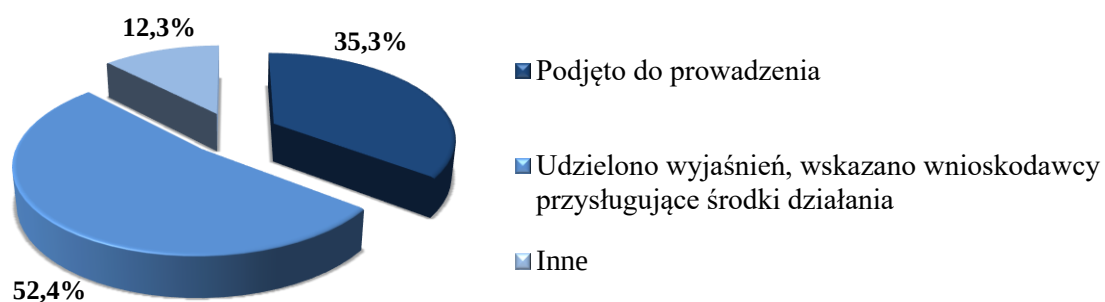


W okresie objętym Informacją rozpatrzono 36 051 spraw, w tym:

Tabela 4. Sprawy rozpatrzone w 2020 r.

Liczba w sprawie rozpoznanej w 2019 r.				
	Sposób rozpatrzenia sprawy		Liczba	%
1	2		3	4
Podjęto do prowadzenia	1	Razem	12 737	35,3
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	9 505 852	26,4
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	3 232	8,9
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	Razem	18 884	52,4
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	18 884	52,4
Inne	6	Razem	4 430	12,3
	7	przekazano wnioszek wg. właściwości	784	2,2
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1 633	4,5
	9	nie podjęto ⁹⁶⁰	2 013	5,6
Razem			36 051	100,0

⁹⁶⁰ Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

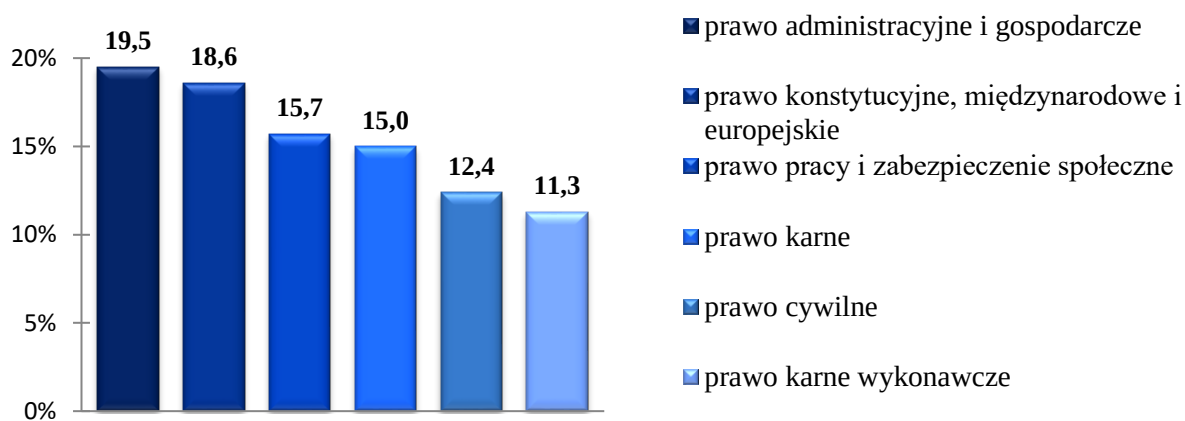
Wykres 4. Sposób rozpatrzenia spraw w 2020 r.**Tabela 5. Problematyka prawna 36 051 spraw rozpatrzonych**

Problematyka spraw rozpatrzonych	Liczba	Udział procentowy
prawo konstytucyjne i międzynarodowe	7 623	21,2
prawo karne	7 094	19,7
prawo administracyjne i gospodarcze	5 818	16,1
prawo cywilne	4 691	13,0
prawo karne wykonawcze	4 320	12,0
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	4 049	11,2
inne	2 456	6,8

Tabela 6. Problematyka prawna 12 737 spraw podjętych do prowadzenia

Problematyka spraw podjętych	Liczba	Udział procentowy
prawo administracyjne i gospodarcze	2 487	19,5
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	2 375	18,6
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1 995	15,7
prawo karne	1 913	15,0
prawo cywilne	1 579	12,4
prawo karne wykonawcze	1 440	11,3
inne	948	7,5

Wykres 5. Przedmiotowy rozkład spraw podjętych



Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	Razem	3 419	32,4
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1 518	14,4
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1 901	18,0

Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem	1 156	10,9
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	523	5,0
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	633	5,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem	5 994	56,7
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4 804	45,5
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1 114	10,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	76	0,7
Razem			10 569	100,0

Wykres 6. Zakończenie spraw podjętych

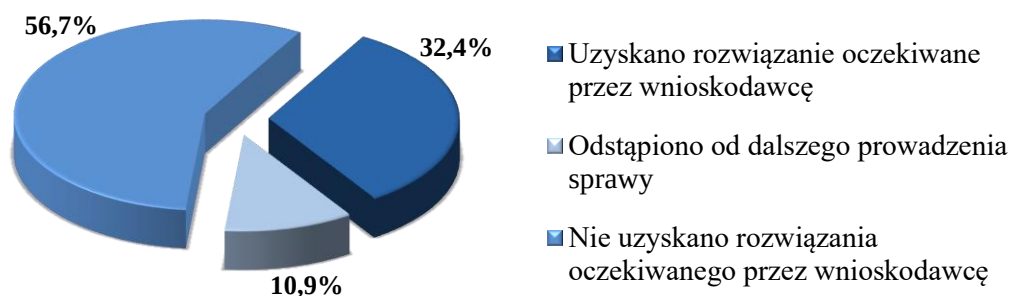


Tabela 7. Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2020 r.

Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	7 365	23,7
prawo karne	5 400	17,4
prawo karne wykonawcze	3 684	11,8
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3 431	11,0
prawo cywilne	3 612	11,6
prawo administracyjne i gospodarcze	5 833	18,7
równe traktowanie	1 046	3,4
Krajowy Mechanizm Prewencji	57	0,2
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	402	1,3
inne	270	0,9
Razem	31 100	100,0

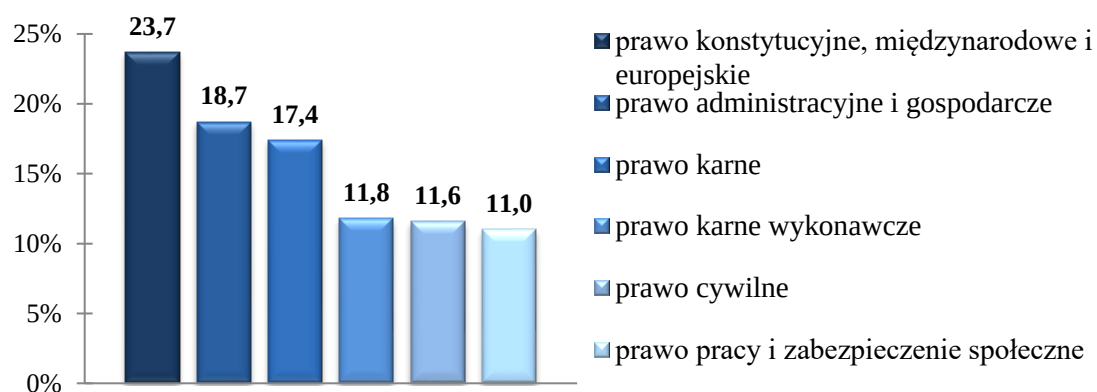
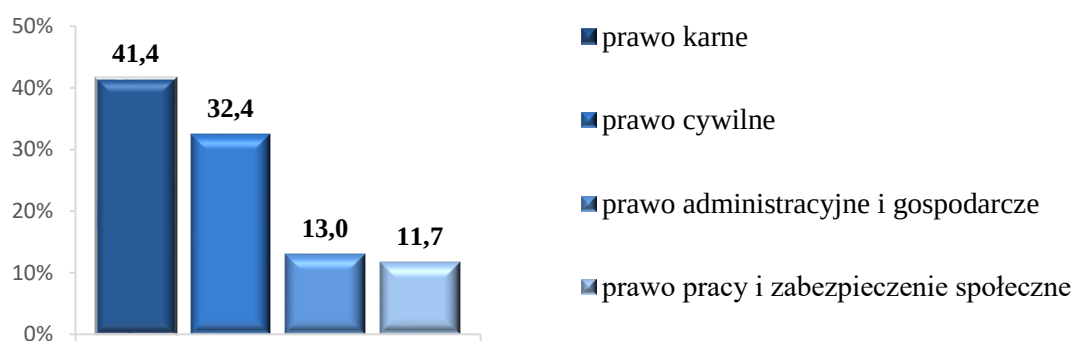
Wykres 7. Główne problematyki spraw nowych w 2020 r.

Tabela 8. Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich

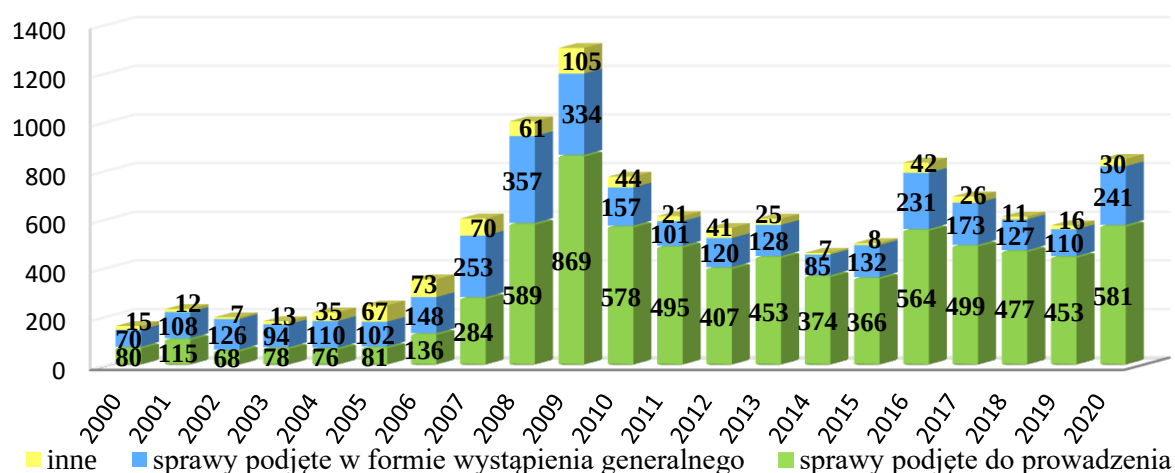
(według właściwości zespołów merytorycznych).

Problematyka	2020
prawo karne	851
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	240
prawo cywilne	666
prawo administracyjne i gospodarcze	267
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	22
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	3
inne	5
Razem	2 054

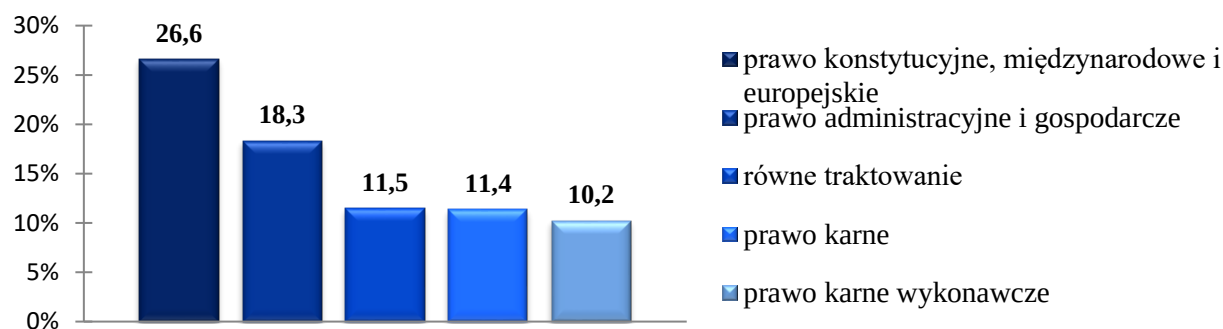
Wykres 8. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych



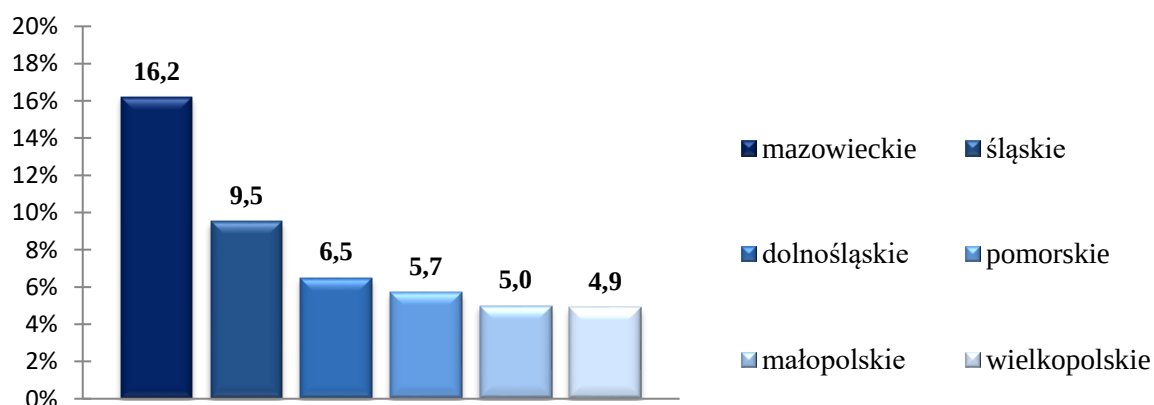
Wykres 9. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika



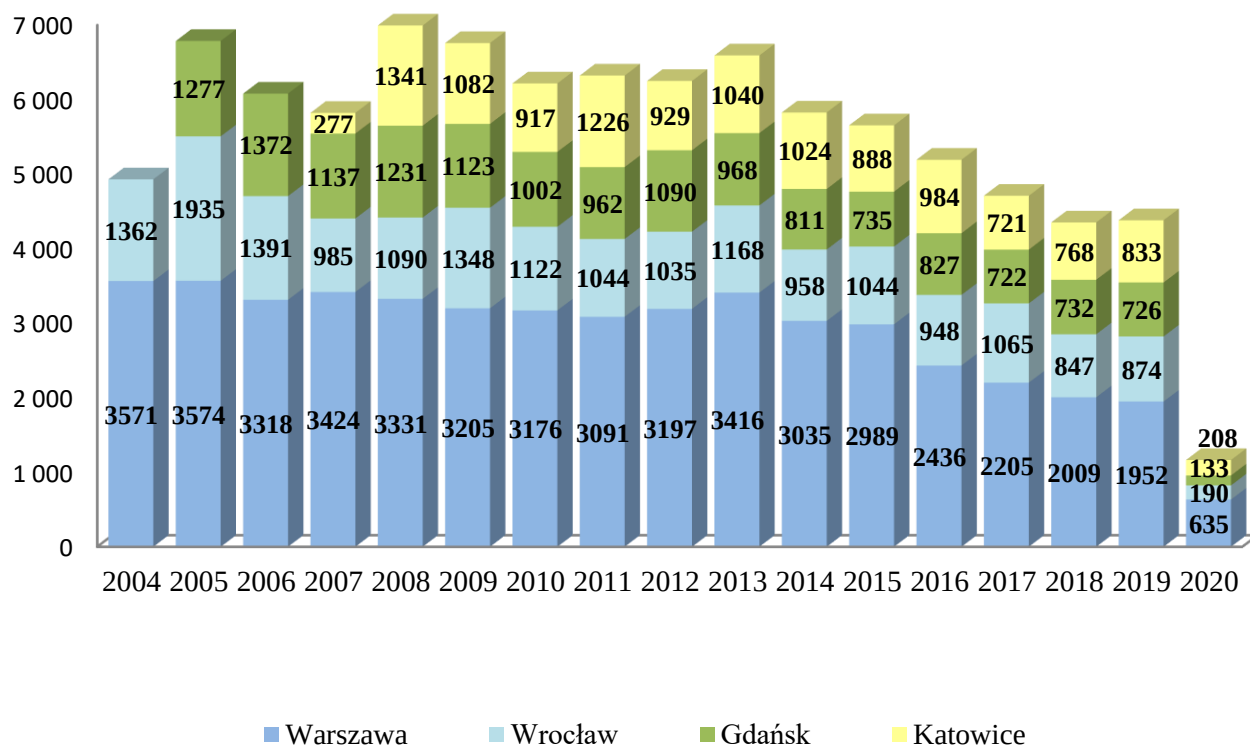
Wykres 10. Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika



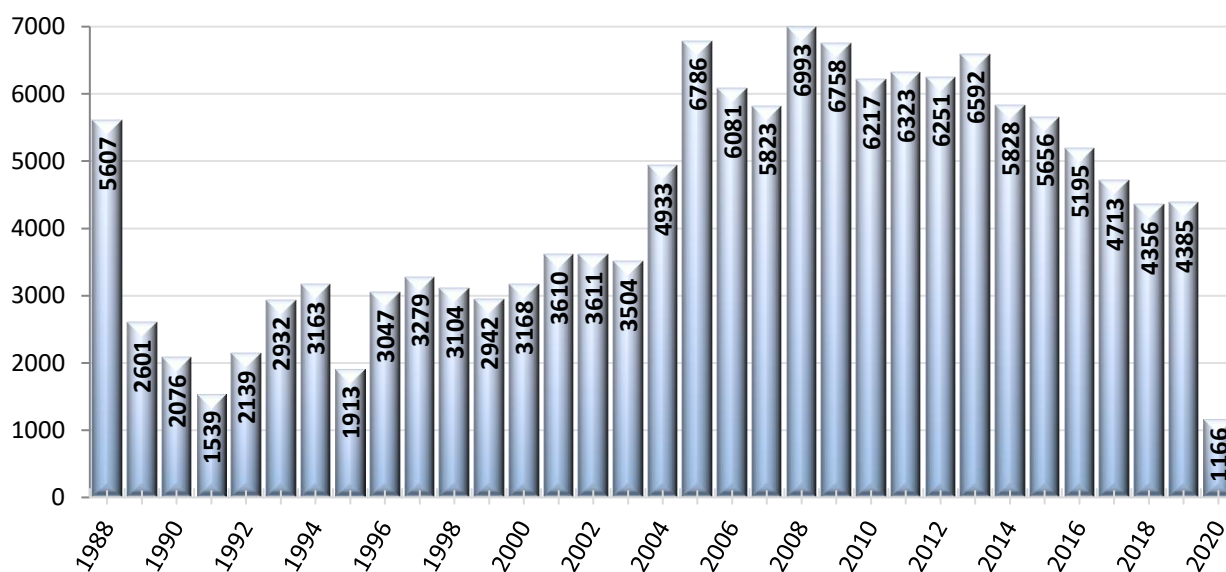
Wykres 11. Wpływy spraw nowych z poszczególnych województw



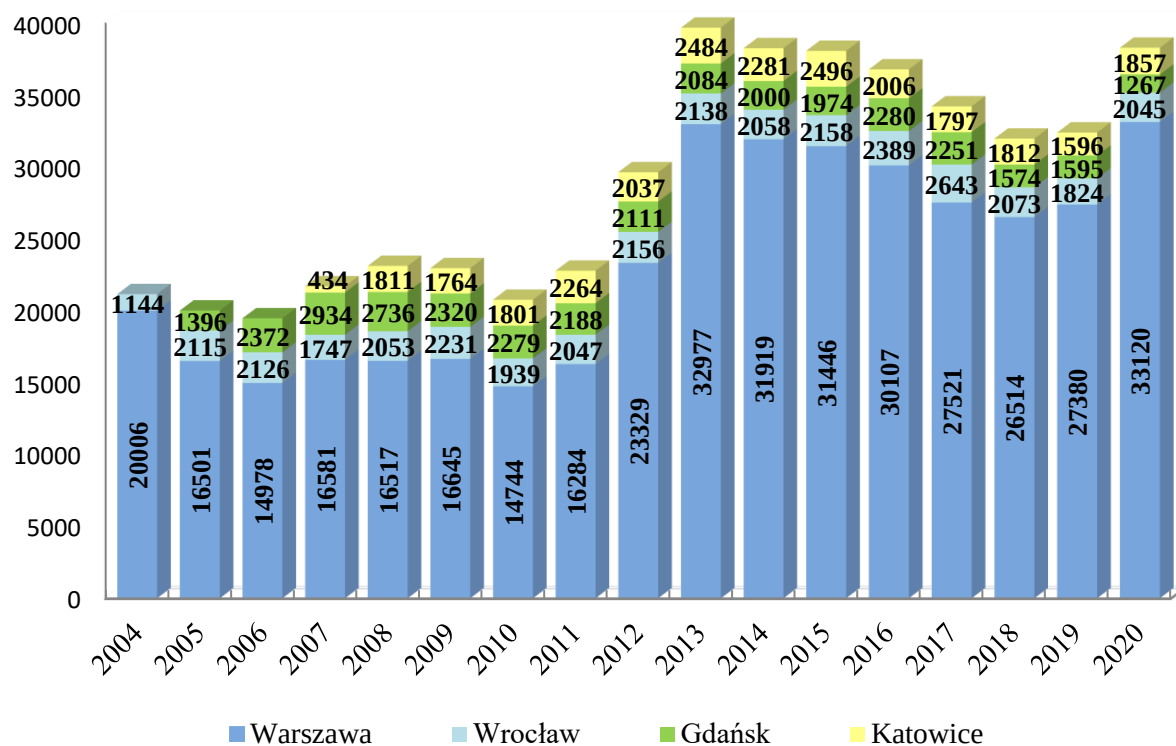
Wykres 12. Przyjęcia interesantów 2004-2020



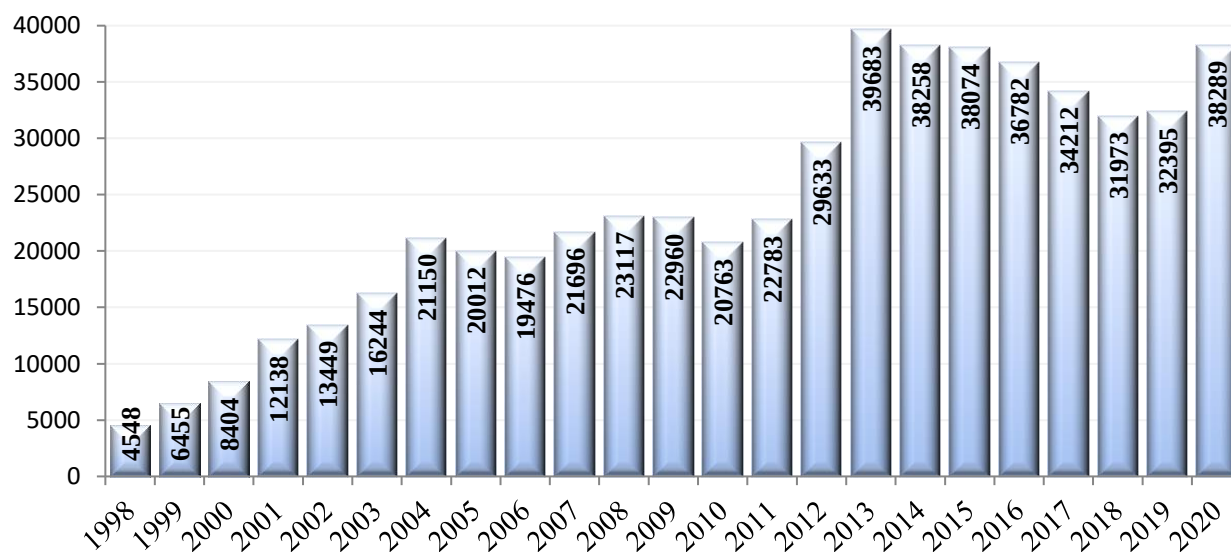
Wykres 13. Przyjęcia interesantów w latach 1988-2020



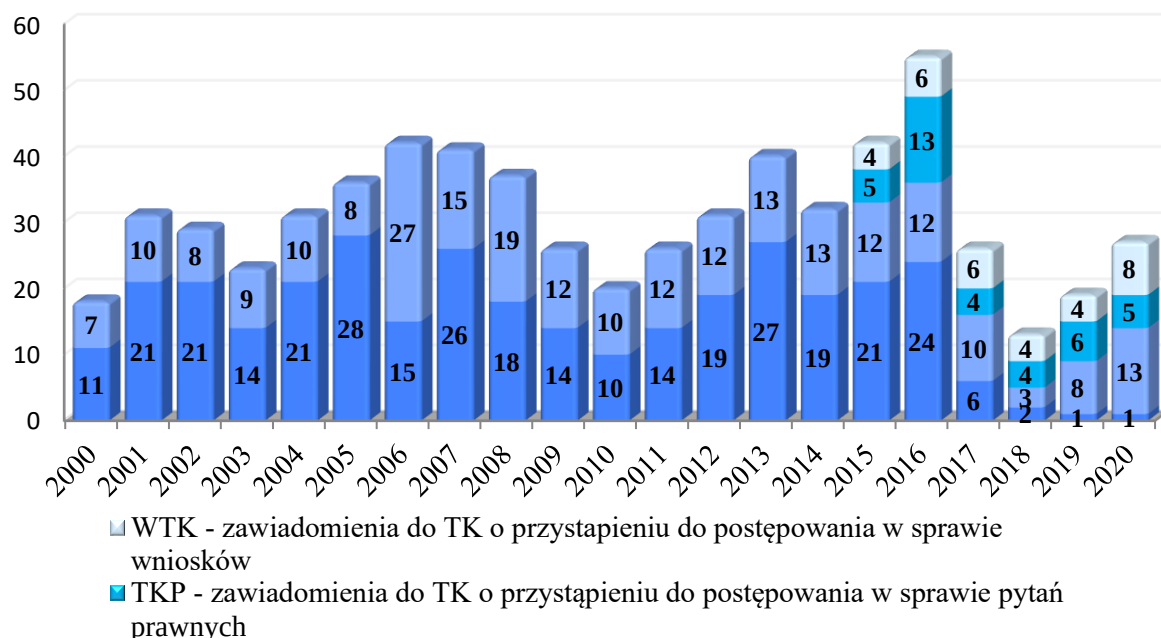
Wykres 14. Porady udzielane telefonicznie 2004-2020



Wykres 15. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998-2020

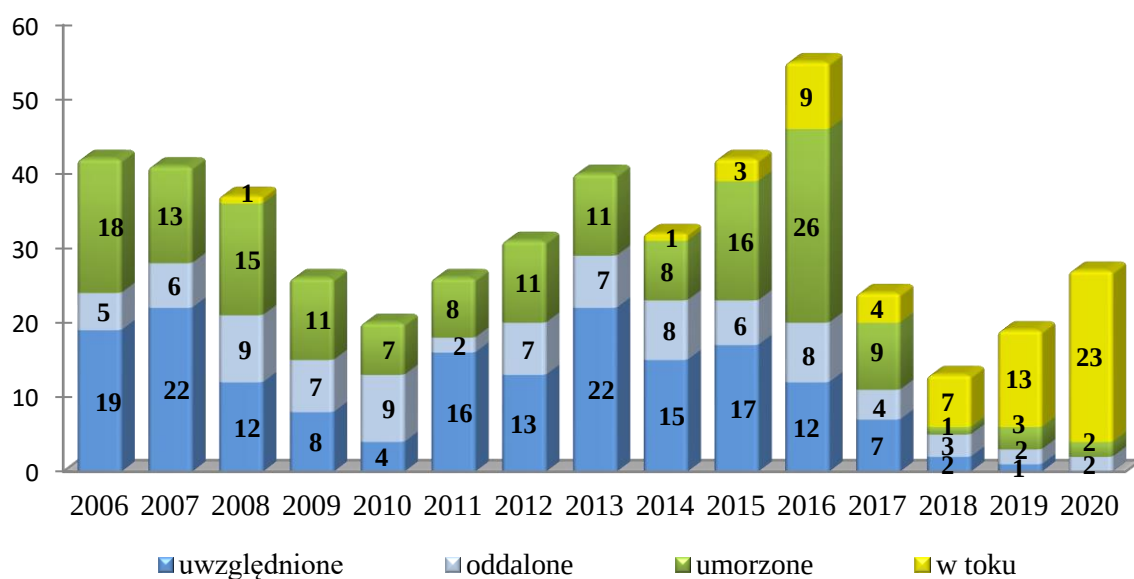


Wykres 16. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik



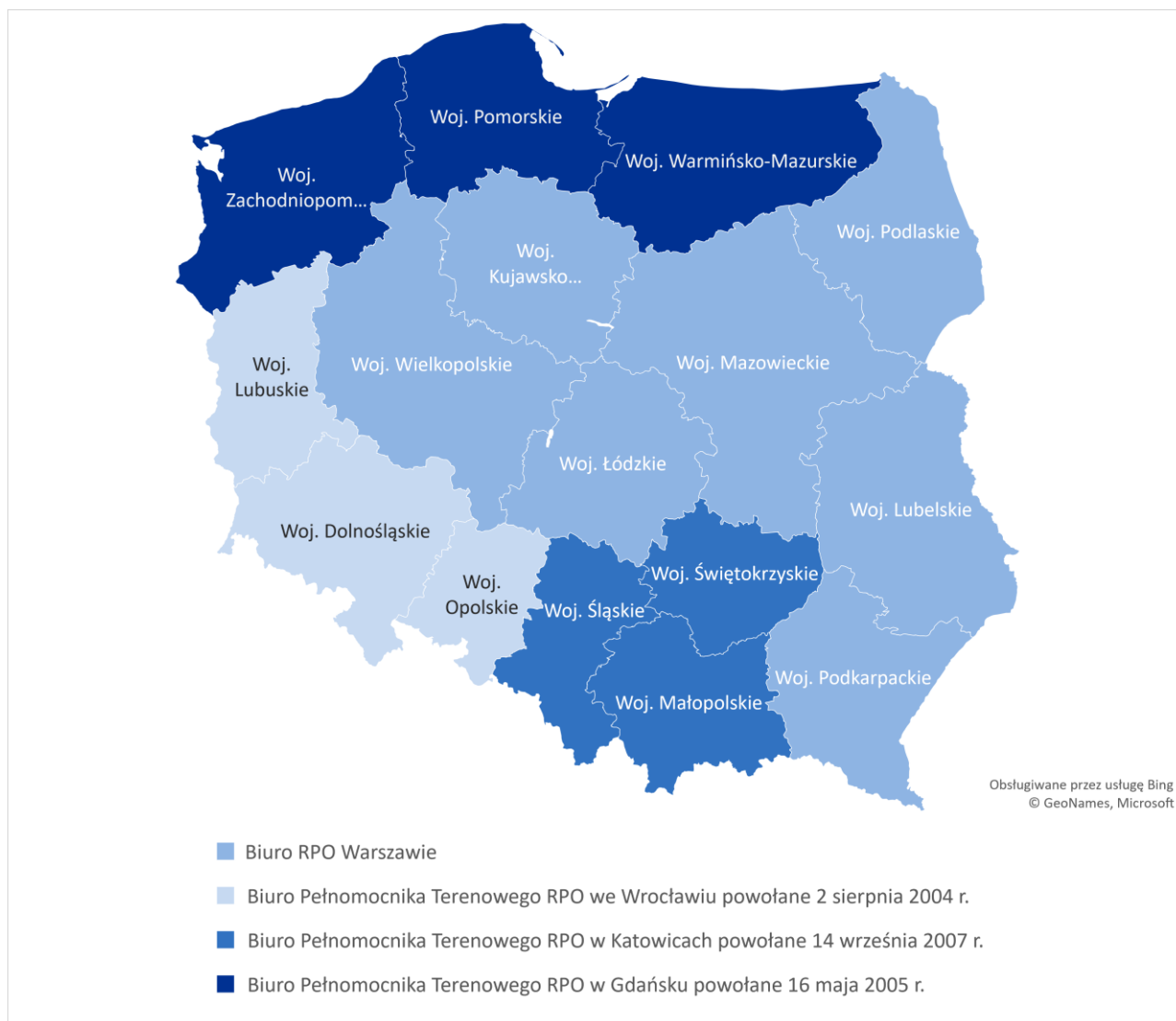
Wykres 17. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski

o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik⁹⁶¹



⁹⁶¹ Wykres pokazuje jaki jest stan na dzień 31 grudnia 2020 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

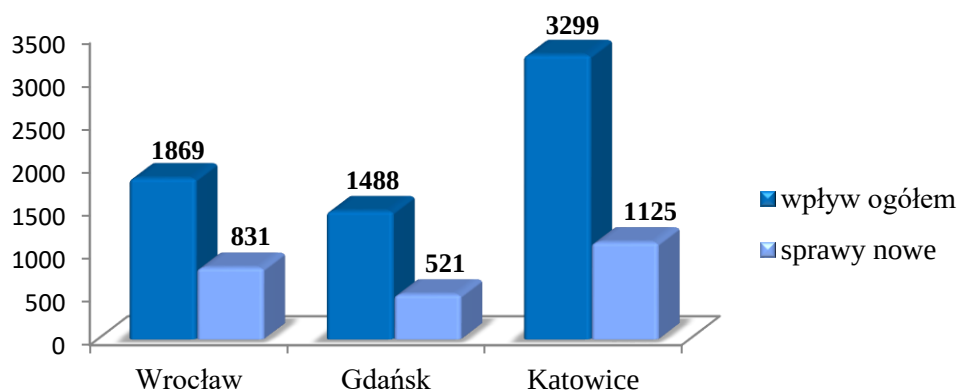


Tabela 9. Przedmiot nowych spraw w biurach pełnomocników terenowych

Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo administracyjne i gospodarcze	715	28,9
prawo cywilne	465	18,8
prawo karne wykonawcze	415	16,7
prawo karne	322	13,0
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	232	9,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	225	9,1
równe traktowanie	86	3,5
inne	17	0,7

Wykres 19. Problematyki wiodące w biurach pełnomocników terenowych

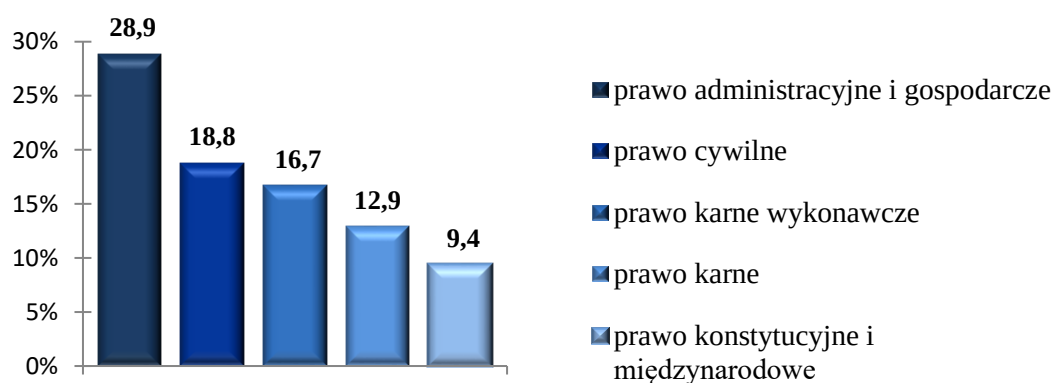
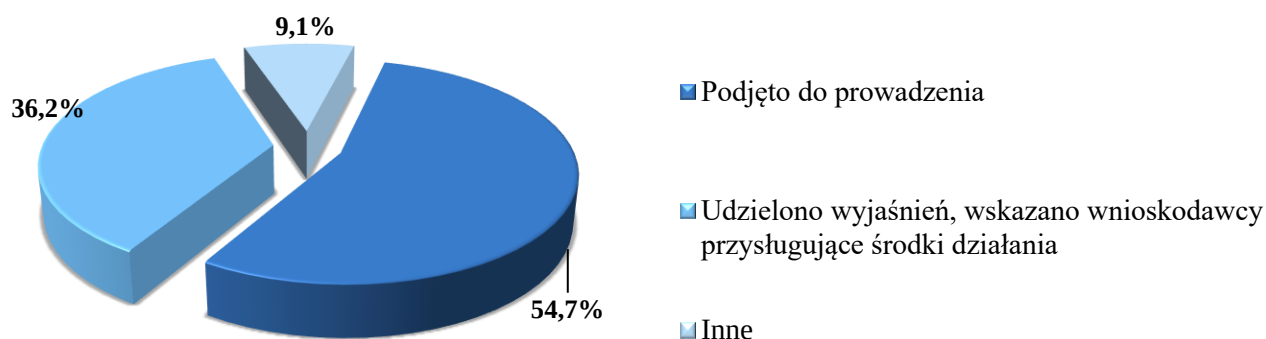


Tabela 10. Sposób rozpatrzenia 3 026 spraw podjętych w biurach pełnomocników terenowych

Sposób rozpatrzenia	Liczba	Udział procentowy
podjęto do prowadzenia	1 656	54,7
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1 096	36,2
przekazano wniosek wg właściwości	32	1,1
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	126	4,2
nie podjęto ⁹⁶²	116	3,8

Wykres 20. Rozpatrzenie spraw w biurach pełnomocników terenowych

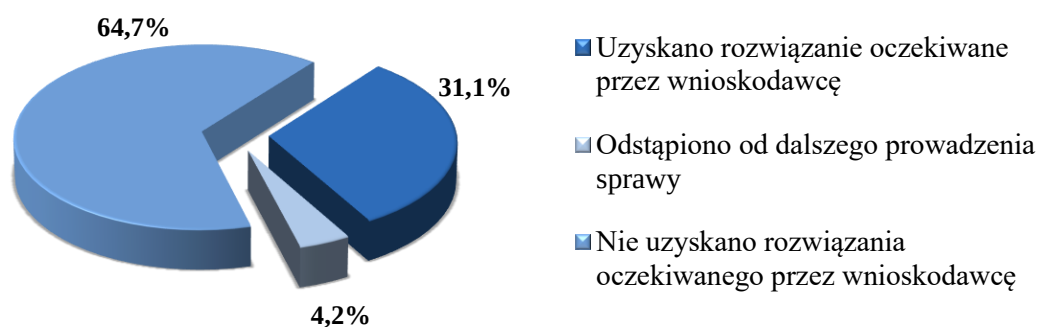


⁹⁶² Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści

Tabela 11. Efekty i sposoby zakończenia 1 208 spraw podjętych w 2020 r. i latach poprzednich w biurach pełnomocników terenowych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania		Liczba	%
1	2		3	4
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	Razem (2+3)	376	31,1
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	248	20,5
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	128	10,6
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	51	4,2
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	20	1,7
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	31	2,5
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	Razem (8+9+10)	781	64,7
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	765	63,3
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	6	0,5
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	10	0,9
Razem			1 208	100,0

Wykres 21. Sposób zakończenia spraw podjętych w biurach pełnomocników terenowych



Wizyty i spotkania w kraju

Tabela 12. Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w miejscach detencji

1.	Areszt Śledczy Warszawa– Białoleka – badanie prewencyjne.	03-05.02.2020 r.
2.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji VI Warszawa – Praga Północ – badanie prewencyjne.	06.02.2020 r.
3.	Placówka Całodobowej Opieki Pielęgniarskiej Domu Opieki Ariadna w Milanówku – badanie prewencyjne.	10.02.2020 r.
4.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Rejonowej Policji Warszawa IV – Bemowo – badanie prewencyjne.	13.02.2020 r.
5.	Placówka Całodobowej Opieki – Dom Seniora „Leśne Zacisze” w Kliczkowie – badanie prewencyjne.	17-18.02.2020 r.
6.	Placówka Całodobowej Opieki – Dom Pogodnej Starości „Oaza” w Kraśniku Górnym – badanie prewencyjne.	19-20.02.2020 r.
7.	Stołeczny Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych (Izba Wytrzeźwień) w Warszawie – badanie prewencyjne.	02-03.2020 r.
8.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Stołecznej Policji w Warszawie. Wizytacja tematyczna – sprawdzenie stopnia realizacji zaleceń CPT, (przedstawionych polskim władzom w raporcie z wizyty w 2017 r. i SPT w lipcu 2018 r.) – badanie prewencyjne.	04.03.2020 r.
9.	Areszt Śledczy w Łodzi – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	05–07.05.2020 r.
10.	Areszt Śledczy Warszawa-Białoleka – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	06–08.05.2020 r.
11.	Zakład Karny w Potulicach – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	12–13.05.2020 r.
12.	Zakład Karny w Chełmie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	14–15, 18.05.2020 r.
13.	Zakład Karny w Krzywańcu – rozmowy przez Skype’a z kobietami pozbawionymi wolności, badanie prewencyjne.	19–20.05.2020 r.
14.	Zakład Karny Nr 1 w Grudziądzu – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	19–20.05.2020 r.
15.	Areszt Śledczy w Krakowie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	27.05, 03.06.2020 r.
16.	Areszt Śledczy we Wrocławiu – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	27–29.05.2020 r.
17.	Zakład Karny w Sztumie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	28–29.05.2020 r.
18.	Zakład Karny w Jastrzębiu Zdroju – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	02–03.06.2020 r.
19.	Areszt Śledczy w Białymstoku – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	02–05.06.2020 r.
20.	Zakład Karny w Rzeszowie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	04–05, 08–09.06.2020 r.
21.	Zakład Karny w Nysie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	08, 10.06.2020 r.
22.	Zakład Karny w Czarnem – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	09–10, 15, 17.06.2020 r.
23.	Areszt Śledczy w Międzyrzeczu – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	15.06.2020 r.
24.	Zakład Karny w Barczewie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a, badanie prewencyjne.	24–26.06.2020 r.
25.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Czaplinku – rozmowy z nieletnimi przez Skype’a – badanie prewencyjne.	01.07.2020 r.
26.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Mszanie Dolnej – rozmowy z nieletnimi przez Skype’a – badanie prewencyjne.	01-02.07.2020 r.
27.	Zakład Karny w Głogowie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a – badanie prewencyjne.	16-17.07.2020 r.

28.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Łobżenicy – rozmowy z nieletnimi przez Skype’a – badanie przewencyjne.	21.07.2020 r.
29.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Renicach – rozmowy z nieletnimi przez Skype’a – badanie przewencyjne.	21-24.07.2020 r.
30.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Piasecznie – badanie realizacji zaleceń SPT przedstawionych w raportach dla polskiego rządu, po wizytacji w lipcu 2018 r.	04.08.2020 r.
31.	Zakład Karny w Bydgoszczy Fordonie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a – badanie przewencyjne.	05-06.08.2020 r.
32.	Zakład Karny w Czerwonym Borze – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a – badanie przewencyjne.	12-14.08, 17.08.2020 r.
33.	Zakład Karny w Łupkowie – rozmowy z osadzonymi przez Skype’a – badanie przewencyjne.	07.08, 11.08, 13.08.2020 r.
34.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych w Warszawie IV przy KRP – wizytacja po zatrzymaniach osób na Krakowskim Przedmieściu 07.08.2020 – badania przewencyjne.	08.08.2020 r.
35.	Spotkanie przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z zatrzymanymi w związku z wydarzeniami, do których doszło 07.08.2020 r. w Warszawie po aresztowaniu aktywistki grupy „Stop Bzduram”. Warszawa.	08.08.2020 r.
36.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa II – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób na Krakowskim Przedmieściu 07.08.2020.	08.08.2020 r.
37.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KSP Warszawa – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób na Krakowskim Przedmieściu 07.08.2020.	08.08.2020 r.
38.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa VI – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób na Krakowskim Przedmieściu 07.08.2020.	08.08.2020 r.
39.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Nr 3 w Łodzi – rozmowy z nieletnimi przez Skype’a – badanie przewencyjne.	19.08.2020 r.
40.	Areszt Śledczy Warszawa-Służewiec – badanie przewencyjne.	09-11.09.2020 r.
41.	Zakład Karny i Oddział Zewnętrzny w Zabłociu i Białej Podlaskiej – badanie przewencyjne.	16-18.09.2020 r.
42.	Zakład Poprawczy w Białymstoku – badanie przewencyjne.	23-25.09.2020 r.
43.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Lesznowoli – badanie przewencyjne.	07-09.10.2020 r.
44.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Łańcucie rozmowy z nieletnimi przez skypa – badanie przewencyjne.	15-16, 19- 21.10.2020 r.
45.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Mrowinach rozmowy z nieletnimi przez skypa – badanie przewencyjne.	16, 19- 22.10.2020 r.
46.	Komisariat Policji Warszawa V – badanie przewencyjne.	23.10.2020 r.
47.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa IV – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK.	23.10.2020r.
48.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KSP Warszawa – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK.	23.10.2020 r.
49.	Komisariat Policji Warszawa V – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK.	24.10.2020 r.
50.	Komisariat Policji Warszawa I – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK.	25.10.2020 r.
51.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KMP w Ostrołęce – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK	27.10.2020 r.
52.	Komenda Rejonowa Policji Warszawa I badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich zatrzymanych po protestach 26 października 2020 r. w Warszawie – badanie przewencyjne.	27.10.2020 r.
53.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa IV – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK.	31.10.2020 r.
54.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa VII – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK.	31.10.2020 r.
55.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KSP Warszawa- wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK.	31.10.2020 r.
56.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa II – wizytacja ad hoc po zatrzymaniach osób w związku z protestami po wyroku TK.	31.10.2020 r.

57.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa VI – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z protestami po wyroku TK.	31.10.2020 r.
58.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Piasecznie – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z protestami po wyroku TK.	31.10.2020 r.
59.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa VI – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z protestami po wyroku TK.	10.11.2020 r.
60.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa IV – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z Marszem Niepodległości.	12.11.2020 r.
61.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KSP Warszawa – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z Marszem Niepodległości.	12.11.2020 r.
62.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa I – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z Marszem Niepodległości.	12.11.2020 r.
63.	Komisariat Policji Warszawa I- wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z Marszem Niepodległości.	12.11.2020 r.
64.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa VI – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z Marszem Niepodległości.	12.11.2020 r.
65.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa VII – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z Marszem Niepodległości.	12.11.2020 r.
66.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa IV – wizytacja ad hoc w związku manifestacją Strajku Kobiet – badanie przewencyjne.	19.11.2020 r.
67.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KSP Warszawa – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z protestami po wyroku TK.	19.11.2020 r.
68.	Komisariat Policji Warszawa I – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z protestami po wyroku TK.	19.11.2020 r.
69.	Komisariat Policji Warszawa II – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób w związku z protestami po wyroku TK.	19.11.2020 r.
70.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Piasecznie – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób protestujących pod SO w Warszawie 19.11.2020 r.	20.11.2020 r.
71.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Legionowie – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób protestujących pod SO w Warszawie 19.11.2020 r.	20.11.2020 r.
72.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Grodzisku Mazowieckim – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób protestujących pod SO w Warszawie 19.11.2020 r.	20.11.2020 r.
73.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KRP Warszawa VI – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób protestujących pod SO w Warszawie 19.11.2020 r.	20.11.2020 r.
74.	Komisariat Policji Warszawa I – wizytacja ad hoc po zatrzymaniu osób protestujących pod MEN 23.11.2020 r.	23.11.2020 r.

Tabela 13. Jednostki wojskowe, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, izby celne, Policja oraz areszty śledcze i zakłady karne – kontrola przestrzegania praw i wolności żołnierzy i funkcjonariuszy

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z pracownikami Zakładu Karnego i osadzonymi w Nowogardzie. Nowogard.	13.01.2020 r.
2.	1. Pułk Saperów w Brzegu – kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy i słuchaczy Centrum Szkolenia Wojsk Inżynierskich i Chemicznych oraz kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.	22.01.2020 r.

Tabela 14. Szpitale – badanie przestrzegania praw pacjentów i personelu medycznego

1.	Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Starogardzie Gdańskim oraz Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej – badanie stanu przestrzegania praw pacjentów.	23-24.01.2020 r.

Tabela 15. Areszty śledcze, policyjne izby zatrzymań, izby wytrzeźwień i zakłady karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności

1.	Zakład Karny w Czarne – badanie stanu przestrzegania praw obywatelskich osadzonych.	24-26.02.2020 r.
2.	Wizyta Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Areszcie Śledczym Warszawa-Białołęka – badanie stanu przestrzegania praw osadzonych.	06.03.2020 r.

Tabela 16. Wyjazdy terenowe – przyjmowanie skarg obywateli w terenie

1.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Poznań przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	07-08.01.2020 r.
2.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Koszalin przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	09.01.2020 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach spotkań regionalnych: - spotkanie z mieszkańcami Goleniowa,	12.01.2020 r.
	- spotkanie w Zakładzie Karnym w Nowogardzie,	13.01.2020 r.
	- spotkanie w Szkole Biznesu w Gryficach,	14.01.2020 r.
	- spotkanie z mieszkańcami Bytowa,	15.01.2020 r.
	- spotkanie z Myśliborską Radą Seniorów,	
	- spotkanie z mieszkańcami Kamienia Pomorskiego,	
	- spotkanie z mieszkańcami Gdańska.	
4.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	13.01.2020 r.
5.	Przyjęcia interesantów w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	17.01.2020 r.
6.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracownika Biura PT RPO w Gdańsku.	27-28.01.2020 r.
7.	Przyjęcia interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.01.2020 r.
8.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	30.01.2020 r.
9.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	31.01.2020 r.
10.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Wałbrzych przez pracowników Biura PT RPO we Wrocławiu.	10.02.2020 r.
11.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Słupsk przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	13.02.2020 r.
12.	Przyjęcia interesantów w kujawsko-pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy przez pracowników Biura PT RPO w Gdańsku.	21.02.2020 r.
13.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Szczecin przez pracowników Biura RPO w Warszawie.	24-25.02.2020 r.
14.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	27.02.2020 r.
15.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Częstochowa przez pracowników Biura PT RPO w Katowicach.	27.02.2020 r.
16.	Przyjęcia interesantów w Urzędzie Miasta Lublin przez pracownika Biura RPO w Warszawie.	28.02.2020 r.
17.	Spotkanie online Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w ramach Namiotu Rzecznika Praw Obywatelskich na 26. Pol'and'Rock Festival. Prowadzenie debaty nt. „Problemy systemowe w Ochronie Zdrowia”. Namiot online Rzecznika Praw Obywatelskich na 26. Pol'and'Rock Festival. Debaty nt.: - „Nie możemy się przyzwyczajać”; - „Sytuacja uchodźców w Polsce. Jak możesz się zaangażować?”; - „Po obu stronach trzeba próbować przezwyciężyć pogardę” – Marian Turski w wirtualnym namiocie RPO; - „Młodzież LGBT+ Jak stanąć po Waszej stronie?”.	30-31.07.2020 r.

Tabela 17. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO

1.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami stowarzyszeń sędziowskich, Stowarzyszeniem Sędziów Polskich Iustitia i Stowarzyszeniem Sędziów Themis. Biuro RPO. Warszawa.	07.01.2020 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z uczniami cieszyńskiego Liceum Ogólnokształcącego Towarzystwa Ewangelickiego. Cieszyn.	10.01.2020 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mieszkańcami oraz przedstawicielami środowiska kaszubskiego, ukraińskiego, przedsiębiorcami i młodzieżą w Bytowie. Bytów.	14.01.2020 r.
4.	Spotkanie z seniorami Uniwersytetu Trzeciego Wieku dotyczące modelu wsparcia osób starszych w miejscu zamieszkania oraz kompetencji RPO. Żyrardów.	15.01.2020 r.
5.	Spotkanie z młodzieżą, ngo's, oraz władzami samorządowymi Szamotuł. Szamotuły.	15-17.01.2020 r.
6.	Spotkanie z Biskupem Płockim oraz kapłanem KOZZD w sprawie posług religijnych świadczonych pacjentom Ośrodka w Gostyninie. Płock.	28.01.2020 r.
7.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z sędziami Sądu Rejonowego w Gostyninie w sprawie problemów ze stosowaniem ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. Gostynin.	03.02.2020 r.
8.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Panem Bogdanem Trojankiem, przedstawicielem Królewskiej Fundacji Romów. Biuro RPO. Warszawa.	13.02.2020 r.
9.	Spotkanie nt. systemu ochrony zdrowia psychicznego w Polsce zorganizowane przez Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	25-26.02.2020 r.
10.	Spotkanie z uczestnikami Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Piasecznie. Piaseczno.	26.02.2020 r.
11.	Spotkanie z mieszkańcami Żółwina nt. „Trójmiasto Ogrodów dla Edukacji – Jak możemy zmieniać szkołę? Jak się lepiej rozumieć? Co zrobić, byśmy sobie nawzajem ufali?”. Żółwin.	27.02.2020 r.
12.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w spotkaniu nt. „Sieć Przedsiębiorczych Kobiet (Women's Entrepreneurship Network) for a fantastic event celebrating International Women's Day zorganizowanym przez Ambasadę Wielkiej Brytanii. Warszawa.	10.03.2020 r.
13.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z przedstawicielami Ministerstwa Zdrowia w sprawie Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym w Gostyninie. Warszawa.	11.03.2020 r.
14.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach Festiwalu Dwa Brzegi. Kazimierz Dolny.	04.08.2020 r.
15.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Zrzeszenia Osób Dotkniętych Skutkami Dekretu Warszawskiego „Dekretowicz”. Warszawa.	18.08.2020 r.
16.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z inicjatywy „Stowarzyszenia im. Ireneusza Ślipko na rzecz dialogu Polsko-Żydowskiego”. Warta.	22.08.2020 r.
17.	Udział w Changemakers Action Camp. Serock.	26.08.2020 r.
18.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z aktywistami i aktywistkami zaangażowanymi w obronę praworządności, organizację marszy i protestów oraz liczne akcje społeczne i obywatelskie. Warszawa.	14.09.2020 r.
19.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przewodniczącym Zarządu Głównego NSZZ Policjantów. Wręczenie odznaczeń związkowych w podziękowaniu za współpracę w obronie praw i wolności obywatelskich policjantów oraz emerytów i rencistów policyjnych Warszawa.	16.09.2020 r.
20.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w KOZZD w Gostyninie i w płockim sądzie.	24.09.2020 r.
21.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Panem Rafałem Trzaskowskim – Prezydentem m.st. Warszawy.	28.09.2020 r.
22.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z ekspertami Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego i Polskiej Fundacji Pomocy Dzieciom Niedosłyszącym-ECHO nt. „Głucho o głuchych”. Warszawa.	06.10.2020 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia”. Biuro RPO. Warszawa.	12.10.2020 r.

Tabela 18. Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, zastępczyni RPO, zastępców RPO oraz pracowników Biura RPO

1.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Nagrody im. Bolesława Prusa za rok 2018 oraz wygłoszenie laudacji w kategorii Złoty Prus dla red. Przemysława Talkowskiego zorganizowanej przez Stowarzyszenie Dziennikarzy Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa.	07.01.2020 r.
2.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium zorganizowanym przez Katedrę im. Tadeusza Mazowieckiego Uniwersytetu Warszawskiego oraz wykład prof. Marka Safjana nt. „Polska w europejskiej przestrzeni prawnej”. Warszawa.	07.01.2020 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej nt. nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Warszawa.	08.01.2020 r.
4.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji otwierającej program Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy (Active Citizens Fund – National) zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego (lider), Fundację „Pracownia Badań i Innowacji Społecznych” „Stocznia” oraz Fundację „Akademia Organizacji Obywatelskich”. Warszawa.	08.01.2020 r.
5.	Deбата nt. „#molestowa_NIE! Jak reagować na hostile environment i inne formy molestowania seksualnego?” zorganizowana przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.	08-09.01.2020 r.
6.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w Jubileuszu prof. dr. hab. Marka Safjana. Warszawa.	09.01.2020 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Demokracja, prawa człowieka i praworządność jako wyzwania dla każdego obywatela/obywatelki” zorganizowanej przez Krytykę Polityczną z cyklu wydarzeń ODWAGA. Cieszyn.	10.01.2020 r.
8.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Ochrona rodziny w ujęciu interdyscyplinarnym. Współczesne problemy i wyzwania” zorganizowana przez Uniwersytet SWPS w Warszawie. Warszawa.	10.01.2020 r.
9.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w inauguracyjnym posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu Obrony Praworządności Senatu RP. Warszawa.	14.01.2020 r.
10.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Inauguracji I roku aplikacji radcowskiej 2020. Warszawa.	16.01.2020 r.
11.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Transpłciowość w rodzinie” zorganizowanej przez Fundację Trans-Fuzja. Warszawa.	18.01.2020 r.
12.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Dyrektora Generalnej Katarzyny Jakimowicz w uroczystości wręczenia Odznaki Honorowej za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka Pani Ewie Ewart. Warszawa.	21.01.2020 r.
13.	Konferencja nt. „Press Freedom Conference” zorganizowana przez grupę medialną Ringier Axel Springer. Gdańsk.	21-22.01.2020 r.
14.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium nt. definicji „budowli” w prawie podatkowym. Biuro RPO. Warszawa.	23.01.2020 r.
15.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w oficjalnych obchodach 75. rocznicy wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego Auschwitz. Oświęcim.	27.01.2020 r.
16.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka i Dyrektora Generalnej Katarzyny Jakimowicz w uroczystościach pod Pomnikiem Bohaterów Getta w Warszawie. Warszawa.	27.01.2020 r.
17.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. „Władza sądownicza w Polsce – aktualne problemy” zorganizowanej przez Wydział Prawa i Administracji UJ, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Krakowie i Stowarzyszenie Sędziów „Iustitia”. Kraków.	28.01.2020 r.
18.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Panu Marianowi Turskiemu medalu Oficera Orderu Zasługi Wielkiego Księstwa Luksemburga z rąk Premiera Luksemburga Pana Xaviera Bettela. Warszawa.	28.01.2020 r.
19.	Konferencja inaugurująca projekt Lokalne Ośrodki Wiedzy i Edukacji na rzecz aktywizacji osób dorosłych – LOWE 2. Kraków.	29.01.2020 r.
20.	Wizytacja Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży w Zaborze.	30-31.01.2020 r.
21.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w „Forum dla Praworządności” zorganizowanym przez Polską Akademię Nauk i Polską Akademię Umiejętności. Warszawa.	31.01.2020 r.

22.	Seminarium nt. „# pamięć odnajdywana” zorganizowane przez Oświęcimski Instytut Praw Człowieka. Oświęcim.	05.02.2020 r.
23.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Kryzys psychiczny u osób działających w organizacjach pozarządowych oraz ruchach nieformalnych” zorganizowanej przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	06.02.2020 r.
24.	Seminarium naukowe nt. „Jakie powinny być standardy prowadzenia kampanii wyborczej?” zorganizowane przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika. Toruń.	06.02.2020 r.
25.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu do spraw Równouprawnienia Społeczności LGBT. Warszawa.	11.02.2020 r.
26.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości nadania alei parkowej imienia Pawła Adamowicza zorganizowanej przez Prezydenta m.st. Warszawy oraz Przewodniczącą Rady m.st. Warszawy. Warszawa.	14.02.2020 r.
27.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w seminarium podatkowym na temat definicji budowli zorganizowanym przez Biuro RPO. Warszawa.	23.01.2020 r.
28.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w IV Wykładzie Pamięci Profesora Krzysztofa Skubiszewskiego zorganizowanym przez Polską Akademię Nauk. Warszawa.	13.02.2020 r.
29.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji Ekonomicznej 2020 nt. na temat „Biznes i prawa człowieka” zorganizowanej przez Stowarzyszenie Youth 2.0. Warszawa.	21.02.2020 r.
30.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „30 lat służby Więziennej w RP” zorganizowanej przez Instytut Bezpieczeństwa i Rozwoju Międzynarodowego SDirect24. Warszawa.	24.02.2020 r.
31.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Kongresie Profesji i Zawodów Pomocowych pod honorowym patronatem Prezydenta RP. Warszawa.	25.02.2020 r.
32.	Seminarium eksperckie nt. opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zorganizowane przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	26.02.2020 r.
33.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Prawo do ochrony środowiska. Odetchnijmy pełną piersią!” zorganizowanej przez RPO i Pracownię Badań Dorobku Prawnego Rady Europy WPiA UW. Biuro RPO. Katowice.	27.02.2020 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w uroczystości wręczenia Honorowej Odznaki RPO dla Szymona Modrzejewskiego za ratowanie starych cmentarzy. Biuro RPO. Warszawa.	27.02.2020 r.
35.	Konferencja nt. „Wyzwania psychiatrii dzieci i młodzieży w Europie” zorganizowana przez Centrum Leczenia Dzieci i Młodzieży w Zaborze. Zielona Góra, Zabór.	27-29.02.2020 r.
36.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „Równość i nierówność w prawie” zorganizowanej przez WPiA Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	28.02.2020 r.
37.	Udział Zastępcy Rzecznika Stanisława Trociuka w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Sejmu RP. Warszawa.	03.03.2020 r.
38.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Jestem feministą” upamiętniający dr Lenę Kondratiewą-Bryzik, prawniczkę, która zajmowała się m.in. ochroną praw kobiet i ochroną przed dyskryminacją, zorganizowany przez Poznańskie Centrum Praw Człowieka INP PAN we współpracy z Biurem RPO oraz Katedrą Prawa Konstytucyjnego WPAiE UW. Poznań.	04.03.2020 r.
39.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w II Częstochowskiej konferencji prawniczej nt. „Prawo do sądu – prawem człowieka i obywatela” zorganizowanej przez Częstochowsko-Piotrkowską Izbę Adwokacką, śląski oddział SSP „Iustitia”, Stowarzyszenie Prokuratorów Lex Super Omnia, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Opolu oraz Izbę Notarialną w Katowicach. Częstochowa.	06.03.2020 r.
40.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Kryształowego Serca Rady Prawnego dla Katarzyny Sobańskiej-Laskowskiej – Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu. Warszawa.	06.03.2020 r.
41.	Forum dla Praworządności zorganizowane przez Polską Akademię Nauk. Warszawa.	06.03.2020 r.
42.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji Global Compact nt. „Ring the Bell for Gender Equality”. Warszawa.	06.03.2020 r.
43.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w Walnym Zgromadzeniu Stowarzyszenia Sędziów Themis oraz konferencji naukowej nt. „Sędzia polski – Sędzia europejski”. Smardzewice.	07.03.2020 r.
44.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w I Forum Organizacji i Środowisk Działających na rzecz Kobiet zorganizowanym przez Parlamentarny Zespół Praw Kobiet. Warszawa.	07.03.2020 r.

45.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji nt. „O kobietach w Europie – dziewczyny z Targówka” zorganizowanej przez Szkołę Podstawową nr 58 im. Tadeusza Gajcego. Warszawa.	09.03.2020 r.
46.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Przeciwdziałanie molestowaniu seksualnemu w środowisku akademickim – w kierunku standardów i procedur” zorganizowanej przez RPO i Uniwersytet Warszawski. Warszawa.	16.03.2020 r.
47.	Webinarium dotyczące osób starszych nt. „Jak pomagać starszym” zorganizowane przez Stowarzyszenie „Zwolnieni z Teorii”, Biuro RPO i akcję Masz Głos Fundacji Batorego.	26.03.2020 r.
48.	Webinarium z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Adamem Bodnarem nt. „Koronawirus: prawa obywatelskie w czasie epidemii”.	06.04.2020 r.
49.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w cyklu debat online nt. „Próba. Polska w czasie epidemii”.	16.04–28.05.2020 r.
50.	Webinarium z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Adamem Bodnarem nt. „O rodzinie i rolach rodziców w obecnej sytuacji” zorganizowane przez Biuro RPO i akcję Masz Głos Fundacji Batorego.	22.04.2020 r.
51.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w posiedzeniu komisji LIBE ze zdalnym udziałem Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Ziobry, unijnego Komisarza ds. Sprawiedliwości Didier’a Reyndersa, przedstawicielki chorwackiej prezydencji Ambasador Ireny Andrassy nt. „Praworządności w Polsce”.	23.04.2020 r.
52.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w 67. Salonie Młodopolskim im. Arama Rybickiego online.	03.05.2020 r.
53.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online nt. „Próba. Polska w czasie epidemii” zorganizowanej przez Fundację Batorego i RPO pod patronatem tygodnika „Polityka”.	07.05.2020 r.
54.	Webinarium z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Adamem Bodnarem nt. „Jak skutecznie konsultować społecznie? Planowanie przestrzenne w nowych realiach” zorganizowane przez Biuro RPO i akcję Masz Głos Fundacji Batorego.	12.05.2020 r.
55.	Deбата online nt. „Próba. Polska w czasie epidemii” zorganizowana przez Biuro RPO przy patronacie medialnym tygodnika „Polityka”.	14.05.2020 r.
56.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online nt. „30 lat samorządności terytorialnej – doświadczenie i przyszłość” zorganizowanej przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.	27.05.2020 r.
57.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium eksperckim online nt. „O polskim systemie niesprawiedliwości” zorganizowanym przez Biuro RPO.	28.05.2020 r.
58.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online portalu ngo.pl nt. „Pandemia i co dalej?”.	29.05.2020 r.
59.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji online nt. „Ochrona sygnalistów w prawie obowiązującym i w prawie dawnym” zorganizowanej przez Uniwersytet Jagielloński.	02.06.2020 r.
60.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w debacie online z cyklu rozmów z ekspertami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich #PorozmawiajMy.	10.06.2020 r.
61.	Webinarium nt. „Trudne sytuacje w opiece nad osobą z demencją” zorganizowane przez Biuro RPO i Fundację „Stabilo”.	16.06.2020 r.
62.	Spotkanie online nt. „Barwy dyskryminacji. Jak zmieniać świat wokół siebie?” zorganizowane przez Biuro RPO.	21.06.2020 r.
63.	Konferencja online nt. „Przeciwdziałanie molestowaniu seksualnemu w środowisku akademickim w kierunku standardów i procedur” zorganizowana przez Biuro RPO i Uniwersytet Warszawski.	23.06.2020 r.
64.	Konferencja online nt. „Kryzys psychiczny u osób działających w NGO” zorganizowana przez Biuro RPO.	24.06.2020 r.
65.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji online nt. „Zapewnić rządy prawa w Europie” zorganizowanej przez Biuro RPO, Niemiecki Instytut Praw Człowieka, Miasto Breme oraz Poznańskie Centrum Praw Człowieka.	25.06.2020 r.
66.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Nierówność w finansowaniu oświaty – pogłębianie dysproporcji społecznych” zorganizowanym przez Biuro RPO.	25.06.2020 r.
67.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w spotkaniu z organizacjami pozarządowymi. Wrocław.	29–30.06.2020 r.

68.	Webinarium nt. „Problemy prawne opiekunów osób żyjących z chorobą ościenną” zorganizowane przez Biuro RPO i Fundację „Stabilo”.	30.06.2020 r.
69.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Bohaterowie codzienności. Dobroczynność a COVID 19” zorganizowanym przez RPO i Fundację „Orange”.	02.07.2020 r.
70.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „#MeToo na uczelniach: spotkanie z Aliną Czyżewską” zorganizowanym przez RPO.	02.07.2020 r.
71.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Razem przeciwko łamaniu praw człowieka. KPD- Co dalej?” zorganizowanym przez RPO.	02.07.2020 r.
72.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości odsłonięcia pomnika Władysława Bartoszewskiego. Sopot.	05.07.2020 r.
73.	Udział Dyrektora Generalnej Katarzyny Jakimowicz w konferencji nt. „Era Nowych Kobieta”. Olsztyn, Ostrów Wlkp., Kędzierzyn Koźle, Bielsko Biala, Radomsko.	13-22.07.2020 r.
74.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie online nt. „Polska 2020: perspektywy po wyborach” zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego.	14.07.2020 r.
75.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Nagrody im. dr. Karola Jakubowicza. Biuro RPO. Warszawa.	15.07.2020 r.
76.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w webinarium o roli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w obronie praworządności w Polsce zorganizowanym przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego.	27.07.2020 r.
77.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium z cyklu „#PorozmawiajMy” zorganizowanym przez RPO.	28.07.2020 r.
78.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Kwadrans z Europą” zorganizowanym przez RPO.	29.07.2020 r.
79.	Uroczystość wręczenia nagrody im. Pawła Włodkowica Danucie Przywarze. Warszawa.	31.07.2020 r.
80.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w 76. rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego. Warszawa.	01.08.2020 r.
81.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości złożenia kwiatów pod pomnikiem w Treblince w rocznicę wystąpienia i ucieczki więźniów. Treblinka.	02.08.2020 r.
82.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystym odsłonięciu tablicy ku czci Stanisława Jankowskiego „Agatona”. Warszawa.	02.08.2020 r.
83.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. praw osób LGBT zorganizowanym przez Uniwersytet SWPS.	03.08.2020 r.
84.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Dyrektora Generalnej Katarzyny Jakimowicz w spotkaniu Ery Nowych Kobieta. Olsztyn.	05.08.2020 r.
85.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Odznaki honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich za zasługi dla ochrony praw człowieka Stanisławowi Schubertowi.	20.08.2020 r.
86.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z wicemarszałek Senatu RP Gabrielą Morawską-Stanecką. Warszawa.;	20.08.2020 r.
87.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie nt. „Oligarchia czy populizm” podczas Festiwalu Malta 2020. Poznań.	21.08.2020 r.
88.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie online nt. „Gdzie jest moje miejsce na ziemi. Losy młodzieży doświadczającej bezdomności a rozwiązania systemowe” zorganizowanej przez Fundacji po drugie”.	25.08.2020 r.
89.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Odznaki honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich za zasługi dla ochrony praw człowieka Pani Annie Śabatowej. Gdańsk.	30.08.2020 r.
90.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w debacie z okazji 40. rocznicy Porozumień Sierpniowych i wybuchu II wojny światowej zorganizowanej przez Europejskie Centrum Solidarności. Gdańsk.	31.08.2020 r.
91.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w uroczystości wręczenia Odznaki honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich Dr Anecie Wiewiórowskiej-Domagalskiej. Warszawa.	02.09.2020 r.
92.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w Forum Konsumentckim nt. „Prawo europejskie w obronie praw konsumentów”. Biuro RPO. Warszawa.	02.09.2020 r.
93.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji online nt. „Jak epidemia wpłynęła na sytuację osób żyjących z chorobą Alzheimera,	03.09.2020 r.

	dobrze praktyki i wnioski na przyszłość” zorganizowanej przez RPO, Związek Stowarzyszeń Alzheimer Polska oraz Fundację Stabilo.	
94.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Odznaki honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich za zasługi dla ochrony praw człowieka prof. Mirosławowi Wyrzykowskiemu. Warszawa.	04.09.2020 r.
95.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie edukacyjnej nt. „Trójmiasto Ogrodów dla Edukacji – W nowym czasie – nowa szkoła”. Żółwin.	04.09.2020 r.
96.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Strażnicy Konstytucji” zorganizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Warszawa.	04.09.2020 r.
97.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia Odznaki honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich za zasługi dla ochrony praw człowieka Mieczysławowi Augustynowi. Warszawa.	05.09.2020 r.
98.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Jak wzmocnić krajowe instytucje ochrony praw człowieka?” zorganizowanym przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce oraz Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej.	08.09.2020 r.
99.	Konferencja online nt. „Modele wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną” zorganizowana przez Senat RP, RPO oraz Fundację „Stabilo”. Warszawa.	09.09.2020 r.
100.	Seminarium nt. „Zaufanie do kuratora sądowego” zorganizowane przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	10.09.2020 r.
101.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej ceremonii w Ambasadzie Francji, wręczenia Rzecznikowi Orderu Legii Honorowej w randze kawalera. Warszawa.	17.09.2020 r.
102.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Dyrektorki Anny Błaszczak-Banasiak w ceremonii, podczas której zostali wyróżnieni nagrodą specjalną Korony Równości, przyznawaną przez Kampanię Przeciw Homofobii. Warszawa.	27.09.2020 r.
103.	Deбата nt. „Bydgoszcz: Prawa człowieka. Sytuacja osób LGBT w Polsce” zorganizowana przez Stowarzyszenie Pracownia Różnorodności – SPR. Bydgoszcz.	30.09.2020 r.
104.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara podczas inauguracji roku akademickiego Uniwersytetu SWPS w Warszawie nt. „Podróż w nieznaną? Globalne i krajowe skutki pandemii dla praw człowieka”.	02.10.2020 r.
105.	Konferencja nt. „Shapers of the future 2020” zorganizowana przez Workshop for Social Innovation. Kraków.	06.10.2020 r.
106.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online nt. „Prze/yszłość to dziś. Jak wyzwania dla praw człowieka zmieniają się w nadchodzącym czasie” zorganizowanej przez Amnesty International.	10.10.2020 r.
107.	Wykład online Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara o Konstytucji na otwarciu roku akademickiego w Powiślańskiej Szkole Wyższej w Kwidzynie.	10.10.2020 r.
108.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia odznaki honorowej Danucie Wawrowskiej. Słupsk.	14-15.10.2020 r.
109.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w webinarium nt. „Praworządność w UE – prezentacja pierwszego rocznego sprawozdania Komisji Europejskiej na temat sytuacji w zakresie rządów prawa” zorganizowanym przez Komisję Europejską.	21.10.2020 r.
110.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia mu Nagrody „Pontifici”, połączonej z obchodami 64. rocznicy powstania Klubu Inteligencji Katolickiej. Warszawa.	24.10.2020 r.
111.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystych obchodach Święta Niepodległości 11 Listopada. Warszawa.	11.11.2020 r.
112.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości online wręczenia Odznaki honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka prof. Zdzisławowi Kędzi.	12.11.2020 r.
113.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości online wręczenia nagrody im. Macieja Lisa dla Hanny Pasterny oraz nagrody specjalnej dla Bartłomieja Skrzyńskiego.	16.11.2020 r.
114.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Prawa kobiet i przedsiębiorcy” zorganizowanym przez Global Network of Women Peacebuilders, Provident Polska S.A i RPO.	18.11.2020 r.
115.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystej gali Srebrnego Drzewka z okazji Dnia Pracownika Socjalnego online.	20.11.2020 r.

116.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia mu Nagrody Dialogu, przyznawanej przez Federalny Zarząd Towarzystw Niemiecko-Polskich. Warszawa.	23.11.2020 r.
117.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium eksperckim nt. „Dostęp do badań prenatalnych po wyroku TK” zorganizowanym przez RPO.	23.11.2020 r.
118.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium dla prawników zorganizowanym przez kancelarię prawną.	23.11.2020 r.
119.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Wolność zrzeszania się sędziów”.	24.11.2020 r.
120.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia mu Nagrody im. Janiny Paradowskiej i Jerzego Zimowskiego.	24.11.2020 r.
121.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w III Konwencji Marszałków Województw RP online zorganizowanym przez województwo lubuskie.	26.11.2020 r.
122.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości wręczenia Odznaki honorowej Rzecznika Praw Obywatelskich za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka sędziemu Wojciechowi Hermelińskiemu.	30.11.2020 r.
123.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w II Kongresie Suicydologicznym nt. „Profilaktyka samobójstw: od nauki do praktyki – w dobie pandemii” zorganizowanym przez Uniwersytet Medyczny w Łodzi.	01.12.2020 r.
124.	Panel ekspercki nt. „Silniejsze i bezpieczniejsze! Jak ludzie, organizacje i instytucje mogą skuteczniej zapobiegać i reagować na przemoc wobec kobiet z niepełnosprawnościami” w ramach #16 dni Akcji Przeciwko Przemocy.	03.12.2020 r.

Działania RPO na forum międzynarodowym

Tabela 19. Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO

1.	Szkolenie nt. „European Law and Human Rights” zorganizowane przez CEELI Institute. Praga, Czechy.	29.01-03.02.2020 r.
2.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w European Law Institute. Heidelberg, Niemcy.	30-31.01.2020 r.
3.	Spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w ramach projektu RECONNECT, realizowane przez Uniwersytet Middlesex, wykład w „Bingham Centre for the Rule of Law”, spotkanie ze Stowarzyszeniem Młodzieży z University College London (UCL) oraz wizyta w biurze Amnesty International w Londynie. Londyn, Anglia.	30.01.-01.02.2020 r.
4.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w ramach organizacji ENNHRI nt. „Rekomendacje Rady Europy o funkcjonowaniu krajowych instytucji praw człowieka oraz mechanizmu rządów prawa w Unii Europejskiej”. Bruksela, Belgia.	04-07.02.2020 r.
5.	Udział w rozprawie przed Wielką Izbą ETPCz oraz konferencji nt. „HELP in the EU” w ramach programu HELP Rady Europy (Programme for Human Rights Education for Legal Professionals)”. Strasburg, Francja.	04-07.02.2020 r.
6.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konsultacjach Europejskiej Sieci Instytucji Praw Człowieka dot. rządów prawa oraz przedstawienie rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie Krajowych Instytucji Praw Człowieka. Bruksela, Belgia.	06.02.2020 r.
7.	Wykład i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara zorganizowane przez Indiana University Maurer School of Law. Bloomington, USA.	10-14.02.2020 r.
8.	Seminarium/szkolenie zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA) we współpracy z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka nt. „Recent ECHR Case Law in Family Matters”. Strasburg, Francja.	13-14.02.2020 r.
9.	Konferencja nt. „Implementation of monitoring system of forced-return operations”. Rzym, Włochy.	17-18.02.2020 r.
10.	Warsztaty eksperckie/szkolenie nt. Karty Praw Podstawowych UE zorganizowane przez Agencję Praw Podstawowych UE (FRA) oraz sieć EQUINET. Wiedeń, Austria.	25-26.02.2020 r.
11.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium z okazji Światowego Dnia Organizacji Pozarządowych nt. „From the Past to the Future: A Living Civic Space for a Living Democrac” zorganizowanym przez Radę Europy. Bruksela, Belgia.	28.02.2020 r.

12.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. praworządności w Polsce oraz udział w konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Międzynarodowych i Europejskich. Dublin, Irlandia.	02.03.2020 r.
13.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w „Polsko-Brytyjskim Forum Belwiderskim” zorganizowanym przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych oraz instytut The Royal Institute of International Affairs -Chatham House. Londyn, Anglia.	03-04.03.2020 r.
14.	Spotkanie i wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara na zaproszenie University of Alberta International nt. „The Fight for Rule of Law in Poland”. Alberta, Kanada.	10-14.03.2020 r.
15.	10. Spotkanie Platformy Tematycznej nt. praw socjalnych i ekonomicznych poświęcone tematyce ochrony praw ludzi starszych, zorganizowane przez Radę Europy, Agencję Praw Podstawowych UE, Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) oraz Europejską Sieć Niezależnych Organów Równego Traktowania (EQUINET). Wilno, Litwa.	29.04.2020 r.
16.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Zapewnić rządy prawa w Europie. Znaczenie niezależnego sądownictwa”, zorganizowanej przez Niemiecki Instytut Praw Człowieka, Miasto Brema, Biuro RPO i Poznańskie Centrum Praw Człowieka. Berlin, Niemcy.	25.06.2020 r.
17.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji online nt. „Coronavirus: Preventing harm and human rights violations in criminal justice systems”.	14.07.2020 r.
18.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Strasburg, Francja.	26-28.08.2020 r.
19.	Wizyta Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w ramach wymiany doświadczeń i kontaktów dwustronnych z instytucjami Ombudsmenów w Szwecji. Sztokholm, Szwecja.	07-08.09.2020 r.
20.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Ambasadorem Danii.	11.09.2020 r.
21.	Sesja studyjna nt.: „W(e) participate – Harnessing Digital Innovation for Youth participation at the Local Level” zorganizowana przez sieć organizacji „DYPALL” (Developing Youth Participation at Local Level) i Radę Europy. Strasburg, Francja.	27.09-03.10.2020 r.

Tabela 20. Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z delegacją Komisji Weneckiej nt. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Biuro RPO. Warszawa.	10.01.2020 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Verą Jourovą Wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej ds. praworządności. Biuro RPO. Warszawa.	28.01.2020 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z francuskim Ministrem Spraw Zagranicznych Jacques-Yves Le-Drianem. Biuro RPO. Warszawa.	03.02.2020 r.
4.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Ambasadorem Irlandii. Warszawa.	26.02.2020 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Szefem i ekspertami misji ds. wyborów prezydenckich w Polsce utworzonej przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE/ODIHR. Biuro RPO. Warszawa.	26.06.2020 r.
6.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Ambasadorką Azerbejdżanu. Biuro RPO, Warszawa.	29.07.2020 r.
7.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Panem Matthiasem Dettlinga z Ambasady Szwajcarii. Biuro RPO, Warszawa.	03.08.2020 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Ambasadorem Włoch. Biuro RPO, Warszawa.	18.08.2020 r.
9.	Wizyta przedstawicieli Ambasady Norwegii ds. Funduszy Norweskich i rozmowy w sprawie wszczętych przez Biuro Rzecznika postępowań sądowych dotyczących aktów i deklaracji samorządów terytorialnych na temat LGBT. Biuro RPO, Warszawa.	26.08.2020 r.

10.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej ze Swiatłaną Cichanouską. Biuro RPO, Warszawa.	10.09.2020 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Ambasadorem Niemiec dr Arndt Freytag von Loringhoven. Biuro RPO. Warszawa.	19.10.2020 r.

Honorowe patronaty RPO

Tabela 21. Patronaty Honorowe Rzecznika Praw Obywatelskich przyznane w 2020 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Data/Miasto	Wnioskodawca	Opis wydarzenia
1.	X edycja, konkurs „Samorząd Równych Szans”	02-04.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego	Plebiscyt, który docenia najlepsze samorządowe inicjatywy z całego kraju na rzecz osób z niepełnosprawnościami.
2.	V edycja, Ogólnopolski Konkurs Mediacyjny #mediUJ!	02-04.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Koło Naukowe Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów TBSP UJ	Projekt ma na celu popularyzację mediacji jako alternatywnej, dla postępowania sądowego, ścieżki rozwiązywania sporów. Wydarzenie skierowane do studentów od I do V roku polskich wyższych uczelni.
3.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa pt. „Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności”	31.01.2020 Lublin	Studenckie Koło Naukowe Prawników Uniwersytet w Lublinie	Tematyka konferencji obejmuje m.in. problematykę przemocy fizycznej, seksualnej, psychologicznej i ekonomicznej, mechanizmy zachowania ofiary, wpływ rozmaitych patologii społecznych, postępowanie wobec sprawców, a także prawa ofiar przemocy. Stworzenie możliwości doskonalenia warsztatu badacza, wymiana poglądów oraz integracja środowiska akademickiego stanowią główne założenia konferencji.
4.	Konferencja „95 lat kobiet w Policji”	26.02.2020 Warszawa	Katedra Bezpieczeństwa Wewnętrznego Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych	Celem konferencji jest podkreślenie roli i znaczenia kobiet w Policji, w aspekcie ich służby na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Głównymi zagadnieniami, na których koncentrować będą się prelegentki i prelegenci są m.in. geneza kobiet w Policji, dobór do Policji w aspekcie płci, ścieżka awansu, system szkolenia oraz współpraca międzynarodowa. Poruszone zostaną również kwestie związane z polityką antydyskryminacyjną, wyzwaniem dotyczącym równouprawnienia oraz dobrymi praktykami w tym zakresie.
5.	Dzień Bezpiecznego Internetu 2020	02-03.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Polskie Centrum Programu Safer Internet, NASK oraz Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę	Dzień Bezpiecznego Internetu – święto obchodzone w całej Europie w pierwszej połowie lutego. Jest inicjatywą Komisji Europejskiej, mającą na celu zwrócenie uwagi na kwestię bezpiecznego dostępu dzieci i młodzieży do zasobów internetowych.
6.	IV Festiwal Praw Człowieka organizowany pod hasłem „Prawa Dziecka w obliczu konfliktu zbrojnego”	19.03.2020 Kędzierzyn – Koźle	Dyrekcja II Liceum Ogólnokształcącego im. Mikołaja Kopernika w Kędzierzynie – Koźlu	IV Festiwal Praw Człowieka jest skierowany do uczniów powiatu kędzierzyńskiego – kozielskiego. Poprzednie edycje cieszyły się dużym zainteresowaniem, jej odbiorcami było każdorazowo ok. 800 osób. Wydarzeniu przysługuje, mający olbrzymie znaczenie wychowawcze, szczytny cel edukacji i promocji w zakresie praw człowieka, przeciwdziałania agresji i mowie nienawiści wobec drugiego człowieka. Szczególnie istotnym przesłaniem IV edycji jest budowanie wiedzy i świadomości

				w zakresie praw dziecka, szczególnie takiego, które znalazło się w obliczu konfliktu zbrojnego.
7.	V I Międzynarodowy Kongres Psychiatrii Sądowej	17-18.04.2020 Łódź	Klinika Psychiatrii Dorosłych UM w Łodzi	Konferencja mająca na celu bezpośrednią wymianę poglądów i aktualnego stanu wiedzy przedstawicieli środowiska sędziów, adwokatów, prokuratorów, radców prawnych, psychiatrów, psychologów – wszystkich, których wiedza jest niezbędna by sprostać wyzwaniom orzekania, opiniowania w sprawach dotyczących zdrowia psychicznego oraz wykorzystywania osiągnięć psychiatrii w procesie stosowania prawa, także w życiu społecznym. Międzynarodowy Kongres Psychiatrii Sądowej jest kontynuacją wzajemnej wymiany doświadczeń środowisk związanych z opiniowaniem i orzecznictwem sądowo-psychiatrycznym rozszerzonym o wiedzę międzynarodową.
8.	Seminarium naukowe pt. „Jakie powinny być standardy prowadzenia kampanii wyborczej?”	06.02.2020 Toruń	Studenckie Koło Naukowe Prawa Wyborczego „Elektor”	Seminarium naukowe składało się z dwóch części. Pierwszą był panel wystąpień studenckich wraz z dyskusją publiczności z teoretykami i praktykami wyborów. Drugą część stanowiła debata oksfordzka, której przebieg oceniali eksperci.
9.	XV Ogólnopolska Olimpiada Kreatywności Destination Imagination	23-25.03.2020 Wrocław	Fundacja Destination Imagination Polska	Destination Imagination jest największym na świecie, interdyscyplinarnym programem edukacyjnym dla dzieci, młodzieży i studentów. Olimpiada rozwija przedsiębiorczość, kreatywność i kompetencje cyfrowe dzieci i młodzieży.
10.	XXII Ogólnopolska Olimpiada Wiedzy o Prawie	28.03.2020 Ostrołęka	II Społeczne Liceum Ogólnokształcące im. Toniego Halika w Ostrołęce	W konkursie biorą udział uczniowie ze szkół ponadgimnazjalnych z całego kraju. Jego celem jest upowszechnianie wśród młodzieży wiedzy i poszanowania dla prawa.
11.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Przemoc równieźnicza w zglobalizowanym świecie”	15.05.2020 Łódź	Wyższa Szkoła Biznesu i Nauk o Zdrowiu	Celem konferencji jest podjęcie dyskusji na temat nowych form przemocy, przyczyn ich powstawania, skutków, a przede wszystkim podejmowanych działań profilaktycznych. Konferencja skierowana jest przede wszystkim do pedagogów, psychologów, socjologów, polityków, prawników, lekarzy, dyrektorów szkół, nauczycieli etc.
12.	Konkurs „Świat przyjazny dziecku”	01.06.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Komitet Ochrony Praw Dziecka	Kapituła, złożona z ekspertów, ocenia książki, zabawki i miejsca przyjazne dzieciom. Każdego roku organizowana jest uroczysta gala – możliwa dzięki donatorom, na której wręczane są nagrody i wyróżnienia.

13.	Program Karta Różnorodności	Wydarzenie długoterminowe Wydarzenie ogólnopolskie	Forum Odpowiedzialnego Biznesu	Karta Różnorodności jest pisemną deklaracją, podpisywaną przez pracodawcę, który zobowiązuje się do wprowadzenia zakazu dyskryminacji w miejscu pracy i podejmowania działań na rzecz tworzenia i promocji różnorodności oraz wyraża gotowość organizacji do zaangażowania wszystkich pracowników i pracowników oraz partnerów biznesowych w te działania.
14.	Kampania „Polska na Niebiesko”	02.04.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Fundacja JIM	Kampania społeczna zwracająca uwagę na funkcjonowanie w społeczeństwie osób z autyzmem. Tegorocznym hasłem kampanii było hasło „Autyzm. 400 tys.”, które ma zwrócić uwagę na liczbę osób z autyzmem w Polsce.
15.	XLVIII edycja Środowiskowego Konkursu Krasomówczego	18.03.2020 Lublin	Studenckie Koło Naukowe Prawników UMCS w Lublinie	Konkurs, organizowany nieprzerwanie od 1973 roku przez Koło, cieszy się uznaniem i renomą w lokalnym środowisku praktyki prawniczej będąc jednocześnie najstarszym tego typu przedsięwzięciem w kraju. Stworzenie warunków rozprawy sądowej pozwala rozwijać umiejętności autoprezentacji i publicznego przemawiania, umożliwiając także studentom wcielenie się w rolę praktyków prawa.
16.	Konferencja „Legal regulations on diversity in healthcare in European countries: challenges for national legislation”	4-5.03.2020 Warszawa	Centrum Bioetyki i Bioprawa, Instytut Filozofii, UW	Konferencja organizowana w ramach projektu HERA „Healthcare as a Public Space: Social Integration and Social Diversity in the Context of Access to Healthcare in Europe. Celem konferencji jest ekspercka analiza implementacji norm i wytycznych instytucji europejskich dotyczących różnorodności oraz etycznych, kulturowych i społecznych aspektów integracji i wykluczenia w sektorze ochrony zdrowia w Niemczech, Chorwacji, Słowenii i Polsce.
17.	Konkurs „Nauczyciel-Mediator” im. Joanny Kubiak	08.06.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Stowarzyszenie Interwencji Prawnej	Konkurs ma na celu nagrodzenie nauczycieli, którzy w swojej pracy z dziećmi i młodzieżą poszukują niestandardowych rozwiązań, stosując m.in. mediacje i inne formy rozwiązywania i zapobiegania konfliktom.
18.	Dzień Edukacji Prawnej	13.03.2020 Wydarzenie lokalne	Fundacja Edukacji Prawnej IUSTITIA	Dzień Edukacji Prawnej obfituje w spotkania sędziów z uczniami szkół podstawowych i ponadpodstawowych, organizację symulowanych rozpraw i konkursów o tematyce prawnej.
19.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawne aspekty przeciwdziałania dyskryminacji w XXI wieku”	20.03.2020 Warszawa	Zakład Praw Człowieka i Koło Naukowe Studenckie Forum Praw Człowieka UW	Problem dyskryminacji wiąże się z szerokim spektrum zagadnień: od najbardziej pierwotnych praw człowieka, przez katalog praw politycznych, zawartych między innymi w normach prawa konstytucyjnego, po kwestie tak codzienne i praktyczne, jak dostęp do edukacji, możliwość podjęcia niektórych rodzajów pracy, czy zarobki. Organizatorzy starają się spojrzeć na przykłady szeroko pojętej dyskryminacji oraz zagadnienie prawne związane z ochroną przed tym zjawiskiem.
20.	XXVII Kwidzyńskie Forum Teatralne Placówek Kształcenia Specjalnego	13-14.05.2020 Kwidzyn	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. Janusza Korczaka w Kwidzynie	Podczas Forum Teatralnego na profesjonalnej scenie mają okazję zaprezentować się aktorzy z placówek kształcenia specjalnego.
21.	Projekt Promoting Religious Freedom and	28.02-01.03.2020 Warszawa	National Democratic Institute	Projekt jest inicjatywą realizowaną przez National Democratic Institute w czterech krajach; Republice Czeskiej, Węgrzech, Polsce i Słowacji.

	Combating Anti-Semitism		Przedstawicielstwo w Polsce	To 30-miesięczny program promujący wolność wyznania, zwalczający antysemityzm i wzmacniający reakcje na ksenofobię i dyskryminację ze względu na religię poprzez trwałe działania.
22.	Wydarzenie „Żywa Biblioteka”	Kwiecień 2020 Katowice	Stowarzyszenie Nasze Osiedle Ścigały	Podczas wydarzenia bibliotekę odwiedza średnio ponad 100 osób, głównie młodzież z miejscowych szkół średnich. W tegorocznej Bibliotece gośćmi byli: członek Gminy Żydowskiej, bezdomny, były więzień, były narkoman, gej, osoba na wózku, osoba głucha, dorosłe dziecko alkoholików, muzulmanka, opozycjonistka uliczna i inni.
23.	Konferencja „Przeciwdziałanie mobbingowi i dyskryminacji, w tym molestowaniu seksualnemu. Dobre praktyki i rozwiązania”	27.03.2020 Kraków	Urząd Miasta Krakowa Wydział Polityki Społecznej i Zdrowia	Konferencja była organizowana z inicjatywy Rady ds. Równego Traktowania wspólnie z Urzędem Miasta Krakowa – Wydziałem Polityki Społecznej i Zdrowia. Do udziału w konferencji zaproszeni zostali eksperci ds. równego traktowania z różnych miast, które mają już osiągnięcia w obszarze równości i przeciwdziałania dyskryminacji. W programie spotkania przewidziane są prelekcje i wykłady dotyczące równego traktowania, w tym debata o antydyskryminacyjnych politykach i rozwiązaniach w innych miastach oraz prelekcje typu „case study”.
24.	Youth Speak Forum	20.04.2020 Warszawa	Stowarzyszenie AIESEC POLSKA	Youth Speak Forum to przestrzeń wymiany perspektyw pomiędzy generacjami i sektorami w celu wypracowania rozwiązań dla najistotniejszych problemów współczesnego świata. Skupia przede wszystkim zaangażowaną, aktywną społecznie młodzież, a także liderów instytucji i biznesu działających na rzecz otoczenia. Jest to otwarta konferencja dla młodych osób składająca się z przemówień, inspirujących konwersacji, debat i warsztatów w grupach dostarczanych przez ekspertów w dziedzinie realizacji konkretnych Celów Zrównoważonego Rozwoju.
25.	V Forum Uczelnianych Pełnomocników ds. Osób z Niepełnosprawnościami	31.03-01.04.2020 Poznań	Zrzeszenie Studentów Niepełnosprawnych AD ASTRA	Celem Forum jest promowanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie wspierania osób z niepełnosprawnościami oraz upowszechnianie wiedzy i podnoszenie świadomości na temat funkcjonowania osób z różnymi niepełnosprawnościami w szkolnictwie wyższym i życiu społecznym.
26.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Konstytucja RP jako źródło praw człowieka”	18.04.2020 Warszawa	Studenckie Koło Naukowe im. Pauliny Kuczalskiej-Reinschmit	Celem konferencji była próba zwrócenia uwagi na konstytucyjny aspekt ochrony praw człowieka, problem bezpośredniego stosowania Konstytucji RP oraz faktyczną rolę ustawy zasadniczej w świetle dynamicznego rozwoju międzynarodowych mechanizmów ochrony wolności i praw.
27.	Konferencja „Prawa Konsumenta w prawie polskim i UE”	07.04.2020 Warszawa	Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie	Konferencja poruszała ogólne prawa konsumentów i możliwości egzekwowania należnych im praw w świetle obowiązujących przepisów. Omówione zostały podstawy ochrony praw konsumenta w umowach zawieranych z podmiotami rynku finansowego, kontrola nieuczciwego charakteru postanowień umowy oraz określania przez sąd krajowy konsekwencji w przypadku uznania zapisów za niedozwolone, ocena charakteru tych postanowień i skutków dla dalszego istnienia stosunku prawnego, rozliczeń

				stron w sytuacji uznania umowy za nieważną, a także rękojnia czy kwestia zakupów przez Internet.
28.	Projekt „Koncept”, Zwolnieni z Teorii	04-05.2020 Warszawa	Hanna Ślusarczyk	Projekt w ramach olimpiady Zwolnieni z Teorii to witryna, która ma na celu zachęcenie młodych do włączenia się w działania społeczne. Na stronie pojawiają się aktualne, najważniejsze wydarzenia z kraju z wieloma odnośnikami do trudniejszych zagadnień. Docelowo strona ma oferować również podcasty, opisy poszczególnych sytuacji zagranicznych (takich jak opis brexitu czy impeachmentu), wzory dokumentów (przynajmniej podczas angażowania się społecznie).
29.	Projekt „JA + TY = nienawidzimy”	Projekt długoterminowy Kraków	Otwarta Rzeczpospolita, Stowarzyszenie przeciw Antysemityzmowi i Ksenofobii oraz Centrum Społeczności Żydowskiej w Krakowie	Cykl pięciu spotkań z ekspertami akademickimi, publicystami, autorytetami społecznymi, inspirującymi swoją postawą, którzy wspólnie i wieloaspektowo podejmą tematykę nienawiści, obecną w życiu publicznym, zawodowym oraz prywatnym.
30.	Projekt „Dobro w Sieci”	Od 06.03.2020 Wrocław	Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego	Konkurs, który ma na celu promocję przeciwdziałania mowie nienawiści w sieci.
31.	Szkolenie dla kadry nauczycielskiej białostockich szkół, w zakresie transpłciowości i homoseksualności pod nazwą „Jak pomóc dziecku LGBT w twojej klasie”	21.03.2020 Białystok	My, Rodzice – Stowarzyszenie matek, ojców i sojuszników osób LGBTQIA	W związku z dezinformacją, niechęcią i agresją wokół i w stosunku do osób nieheteronormatywnych oraz z niewątpliwym negatywnym wpływem, jaki ta atmosfera wywiera na młode osoby LGBT, Stowarzyszenie rozpoczęło cykl szkoleń dla kadry nauczycielskiej. Część pierwszą szkolenia poprowadzi trenerka związana z Towarzystwem Edukacji Antydyskryminacyjnej. Będzie to przekrojowy warsztat dotyczący homoseksualności. Drugą część poprowadzą osoby związane z Fundacją Trans-Fuzja.
32.	Right2B Forum	21-22.05.2020 Warszawa	Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA POLAND	Głównym celem wydarzenia jest stworzenie platformy do dyskusji dla wchodzących na rynek pracy młodych ludzi oraz uwrażliwienie na problematykę praw człowieka w biznesie.
33.	konferencja naukowa „Depresja chorobą współczesnego człowieka. Przyczyny – skutki – terapia”	08.04.2020 Tarnów	Tarnowska Szkola Wyższa	Celem konferencji jest popularyzowanie wśród jej uczestników współczesnej wiedzy i osiągnięć, związanych ze zjawiskiem depresji, jako choroby cywilizacyjnej, dotyczącej coraz szerszego kręgu ludzi w różnych grupach wiekowych, różnego stanu społecznego i pozycji zawodowej. Niesie to ze sobą konieczność podejmowania permanentnej refleksji naukowo – medycznej, której zadaniem i celem będzie profilaktyka oraz leczenie stanów depresyjnych.
34.	Wydarzenie „Dyskryminacja i jej przeciwdziałanie – teoria i praktyka”	03.04.2020 Opole	Uniwersytecka Studencka Poradnia Prawna Klinika Prawa WPiA Uniwersytet Opolski	Celem konferencji jest debata i wymiana poglądów przedstawicieli różnych środowisk nad aktualnymi problemami dotyczącymi dyskryminacji w Polsce.

35.	Spotkania dotyczące książki „Droga Jana”	04.07.2020 Kazimierz Dolny	Bartłomiej Pniewski, Galeria Klimaty	Patronat i udział RPO w spotkaniu dotyczącym praw osób z niepełnosprawnościami, w którym punktem wyjście była książka „Droga Jana”.
36.	Szkoła letnia Summer School in American Law, Politics & Economy 2020	5-18.07.2020 Poznań	Stowarzyszenie Center for American Studies, Katedra Doktryn Polityczno – Prawnych i Filozofii UAM w Poznaniu	Szkoła letnia Summer School in American Law, Politics & Economy 2020 ma na celu propagowanie wiedzy na temat Stanów Zjednoczonych oraz ich systemowo-ustrojowych fundamentów wśród studentów i doktorantów oraz praktyków rozmaitych dziedzin.
37.	Konferencja „Legalność Zatrudnienia. Perspektywy i zagrożenia”	22.04.2020 Kraków	Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN	Celem Konferencji jest wymiana poglądów na temat perspektyw i zagrożeń związanych ze stosowaniem przepisów prawa pracy w kontekście legalności zatrudnienia. Dynamiczne zmiany zachodzące na krajowym i międzynarodowym rynku pracy stanowią wyzwanie nie tylko dla pracowników i pracodawców, ale także ustawodawcy i organów kontroli.
38.	Impreza sportowa – bieg na dystansie 2,5 km pod hasłem „Alimenty to nie wstyd”	06. 2020 Łódź, Las Łagiewnicki	Fundacja KiDs	Organizatorzy chcą zwrócić uwagę społeczeństwa na ciche przyzwolenie na niepłacenie alimentów. W Polsce ponad milion dzieci nie otrzymuje alimentów od jednego z rodziców, a dług alimentacyjny przekroczył już 12 miliardów złotych. Wyzwaniem jest zatem „odczarowanie” alimentów i spowodowanie, żeby finansowe wsparcie swojego dziecka było sprawą zupełnie naturalną i stosowaną w praktyce, a nie tylko w teorii.
39.	Marsz Żółtej Wstążki	30.05.2020 wydarzenie ogólnopolskie	Fundacja EF KROPKA	Głównym celem Marszu było zaznaczenie obecności osób dotkniętych kryzysem psychicznym w społeczeństwie, przeciwdziałanie stygmatyzacji i dyskryminacji oraz zabieganie o zwiększenie finansowania i reformy systemu ochrony zdrowia psychicznego.
40.	III edycja Psychokryminalistycznej Konferencji Naukowej „Ciemna liczba przestępstw – przestępstwa przeciwko bezbronnym”	16.11.2020 wydarzenie online	Uniwersytet SWPS, Katowice	Konferencja poświęcona była przestępstwom przeciwko bezbronnym, w szczególności tym zdarzeniom, które pozostają niewykryte lub niezauważone albo dopiero po latach spotykają się z reakcją karną. Dużo uwagi poświęcono zdarzeniom kryminalnym trudnym do ujawnienia – takim jak zaginięcia, w szczególności dzieci, aktom przemocy psychicznej, fizycznej i seksualnej wobec ofiar; przestępstwa seksualne oraz inne zdarzenia.
41.	Konferencja „Włączenie Cyfrowe”	06.2020 Warszawa	Fundacja WIDZIALNI	Konferencja, która odbędzie się w Sejmie RP będzie połączona z przedstawieniem Raportu Dostępności 2020. Celem tych działań jest doprowadzenie do pełnej dostępności informacji publicznej w Internecie, szczególnie w sektorze publicznym oraz zachęcenie podmiotów prywatnych do utrzymywania wysokich standardów dostępności.
42.	Międzynarodowy Kongres Młodych Naukowców	18-20.05.2020 Poznań	Kongres Kół Naukowych UAM	Kongres jest corocznym wydarzeniem od bywającym się na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Stanowi forum dyskusji na temat najważniejszych, aktualnych problemów nauki polskiej i światowej. Wydarzenie co roku przyciąga około 300 aktywnych uczestników i licznych słuchaczy.

43.	XV Konkurs VERBA VERITATIS	działania długoterminowe od maja 2020 Gdańsk	Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce	Celem Konkursu jest inspirowanie do budowania kapitału społecznego poprzez podnoszenie poziomu wiedzy i kompetencji w zakresie etyki biznesu, ładu korporacyjnego i społecznej odpowiedzialności biznesu.
44.	Konferencja Naukowa „Artificial Intelligence and Human Rights”	maj 2020 Kraków	Komitetu Organizacyjnego Międzynarodowej Konferencji Naukowej	Organizatorzy Konferencji chcieli rozpocząć dyskusję, aby wypełnić lukę w zakresie analizy stosunków prawnych pomiędzy sztuczną inteligencją a prawami człowieka. Zagadnienie to nabiera coraz większego znaczenia w dobie nieustannego rozwoju sztucznej inteligencji.
45.	Konferencja „Prawa człowieka w ostatnim dwudziestoleciu na gruncie prawa polskiego i międzynarodowego”	13.05.2020 Częstochowa	Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie	Celem organizacji Konferencji jest chęć poszerzenia wiedzy z zakresu praw człowieka, wymiana praktyk w tym zakresie tematycznym oraz próba sformułowania wniosków <i>de lege ferenda</i> i <i>de lege lata</i> .
46.	Wydarzenie United Nations Global Compact „Równe Szanse w Biznesie”	Wydarzenie długoterminowe Wydarzenie ogólnopolskie	GLOBAL COMPACT NETWORK POLAND	W tym roku kampania skupić się będzie na temacie szczegółowym, jakim są prawa kobiet, równa reprezentacja i przywództwo kobiet w biznesie. Założenia te są częścią globalnej inicjatywy Target Gender Equality (pl. „Równe Szanse w Biznesie”) stworzonej przez United Nations Global Compact. Inicjatywa globalna Target Gender Equality realizowana jest w 19 krajach na świecie, w tym w Polsce.
47.	XV edycja Akademii Praw Człowieka	3-24.06.2020 Wydarzenie online	Fundacja Humanity in Action Polska	Wydarzenie polegało na 4-tygodniowej współpracy z 22 młodymi liderami/kami i aktywistami/tkami z Polski, USA, Niemiec i Ukrainy, którzy będą poznawać Polskę pod kątem przeciwdziałania dyskryminacji, mowy nienawiści i ksenofobii, skupiając się na prawach mniejszości, zwłaszcza w czasach epidemii. Projekt jest realizowany dzięki wsparciu Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” (EVZ).
48.	Kampania Społeczna Dotycząca Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Województwie Opolskim pt. „Epidemia nie usprawiedliwia przemocy – kampania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie”	Wydarzenie długoterminowe Województwo opolskie	Opolskie Centrum Demokracji Lokalnej FRDL	Celem kampanii jest zwiększenie wiedzy na temat dostępnych sposobów przeciwdziałania przemocy w rodzinie i uwrażliwienie społeczności lokalnej na to zjawisko. Kampania posłuży także przełamywaniu stereotypów związanych z przeświadczeniem, że problem przemocy jest prywatną sprawą. W ramach kampanii zaplanowano: akcję billboardową, wydruk ulotek informacyjnych, psychologiczne wsparcie telefoniczne oraz założenie specjalnego emaila, który będzie obsługiwany przez dyżurujących psychologów z wszechstronną wiedzą i doświadczeniem, a także akcję w mediach społecznościowych. Materiały informacyjne będą dystrybuowane głównie za pośrednictwem jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.
49.	Konferencja Naukowa online – Turn Over a New Leaf. Innovations, Pseudo-Innovations and Corporate Social Responsibility for the Future	13.06.2020 Wydarzenie online	Koło Naukowe Strateg Uniwersytet Jagielloński	Podczas wydarzenia, studenci z całej Polski i innych krajów mogli wymienić się poglądami, a także mogli wziąć udział w prelekcjach z zaproszonymi gośćmi. Konferencja skupiona była na współczesnych problemach, wyzwaniach oraz szansach i perspektywach związanych z Etyką w biznesie, Innowacjami oraz Społeczną odpowiedzialnością biznesu.

50.	Konferencja Naukowa „Prawo Pracy w dobie kryzysu”	14.05.2020 Wydarzenie online	Koło Naukowe Prawa Pracy „Opus per laborem”	Konferencja naukowa online poświęcona tematyce prawa pracy w dobie kryzysu.
51.	Webinary Akademia Praw Człowieka ELSA	8-18.05.2020 Wydarzenie online	ELSA Poland	Cykl wydarzeń online Akademia Praw Człowieka, które mają dotyczyć przestrzegania praw człowieka w sytuacji pandemii COVID-19.
52.	Kampania Edukacyjna „Równość zaczyna się w domu”	Projekt długoterminowy Wydarzenie online	Centrum Praw Kobiet	Z okazji Dnia Matki (26. maja) Centrum Praw Kobiet zorganizowało kampanię świadomościową poruszającą problem nierównego podziału prac domowych pt. „Równość zaczyna się w domu”. Dzień Matki to szczególne święto, przy okazji którego należy przypomnieć, że to właśnie na matkach, kobietach spoczywa największy ciężar dbania o dom.
53.	VII edycja konferencji (Nie)pełnosprawni na rynku pracy	04.11.2020 Wydarzenie online	Uniwersytet Medyczny w Łodzi	Tegoroczna edycja wydarzenia skupiała się wokół tematu „Globalne przewartościowanie. Mechanizmy wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami w obliczu przemian społeczno-gospodarczych w 2020 roku”. W sytuacji walki z COVID-19 należy podjąć tematykę nadchodzącego kryzysu ekonomicznego, mającego również szczególny wpływ na osoby z niepełnosprawnościami, na rynek pracy, który na pewno się zmieni.
54.	Projekt Miesiąc Różnorodności	06.2020 Wydarzenie online	Forum Odpowiedzialnego Biznesu	Forum Odpowiedzialnego Biznesu, w ramach Karty Różnorodności od 2012 roku zachęca i inspirowała pracodawców w Polsce do aktywnego przeciwdziałania dyskryminacji oraz działań na rzecz upowszechniania tworzenia otwartych na różnorodność i włączających miejsc pracy. Od czasu zainicjowania programu odbyło się już sześć edycji konferencji pn. Ogólnopolski Dzień Różnorodności.
55.	Projekt wydania książki – cegiełki pt. „Nadzieja”	Działania długoterminowe Wydarzenie ogólnopolskie	Wydawnictwo Agora	Projekt zakładał wydanie książki – cegiełki, dochód ze sprzedaży której zostanie przekazany na wsparcie osób wykluczonych oraz szczególnie narażonych na ucierpienie w pandemii koronawirusa.
56.	VIII Regionalna Olimpiada Wiedzy o Zdrowiu Psychicznym	25.09.2020-28.10.2020 Biała – Podlaska	Starostwo powiatowe, Biała – Podlaska	Głównym celem olimpiady jest poszerzenie wiedzy i wzrost świadomości w zakresie zdrowia psychicznego, sprzyjający kształtowaniu nawyków prozdrowotnych, lepszemu rozumieniu natury zaburzeń i zwalczaniu stereotypów w tym zakresie, zgodnie z założeniami Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego oraz Powiatowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego 2019-2022.
57.	Plebiscyt Warszawianka Roku	Działania długoterminowe Wydarzenie online	Urząd m.st. Warszawy	Plebiscyt Warszawianka Roku 2020 zmienił formułę, tworząc wspólnotę warszawianek i ich historii z uwzględnieniem walki z pandemią.
58.	Konferencja online „Sytuacja urzędników administracji publicznej w dobie COVID-19”	29.06.2020 Wydarzenie online	Katedra Prawa Pracy Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Łódzki	Konferencja koncentrowała się na sytuacji urzędników, zarówno samorządowych, jak i państwowych, w dobie rozpowszechniającej się pandemii COVID-19 np. na zagadnieniach tarczy antykryzysowych czy redukcji zatrudnienia, działalności związków zawodowych.

59.	V Forum Uczelnianych Pełnomocników ds. Osób z Niepełnosprawnościami	09.2020 Wydarzenie online	Biuro Wsparcia Osób z Niepełnosprawnościami Zrzeszenie Studentów Niepełnosprawnych UAM Ada Astra	Tegoroczne forum odbyło się pod hasłem „Różne oblicza dostępności – szkoły wyższe a nowe realia prawne. Udział w wydarzeniu kierowany był głównie do uczelnianych pełnomocników, pracowników biur ds. osób z niepełnosprawnościami oraz studentów zrzeszonych w org. działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami.
60.	Publikacja „Bezpieczne domy – Przyjazne Miasta”	Działania długoterminowe Wydarzenie online	FUNDACJA CULTURELAB	Publikacje w projekcie są realizowane przez Fundację Habitat for Humanity Poland oraz Fundację CultureLab. Projekt finansowany jest ze środków Unii Europejskiej. Jest częścią większego projektu „BUILD Solid Ground” oraz międzynarodowej kampanii rzeczniczej Habitat for Humanity International, której celem jest poprawa dostępu do ziemi jako krok do uzyskania godnego miejsca do życia.
61.	Webinar „ETPC a kryzys praworządności w Polsce”	27.07.2020 Wydarzenie online	Fundacja Batorego	Europejski Trybunał Praw Człowieka przez lata traktowany był jako „super sąd” – miejsce, do którego obywatel mógł poskarżyć się na wszystko: sąd, urząd czy zakład karny. Wyroki „Strasburga” wielokrotnie dawały impuls do systemowych zmian w polskim prawie i strukturach państwowych. Dzięki nim Polska stawiała się sprawiedliwsza i bardziej przyjazna wobec obywateli. Jednak w ostatnich latach, w powszechnej świadomości oraz w kręgach prawniczych, Trybunał w Strasburgu tracił na znaczeniu jako instancja strzegąca praw człowieka i zasad państwa prawa. Rolę tę przejmował natomiast Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Strasburg ustąpił pola Luksemburgowi. Podczas spotkania dyskutowano, w jaki sposób ETPCz może „wrócić do gry” i wesprzeć starania o obronę praworządności w Polsce.
62.	Konkurs Świat przyjazny dziecku KOPD XIX edycja	Do maja 2021 Wydarzenie online	Komitet Ochrony Praw Dziecka	Kapituła, złożona z ekspertów, ocenia książki, zabawki i miejsca przyjazne dzieciom. Każdego roku organizowana jest uroczysta gala – możliwa dzięki donatorom, na której wręczane są nagrody i wyróżnienia.
63.	14. Międzynarodowa Konferencja „Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży w Internecie”	10.2020 Wydarzenie online	Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – NASK	Konferencja skupiona na tematyce bezpieczeństwa najmłodszych użytkowników Internetu i nowych technologii. Na konferencji przedstawione są najnowsze wyniki badań dotyczące bezpieczeństwa cybernetycznego dzieci i młodzieży.
64.	Kampania #17 milionów – porażenie dziecięce	1-31.10.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Fundacja Pomocy Dzieciom „Kolorowy Świat”	Kampania składa się z kilku wydarzeń np. spacer dla #17milionów, wyzwanie społecznościowe #17milionówGroszy czy ogólnopolskiej akcji podświetlania budynków na zielono, w celu edukacji społecznej i zwiększenia widzialności osób doświadczających mózgowego porażenia dziecięcego.
65.	Kampania społecznościowa „Odmień swoją głowę”	13-18.09.2020 Trójmiasto	Stowarzyszenie na Rzecz Ekspresji	Kampania społeczna mająca rozbudzić świadomość społeczną na rzecz podniesienia wiedzy na temat chorób i zaburzeń psychicznych i przeciwdziałanie stygmatyzacji osób w kryzysie zdrowia psychicznego.

66.	Konferencja „Przemoc i agresja wśród dzieci i młodzieży – profilaktyka, pomoc i skutki prawne”	19.10.2020 Wydarzenie online	SWPS Uniwersytet Humanistyczny połączny w Warszawie – Filia w Katowicach	Konferencja ma na celu naukową debatę dotyczącą problemu przemocy rówieśniczej oraz problemu agresji wśród dzieci i młodzieży.
67.	II konferencja Sekson – o seksualności i rodzicielstwie osób z niepełnosprawnością ruchową	19-20.09.2020 Wydarzenie online	Fundacja Avalon Bezpośrednia Pomoc Niepełnosprawnym	Projekt Sekson powstał w 2019 roku i jest odpowiedzią na potrzeby osób z niepełnosprawnością ruchową. Główną misją jest odpowiedź na potrzebę edukowania i zmiany świadomości o życiu intymnym i rodzicielstwie osób z niepełnosprawnością ruchową.
68.	17. ogólnopolska Konferencja „Dziecko pokrzywdzone przestępstwem”	18-21.10.2020 Wydarzenie online	Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę	FDDS organizuje konferencję od 2004 roku we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości i Miastem Stołecznym Warszawa. Tematem przewodnim jest pomoc dzieciom, które doświadczyły różnych form przemocy i wykorzystywania, a także ochrona praw dzieci, które uczestniczą w procedurach prawnych. Celem konferencji jest upowszechnienie wiedzy dotyczącej problematyki krzywdzenia dzieci, prezentacja modelowych rozwiązań zapobiegania przestępstwom wobec dzieci oraz projektów i inicjatyw praktycznej pomocy dzieciom pokrzywdzonym przestępstwem i ich rodzinom.
69.	Mały Festiwal o Miastach	16-25.09.2020 Wydarzenie online	Stowarzyszenie Rozwoju „Inspiracje”, Słupsk	Tematyka festiwalu dotyczyła kreowania przestrzeni publicznej, idei współzarządzania miastem, zadane było pytanie „do kogo należy miasto”, a także rozważania o tożsamości miasta i mieszkańców, ekologii, zagrożeniach i zaletach płynących z rozwoju suburbii, ruchu ulicznym.
70.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Płeć i prawo pracy”	6.11.2020 Wydarzenie online	Koło Naukowe Prawa Pracy „OPUS PER LABOREM”	Celem konferencji jest zwrócenie uwagi przez pryzmat prawa pracy na równouprawnienie w miejscu zatrudnienia, dyskryminację ze względu na płeć oraz jaki wpływ na powyższy temat mają związki zawodowe i organizacje pracodawców.
71.	Europejski Festiwal Filmowy „Integracja Ty i Ja”	3-7.11.2020 Wydarzenie online	Koszalińskie Towarzystwo Społeczno- Kulturalne	Festiwal „Integracja Ty i Ja” odbywa się we wrześniu w Koszalinie od 2003 roku. Na Festiwalu przyznawane są nagrody „Motyla” w kategoriach „film fabularny”, „film dokumentalny” i „film amatorski” tworzony przez niepełnosprawnych.
72.	Patronat honorowy nad filmem dokumentalnym „Heda”	09.2020 Wydarzenie online	Inicjatywa „Dzieci z Dworca Brześć”	Heda uciekła z Czechenii od wojen: tych krwawych z Rosjanami i tej, ukrytej –domowej. Tam, w Czechenii pochowała pierwotnego 14-letniego Monsura. Zabrała piątkę pozostałych dzieci i wyjechała do bezpiecznej Europy: od wojen, śmierci, męża-sadysty, który pił i bił. Film „Heda” to opowieść o dobru, które rodzi się na przekór stereotypom i które nie poddaje się przeciwnościom. To opowieść o pogodzie ducha, która jest silniejsza od smutku i rozpacz.

73.	„Powiedz o TYM komuś” – działania przeciwko przemocy	10-11.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Fundacja A.R.T.	Celem kampanii jest dotarcie do jak największej ilości osób uwikłanych w przemoc oraz do specjalistów zajmujących się tym zagadnieniem. Kampania wpisuje się w 16 Dni Działań Przeciwko Przemocy ze względu na płeć. Kampanię rozpocznie 25 listopada konferencja dotycząca zjawiska przemocy „Powiedz o TYM komuś”. Prelegenci opowiedzą o przemocy widzianej oczami dziecka i dramacie rodziny zagrożonej przemocą, o hejcie jako rodzaju przemocy psychicznej, o przemocy ekonomicznej wobec kobiet oraz o jednym ze źródeł przemocy i agresji, czyli o uzależnieniach.
74.	VI Kongres Osób z Niepełnosprawnościami	24.10.2020 Wydarzenie online	Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami	„Pandemia a osoby z niepełnosprawnościami” to temat tegorocznego Kongresu. Czas pandemii postawił przez nami wyjątkowe wyzwania, dotyczą one w szczególności sposób osób z niepełnosprawnościami. W sposób wyjątkowy pandemia dotknęła mieszkańców instytucji. Pokazało to jak dużym błędem było nieprzeprowadzenie skutecznego procesu deinstytucjonalizacji. Wobec tego będzie to szczególnie temat kongresowych dyskusji.
75.	IV Dolnośląski Konkurs Plastyczno – Literacki pt. „Więcej nas łączy niż dzieli”	Od 12.10.2020 Wrocław	SP nr 50 we Wrocławiu	Konkurs adresowany do uczniów klas I-VIII, a jego celem jest przeciwdziałanie mowie nienawiści, rozwijanie empatii i otwartość na drugiego człowieka, a przede wszystkim promowanie takich wartości jak współpraca, dialog i szacunek, bez względu na wygląd, pochodzenie narodowe, etniczne, religię, wiek.
76.	5. Dolnośląski Konwent Regionalny Osób z Niepełnosprawnościami	19.10.2020 Wrocław	Fundacja Eudajmonia	Konwent Regionalny odbywa się na Dolnym Śląsku już po raz piąty. Począwszy od roku 2016 jest miejscem wymiany doświadczeń i wiedzy i stanowi ważne wydarzenie dla całego środowiska osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, organizacji i innych instytucji działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami.
77.	Projekt obywatelskiego monitoringu mediów	Projekt długoterminowy Wydarzenie online	Instytut Dyskursu i Dialogu	Projekt zakładał obywatelski monitoring sposobu prezentowania kandydatów na urząd Prezydenta RP przez główne wydania trzech najpopularniejszych serwisów informacyjnych ("Wiadomości" TVP, "Fakty" TVN oraz "Wydarzenia" Polsatu).
78.	Wydarzenie Ostrowiecka Żywa Biblioteka	11.10.2020 Ostrowiec Świętokrzyski	Świętokrzyskie Centrum Inicjatyw Społeczno-Kulturalnych	Ostrowiecka Żywa Biblioteka to cykl spotkań z osobami szczególnie narażonymi na dyskryminację i stereotypy. Poprzez przekazanie własnych doświadczeń i życiowych historii, chcemy zbudować postawy szanujące prawa człowieka wśród młodych ludzi.
79.	Konferencja Edukacja wobec Wyzwań Wielokulturowego Świata	21-22.01.2020 Warszawa	Instytut Nauk Pedagogicznych w Akademii Pedagogiki Specjalnej	Celem konferencji jest stworzenie bezpiecznej przestrzeni naukowej do podjęcia debaty na temat edukacji w kontekście wyzwań wielokulturowego świata.
80.	Ogólnopolski Konkurs z Praw Człowieka	12.2020-01.2021 Wydarzenie ogólnopolskie	ELSA Poland	Tematyka konkursu skupia się wokół praw człowieka zawartych w EKPC i dołączonych do niej protokołów. W ramach konkursu przewidziane są wydarzenia towarzyszące m.in. wykład dotyczący Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprowadzony przez dr Agatę Hauser, warsztat z pisania skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

81.	projekt Zaangażowani czy zajęchani? Rozwój kompetencji osobistych u osób pracujących w NGO	Działania długoterminowe Wydarzenie online	Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych	Planowane działania są projektem pilotażowym, potrwać do 20 grudnia. Staną się podwaliną regularnego programu wsparcia organizacji pozarządowych i profilaktyki wypalenia zawodowego w III sektorze. Pilotaż odbywa się w ramach projektu Mnożymy wsparcie dofinansowanego z Programu PROO, realizowanego przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.
82.	wykład „Prawa ucznia i praworządność w szkołach”	7.11.2020 Białystok	Stowarzyszenie na Rzecz Praworządności w Szkołach „Stowarzyszenie Umarłych Statutów”	Tematyka wykładu trwającego do kilku godzin obejmie podstawy praw człowieka i dziecka, najczęstsze przypadki łamania praw ucznia (również na podstawie badania przeprowadzonego na terenie całego kraju przez stowarzyszenie) i możliwości zapobiegania im. Planuje się poruszenie kwestii dostępu do informacji i prowadzenia rozmów, mediacji z np. rodzicami czy nauczycielami.
83.	Projekt poradnika dobrej komunikacji Etyka słowa	Działania długoterminowe Wydarzenie online	FLEISHMANHILLARD	Etyka słowa to projekt non-profit FleishmanHillard, kierowany w szczególności do osób i podmiotów wpływających na charakter debaty publicznej – dziennikarzy, specjalistów ds. komunikacji, osób wypowiadających się publicznie.
84.	„ELSA Day”	25.11.2020 Wydarzenie online	ELSA Polska	ELSA Day to projekt, który zwraca uwagę odbiorców na problem ochrony praw człowieka. Pierwsza edycja tego wydarzenia miała miejsce 20 marca 2013 r. Odbyło się wówczas forum, podczas którego omówiono krajowe i międzynarodowe standardy ochrony oraz wdrażania praw człowieka. Wydarzenie odniosło ogromny sukces, dlatego od tamtej pory rozwijany jest projekt, który pomaga studentom i młodym adeptom prawa być niezależnymi i krytycznymi członkami społeczeństwa.
85.	Wydarzenie „Niepełnosprawność czy NiepełnoPRAWNOŚĆ? Sytuacja prawna osób z niepełnosprawnością intelektualną”	4.11.2020 3.12.2020 7.01.2021 Wydarzenie online	ELSA Polska	Temat niepełnosprawności pojawia się w przestrzeni publicznej. Uwagę społeczną coraz częściej kieruje się na utrudnienia czy dyskryminację, z jakimi mierzą się osoby z niepełnosprawnościami. Wydaje się, że wybrzmiewa on najczęściej w kontekście niepełnosprawności ruchowej, tej dostrzegalnej na pierwszy rzut oka. Na dalszy plan schodzi dyskusja o niemniej powszechnej, niepełnosprawności intelektualnej. Chcąc zmienić zaistniałą sytuację, powstał projekt cyklu webinarów, zakończony ogólnopolskim wydarzeniem „Niepełnosprawność czy niepełnoPRAWNOŚĆ?”
86.	IV OKN „Od stereotypów do nienawiści. Hejt w perspektywie interdyscyplinarnej”	07.12.2020 Wydarzenie online	Akademia im. Jakuba Z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim	Przedmiotem konferencji, adresowanej do naukowców reprezentujących różne dyscypliny naukowe, przedstawicieli NGOs, organów władzy i mediów oraz studentów, jest natura zjawiska tzw. hejtu, a jej celem – stworzenie przestrzeni do wymiany poglądów i dobrych praktyk w zakresie budowania inkluzywnego społeczeństwa i zwalczania przejawów nietolerancji i dyskryminacji.

87.	Gala Natwest LGBT+ Business Awards 2020	9.12.2020 Wydarzenie online	National Westminster Bank PLS Spółka Akcyjna Oddział w Polsce	Organizatorzy gali przyznają nagrody osobom i organizacjom, które poprzez swoją działalność oraz zaangażowanie promują wartości takie jak równość i wzajemny szacunek oraz dbają o bezpieczeństwo i wolne od dyskryminacji środowisko pracy. Wyróżniają się staraniami na rzecz propagowania koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu i szerzej w społeczeństwie. Przyczyniają się również do respektowania praw wszystkich przedstawicieli grup narażonych na dyskryminację, a w szczególności osób LGBT+.
88.	Nagroda im. Ireny Sendlerowej „Za naprawianie świata”	16.11.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Centrum Edukacji Obywatelskiej	Nagroda im. Ireny Sendlerowej „Za naprawianie świata” już od ponad 10 lat trafia w ręce nauczycieli i nauczycielek, którzy uczą i wychowują w duchu dialogu, tolerancji oraz poszanowania dla innych, inspirują do działań zgodnych z tymi zasadami i odgrywają aktywną rolę w swojej szkole oraz społeczności lokalnej.
89.	Kontynuacja programu „Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu młodzieży”	Działania długoterminowe województwo lubelskie	Prezes Sądu Okręgowego w Lublinie	Program ma na celu promocję rozwiązywania konfliktów i sporów rówieśniczych drogą bez przemocy, podniesienie kultury prawnej w szkołach, zmniejszenie przemocy wśród młodzieży dzięki zdobyciu przez uczniów wiedzy z zakresu sprawiedliwości naprawczej i mediacji. Dzięki takim działaniom możliwa jest realizacja praw uczniów do nauki w przyjaznej i bezpiecznej szkole.
90.	Global Dignity Day Poland	Działania długoterminowe Wydarzenie ogólnopolskie	Fundacja Global Dignity Poland	Global Dignity Poland jest częścią międzynarodowej inicjatywy propagującej ideę poszanowania godności jako fundamentalnego prawa człowieka zwanej Global Dignity Day. Idea narodziła się w 2006 roku podczas Światowego Forum Ekonomicznego w Davos.
91.	Inicjatywa „Punkty Wspólne”	Projekt długoterminowy Wydarzenie online	Studenckie Koło Naukowe im. Pauliny Kuczalskiej-Reinschmit (UW) oraz Polskie Towarzystwo Studentów Farmacji (WUM)	Projekt ma na celu wypracowywanie modelu dyskusji interdyscyplinarnej wśród studentów poprzez semestralny cykl 5-6 spotkań z ekspertami i ekspertkami na temat ważny społecznie. Współczesne społeczeństwo coraz bardziej potrzebuje bowiem szerokiej perspektywy w rozwiązywaniu problemów, a w toku studiów wciąż kładzie się raczej nacisk na konkretną dziedzinę nauki. W ocenie inicjatorów projektu nie można jednak ograniczać się do jednej perspektywy lecz budować skuteczną współpracę różnorodnych środowisk naukowych.
92.	Kampania „Pomóż jej odciąć się od przemocy – Międzynarodowy Dzień Przeciw Przemocy”	25.11.2020 Wydarzenie online	Centrum Praw Kobiet	Do zabójstw kobiet, najczęściej żon czy partnerek, nie dochodzi przypadkiem lub przy pierwszym incydencie związanym z użyciem przemocy. Kampania jest ściśle związana z obchodzonymi międzynarodowo 16 Dniami Przeciwko Przemocy ze względu na Płeć. W ramach kampanii Centrum Praw Kobiet będzie zbierać podpisy pod petycją skierowaną do rządzących o wprowadzenie konkretnych rozwiązań (np. procedur szacowania ryzyka eskalacji przemocy i zabójstwa) mających na celu minimalizację skali kobietobójstwa w Polsce, a także promować pomysł utworzenia w strukturach Centrum Obserwatorium ds. Kobietobójstwa.

93.	„Efekt Domina. Materiały dla nauczycieli” – seria antydyskryminacyjna	Projekt długoterminowy Wydarzenie online	KULCZYK FOUNDATION	Kulczyk Foundation od początku swojego istnienia działa na rzecz promowania kompetencji społeczno-emocjonalnych dzieci i młodzieży. W tym celu przygotowuje unikalne scenariusze lekcji, które w atrakcyjny i dostosowany do różnych etapów edukacji sposób, tłumaczą złożony świat uniwersalnych wartości i przeżywanych emocji. Ich zadaniem jest wsparcie uczniów w lepszym poznawaniu siebie i innych ludzi. Rozwój tych kompetencji od najmłodszych lat pozwala bowiem stawać się lepszym człowiekiem oraz skuteczniej pomagać swojej społeczności.
94.	Publikacja „Wszystkie kolory świata”	Projekt długoterminowy Wydarzenie ogólnopolskie	Wydawnictwo AGORA	Projekt książki – cegiełki. Tematyka tekstów zebranych w tomie pt. „Wszystkie kolory świata” ma na celu propagowanie takich wartości jak szacunek dla odmienności, poszanowanie Innego, tolerancja, solidarność, empatia oraz sprzeciw wobec wykluczenia, napiętnowania i przemocy.
95.	SKN online „Relacja między procesem karnym a innymi naukami penalnymi. Miłość czy nienawiść?”	5.12.2020 Wydarzenie online	Koło Naukowe Postępowania Karnego TBSP UJ	Omówienie tego tematu ma na celu przybliżenie prawa karnoprocusowego z perspektywy nauk penalnych. Prawnoporównawcza dyskusja umożliwi inne spojrzenie nie tylko na samo postępowanie karne, ale także jego oddziaływanie na resztę karnistycznych dyscyplin. Konferencja umożliwi zestawienie różnorodnych poglądów jej uczestników, zarówno przez osoby rozpoczynające karierę prawniczą, jak i cenionych ze swego dorobku naukowego profesorów. Ponadto taka wymiana myśli zapewni naukę krytycznego myślenia przyszłym prawnikom.
96.	9. Kongres Prawa Medycznego	1.12.2020 Wydarzenie online	Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego	Kongres po raz kolejny będzie okazją do prezentacji aktualnych zagadnień z zakresu prawa medycznego, etyki oraz problematyki praw pacjenta a także miejscem debaty na temat prawnych aspektów wykonywania świadczeń zdrowotnych. Tym razem organizatorzy skupią się także na najbardziej aktualnych tematach związanych z działaniem placówek medycznych i rozliczaniem świadczeń medycznych w dobie pandemii.
97.	Konkurs „Ja, Obywatel”	11-12.2020 Wydarzenie ogólnopolskie	Instytut Kreatorów Przyszłości	Konkurs „Ja, obywatel” jest skierowany do uczniów polskich szkół średnich, w którym uczestnicy będą mogli się wykazać znajomością i świadomością istoty praw obywatelskich w Polsce.
98.	II Kongres Suicydologiczny	19-20.11.2020 Wydarzenie online	Ministerstwo Zdrowia	Kongres składa się z 6 sesji plenarnych tematycznie nawiązujących do głównych strategii KPZZS (z wykorzystaniem wyników opartych na: dowodach naukowych (EBM), dobrych praktykach, doświadczeniu) oraz warsztatów i wykładów w formie webinarów: „Jak i gdzie pomagać osobom w kryzysach psychicznych?”
99.	Human Rights Week 2020	14-17.12.2020 Wydarzenie online	Studenckie Koło Naukowe Spraw Zagranicznych SGH i UW	Human Rights Week to projekt promujący proaktywną postawę obywatelską i świadomość dotyczącą praw człowieka w różnorodny sposób – w formie dyskusji, paneli bądź warsztatów. „30 lat minęło. Prawa człowieka w Polsce po 1989 roku” to tytuł edycji 2020. Debaty organizowane w formie internetowej konferencji dotyczyć będą m.in. tematyki równości kobiet na rynku pracy oraz praw człowieka w dziedzinie edukacji czy służby zdrowia.

100.	VIII. edycja Tygodnia Konstytucyjnego	10-17.12.2020 Warszawa	Stowarzyszenie im. prof. Hołdy	W ramach wydarzenia prawnicy – adwokaci, radcowie prawni, sędziowie, prokuratorzy, komornicy, notariusze, pracownicy organizacji pozarządowych, pracownicy naukowcy, a także aplikanci i studenci przeprowadzą lekcje dotyczące znaczenia Konstytucji w życiu obywateli oraz roli sądów w procesie ochrony praw i wolności. Tydzień konstytucyjny ma zasięg ogólnopolski. Z okazji światowego Dnia Praw Człowieka (Human Rights Day) przypadającego 10 grudnia 2020 r., głównym obszarem tematycznym tegorocznej edycji będą właśnie zagadnienia praw człowieka.
101.	Ogólnopolska Studencko – Doktorancka Konferencja Naukowa „Proces karny w dobie pandemii”	4.01.2020 Wydarzenie online	Katolicki Uniwersytet Lubelski	Wraz z wybuchem pandemii COVID-19 polskie społeczeństwo znalazło się w sytuacji nie znającej precedensu. Rosnąca liczba zachorowań i zgonów wywołanych zakażeniem wymusiła wprowadzenie rozwiązań dotychczas nieznanych, które nie ominęły również polskiej procedury karnej. Wybuch pandemii okazał się być ogromnym sprawdzianem również dla istniejących dotychczas instytucji karnoprosesowych i praktyki ich stosowania. Organizatorzy konferencji wraz z przedstawicielami ośrodków naukowych z całej Polski postanowili wspólnie pochylić się nad zagadnieniami funkcjonowania procesu karnego w dzisiejszej trudnej rzeczywistości, dotycząc m.in. nowelizacji k.p.k. wynikającej ze specustawy COVID-19.