

# **INFORMACJA**

**o działalności**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

**oraz o stanie przestrzegania**

**wolności i praw człowieka i obywatela**

**w roku 2021**

Informacja stanowi wykonanie art. 212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), które przewidują, że Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela, a także art. 19 ust. 2 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*, który przewiduje podanie informacji do wiadomości publicznej.

CZĘŚĆ WSTĘPNA – WPROWADZENIE .....	7
CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela .....	10
1. Zasady ogólne.....	18
Art. 30 – Godność osobista .....	18
Art. 31 – Wolność i dopuszczalne ograniczenia. Zasada proporcjonalności.....	30
Art. 32 ust. 1 – Równość wobec prawa oraz równe traktowanie	38
Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji.....	49
Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn .....	63
Art. 34 – Prawo do obywatelstwa polskiego .....	81
Art. 35 – Prawa mniejszości narodowych i etnicznych.....	87
Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej .....	92
Art. 37 – Jurysdykcja państwa polskiego .....	95
2. Wolności i prawa osobiste .....	98
Art. 38 – Prawo do życia .....	98
Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych.....	99
Art. 40 – Zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania .....	100
Art. 41 ust. 1 – Nietykliwość osobista i wolność osobista .....	109
Art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 – Prawa osób zatrzymanych .....	113
Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania .....	117
Art. 41 ust. 5 – Prawo do odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności .....	147
Art. 42 ust. 1 – <i>Nullum crimen sine lege</i> .....	148
Art. 42 ust. 2 – Prawo do obrony w sprawie karnej .....	152
Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności.....	161
Art. 43 – Zakaz przedawnienia .....	162

Art. 44 – Wstrzymanie biegu terminu przedawnienia .....	163
Art. 45 – Prawo do sądu .....	164
Art. 46 – Przepadek rzeczy .....	189
Art. 47 – Prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia .....	190
Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniami .....	195
Art. 49 – Wolność komunikowania się .....	196
Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania .....	197
Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej .....	198
Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP .....	209
Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania .....	217
Art. 54 – Wolność słowa .....	221
Art. 55 – Zakaz ekstradycji obywatela polskiego .....	233
Art. 56 – Prawo do azylu oraz status uchodźcy .....	236
3. Wolności i prawa polityczne .....	253
Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń .....	253
Art. 58 – Wolność zrzeszania się .....	261
Art. 59 – Wolności związkowe .....	266
Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej .....	268
Art. 61 ust. 1 – Prawo dostępu do informacji publicznej .....	269
Art. 61 ust. 2 – Prawo dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy .....	277
Art. 62 – Prawa wyborcze .....	281
Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg .....	289
4. Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne .....	292
Art. 64 – Prawo do własności .....	292
Art. 65 ust. 1 – Wolność wyboru i wykonywania zawodu .....	306
Art. 65 ust. 2-5 – Prawa pracownicze .....	313

Art. 66 – Prawo do BHP oraz prawo do urlopu .....	319
Art. 67 – Prawo do zabezpieczenia społecznego .....	322
Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia .....	347
Art. 68 ust. 2 – Prawo równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej .....	352
Art. 68 ust. 3 – Prawo do szczególnej opieki zdrowotnej dla grup wrażliwych .....	358
Art. 68 ust. 4 – Zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie degradacji środowiska .....	372
Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej.....	383
Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami .....	384
Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki .....	409
Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki .....	429
Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych .....	430
Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia .....	431
Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych.....	445
Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin .....	453
Art. 71 ust. 2 – Pomoc dla matek przed i po urodzeniu dziecka .....	473
Art. 72 – Prawa dziecka.....	481
Art. 73 – Wolność artystyczną, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury .....	484
Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska .....	490
Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów	495
Art. 76 – Ochrona praw konsumentów .....	504
5. Środki ochrony praw i wolności .....	505
Art. 77 ust. 1 – Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej .....	505
Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej .....	506

Art. 78 – Prawo do dwóch instancji .....	510
Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej.....	512
Art. 80 – Prawo wystąpienia do RPO .....	513
6. Inne standardy normatywne .....	514
Art. 2 – Zasada praworządności.....	514
Art. 4 – Zasada suwerenności Narodu .....	545
Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej .....	549
Art. 24 – Ochrona pracy.....	554
Art. 217 – Zasady nakładania podatków .....	559
CZĘŚĆ II .....	577
Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich .....	577
1. RPO jako niezależny organ ds. równości .....	577
2. Wykonywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.....	608
3. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych .....	617
CZĘŚĆ III .....	652
Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw Obywatelskich .....	652
1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów .....	652
2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej .....	664
3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka... ..	673
4. Komisje ekspertów.....	679
5. Działalność międzynarodowa .....	690
6. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu .....	703
7. Udział RPO w postępowaniach przed TSUE .....	724
CZĘŚĆ IV .....	736

Załączniki .....	736
Załącznik nr 1 .....	736
Dane informacyjno-statystyczne .....	736
Załącznik nr 2 .....	756
Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich.....	756
Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym..	776
Honorowe patronaty RPO .....	780

## CZĘŚĆ WSTĘPNA – WPROWADZENIE

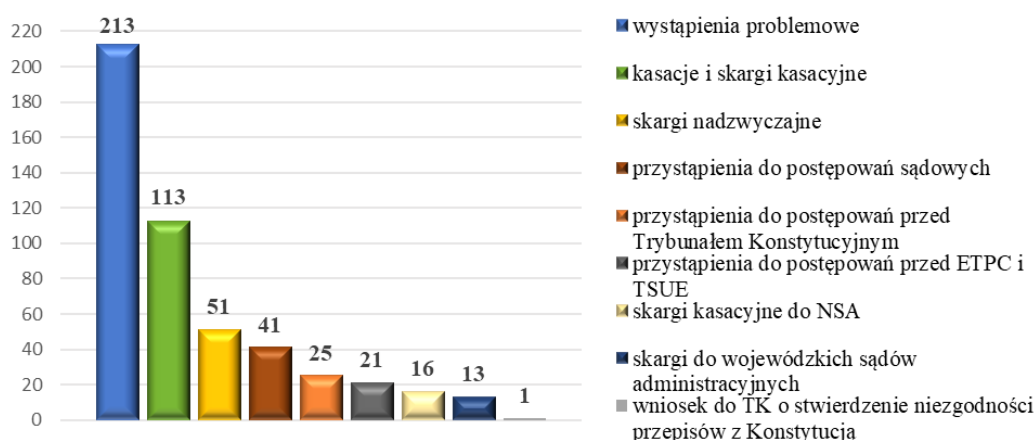
Do dnia 15 lipca 2021 r., pomimo upływu pięcioletniej kadencji, z uwagi na kilkukrotne nieudane próby powołania Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązki te w dalszym ciągu pełnił Adam Bodnar. Od wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego za niekonstytucyjne pełnienie obowiązków przez dotychczasowego Rzecznika do czasu powołania jego następcy, tj. od dnia 16 lipca 2021 r., Biurem Rzecznika kierował Zastępca Rzecznika Stanisław Trociuk. Natomiast od złożenia ślubowania przed Sejmem w dniu 23 lipca 2021 r. funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich pełni Marcin Wiącek.

W 2021 r. wpływ spraw kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wciąż utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie i był najwyższy w historii jego działalności, wpłynęło bowiem 74279 wniosków. Znaczący wzrost liczby wniosków kierowanych do Rzecznika w roku 2020 i 2021 wynika m.in. z wystąpienia, a następnie trwania w 2021 r. stanu epidemii, który w istotny sposób zakłócił dotychczasowe formy funkcjonowania organów administracji publicznej i sądów, doprowadził do bardzo częstej zmiany przepisów regulujących życie codzienne obywateli. Stan epidemii nierozzerwalnie też łączył się z ograniczeniem szeregu podstawowych wolności lub praw człowieka. Dlatego osoby, które doznały tych ograniczeń, w sposób oczywisty poszukiwały, poprzez wnioski kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich, odpowiedzi na pytanie, czy ich wolności lub prawa nie zostały ograniczone w sposób nadmierny.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich nie zwracają się osoby, których sprawy zostały załatwione przez organy władzy publicznej zgodnie z ich żądaniem. Czynią to osoby, których żądania i oczekiwania nie zostały zaspokojone i które w związku z tym czują się pokrzywdzone. Podstawę informacji rocznej

stanowią więc głosy osób niezadowolonych z funkcjonowania władzy publicznej, które następnie podlegały weryfikacji przez Rzecznika w toku prowadzonych postępowań. Wyniki tych postępowań znalazły wyraz w treści informacji rocznej oraz stanowią podstawę ogólnej oceny stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2021 r.

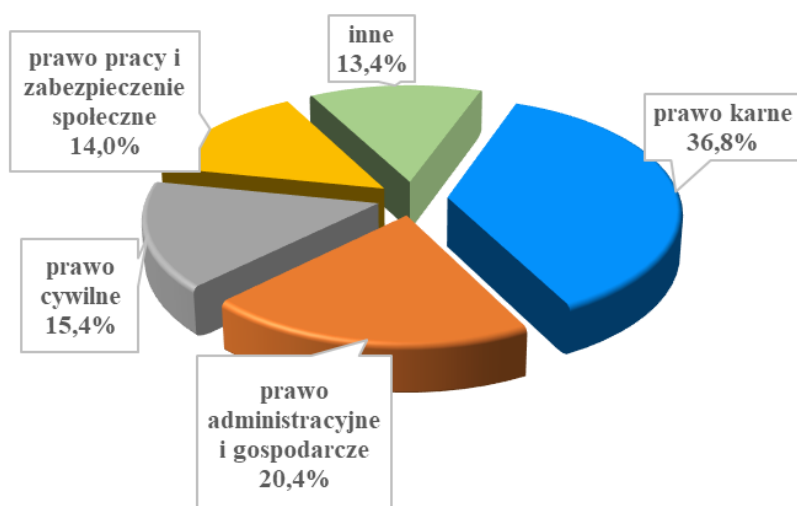
W okresie objętym informacją Rzecznik, oprócz działań podejmowanych w indywidualnych sprawach, skierował do właściwych organów 213 wystąpień o charakterze problemowym, zawierających uwagi wskazujące na systemowe problemy występujące w zakresie ochrony praw jednostki, w tym 79 wystąpień dotyczyło podjęcia inicjatywy prawodawczej zmierzającej do zapewnienia skutecznej ochrony wolności lub praw człowieka. Rzecznik korzystając z uprawnień procesowych przystąpił również w tym okresie do 25 postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także złożył 1 wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto Rzecznik złożył 51 skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego, 113 kasacji i skarg kasacyjnych, 16 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, 13 skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz przystąpił do 41 postępowań sądowych i 21 postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.



**Wykres 1.** Najważniejsze wystąpienia Rzecznika w 2021 roku.



Wśród spraw rozpatrzonych przez Rzecznika w 2021 r. dominowały te z zakresu szeroko pojętego prawa karnego (36,8%), prawa administracyjnego i gospodarczego (20,4%), prawa cywilnego (15,4%), prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (14%).



**Wykres 2.** Dominujące problematyki spraw rozpatrzonych.

Znaczący wzrost liczby spraw kierowanych do Rzecznika zarówno w roku 2020 jak i 2021 (w obu latach o ponad 20% większy niż w 2019 r.) nie został powiązany ze stosownym zwiększeniem budżetu. W szczególności w roku budżetowym 2021 Rzecznik do tej pory nie otrzymał środków budżetowych na zadanie realizowane od 2018 r. i polegające na badaniu spraw pod kątem wniesienia skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego od każdego prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego i wojskowego. Środki takie zostały przyznane w roku budżetowym 2022. Obejmują one finansowanie 9 nowych etatów, co jednak w dalszym ciągu jest niewystarczające w stosunku do występujących w tym zakresie potrzeb.

Wciąż też nie został rozwiązany sygnalizowany wielokrotnie problem niedostatecznego finansowania wykonywanego przez Rzecznika mandatu krajowego mechanizmu prewencji. W rezultacie realizowany przez Rzecznika w ramach tego mandatu zakres wizytacji prewencyjnych przeprowadzanych w

miejscach pozbawienia wolności oceniany jest przez organy międzynarodowe jako niewystarczający.

Na wniosek grupy posłów Trybunał Konstytucyjny zakwestionował obowiązującą od 30 lat ustawową zasadę, zgodnie z którą dotychczasowy Rzecznik pełni obowiązki do czasu wyboru nowego Rzecznika. Istota tego rozstrzygnięcia polegała na usunięciu normatywnej gwarancji ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu, jakim jest Rzecznik. Celem usuniętego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisu ustawy była ochrona skuteczności konstytucyjnego środka w postaci wystąpienia do Rzecznika o pomoc w ochronie praw lub wolności naruszonych przez organy władzy publicznej. W związku z tym wyrokiem niezbędne jest podjęcie prac legislacyjnych w celu odpowiedniego uregulowania procedury powołania Rzecznika przez Parlament i uniknięcia sytuacji, w której po zakończeniu konstytucyjnej kadencji, urząd Rzecznika pozostawałby nieobsadzony.

## **CZĘŚĆ I – Stan przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela**

W dalszym ciągu parlamentarny proces stanowienia prawa niejednokrotnie odbiega od modelu opisanego w Konstytucji. Ważne i regulujące podstawowe obszary życia społecznego ustawy, w tym ustawy podatkowe, bywają uchwalane w pośpiechu, bez odpowiedniego czasu na należyta refleksję nad tym, że mają one stanowić prawo wyznaczające podstawowe powinności obywateli. Konsekwencje obowiązywania wadliwego prawa oraz błędów poczynionych przez władzę ustawodawczą ponoszą zaś obywatele. Zwykle też żywot przepisów uchwalonych w pośpiechu jest dość krótki, okazuje się bowiem, że ze względu na rosnące niezadowolenie społeczne (taki los spotkał przepisy podatkowe zawarte w Polskim Ładzie), potrzebne są kolejne zmiany

przepisów. Wciąż w zakresie stanowienia prawa utrzymuje się praktyka polegająca na tym, że do Sejmu są kierowane w ramach inicjatywy poselskiej newralgiczne z punktu widzenia ochrony praw jednostki projekty ustaw, chociaż zostały one przygotowane przez administrację rządową. Praktyka ta pozwala na uniknięcie konsultacji projektów ustaw, co prowadzi do zerwania dialogu społecznego w toku procesu stanowienia prawa.

W 2020 r., w związku z wprowadzeniem stanu epidemii nastąpiło ograniczenie podstawowych wolności lub praw człowieka. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał wówczas, że ograniczenie swobody przemieszczania się, wolności uzewnętrzniania religii, wolności osobistej, wolności działalności gospodarczej, wolności zgromadzeń, autonomii informacyjnej jednostki, stanowi materię ustawową. Zgodnie bowiem z Konstytucją formalnym warunkiem dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw jest uczynienie tego w ustawie. Dlatego wprowadzane kolejnymi rozporządzeniami ograniczenia w tym zakresie pozostają w kolizji ze standardami wyznaczonymi przez Konstytucję. Stanowisko to zostało potwierdzone przez sądy administracyjne oraz Sąd Najwyższy, rozpoznające środki zaskarżenia wnoszone przez Rzecznika. Sądy administracyjne uznały, że administracyjne kary pieniężne za nieprzestrzeganie przepisów epidemicznych wymierzone są z rażącym naruszeniem prawa, bowiem wprowadzane w tym zakresie ograniczenia w korzystaniu z podstawowych konstytucyjnych wolności lub praw nie posiadają właściwej, tj. zawartej w ustawie podstawy prawnej. Również Sąd Najwyższy w kilkudziesięciu wyrokach wydanych po rozpoznaniu kasacji wnoszonych przez Rzecznika podzielił to stanowisko. Uznał też, że powoływane przez Policję, jako podstawa karania za wykroczenie polegające na naruszeniu przepisów porządkowych przepisy rozporządzeń epidemicznych nie stanowią przepisów

porządkowych, skoro ich celem jest ochrona zdrowia, a nie porządku publicznego. Ukształtowane w tym zakresie orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje, że Policja, nie mając do tego wystarczających podstaw prawnych, w sposób masowy dokonywała w stanie epidemii legitymowania, zatrzymywania, nakładała mandaty karne oraz jako oskarżyciel publiczny kierowała do sądu bezzasadne, w świetle obowiązującego prawa, wnioski o ukaranie. W konsekwencji Policja naruszała w ten sposób wolność osobistą, prawo do prywatności, a w zakresie postępowań mandatowych także konstytucyjną zasadę, że odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Zmiany przepisów dotyczących sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Krajowej Rady Sądownictwa doprowadziły do znacznego osłabienia odrębności wymiaru sprawiedliwości i jego niezależności od innych segmentów władzy publicznej. Proces ten, trwający już od kilku lat, został krytycznie oceniony z punktu widzenia standardów ochrony praw człowieka w licznych orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako niezapewniający podstawowej gwarancji dostępu do sądu ustanowionego ustawą i mającego cechy niezależności, bezstronności i niezawisłości. Podkreślić należy, że zmiany te nie doprowadziły natomiast do rozwiązania problemów, z jakimi zmagają się od lat wymiar sprawiedliwości. Przede wszystkim nie doprowadziły one nie tylko do likwidacji przewlekłości postępowań sądowych, ale niekiedy wręcz pogłębiły dotychczasowe problemy związane ze sprawnym załatwianiem spraw w sądach. Sądy powszechne nie zostały też wciąż dostosowane do współczesnych wymogów społeczeństwa korzystającego w sposób masowy ze środków komunikacji elektronicznej.

Zasadniczemu pogorszeniu uległa także sprawność postępowań przygotowawczych prowadzonych przez prokuraturę. Nastąpił znaczny wzrost liczby postępowań długotrwałych. Dramatycznie kształtują się też statystyki stosowania przez sądy w toku postępowania przygotowawczego tymczasowego aresztowania. Sytuacja ta stwarza zagrożenie naruszenia praw osób podejrzanych i pokrzywdzonych w zakresie rozpatrzenia ich spraw w rozsądnym terminie. Oznacza ona także, że coraz większa liczba osób pozbawiona jest w sposób długotrwały wolności osobistej bez przełamania prawomocnym wyrokiem sądowym domniemania niewinności.

Wciąż też pozostają aktualne sygnalizowane w latach ubiegłych zagrożenia dla ochrony prawa do prywatności i wolności komunikowania się. Wynikają one z obowiązywania licznych przepisów, które pozwalają Policji oraz pozostałym uprawnionym służbom na szerokie stosowanie kontroli operacyjnej oraz w istocie nieograniczone pobieranie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych. Zagrożenia dla praw człowieka w tym zakresie wynikają nie tylko z samego zakresu zbieranych przez te służby danych o jednostce, ale również z niezapewnienia efektywnej i niezależnej kontroli procesu niejawnego pozyskiwania tych danych. Sąd otrzymuje bowiem jedynie zbiorcze informacje na temat prowadzonych postępowań, w których pozyskano dane telekomunikacyjne. Nie dysponuje zaś efektywnym narzędziem, pozwalającym chronić autonomię informacyjną jednostki, nie może więc zarządzić zniszczenia danych, które zostały zebrane w sposób sprzeczny z ustawą.

Istotne zagrożenie dla wolności środków społecznego przekazu oraz wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji powstały w wyniku uchwalenia nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, która zmieniała warunki uzyskania koncesji. Państwo po udzieleniu koncesji

na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej powinno powstrzymać się od ingerencji w realizację przez nadawcę jego uprawnień wynikających z tej koncesji, o ile rozpowszechnia on swoje programy w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym. Stąd też arbitralna interwencja ustawodawcza podejmowana w tym zakresie narusza także zasadę ochrony praw słuszenie nabytych. Jedynie dzięki interwencji Prezydenta RP, który postanowił przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, ustawa nie weszła w życie.

Zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia korzystania z konstytucyjnej wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz wyrażania poglądów budziła także sytuacja, w której po wprowadzeniu stanu wyjątkowego na terenach przy granicy z Białorusią władza wykonawcza wykluczyła wstęp dziennikarzy na ten obszar. Tymczasem wskazane wolności obejmują prawo do poszukiwania informacji we własnym zakresie, a więc w oderwaniu od obowiązków informacyjnych nałożonych na inne podmioty, w szczególności podmioty publiczne. Skoro prawodawca zdecydował się na wprowadzenie zakazu przebywania na terenie objętym stanem wyjątkowym, to jego prawnym obowiązkiem było umożliwienie przedstawicielom społeczeństwa wykonującym zawód dziennikarza, możliwości pozyskiwania informacji na terenie objętym tym zakazem. Społeczeństwo ma bowiem prawo wiedzieć ze źródeł niezależnych, jakie działania podejmuje władza publiczna na obszarze, który nie jest powszechnie dostępny.

Zainicjowany działaniami władz Białorusi kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej spowodował zastosowanie w stosunku do cudzoziemców nielegalnie przekraczających granicę państwową, w tym rodzin z dziećmi, praktyki polegającej na zawracaniu ich do linii granicznej. Praktyka ta w stosunku do osób zamierzających ubiegać się o nadanie statusu uchodźcy

narusza międzynarodowe zobowiązania Polski i uniemożliwia skuteczne złożenie wniosku o udzielenie ochrony.

Z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji wciąż wiele problemów istnieje na tle funkcjonowania Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym. Ustawodawca nie uregulował dotychczas w sposób szczegółowy w ustawie zakresu praw i obowiązków przysługujących osobom przebywającym w tym Ośrodku, w związku z tym ich podstawowe konstytucyjne prawa lub wolności, takie jak prawo do prywatności czy wolność komunikowania się, reglamentowane są za pomocą aktów zakładowych.

W świetle skarg napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich w stanie epidemii pogłębiły się występujące już wcześniej problemy z realizacją konstytucyjnego prawa równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Brak lekarzy oraz pielęgniarek, zbiurokratyzowanie systemu, jego niedofinansowanie, zwłaszcza w okresie zwiększonych potrzeb wywołanych epidemią, sprawia, że dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej jest utrudniony i odbiega od standardów wynikających z Konstytucji.

W dalszym ciągu nie doszło też do zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspierania podejmowania decyzji. Wciąż więc osoby ubezwłasnowolnione zdane są w życiu społecznym na akty woli innych osób nawet wówczas, gdy same potrafią wyrazić swoją wolę. Godzi to w ich przyrodzoną i niezbywalną godność.

Pewien postęp udało się uzyskać w sprawie podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego uchwał dotyczących społeczności LGBT zawierających postanowienia o charakterze dyskryminacyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyniku działań procesowych podejmowanych przez

Rzecznika uznał, że uchwały te są uchwałami z zakresu administracji publicznej, w związku z tym podlegają kontroli sądów administracyjnych.

Orzecznictwo to pozwala obecnie w związku z tym dokonać wiążącej oceny merytorycznej treści tych uchwał pod kątem tego, czy nie zawiera ona postanowień dyskryminujących.

W celu zapewnienia ochrony praw konsumentów Rzecznik uczestniczył też w szeregu postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących kredytów bankowych, wskazując, że z prawa europejskiego wynika obowiązek zapewnienia skutecznych środków zapobiegających stosowaniu nieuczciwych warunków umownych. Dlatego też słabszą pozycję negocjacyjną i informacyjną konsumenta wobec przedsiębiorcy równoważyć ma czynna interwencja sądu jako niezależnego podmiotu niebędącego stroną umowy.

Wielokrotnie sygnalizowany przez Rzecznika brak systemowej regulacji skutków powojennych wywłaszczeń i nacjonalizacji nie został usunięty. Ustawodawca zamiast tego zdecydował się wprowadzić radykalne rozwiązanie prowadzące do umorzenia postępowań administracyjnych dotyczących nieważności wydanych w tym zakresie w przeszłości decyzji administracyjnych. Regulacje te, ze względu na ścisłe powiązanie administracyjnych postępowań nadzorczych z cywilną sprawą odszkodowawczą, prowadzą w efekcie do naruszenia konstytucyjnych praw majątkowych. Są one szczególnie krzywdzące dla osób, które nie mogły doczekać się stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji z tego tylko powodu, że postępowanie nadzorcze toczyło się z rażącym naruszeniem terminów załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym.

Nie uległa zmianie sytuacja prawna opiekunów osób, których niepełnosprawność została stwierdzona w wieku dorosłym. Chociaż wyrok



Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie został wydany w 2014 r., to dotychczas nie został on wykonany. Zmusza to opiekunów do wszczynania długotrwałych postępowań przed organami administracji i sądami administracyjnymi po to, aby uzyskać pomoc finansową w takiej wysokości, w jakiej otrzymują ją opiekunowie osób, których niepełnosprawność stwierdzono w dzieciństwie.

W wielu ustawach została utrwalona praktyka prawodawcza polegająca na wygaszaniu stosunków pracy z mocy samego prawa. Praktyka ta narusza ustrojową zasadę, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, jak też konstytucyjne prawo obywateli dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W ustawach regulujących funkcjonowanie sektora publicznego ustawodawca wprowadza bowiem regulacje pozwalające na wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy (stosunku służbowego), jeżeli publiczny pracodawca nie zaproponuje dotychczasowym pracownikom nowych warunków pracy (służby). W ten sposób pracodawca publiczny, korzystając z uprawnienia, które w istotny sposób odróżnia go od pracodawcy prywatnego, a mianowicie ze zdolności regulowania swojej sytuacji prawnej za pomocą prawa powszechnie obowiązującego, uchylania się od obowiązków, które ciążyłyby na nim w przypadku klasycznego rozwiązania stosunku pracy.

W zakresie prawa podatkowego dotyczącego dochodów osobistych zasadnicze zmiany zasad opodatkowania zostały wprowadzone w toku pospiesznych prac legislacyjnych, bez przeprowadzenia konsultacji i bez odpowiednio długiego okresu dostosowawczego, co jedynie pogłębiło istniejący już stan braku zaufania do stanowionego w ten sposób prawa.

## 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. Oświadczenia *pro futuro* i pełnomocnik medyczny

Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zwrócił się<sup>1</sup> do Ministra Zdrowia, wskazując na konieczność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu prawne uregulowanie oświadczeń *pro futuro*, w tym przede wszystkim instytucji pełnomocnictwa medycznego.

Wystąpienie Rzecznika poprzedziła publiczna dyskusja dotycząca sprawy Polaka, który po ataku serca trafił do szpitala w Anglii. Z upływem czasu jego stan się znacznie pogorszył, a pacjent zapadł w śpiączkę. Brytyjscy lekarze za niesłużące dobru pacjenta uznali stosowanie procedur medycznych w celu podtrzymywania jego funkcji życiowych, a także nawadnianie i odżywianie go. Z uwagi na to, że takiemu postępowaniu sprzeciwiła się część rodziny pacjenta, sprawa dopuszczalności odłączenia od aparatury podtrzymującej życie i wstrzymania podawania pokarmu i wody stała się przedmiotem orzeczeń sądów brytyjskich. Jedną z podstawowych kwestii, z którymi zmierzyć musieli się sędziowie, było ustalenie domniemanej woli samego pacjenta co do dalszego postępowania medycznego.

Ta sytuacja ilustruje złożony problem medyczny, etyczny i prawny związany z granicami udzielania świadczeń zdrowotnych i sprawowania opieki nad pacjentem, dotyka także zagadnienia poszanowania domniemanej woli pacjenta wyrażonej za życia. Jedną z podstawowych gwarancji poszanowania

---

<sup>1</sup> VII.5002.13.2017 z 5 lutego 2021 r.

prawa pacjenta do samostanowienia jest instytucja świadomej zgody. Tymczasem istniejące regulacje w sposób niewystarczający chronią autonomię pacjentów niezdolnych do świadomego wyrażenia zgody, a jednocześnie nieposiadających przedstawiciela ustawowego. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest podjęcie działań legislacyjnych mających na celu stworzenie rozwiązań sprzyjających ochronie woli tej grupy pacjentów. Nie ulega wątpliwości, że godność czy prawo do samostanowienia, w których zakorzeniona jest instytucja zgody na zabieg, przysługują człowiekowi bez względu na stan, w jakim się znajduje. Dlatego w ocenie Rzecznika istotnym krokiem w kierunku poszerzenia ochrony autonomii pacjentów niekompetentnych i nieposiadających przedstawiciela ustawowego jest prawne uregulowanie oświadczeń *pro futuro*. Wśród najczęściej spotykanych oświadczeń tego rodzaju wyróżnia się testament życia i pełnomocnictwo medyczne. Brak rozstrzygnięcia tych kwestii w przepisach prawa sprawia, że obecnie to na lekarzach spoczywa obowiązek i odpowiedzialność za należyte zinterpretowanie oświadczeń pacjentów. Bywa to szczególnie problematyczne, gdy lekarz staje przed koniecznością rozstrzygnięcia tej kwestii w obliczu nagłej potrzeby udzielenia pacjentowi świadczenia zdrowotnego. Bez wątpienia precyzyjna regulacja prawna dotycząca oświadczeń *pro futuro* wzmocniłaby ochronę praw pacjenta. Mógłby on formułować dyspozycje dotyczące postępowania medycznego na wypadek utraty faktycznej możliwości wyrażania zgody, tym samym możliwie najpełniej korzystając z prawa do decydowania o sobie. Ponadto odpowiednia regulacja w tym zakresie umożliwiłaby lekarzom kierowanie się faktyczną wolą pacjenta bez obawy o odpowiedzialność za udzielanie świadczenia bez zgody. Wszystkie powyższe okoliczności uzasadniały skierowanie wystąpienia do

Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

Postulaty RPO znalazły poparcie Naczelnej Rady Lekarskiej<sup>2</sup>, która wskazała, że dostrzega pilną potrzebę podjęcia prac legislacyjnych celem uregulowania trybu wyrażania zgody na leczenie osób, które takiej uświadomionej zgody nie mogą wyrazić.

W odpowiedzi na wystąpienie RPO Minister poinformował<sup>3</sup>, że resort dostrzega potrzebę podjęcia prac nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi, w tym zmierzającymi do uregulowania rozwiązań sprzyjających ochronie woli pacjentów niezdolnych do świadomego jej wyrażenia. W dniu 9 lutego 2021 r. do Ministerstwa Zdrowia wpłynął zaktualizowany projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta uwzględniający powyższe zagadnienia. Minister poinformował także, iż w resorcie zdrowia trwają wstępne prace analityczne nad tym projektem, a ewentualne przyjęcie stosownych rozwiązań prawnych będzie poprzedzone szerokimi konsultacjami.

## 2. Krajowy Plan Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi

W związku z przedstawionym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Krajowym Planem Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2022–2024 (dalej: KPD), Rzecznik zwrócił uwagę na wyjątkową sytuację cudzoziemców będących ofiarami handlu ludźmi, wskazując, że zjawisko handlu ludźmi jest ściśle powiązane ze zjawiskiem migracji, również pracowniczych, a jego ofiarami mogą być zarówno migranci, jak i osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową. RPO zaapelował o rozważenie uwzględnienia ich perspektywy w przyszłych działaniach Ministerstwa. W

---

<sup>2</sup> Pismo z 10 lutego 2021 r.

<sup>3</sup> Pismo z 24 lutego 2021 r.

wystąpieniu<sup>4</sup> Rzecznik, doceniając zmiany legislacyjne w przedmiotowym obszarze wprowadzone do polskiego porządku normatywnego, dostrzegł jednocześnie konieczność zwiększenia skuteczności systemu przeciwdziałania handlowi ludźmi w Polsce w kontekście uwzględnienia szczególnej sytuacji cudzoziemców. Odnośnie do planowanych działań edukacyjno-informacyjnych poruszających problematykę handlu ludźmi, które mają być skierowane do ogółu społeczeństwa, oprócz obywateli naszego kraju adresatem przyszłych kampanii informacyjnych powinni być również cudzoziemcy przebywający na terytorium RP, a także te osoby, które planują przyjazd do Polski. W miarę możliwości materiały informacyjne powinny być tłumaczone na języki obce oraz udostępnione w taki sposób, aby mogła zapoznać się z nimi możliwie największa grupa cudzoziemców.

Zdaniem Rzecznika warto też zbadać, ile osób znalazło się w procedurze powrotowej i w jaki sposób zostały one zidentyfikowane jako ofiary handlu ludźmi w ostatnich latach. Zebrane przez Ministerstwo dane powinny być przyczynkiem do rozważenia, czy konieczne jest wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych, które ułatwiłoby wykrywanie i identyfikację ofiar handlu ludźmi np. poprzez wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach obowiązku badania przez komendanta oddziału lub placówki Straży Granicznej, czy osoba, której dotyczy postępowanie o zobowiązaniu do powrotu, nie jest ofiarą handlu ludźmi.

W odpowiedzi na wystąpienie Ministerstwo zapewniło<sup>5</sup>, że działania prewencyjne prowadzone przez resort nie są skierowane jedynie do obywateli Polski. W 2020 r. Ministerstwo rozpoczęło kampanię informacyjną pn. „Handel Ludźmi to przestępstwo!” skierowaną przede wszystkim do przebywających w

---

<sup>4</sup> XI.071.7.2021 z 30 lipca 2021 r.

<sup>5</sup> Pismo z 20 września 2021 r.

Warszawie cudzoziemców narodowości wietnamskiej i ukraińskiej, a we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych na stronie e-konsulat został umieszczony baner, który przekierowuje na stronę Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla Ofiar Handlu Ludźmi (dalej: KCIK), na której zainteresowane osoby mogą znaleźć szczegółowe informacje na temat pomocy udzielanej przez KCIK. Jednocześnie Rzecznik został poinformowany, że Ministerstwo rozważy przeprowadzenie zaproponowanego przez Rzecznika badania dotyczącego liczby osób będących w procedurze powrotowej i sposobu ich identyfikacji jako ofiar handlu ludźmi w ostatnich latach.

### 3. Konieczność systemowego uregulowania problemu stwierdzania zgonu

Rzecznik zwrócił uwagę, że pomimo postulowanego od lat systemowego uregulowania problemu stwierdzania zgonu, pozostaje on wciąż aktualny, a obowiązujące anachroniczne regulacje nadal nie zostały zmienione.

Jak wynika z opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2020 r. projekt ustawy o stwierdzaniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów w wersji z dnia 21 listopada 2019 r. został przygotowany przez Ministra Zdrowia i przedstawiony Radzie Legislacyjnej do zaopiniowania przez Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji. Przywołana ustawa co do zasady miała wejść w życie w dniu 1 stycznia 2021 r. Jednakże pomimo upływu określonego terminu, ustawa nadal nie została przyjęta i opublikowana.

Rzecznik zauważył także, że artykuł 7g ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych przyznaje wojewodom uprawnienie powoływania lekarzy i lekarzy dentyistów do stwierdzania zgonów osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 albo zakażonych tym wirusem poza szpitalem. Jednakże przepis ten wprost dotyczy tylko stwierdzania zgonów osób podejrzanych o

zakażenie wirusem SARS-CoV-2 albo zakażonych tym wirusem poza szpitalem i nie znajdzie zastosowania w sytuacjach, gdy do zgonu doszło z innych przyczyn. Nadto nie w każdym województwie powołano takich lekarzy na stałe. Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>6</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przedstawienie informacji o stanie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o stwierdzeniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów oraz wskazanie planowanego terminu wejścia w życie opracowywanych przepisów. W odpowiedzi poinformowano<sup>7</sup> Rzecznika, że w związku z sygnalizowanymi problemami związanymi ze stwierdzaniem zgonów Prezes Rady Ministrów powołał Pełnomocnika do spraw reformy regulacji administracyjnych związanych z ruchem naturalnym ludności i ochrony miejsc pamięci. Pełnomocnik jest upoważniony do opracowania projektów dokumentów rządowych, w tym projektów aktów normatywnych, objętych zakresem swojego działania, a także do prowadzenia prac legislacyjnych w tym zakresie. Trwają prace międzyresortowe, których kluczowym celem jest właśnie reforma procedur związanych także ze stwierdzaniem zgonu.

#### 4. Potrzeba realizacji zaleceń zawartych w raporcie GREVIO

Grupa Ekspertów Rady Europy ds. Przeciwdziałania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO) opublikowała pierwszy raport ws. realizacji przez Polskę konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencji Stambulskiej).

Grupa wzywa w nim Polskę do podjęcia wszelkich środków, w tym legislacyjnych, które zapewnią, że wszystkie właściwe podmioty, w tym pracownicy socjalni czy sędziowie, przy podejmowaniu decyzji w sprawie opieki i widzeń z dzieckiem: są świadomi i biorą pod uwagę negatywny wpływ,

---

<sup>6</sup> BPK.519.89.2014 z 8 czerwca 2021 r.

<sup>7</sup> Pismo z 1 lipca 2021 r.

jaki wywiera na dzieci ich eskpozycja na przemoc jednego rodzica wobec drugiego; powstrzymują się od używania koncepcji „alienacji rodzicielskiej” lub równoważnych, według których matki wskazujące na przemoc ze strony ojca dziecka są uznawane za „niewspółpracujące” lub „winne” złych relacji ojca z dzieckiem; sprawdzają historię przypadków przemocy jednego z rodziców w stosunku do drugiego, podejmują kroki, aby procedury i decyzje nie zagrażały bezpieczeństwu kobiet-ofiar przemocy w związkach bliskich, w szczególności poprzez ujawnienie ich miejsca pobytu. W świetle przywołanych uwag GREVIO Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię terminologii używanej w opiniach OZSS, a dotyczącej tak zwanej „alienacji rodzicielskiej”. Jak wskazuje grupa ekspertów Rady Europy, terminologia „alienacji rodzicielskiej” niesie ze sobą duże ryzyko wtórnej wiktymizacji kobiet, które sprzeciwiają się lub są niechętne kontaktom dzieci z powodu przemocy, jakiej doznały od ojca dziecka. W takiej sytuacji rodzice niechętni takim kontaktom są obwiniani za powodowanie „alienacji rodzicielskiej” oraz za słabe więzi między dzieckiem a drugim rodzicem, w oderwaniu od wcześniejszych i leżących u podstaw tej niechęci aktów przemocy domowej. Równie ważne jest przeprowadzenie rzetelnej analizy historii przemocy w danej rodzinie, celem zidentyfikowania relacji władzy i dynamiki rodzinnej. Biorąc pod uwagę rolę Ministra Sprawiedliwości jako sprawującego nadzór nad działalnością opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów oraz autora przepisów wykonawczych, regulujących pracę OZSS, Rzecznik zwrócił się<sup>8</sup> do Ministra Sprawiedliwości o spowodowanie sporządzenia tłumaczenia raportu GREVIO na język polski oraz udostępnienia go wszystkim kierownikom OZSS, celem zapoznania się z aktualnym stanem debaty na temat terminu i teorii „alienacji rodzicielskiej” oraz konieczności uwzględniania faktu przemocy w rodzinie (nie tylko

---

<sup>8</sup> IV.502.5.2014 z 1 grudnia 2021 r.



bezpośrednio wobec dziecka, ale także w relacjach pomiędzy rodzicami) przy sporządzaniu opinii w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej i kontaktów z dzieckiem. W celu zapewnienia zgodności praktyki stosowania przepisów prawa polskiego i międzynarodowego, RPO zaapelował również o rozważenie uwzględnienia uwag GREVIO w ramach szkoleń sędziów i prokuratorów w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz kształcenia ustawicznego sędziów i prokuratorów. Dotychczas Minister Sprawiedliwości nie udzielił odpowiedzi na to wystąpienie.

## 5. Stosowanie zasady non-refoulement wobec kobiet będących ofiarami przemocy

Trwający na granicy polsko-białoruskiej kryzys polityki migracyjnej stanowi bez wątpienia wyzwanie dla instytucji państwowych, których misją jest ochrona granic RP oraz dbanie o bezpieczeństwo obywateli i porządek społeczny. Najważniejszym zadaniem instytucji demokratycznego państwa prawa jest jednak ochrona życia, zdrowia i godności człowieka bez względu na jego pochodzenie, wyznawane wartości czy religię.

W ocenie Rzecznika ochrona taka powinna zostać w szczególny sposób zapewniona migrantom, którzy przekroczyli granicę Polski. Są to osoby pochodzące z krajów targanych często konfliktami zbrojnymi, w których sytuacja polityczno-społeczna jest niestabilna, wszechobecna jest przemoc i łamanie praw człowieka, a stosowanie tortur codziennością. Uciekając przed niebezpieczeństwem oraz w poszukiwaniu lepszej, stabilnej i bezpiecznej przyszłości dla siebie i najbliższych, cudzoziemcy padają dodatkowo ofiarą, niezgodnej ze stanem faktycznym i prawnym, kampanii informacyjnej podejmowanej przez białoruskie władze w obszarze ruchu transgranicznego i sposobów przekraczania zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Wśród migrantów próbujących przedostać się na terytorium Polski oraz starających

się o objęcie ochroną międzynarodową mogą także znajdować się ofiary przemocy wobec kobiet. Jej sprawcy zaś mogli pozostać w kraju pochodzenia, lecz równie dobrze mogą towarzyszyć swoim ofiarom w trakcie podróży. Funkcjonująca w ramach Rady Europy Grupa Ekspertów ds. przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO) wskazała, że Polska w wielu obszarach nie dostosowała krajowych przepisów do wymogów Konwencji lub stosowana praktyka w dalszym ciągu odbiega od standardów przyjętych przez Radę Europy w Stambule. GREVIO wezwała stronę polską m.in. do przestrzegania obowiązku poszanowania zasady non-refoulement wobec ofiar przemocy wobec kobiet, w szczególności na przejściach granicznych z Białorusią (Brześć-Terespol) i Ukrainą (Medyka-Shegyni), jak również zapewnienia, że ofiary przemocy wobec kobiet potrzebujące ochrony nie będą zwracane do żadnego państwa, w którym ich bezpieczeństwo byłoby zagrożone. Powyższe zalecenia są przedmiotem szczególnej troski Rzecznika, pełniącego funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur i stojącego na straży realizacji zasady równego traktowania. Rzecznik zwrócił się<sup>9</sup> zatem do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o odniesienie się do przedstawionej kwestii oraz przekazanie informacji o podjętych w tej sprawie działaniach.

## 6. Brak odpowiedniego wsparcia osób doświadczających przemocy domowej przez pracowników ochrony zdrowia

Niepokój Rzecznika wzbudziły informacje na temat braku odpowiedniego wsparcia osób doświadczających przemocy domowej przez pracowników ochrony zdrowia.

---

<sup>9</sup> KMP.071.7.2021 z 22 listopada 2021 r.

Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>10</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o przeanalizowanie tego zagadnienia i powiadomienie o podejmowanych działaniach mających na celu poprawę stanu przygotowania pracowników systemu ochrony zdrowia do udzielania adekwatnego wsparcia osobom doświadczającym przemocy domowej.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>11</sup>, że w większości opisane w piśmie RPO uchybienia czy niedoskonałości w opiece nad osobą doświadczającą przemocy mają raczej charakter organizacyjny niezwiązany z procesem udzielenia świadczenia zdrowotnego, gdyż wykonywanie zawodu lekarza polega na udzielaniu przez osobę posiadającą wymagane kwalifikacje, potwierdzone odpowiednimi dokumentami, świadczeń zdrowotnych, w szczególności: badaniu stanu zdrowia, rozpoznawaniu chorób i zapobieganiu im, leczeniu i rehabilitacji chorych, udzielaniu porad lekarskich, a także wydawaniu opinii i orzeczeń lekarskich. W każdym podmiocie leczniczym powinno być zapewnione odrębne pomieszczenie do zebrania wywiadu od pacjentów, którzy doświadczają przemocy, gdyż zarówno na SOR, jak i na izbach przyjęć funkcjonują obszary konsultacji ograniczone wyłącznie parawanami, niezapewniające wystarczającej intymności do zbierania takiego wywiadu, co może mieć kluczowy wpływ na zakres informacji udzielanych przez pacjenta lub stanowić swoistą blokadę przed ich ujawnieniem. Osoby wykonujące zawody medyczne są przygotowywane do rozpoznawania, zapobiegania i reagowania na przypadki przemocy domowej w ramach procesu kształcenia. Mając jednak na uwadze istotną rolę przedstawicieli ochrony zdrowia w systemie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, konieczne jest stałe podnoszenie kompetencji tej grupy zawodowej w zakresie

---

<sup>10</sup> XI.518.52.2021 z 25 sierpnia 2021 r.

<sup>11</sup> Pismo z 23 września 2021 r.

rozpoznawania przemocy domowej, znajomości procedur interwencyjnych i pomocowych.

### 7. Konieczność zmiany przepisów w zakresie postępowania ze sprawcami przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie

W 2017 r. Rzecznik zwrócił się o zmianę obowiązujących przepisów w zakresie postępowania ze sprawcami przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie.

W odpowiedzi Rzecznik otrzymał wówczas informację, że w resorcie sprawiedliwości trwają prace nad nowelizacją Kodeksu karnego, które mają na celu skuteczną walkę z przemocą wobec kobiet oraz ograniczenie zjawiska przemocy w rodzinie, jednak na ówczesnym etapie nie było możliwe wskazanie, jakie ostatecznie rozwiązania zostaną przyjęte. Niestety, do chwili obecnej zmiany w zakresie postulowanym przez Rzecznika nie nastąpiły.

Jednocześnie analiza danych statystycznych przedstawionych w Sprawozdaniu z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2020 r. wskazuje, że wskaźniki obrazujące poziom realizacji programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc systematycznie spadają. Tymczasem obowiązujące przepisy przewidują stosowanie oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych tylko do tych sprawców, wobec których zastosowano w postępowaniu karnym środki o charakterze probacyjnym, przy czym orzekanie przez sąd tego obowiązku jest fakultatywne. Takie ujęcie przepisów pozwala na uniknięcie poddania się oddziaływaniom korekcyjnym przez sprawców najbardziej poważnych przestępstw, co do których sąd uznał, że środek probacyjny nie będzie wystarczający i orzekł bezwzględną karę pozbawienia wolności. Rzecznik postulował natomiast obligatoryjne kierowanie przez sąd do uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych wszystkich sprawców przemocy w rodzinie, zarówno tych, wobec których zastosowano środki probacyjne, jak i tych, którzy zostali skazani na bezwzględną karę pozbawienia wolności. Mając

to na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>12</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o powiadomienie, czy prace legislacyjne, o których informowano w 2018 r., są w dalszym ciągu prowadzone, a jeśli tak, to jaki jest stan ich zaawansowania.

#### 8. Konieczność poprawy standardów ochrony przed przemocą seksualną

Omówienie: Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn.

#### 9. Działania na rzecz ochrony przed przemocą domową

Omówienie: Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn.

---

<sup>12</sup> IX.517.3085.2016 z 3 grudnia 2021 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. Projekt ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich**

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przedstawił<sup>13</sup> szczegółowe uwagi do projektu ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. W pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że nieletni ze względu na swój wiek, brak doświadczenia życiowego, a często dysfunkcyjne lub wręcz patologiczne środowisko rodzinne są grupą szczególnie narażoną na wszelkie nadużycia, w tym przemoc w miejscach pozbawienia wolności. Ryzyko to wymaga od państwa stworzenia odpowiednich ram prawnych, respektujących ich podstawowe prawa oraz wzmacniające ich ochronę przed ryzykiem tortur i innych form okrutnego traktowania, w zgodzie z międzynarodowymi standardami. Ponieważ opiniowany projekt podejmuje próbę kompleksowego uregulowania problematyki nieletnich, których zachowanie wymaga interwencji organów państwowych, ma on fundamentalne znaczenie w tym zakresie. Potrzeba gruntownej zmiany ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich była od lat podnoszona zarówno przez praktyków, Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbę Kontroli, której dokumenty pokontrolne

---

<sup>13</sup> KMP.022.1.2021 z 25 sierpnia 2021 r.

pokazywały brak efektywności oddziaływań gwarantowanych nieletnim w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych. Opiniowany projekt w znacznej mierze powiela jednak rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy o nieletnich z dnia 8 marca 2019 r., który nie doczekał się uchwalenia. RPO krytycznie ocenił niektóre z zaproponowanych wówczas rozwiązań legislacyjnych. Z uwagi na fakt, że w wielu aspektach poglądy wyrażone przez Rzecznika nie zostały wzięte pod uwagę, a budzą zastrzeżenia z punktu widzenia praw i wolności człowieka oraz obowiązku przeciwdziałania torturom, w dużej mierze zachowują one swoją aktualność. Projektowana ustawa w wielu miejscach nie spełnia też międzynarodowych standardów odnoszących się do nieletnich pozbawionych wolności, w szczególności nie uwzględnia uwag i rekomendacji międzynarodowych organów monitorujących sposób traktowania i warunki detencji. Zakres zastosowania projektowanej ustawy został znacząco rozszerzony w stosunku do ustawy obecnie obowiązującej. Nowa treść obejmuje wszystkie wykroczenia i wszystkie wykroczenia skarbowe poprzez odmienną niż dotychczas definicję czynu karalnego, która obecnie wskazuje jedynie 12 enumeratywnie wymienionych wykroczeń. Rozwiązanie takie nie spełnia wymogu zgodności z zasadą *ultima ratio* stosowania środków penalnych wnikającą z zasady państwa prawnego oraz zasadą proporcjonalności. Wskazany zakres zastosowania projektowanej ustawy jest bowiem zbyt szeroki. Projektowane rozwiązanie może doprowadzić do przeciążenia sądów rodzinnych oraz do przewlekłości postępowań, a co za tym idzie, może doprowadzić do stanu niezgodności z konstytucyjnym prawem do sądu. Rzecznik pozytywnie ocenił m.in. proponowany przepis projektu, zgodnie z którym zatrzymanemu na jego żądanie należy niezwłocznie umożliwić nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, a także bezpośrednią z nimi

rozmowę. Projekt nie przewiduje jednak pomocy prawnej z urzędu w trakcie całego postępowania sądowego. Problemem jest nadal nieprzyznanie przez ustawodawcę pokrzywdzonemu prawa strony (jego interesy może reprezentować jedynie prokurator, jako rzecznik interesu społecznego), co powoduje ograniczenie uprawnień pokrzywdzonego do wnoszenia środków odwoławczych i odbiera postępowaniu walor kontradyktoryjności. Projekt wskazuje krąg osób, których obecność jest wymagana w czasie przesłuchania nieletniego przez Policję. Nie wskazuje jednak, że przesłuchanie nieletniego pod nieobecność tych osób jest niedopuszczalne. Nie przewiduje również, że oświadczenia i zeznania złożone przez nieletniego w czasie przesłuchania, pod nieobecność wskazanych w przepisie osób, nie mogą stanowić dowodu. Zdaniem RPO takie przepisy są konieczne dla zapewnienia właściwej praktyki, zabezpieczenia praw nieletnich i ich ochrony przed przemocą ze strony funkcjonariuszy.

Projekt przyznaje pracownikom okręgowego ośrodka wychowawczego, zakładu poprawczego i schroniska dla nieletnich możliwość prewencyjnego użycia kajdanek zakładanych na ręce, podczas konwojowania poza teren placówki, m.in. w celu udzielenia świadczenia zdrowotnego, odwiedzenia poważnie chorego członka rodziny, uczestnictwa w pogrzebie członka rodziny oraz realizowania spraw urzędowych. Przesłanką prewencyjnego użycia kajdanek jest istnienie uzasadnionego prawdopodobieństwa podjęcia próby ucieczki lub wystąpienia objawów agresji lub autoagresji. W ocenie Rzecznika personel placówek dla nieletnich nie powinien mieć przyznanej możliwości stosowania kajdanek. Zastrzeżenia RPO budzi fakt obligatoryjnej kontroli osobistej nieletniego po przyjęciu do: okręgowego ośrodka wychowawczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich. Rzecznik zgłosił wątpliwości w zakresie zasadności realizacji kontroli osobistej przez personel ośrodków



wychowawczych. W odniesieniu do zakładu poprawczego i schroniska dla nieletnich taka sytuacja mogłaby być dopuszczalna jedynie w indywidualnych przypadkach, uzasadnionych specyfiką danej sytuacji i po dokonaniu indywidualnej oceny ryzyka. W innych sytuacjach personel powinien poprzestać na kontroli pobieżnej. Ustawa nie powinna więc wskazywać na obowiązek przeprowadzania kontroli, a jedynie dawać personelowi zakładu poprawczego i schroniska dla nieletnich taką możliwość, wskazywać przesłanki uprawniające do jej przeprowadzenia oraz precyzować zasady dokonywania tej czynności.

W zakresie środków przymusu bezpośredniego obawy RPO dotyczą wyłączenia obowiązku informowania sądu lub sędziego o ich zastosowaniu oraz obowiązku każdorazowego sporządzenia notatki w przypadku użycia środków.

Rzecznik przedstawił również wątpliwości w zakresie badań lekarskich, bowiem projekt nie przewiduje standardu, aby każdy nieletni zatrzymany przez Policję czy inne służby był obowiązkowo poddany badaniu lekarskiemu. Wniósł ponadto o ujednoczenie zaproponowanej zasady obecności personelu niemedycznego placówek dla nieletnich.

W projekcie wskazano, że o fakcie i przyczynie zatrzymania nieletniego, a także o umieszczeniu w policyjnej izbie dziecka, Policja zawiadamia niezwłocznie rodziców nieletniego albo tego z rodziców, pod którego stałą pieczęć nieletni faktycznie pozostaje, albo opiekuna nieletniego. W ocenie Rzecznika w ustawie powinien znaleźć się zapis nakładający na funkcjonariusza obowiązek udokumentowania na piśmie realizacji tej czynności (z oznaczeniem dokładnego czasu zawiadomienia oraz danych osoby zawiadomionej). Ponadto nieletni powinien otrzymać informacje o tym,

czy wiadomość o jego zatrzymaniu udało się przekazać rodzicom lub innym osobom.

Projekt nie zakłada, że dowody i oświadczenia nieletnich uzyskane w wyniku tortur i innego złego traktowania nie mogą stanowić dowodu. Stanowi to naruszenie zasady wyłączenia dowodów, określonej w art. 15 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Projekt nie przewiduje obligatoryjnego rejestrowania obrazu i dźwięku podczas przesłuchań nieletnich. Rejestracja dźwięku i obrazu jest wymagana jedynie w przypadku pokrzywdzonego, który w chwili przesłuchania nie ukończył 15 lat, tylko w przypadku określonej kategorii spraw.

Projekt obniża standard w dostępie nieletnich do świeżego powietrza z co najmniej 2 godzin dziennie na co najmniej 1 godzinę w ciągu doby. Projekt przewiduje możliwość ograniczenia kontaktu nieletniego przebywającego w placówce detencyjnej z osobami spoza ośrodka, gdy taki kontakt mógłby stwarzać zagrożenie dla porządku prawnego, bezpieczeństwa lub porządku wewnętrznego placówki lub mógł niekorzystnie wpłynąć na przebieg toczącego się postępowania, proces resocjalizacji lub proces leczenia nieletniego. O ograniczeniu lub zakazie kontaktów decydowałby dyrektor placówki i organ prowadzący postępowanie, zaś sąd rodzinny byłby informowany tylko na żądanie nieletniego, co obniża aktualnie obowiązujący standard i zwiększa ryzyko nadużyć względem nieletniego. Projekt przewiduje, że odwiedziny osób niebędących członkami rodziny i z innymi osobami bliskimi nieletniego odbywają się w sposób określony przez dyrektora ośrodka zakładu lub schroniska albo kierownika zakładu leczniczego. Jest to zapis bardzo ogólny, który z jednej strony daje dyrektorowi swobodę w kształtowaniu praktyki odwiedzin i dostosowania jej

do aktualnych wyzwań i zagrożeń, z drugiej zaś umożliwi wdrożenie rozwiązań ochronnych, które będą stanowiły nieuzasadnioną dolegliwość, takich jak odbywanie odwiedzin w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt. Projekt przewiduje obligatoryjny nadzór nad odwiedzinami przez pracownika placówki lub osobę upoważnioną przez kierownika zakładu leczniczego, niezależnie od typu miejsca detencji, dotychczasowego zachowania nieletniego, czy powodu, dla którego sąd orzekł umieszczenie w placówce. Projekt nie przewiduje możliwości realizacji odwiedzin bez dozoru, co jest możliwe wobec osób skazanych w zakładach karnych. Przepis przewiduje cenzurę korespondencji w przypadku podejrzenia, że korespondencja nieletniego zawiera treści godzące w porządek prawny, bezpieczeństwo ośrodka albo zakładu, w zasady moralności publicznej lub może wpłynąć niekorzystnie na przebieg toczącego się postępowania, proces resocjalizacji lub proces leczenia nieletniego. Skonstruowanie przepisu w taki sposób może prowadzić do praktyki cenzurowania korespondencji prewencyjnie niemalże w każdym przypadku, skoro wystarczy podejrzenie zawarcia w niej określonych treści. Tak lakoniczny i ogólny zapis będzie zapewne prowadził do nadużyć. W ocenie RPO należałoby rozważyć obligatoryjne zawiadamianie sądu o cenzurze lub zatrzymaniu korespondencji nieletniego.

W opinii Rzecznika zaproponowane przepisy przewidujące obligatoryjne badanie w celu ustalenia w organizmie nieletniego obecności alkoholu lub innej substancji psychoaktywnej, przy użyciu metod niewymagających badania laboratoryjnego po przyjęciu do placówki, powinny zostać zmienione. Ustawa powinna wskazywać, że przeprowadzenie takiego badania jest możliwe wyłącznie w indywidualnych przypadkach, uzasadnionych specyfiką danej sytuacji i po dokonaniu indywidualnej oceny ryzyka. Zmiany wymaga

też wskazany w projekcie katalog osób uprawnionych do realizacji powyższych badań. Ponadto projekt nie przewiduje możliwości zaskarżenia do sądu przez nieletniego decyzji o przeprowadzeniu badania na obecność alkoholu lub innych środków psychoaktywnych.

Rzecznik przedstawił też wątpliwości w zakresie możliwości instalowania kamer w placówkach oraz stosowania kaftana bezpieczeństwa, pasa obezwładniającego i kasku zabezpieczającego w okręgowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Możliwość tworzenia izb adaptacyjnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i okręgowych ośrodkach wychowawczych, jak i podstawy umieszczania i czas pobytu wzbudziły niepokój RPO, który już niejednokrotnie wcześniej wnosił uwagi w tym zakresie.

Projekt umożliwia przedłużenie w szczególnie uzasadnionych przypadkach i na podstawie pisemnego wniosku nieletniego jego pobytu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym po ukończeniu 18 roku życia. Decyzje w tym zakresie podejmuje dyrektor ośrodka, a nie sąd, co budzi wątpliwości. Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku zwalnianych z okręgowego ośrodka wychowawczego, zakładu poprawczego i hostelu. Nadzór sądu nad pobytem w miejscu pozbawienia wolności stanowi ważny mechanizm zapobiegania torturom oraz nieludzkiemu i poniżającemu traktowaniu oraz karaniu.

Projekt przewiduje utworzenie w placówkach dla nieletnich domów dla matki i dziecka, co należy ocenić pozytywnie. Projekt wprowadza jednak dwie odmienne regulacje w stosunku dla matek, w zależności od typu placówki, w której umieszczona jest nieletnia. Zdaniem RPO, niezależnie od resortu, który sprawuje nadzór nad daną placówką, nieletnia umieszczona w młodzieżowym ośrodku wychowawczym ma prawo do opieki, wsparcia i przygotowania roli

matki w takim samym stopniu i zakresie, jak jej rówieśniczka osadzona w innej placówce.

Ustawa przewiduje, że dyrektor placówki jest zobligowany do informowania określonych osób i instytucji o stanie ciąży nieletniej i urodzeniu przez nią dziecka. Projekt wymienia: sąd rodzinny albo organ prowadzący postępowanie, sąd opiekuńczy, rodziców (albo tego z rodziców, pod którego stałą pieczęcią nieletni faktycznie pozostaje, albo opiekuna nieletniego). Warto zastanowić się nad zapisem obligującym także do zawiadomienia o powzięciu przez nieletniego informacji, że będzie ojcem lub o urodzeniu mu się dziecka – taka informacja może być istotna dla sądu np. w celu przeniesienia nieletniego do placówki bliżej miejsca zamieszkania dziecka.

Rzecznik pozytywnie ocenił założenie utworzenia przez Ministra Zdrowia komisji do spraw środka leczniczego dla nieletnich, wzorowanej na komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających z Kodeksu karnego wykonawczego.

Ponadto projekt przewiduje obligatoryjne uchylenie warunkowego zawieszenia środka poprawczego i umieszczenie nieletniego w zakładzie poprawczym, co nie wydaje się zabiegiem prawidłowym.

## **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. Rekomendacje Rzecznika w zakresie ochrony przed nierównym traktowaniem w Polsce**

W dniu 1 stycznia 2021 r. upłynęło 10 lat od wejścia w życie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>14</sup> (dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”), implementującej do polskiego porządku prawnego antydyskryminacyjną dyrektywę Unii Europejskiej. Ocenę efektywności utworzonego przez tę ustawę prawno-instytucjonalnego systemu ochrony zawiera raport Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna”.

Zasada równości i zakaz dyskryminacji to normy prawne szczególnego rodzaju, o walorze praw podmiotowych, zapewniające każdemu, bez względu na cechy indywidualne, udział w różnych obszarach życia na zasadzie równości z innymi. W takiej perspektywie poziom poczucia bezpieczeństwa prawnego jednostki, zagwarantowany poprzez mechanizm ochrony przed dyskryminacją na gruncie ustawy o równym traktowaniu, staje się jednym z najważniejszych wyznaczników rozwoju społecznego i kondycji demokratycznego państwa prawa. Art. 32 Konstytucji wyraźnie wskazuje na nieograniczony podmiotowo i przedmiotowo zakres zastosowania zasady równego traktowania, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w aktach niższej rangi. Tymczasem ustawa o równym traktowaniu wprowadza zamknięty i wąski katalog cech prawnie chronionych w kilku wybranych przez

---

<sup>14</sup> Ustawa z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2156).

ustawodawcę dziedzinach. Oznacza to obniżenie standardu konstytucyjnego, niedopuszczalne nie tylko z perspektywy hierarchii źródeł prawa krajowego, ale także obowiązków traktatowych Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W rezultacie tak określonego zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy o równym traktowaniu zróżnicowano na gruncie jej przepisów prawa podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej ze względu na ich indywidualną cechę, która stała się podstawą ich nierównego traktowania, bądź sferę, w której doświadczyli dyskryminacji. Jeśli przyjąć, że różnicowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyłącznie ze względu na indywidualne (osobowe) cechy jest bezwzględnie niedopuszczalne, to dobór takiego kryterium różnicowania w ustawie o równym traktowaniu świadczy o niekonstytucyjności tej regulacji prawnej. Powyższe uzasadnia otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie ustawy o równym traktowaniu. Uchwalenie ustawy o równym traktowaniu wiązało się nie tylko z koniecznością implementacji dyrektyw UE, ale także z oczekiwaniem wzmocnienia przestrzegania zasady równego traktowania. Obowiązujący stan prawny jest zatem niezgodny z *ratio legis* analizowanego aktu, obniża jego równościowy potencjał, a tym samym – efektywność wprowadzonego nim mechanizmu ochrony przed dyskryminacją. Rzecznik zwrócił również uwagę, że miarą skuteczności rozwiązań dotyczących przestrzegania zasady równego traktowania może być też liczba antydyskryminacyjnych postępowań sądowych. Ta w Polsce jest niewielka, zwłaszcza postępowań toczących się na podstawie przepisów ustawy o równym traktowaniu, których na przestrzeni minionej dekady było zaledwie kilka. Praktyczne wykorzystanie tej ustawy jest zatem znikome. Dodatkowo system zbierania danych statystycznych na temat postępowań sądowych nie pozwala na precyzyjne określenie rzeczywistej ich

liczby. Ponadto, występują trudności w stosowaniu przedmiotowej ustawy w praktyce, w tym przez przedstawicieli zawodów prawniczych – pełnomocników stron, a niekiedy i sędziów. Ich przyczyn można upatrywać w wadach ustawy o równym traktowaniu, takich jak wyłączenia przedmiotowe zastosowane przez ustawodawcę w miejsce wyjątku od zasady równego traktowania, przewidzianego przez przepisy unijne. Istotnym elementem mechanizmu ochrony przed nierównym traktowaniem są sankcje za naruszenie zakazu dyskryminacji. Tymczasem przeprowadzone przez Rzecznika badanie ujawniło niski poziom wiedzy ankietowanych na temat możliwych roszczeń w przypadku nierównego traktowania – jedynie jedna trzecia (31%) respondentów wskazała poprawnie, że pracodawca ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenia zasady równego traktowania. Tak niski poziom świadomości społecznej musi niepokoić, gdy weźmie się pod uwagę, że w polskim porządku prawnym roszczenie odszkodowawcze jest w istocie jedyną rzeczywistą formą odpowiedzialności za naruszenie zasady równego traktowania. Niepokój ten potęguje fakt, że określając jej charakter w art. 12 ustawy o równym traktowaniu, ustawodawca nie dokonał poprawnej transpozycji dyrektyw antydyskryminacyjnych w odniesieniu do zagwarantowania skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji za naruszenie zakazu dyskryminacji. Wątpliwości z punktu widzenia prawidłowej implementacji dyrektyw równościowych budzi ponadto ustawowe ukształtowanie kompetencji Rzecznika w zakresie świadczenia niezależnej pomocy osobom, które doświadczyły dyskryminacji. Krajowy organ ds. równego traktowania powinien mieć możliwość działania w sprawach dotyczących dyskryminującego traktowania zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i podmiotów prywatnych. Tymczasem kompetencje RPO aktualizują się w pełni w sprawach, w których naruszenia



zasady równego traktowania dopuścił się podmiot działający w ramach władztwa publicznego. Konsekwencje takiego stanu prawnego są tym dotkliwsze, że ustawa o równym traktowaniu reguluje w znacznej mierze właśnie sferę stosunków horyzontalnych (tj. między podmiotami prywatnymi). W związku z tym wskazane jest przyznanie organowi ds. równego traktowania kompetencji do działania w sprawach dotyczących naruszenia zasady równego traktowania również w relacjach między podmiotami prywatnymi. Rzecznik zwrócił się<sup>15</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z prośbą o zapoznanie się z ww. raportem i podjęcie odpowiednich działań, w tym zainicjowanie zmian legislacyjnych.

W odpowiedzi Pełnomocnik podkreślił<sup>16</sup>, że kwestie, takie jak: zapewnienie odpowiedniego zakresu i środków ochrony przed dyskryminacją, podniesienie świadomości społecznej w zakresie dyskryminacji i mechanizmu ochrony prawnej czy zapewnienie skutecznej ochrony instytucjonalnej przed dyskryminacją stanowią priorytety kierunkowe rządu i zostały uwzględnione w projekcie Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2021–2030. Urząd Pełnomocnika deklaruje swoją gotowość do dalszej pracy nad realizacją konstytucyjnych zasad równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Planowane są konsultacje z szerokim gronem podmiotów, w celu dostosowania polskiego prawodawstwa do aktualnych potrzeb życia społecznego. Pełnomocnik wskazał również na istotę niezależnych sądów w zapewnianiu skutecznej ochrony praw oraz podnoszenia świadomości społecznej w zakresie równego traktowania.

---

<sup>15</sup> XI.801.9.2020 z 13 stycznia 2021 r.

<sup>16</sup> Pismo z 18 lutego 2021 r.

## 2. Edukacja równościowa

W wystąpieniu do Ministra Edukacji i Nauki Rzecznik zwrócił uwagę, że edukacja antydyskryminacyjna jest najskuteczniejszym narzędziem budowania nowoczesnego społeczeństwa o parametrach wymaganych konstytucyjnym standardem demokratycznego państwa prawa opartego na niedyskryminacji i równości, tolerancji, sprawiedliwości oraz solidarności. Edukacja antydyskryminacyjna w szkole powinna być adresowana do dzieci i młodzieży w formie i treści adekwatnej do stopnia rozwoju i nabywanej wiedzy ogólnej. Powinna przyczyniać się do umacniania wśród uczennic i uczniów postaw, takich jak szacunek dla drugiego człowieka, uznanie różnorodności i złożoności współczesnego świata. Szkoła, realizując odpowiednio uzupełnioną podstawę programową, powinna współdziałać z rodzicami i środowiskiem zewnętrznym, tak aby zapewnić możliwie najwyższy poziom oferty edukacyjno-wychowawczej. Stąd istnieje konieczność zapewnienia wszystkim, w szczególności uczniom i uczennicom, możliwości funkcjonowania w środowisku wolnym od przemocy. Aby osiągnąć ten cel, istotne jest przekazanie młodym ludziom wiedzy o prawach człowieka i równym traktowaniu. W tym kontekście z uznaniem należy odnotować doniesienia medialne o powołaniu przez Ministra Edukacji zespołu ekspertów mającego dokonać przeglądu podstawy programowej oraz treści podręczników. W ocenie Rzecznika może to być okazja do odpowiedniego uzupełnienia programu nauczania o kluczowe elementy niezbędne dla właściwego wykonania przez szkołę stojącego przed nią zadania formacyjnego. Zgodnie z Prawem oświatowym, do wychowawczych zadań szkoły należy bowiem zaliczyć rozwijanie wśród uczniów postaw tolerancji i otwartości światopoglądowej, a także zapewnienie każdemu uczniowi bezpieczeństwa i warunków do prawidłowego rozwoju. Licząc na to, że

powyższe cele są kluczowe także dla resortu edukacji, Rzecznik podkreślił potrzebę wyłonienia szerokiego grona eksperckiego do realizacji przedmiotowego zadania i wyraził nadzieję, że efektem prac zespołu ekspertów będzie uwzględnienie w większym stopniu w podstawie programowej oraz treściach podręczników szkolnych tematyki praw człowieka i równego traktowania, w ujęciu wiążących także Polskę aktów prawa międzynarodowego oraz formułowanych w celu ich pełnego wdrożenia rekomendacji. Ponadto Rzecznik zaapelował<sup>17</sup> do Ministra o podjęcie wspólnych działań przeciwko dyskryminacji, uprzedzeniom i związanej z nimi nietolerancji.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>18</sup>, że przepisy podstawy programowej zostały sformułowane, tak by przede wszystkim kształtować świadomość, umiejętności oraz postawy społeczne i obywatelskie uczniów oraz budować środowisko wolne od przemocy. Począwszy od wychowania przedszkolnego, wpajana jest uczniom wiedza o równości i prawie każdego człowieka do wolności, poszanowania jego godności i nietykalności oraz wartości, takie jak współpraca, solidarność, altruizm, wskazywane są wzorce postępowania i budowania relacji społecznych sprzyjających bezpiecznemu rozwojowi w rodzinie i wśród przyjaciół, formowane jest poczucie tożsamości indywidualnej, kulturowej, narodowej, regionalnej i etnicznej. Kwestie dotyczące równości kobiet i mężczyzn, niestereotypowe role płci, rozwiązywanie konfliktów bez użycia przemocy w relacjach międzyludzkich, przemoc wobec kobiet ze względu na płeć oraz prawo do integralności osobistej szczególnie mocno zaznaczone są – oprócz Wiedzy o społeczeństwie, Etyki – w przedmiocie Wychowanie do życia w rodzinie.

---

<sup>17</sup> XI.800.3.2017 z 1 marca 2021 r.

<sup>18</sup> Pismo z 30 marca 2021 r.

Ponadto Minister przypomniał, iż przepisy oświatowe umożliwiają szkole organizację działań zapobiegających zjawiskom agresji i przemocy, m.in. w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Obecne regulacje prawne oraz dodatkowe działania wspierające szkoły w realizacji ich funkcji wychowawczej i profilaktycznej w pełni zapewniają podmiotowe traktowanie każdego ucznia.

Na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r. przeprowadzone zostało badanie pn. „Równe traktowanie w szkole podstawowej”. Głównym celem projektu była diagnoza stanu realizacji zasady równego traktowania w szkołach podstawowych. Przeprowadzono ją w oparciu o dwa komponenty: badanie archiwalne – analizie poddano programy wychowawczo-profilaktyczne 326 szkół oraz badanie kwestionariuszowe przeprowadzone w szkołach z wykorzystaniem kwestionariuszy dotyczących postaw i doświadczeń uczniów, postaw nauczycieli oraz opisujących sytuację w szkole, skierowanych do dyrektorów szkół. Jego wyniki ujawniły, że od 10 do 35% uczniów ma poczucie, że doświadcza nierównego traktowania, że ich zachowanie, wykonanie zadań i pomysły są oceniane przez nauczycieli gorzej niż działania, wysiłki i propozycje ich rówieśników. Także przeanalizowane w ramach badania programy profilaktyczno-wychowawcze nie są pod tym względem satysfakcjonujące. W większości z nich problematyka równości pojawia się jedynie w kontekście tolerancji czy szacunku, zaś wymiar równego traktowania i równych praw niezależnie od cech indywidualnych nie jest podkreślany. Uzyskane wyniki ujawniają także, iż w programach profilaktyczno-wychowawczych brakuje treści poświęconych uprzedzeniom i dyskryminacji. W żadnym z analizowanych programów profilaktyczno-wychowawczych nie pojawiły się informacje odwołujące się do możliwości zgłaszania dyskryminacji.

W raporcie pt. „Równe traktowanie w szkole. Raport z badania w szkołach oraz analiza ilościowa programów wychowawczo-profilaktycznych”<sup>19</sup>, uwzględniając uzyskane wyniki przeprowadzonego badania, RPO sformułował zalecenia odnośnie do realizacji zasady równości w szkołach zarówno o charakterze legislacyjnym (m.in. ujęcia obowiązku podejmowania przez szkołę odpowiednich działań w celu zapobiegania wszelkiej dyskryminacji w rozporządzeniu ministra ds. oświaty i wychowania w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół; przywrócenia obowiązku prowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej przez wszystkie przedszkola, szkoły i placówki oświatowe o zakresie i treści dostosowanych do poziomu rozwoju uczniów i ich zdolności poznawczych w rozporządzeniu ministra ds. oświaty i wychowania w sprawie wymagań wobec szkół i placówek i wprowadzenia ustawą – Prawo oświatowe obowiązku ujęcia w treści statutu szkoły postanowień, w tym procedur antydyskryminacyjnych, określających w szczególności przesłanki, tryb wnoszenia skarg na nierówne traktowanie oraz możliwe sankcje), jak i pozalegisłacyjnym (m.in. prowadzenia kampanii informacyjnych mających na celu podniesienie świadomości na temat zjawiska dyskryminacji i zasady równego traktowania, w tym równouprawnienia płci, na poziomie krajowym i lokalnym, w tym szkolnym; silniejszego i bardziej skonkretyzowanego zaakcentowania treści antydyskryminacyjnych i równościowych w programach wychowawczo-profilaktycznych i podejmowania działań antydyskryminacyjnych przez szkoły w odniesieniu do wszystkich przesłanek dyskryminacji, także przy wsparciu

---

<sup>19</sup> Dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-rowne-traktowanie-szkola>

merytorycznym podmiotów, które aktywnie angażują się w działania antydyskryminacyjne, np. organizacje pozarządowe).

### 3. Niewstrzymanie umieszczenia sprawcy w szpitalu psychiatrycznym po zażaleniu

Rzecznik zgłosił<sup>20</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczącym pytania prawnego sądu i wniósł o stwierdzenie, że art. 9 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego w zw. z art. 462 § 1 Kodeksu postępowania karnego, w zakresie, w jakim wynika z nich norma stanowiąca, że postanowienie umarzające postępowanie i orzekające pobyt podejrzanego w odpowiednim zakładzie psychiatrycznym podlega wykonaniu bezzwłocznie, gdy orzeczenie stało się wykonalne, tj. z chwilą jego wydania nawet wówczas, gdy zostanie zaskarżone, a sąd, który je wydał, lub sąd powołany do rozpoznania zażalenia, nie wstrzyma wykonania tego postanowienia, są niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 41 ust. 1 Konstytucji, w zw. z art. 42 ust. 2 Konstytucji, w zw. z art. 42 ust. 3 Konstytucji, w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w zw. z art. 78 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska w tej sprawie zostało podkreślone, że zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Osoby, które dopuściły się czynu zabronionego, nie są traktowane podobnie przez przepisy prawa pod względem ochrony ich praw podmiotowych, w tym wolności osobistej w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji, prawa do obrony w rozumieniu art. 42 ust. 2 Konstytucji, prawa do przełamania domniemania niewinności przez prawomocny wyrok sądu z art. 42 ust. 3 Konstytucji, prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej

---

<sup>20</sup> II.517.1.2021 z 15 lutego 2021 r.

instancji z art. 78 Konstytucji. W żadnym z tych aspektów zróżnicowanie nie jest dopuszczalne w świetle zasady równości.

Norma wynikająca z art. 9 § 1 k.k.w. oraz z art. 462 § 1 k.p.k. narusza standard z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż prowadzi do nierównego potraktowania podmiotów przynależnych do tej samej klasy – sprawców czynów zabronionych, wobec których zachodzą przesłanki do stwierdzenia niepoczytalności określonej w art. 31 § 1 k.k. i zastosowania środków zabezpieczających, w tym przesłanki z art. 93g § 1 k.k. do zastosowania pobytu w zakładzie psychiatrycznym (art. 93a § 1 pkt 4 k.k.).

#### 4. Nieobjęcie prawem do świadczenia postojowego twórców i artystów

W świetle obowiązujących przepisów dotyczących świadczenia postojowego, tj. ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawodawca ograniczył krąg osób uprawnionych do świadczenia postojowego, nie obejmując nim twórców i artystów.

Oznacza to, że osoby te, mimo dotknięcia skutkami pandemii w postaci spadku przychodów z tytułu wykonywanej działalności twórczej lub artystycznej, zostały wyłączone z uprawnień do świadczenia postojowego. Dzieje się tak, mimo iż znajdują się one w sytuacji podobnej do sytuacji osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów dotyczących przedsiębiorców. W ocenie Rzecznika obowiązująca regulacja budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i wymaga podjęcia stosownej interwencji prawodawczej w celu objęcia uprawnieniami do świadczeń postojowych również twórców i artystów.

Uwzględniając powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>21</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

Minister wyjaśnił<sup>22</sup>, że na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych twórcy i artyści nie są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność na podstawie Prawa przedsiębiorców. Nie można także uznać, że na podstawie przepisów ubezpieczeniowych osoby wykonujące działalność twórczą i artystyczną znajdują się w sytuacji podobnej do sytuacji osób prowadzących pozarolniczą działalność na podstawie przepisów dotyczących przedsiębiorców. Jak wynika wprost z art. 15zq-15zr specustawy o COVID-19, ustawodawca w sposób wyraźny ograniczył krąg osób uprawnionych do powyższego świadczenia, jak również przesłanki nabycia do niego prawa. Jednocześnie Minister zauważył, że kwestie związane z ewentualnym uznaniem twórców i artystów za osoby prowadzące działalność na podstawie ustawy Prawo przedsiębiorców znajdują się poza gestią resortu rodziny i polityki społecznej. Wydaje się, że powinny być one rozstrzygane przez ministra właściwego ds. kultury, który to również oferował wsparcie finansowe dla podmiotów działających w szeroko rozumianej branży kultury.

---

<sup>21</sup> BPW.7040.2.2020 z 10 lutego 2021 r.

<sup>22</sup> Pismo z 25 lutego 2021 r.



## Art. 32 ust. 2 – Zasada niedyskryminacji

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

### 1. Zakaz dyskryminacji w środowisku szkolnym

Rzecznik Praw Obywatelskich analizuje sygnały dotyczące problemów z funkcjonowaniem placówek systemu oświaty. W szczególności z niepokojem obserwuje sytuację osób narażonych ze względu na swoje cechy na różne formy dyskryminacji, również w sferze edukacji. W związku z informacjami wskazującymi, że m.in. szkoły baletowe mogą być miejscem występowania niepożądanych zachowań o charakterze przemocowym oraz dyskryminacyjnym ze względu na płeć w wyniku faworyzowania uczących się w nich chłopców, Rzecznik w piśmie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zwrócił<sup>23</sup> uwagę na konieczność wypracowania i wdrożenia odpowiednich rozwiązań prewencyjnych oraz ochronnych wobec osób doświadczających dyskryminacji i innych form nadużyć w środowisku szkolnym. Rzecznik przypomniał, że na szkołach, jako miejscu kształtowania charakterów i postaw oraz nadzorujących je organach spoczywa szczególny obowiązek podejmowania aktywnych działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji i przemocy motywowanej uprzedzeniami zarówno w działalności edukacyjnej, jak i wychowawczej. Wynika on tak z przepisów oświatowych, jak i wiążących Polskę umów międzynarodowych, m.in. z Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty i Konwencji o prawach dziecka. Rzecznik zauważył, powołując się na wyniki badania zrealizowanego na zlecenie RPO pn. „Równe traktowanie w szkole podstawowej” (zob. omówienie art. 32 ust. 1 Konstytucji – Równe traktowanie w sferze edukacji), że pomimo istniejących zobowiązań sfera edukacji nie jest

---

<sup>23</sup> XI.800.5.2020 z 10 listopada 2021 r.

wolna od negatywnych zjawisk w postaci dyskryminacji i przemocy. W związku z tym wystąpił do Ministra m.in. z pytaniem, czy dokonał on analizy realizacji w podległych szkołach artystycznych różnego typu obowiązku niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny i jakie działania Minister podjął lub planuje podjąć na podstawie jej wyników.

W odpowiedzi Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wskazał<sup>24</sup>, że zadania z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji w szkołach podległych są wykonywane, koordynowane bądź nadzorowane przez Zespół Poradnictwa Psychologiczno-Pedagogicznego Centrum Edukacji Artystycznej – specjalistyczną jednostkę nadzoru nad szkołami artystycznymi i bursami szkolnictwa artystycznego w Polsce. Zespół co roku dokonuje analizy realizacji w podległych szkołach artystycznych różnego rodzaju obowiązku niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, w szczególności w statutach i programach profilaktyczno-wychowawczych. Na podstawie analiz Zespół realizuje programy w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i profilaktyczne działania edukacyjne w różnych formach. W odniesieniu zaś do możliwego nierównego traktowania uczniów i uczennic ogólnokształcących szkół baletowych ze względu na płeć Minister odpowiedział, że informacja o „faworyzowaniu” uczących się chłopców nie wynika z dyskryminacji ze względu na płeć, ale z dużej dysproporcji liczby uczniów-chłopców w stosunku do uczennic-dziewczynek oraz specyfiki kształcenia baletowego.

## 2. Problemy związane ze spisem powszechnym

Rzecznik obserwował proces przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego Mieszkań i Ludności w 2021 r. (dalej jako: „NSP2021” albo „spis powszechny”), realizowany na podstawie ustawy o narodowym spisie

---

<sup>24</sup> Pismo z 31 grudnia 2021 r.

powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r. oraz ustawy o statystyce publicznej.

W toku rozpatrywania skarg dostrzec można było problemy związane z dostępnością formularza samospisu dla osób z niepełnosprawnościami oraz adekwatności odpowiedzi w nim zawartych w zakresie danych dotyczących osób należących do grup mniejszościowych. Opisywane problemy skutkowały wykluczeniem ze spisu powszechnego określonych osób, jak również w niektórych przypadkach mogły prowadzić do pozyskiwania nieadekwatnych do sytuacji tych osób danych. Rzecznik stwierdził, że ankieta Narodowego Spisu Powszechnego pozostała niedostępna dla osób niewidomych i słabowidzących. Jak wynikało z dostępnych informacji, program czytający nie mógł odczytać części zawartych w formularzu pytań. Dodatkowo nie było możliwe obsłużenie formularza przy użyciu samej klawiatury. Uzupełnienie dalszej części ankiety było możliwe dopiero do wypełnienia pola „imię”, co znacznie utrudniało obsługę formularza. Z uwagi na wprowadzenie samospisu internetowego jako podstawowej formy przekazania danych, przy konstruowaniu ankiety niezbędne było uwzględnienie potrzeb wszystkich ankietowanych, także osób z różnymi niepełnosprawnościami. Obowiązkiem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego jest zapewnienie takich warunków oraz metod przeprowadzania spisu, aby każdy mógł w nim uczestniczyć, niezależnie od stanu zdrowia, wieku czy wymaganego zakresu pomocy. Uwagę zwracał ponadto brak adekwatnych odpowiedzi w formularzu NSP2021 dotyczących osób transpłciowych, niebinarnych i osób pozostających w jedнопłciowych związkach małżeńskich zawartych za granicą. Rozwianie powyższych wątpliwości jest istotne, ponieważ wskazanie nieprawdziwych danych, jak również odmowa uczestnictwa w spisie obwarowane są odpowiedzialnością karną. Rzecznik zarekomendował zatem

taką modyfikację algorytmu formularza, aby podczas jego wypełniania możliwe było wskazanie innej płci niż ta zakodowana w numerze PESEL, a także wskazanie innej płci niż „kobieta” lub „mężczyzna”. Ponadto w odniesieniu do osób, które zawarły jedнопłciowy związek małżeński za granicą, zaapelował o zapewnienie odpowiedniej informacji o tym, jak powinien zostać wypełniony formularz spisowy. Poza tym formularz spisowy, blokując niepolskie znaki diakrytyczne, nie tylko utrudniał członkom mniejszości narodowych i etnicznych korzystanie z własnych praw, ale także uniemożliwiał udzielanie dokładnych, wyczerpujących i zgodnych z prawdą odpowiedzi i tym samym stał w sprzeczności z art. 28 ust. 1 ww. ustawy o Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań w 2021 r. Jak podnosili członkowie mniejszości, po wpisaniu innego symbolu niż znaki przyjęte w polskim alfabecie formularz informował, że dane pole zawiera „niedozwolone znaki”. Takie działanie może nosić znamiona dyskryminacji ze względu na narodowość lub pochodzenie etniczne i skutecznie zniechęcać członków mniejszości pragnących poddać się obowiązkowi spisowemu. Uwagi te zostały przedstawione<sup>25</sup> Prezesowi GUS z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. Prezes poinformował<sup>26</sup>, że GUS w zakresie działań umożliwiających spis osobom ze szczególnymi potrzebami nawiązał współpracę z Polskim Związkiem Głuchych oraz Polskim Związkiem Niewidomych. Prowadzone są również działania lokalne i regionalne w tym zakresie. W zakresie dostosowania aplikacji do samospisu dla potrzeb osób niewidomych aplikacja spisowa spełnia około 30 z 40 warunków WCAG. Najważniejszym zagadnieniem jest możliwość obsługi formularza spisowego z poziomu klawiatury. GUS rozpoczął już prace dotyczące dostosowania aplikacji dla

---

<sup>25</sup> XI.501.4.2021 z 19 kwietnia 2021 r.

<sup>26</sup> Pismo z 6 maja 2021 r.

osób niewidomych oraz osób niedowidzących. Od 1 czerwca 2021 r. będzie możliwość obsługi formularza spisowego z poziomu klawiatury. Prezes GUS wyjaśnił także, że w Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań nie jest badany temat dotyczący tożsamości płciowej. W celu ujednoczenia przekazywanych danych przewiduje się dwie możliwe opcje „mężczyzna”/ „kobieta” i nie dopuszcza się danych nieustalonych. W przypadku osób pozostających w jednopłciowych związkach małżeńskich zawartych za granicą udostępniony formularz spisowy nie blokuje możliwości określenia stanu cywilnego przez te osoby. Pomimo braku nazwy dla kategorii stanu cywilnego odpowiadającej sytuacji ww. osób, w formularzu spisowym mają one możliwość zaznaczenia odpowiedzi „żonaty”/ „zamężna”, która będzie uznana przez statystykę publiczną za zgodną z prawdą. Ponadto Prezes ZUS wskazał, iż w aplikacji spisowej została wprowadzona możliwość wpisywania znaków diakrytycznych w imieniu i nazwisku.

W kolejnym wystąpieniu Rzecznik odniósł się<sup>27</sup> do kwestii, które po odpowiedzi Prezesa GUS nadal budziły wątpliwości. Szczególną uwagę zwrócił na sytuację osób transpłciowych oraz niebinarnych. Tożsamość płciowa człowieka to jego identyfikacja i przynależność do danej płci. RPO nie zgodził się ze stwierdzeniem, że w Narodowym Spisie Powszechnym tożsamość płciowa nie jest badana. Badaniu podlega to, jakiej płci są osoby wypełniające formularz, a zatem zasada trafności danych zbieranych w spisie powszechnym wymaga, by możliwe do zaznaczenia opcje w zakresie płci odpowiadały stanowi faktycznemu. Podkreślenia wymaga, że brak tej możliwości narusza prawo do poszanowania życia prywatnego każdej jednostki, określonego w art. 47 Konstytucji. Rzecznik zwrócił się do Prezesa GUS z wnioskiem o opublikowanie ogólnodostępnych wytycznych,

---

<sup>27</sup> Pismo z 19 lipca 2021 r.

określających właściwy sposób postępowania przez osoby transpłciowe oraz osoby niebinarne podczas wypełniania funkcjonującego formularza spisowego, w taki sposób, aby nie naraziły się one na odpowiedzialność za podanie danych nieprawdziwych w spisie powszechnym, mając na uwadze odmienną ich tożsamość płciową w stosunku do ich danych metrykalnych w zakresie płci, ujawnionych m.in. w rejestrze PESEL.

Do dnia sporządzenia Informacji Rzecznik nie uzyskał odpowiedzi na wystąpienie w tym zakresie.

### 3. Zapowiedź udostępniania usług wyłącznie osobom zaszczepionym przeciwko COVID-19

Niepokój Rzecznika wzbudziły sugestie pojawiające się w przestrzeni publicznej, jakoby dostęp do usług (restauracje, hotele itd.) ograniczony miał zostać wyłącznie do osób zaszczepionych przeciwko COVID-19. Biorąc pod uwagę fakt, że szczepienie to nie zostało uznane za szczepienie obowiązkowe, nadal ograniczona jest jego dostępność, a ponadto są osoby, które nie mogą się zaszczepić ze względów zdrowotnych, przyjęcie tego rodzaju rozwiązania mogłoby mieć charakter dyskryminujący osoby, które z różnych względów się nie zaszczepiły.

Rzecznik wskazał, że – o ile, niezbędne ze względu na bezpieczeństwo zdrowotne będzie wprowadzenie ograniczeń w dostępie do usług – to samoistnym kryterium tego ograniczenia nie może być szczepienie przeciwko COVID-19. Kryterium ewentualnego ograniczenia w dostępie do usług może być co najwyżej zagrożenie dla zdrowia publicznego powodowane przez daną osobę. Biorąc pod uwagę, że za równie „bezpieczne”, co osoby zaszczepione uznaje się osoby, które przeszły chorobę COVID-19 oraz osoby legitymujące się aktualnym testem w kierunku wirusa SARS-CoV-2, realizacja zasady równego traktowania wymaga, aby przynajmniej te grupy osób na równi z zaszczepionymi miały zapewniony dostęp do usług. Doniesienia medialne,

jakoby dostęp do usług po „odmrożeniu” gospodarki miał być ograniczony wyłącznie dla osób zaszczepionych budziły poważne obawy obywateli, co można stwierdzić w oparciu o kierowane do RPO skargi. Niezależnie też od – w pełni zrozumiałego – zachęcania obywateli do szczepień, nieodzowne wydaje się jednoznaczne zakomunikowanie opinii publicznej, że ewentualne ograniczenia w dostępie do usług nie będą miały charakteru dyskryminującego osoby niezaszczepione. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>28</sup> do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionej kwestii.

Minister oświadczył<sup>29</sup>, że ma pełną świadomość skutków epidemii tak dla usługodawców, jak korzystających z usług, w tym branży gastronomicznej lub turystycznej. Postulaty przedsiębiorców, jak i usługobiorców, zwłaszcza dotyczące ewentualnego prowadzenia w okresie przejściowym działalności w alternatywnym reżimie sanitarnym (certyfikat lub obecne zasady higieny), są poddawane na bieżąco wnikliwym analizom i ocenom w Ministerstwie z uwzględnieniem zasady równego traktowania. Minister zapewnił, że resort nieprzerwanie zabiega o jak najszybsze otwarcie gospodarki, zwłaszcza branż najciężej dotkniętych ograniczeniami i zakazami, nie wykluczając stosowania dodatkowych narzędzi działania, takich jak certyfikaty. Podkreślił ponadto, że podejmowane są wszelkie możliwe działania, w tym na forum rządowym, by jak najszybciej gospodarka, przedsiębiorcy i obywatele mogli czuć się bezpiecznie, powrócić do normalności gospodarczej i społecznej oraz zacząć na nowo funkcjonować. Na bieżąco monitorowana jest sytuacja na rynku wewnętrznym w warunkach epidemii i w razie konieczności będą

---

<sup>28</sup> V.7018.472.2021 z 29 kwietnia 2021 r.

<sup>29</sup> Pismo z 1 czerwca 2021 r.

podejmowane kolejne działania w celu udzielenia wsparcia przedsiębiorcom, ich rodzinom i konsumentom.

#### 4. Rekrutacja na stanowisko asystenta sędziego

Na tle sprawy badanej przez Rzecznika wyłonił się problem niezgodności art. 155 § 2 pkt 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: p.u.s.p.) z art. 32 Konstytucji. Jeden z wymogów stawianych kandydatom na stanowisko asystenta sędziego – dolna granica wieku kandydata, tj. ukończone 24 lata – stanowi bowiem wymóg nieproporcjonalny oraz nieuzasadniony i jest przejawem dyskryminacji ze względu na wiek.

Zgodnie z art. 155 § 2 p.u.s.p. na stanowisku asystenta sędziego może być zatrudniony ten, kto: 1) jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich; 2) jest nieskazitelnego charakteru; 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce; 4) ukończył 24 lata. Rzecznik przypomniał, że równe traktowanie, czy też równość oznacza, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. Również z definicji zasady równości w orzecznictwie TK wynika, że zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...)”. Co istotne, w projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych brak jest uzasadnienia dla wprowadzenia kryterium wieku dla kandydatów na asystentów sędziego. W przedmiotowej sprawie spośród wszystkich kryteriów ustawowych stawianych przed kandydatami na stanowisko asystenta sędziego Skarżąca nie spełniała tylko kryterium wieku i to powodowało, że nie mogła ona zostać zatrudniona na tym właśnie



stanowisku. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że spełniała pozostałe kryteria oraz była zobowiązana wziąć udział w procedurze konkursowej, która miała na celu wyłonienie najlepszych kandydatów, to stwierdzić należy, że wymóg wieku nie jest środkiem proporcjonalnym ani nie został właściwie uzasadniony. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>30</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie przedstawionych uwag i podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

## 5. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości motywowanej uprzedzeniami

W dniu 18 lutego 2021 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podjęła decyzję stwierdzającą, że Polska uchybiła przepisom prawa unijnego poprzez nieprawidłową transpozycję decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych<sup>31</sup>. W opinii Komisji przepisy polskiego prawa karnego nie transponują prawidłowo przepisów decyzji dotyczących nawoływania do nienawiści podżegającego do przemocy na tle rasistowskim i ksenofobicznym oraz ograniczają zakres kryminalizacji podżegania do nienawiści. Ponadto, zdaniem Komisji, Polska nieprawidłowo transponowała przepisy dotyczące kryminalizacji konkretnych form nawoływania do nienawiści, pomijając rażącą trywializację zbrodni międzynarodowych i Holokaustu oraz ograniczając kryminalizację negowania i aprobowania tych przestępstw wyłącznie do przypadków, w których przestępstwa te zostały popełnione przeciwko obywatelom polskim. W związku z tym RPO skierował

---

<sup>30</sup> VII.510.54.2021 z 6 grudnia 2021 r.

<sup>31</sup> INFR (2020)2322, Incorrect transposition of the Council framework decision 2008/913/jha by Poland.

do Prezesa Rady Ministrów wystąpienie, w którym zwrócił<sup>32</sup> uwagę na sygnalizowany przez KE problem, a także ponownie przypomniał o 20 rekomendacjach na rzecz skutecznego przeciwdziałania przestępczości motywowanej nienawiścią, które Rzecznik opisywał<sup>33</sup> dwukrotnie w wystąpieniach do Prezesa Rady Ministrów. Rzecznik zaznaczył, iż do udzielenia odpowiedzi RPO w sprawie kompleksowej strategii przeciwdziałania zjawiskom dyskryminacji i przestępczości motywowanej nienawiścią zobowiązana została Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania, do dnia wysłania pisma do PRM Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na poprzednie wystąpienia.

W odpowiedzi Pełnomocniczka Rządu ds. Równego Traktowania, odnosząc się do przedstawionych przez Rzecznika postulatów zwiększenia prawnokarnej ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwami dyskryminacyjnymi poprzez poszerzenie katalogu przesłanek dyskryminacyjnych, powołała się<sup>34</sup> na stanowisko Ministra Sprawiedliwości wyrażone w korespondencji<sup>35</sup> z Rzecznikiem, podkreślając, że w ocenie tego resortu polskie prawo karne posiada już odpowiednie instrumenty reakcji karnoprawnej na przestępcze zachowania motywowane przesłankami dyskryminacyjnymi, a wprowadzanie do Kodeksu karnego definicji mowy nienawiści nie jest konieczne, gdyż, jak twierdzi Ministerstwo, zdefiniowane w doktrynie i orzecznictwie pojęcie nawoływania do nienawiści oddaje w całości istotę realizacji przestępstwa z art. 256 § 1 k.k. jako przestępstwa dyskryminacyjnego i realizującego znamiona mowy nienawiści.

---

<sup>32</sup> XI.518.50.2017 z 20 marca 2021 r.

<sup>33</sup> Pisma z 19 lutego 2019 r. oraz 30 czerwca 2020 r.

<sup>34</sup> Pismo z 13 maja 2021 r.

<sup>35</sup> Pismo z 27 kwietnia 2016 r., ozn. DL-IV-070-8/16.

## 6. Procedura follow-up Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD): raport RPO oraz stanowisko CERD

We wrześniu 2019 r. CERD wydał rekomendacje dla polskich władz dotyczące sposobów działania w zakresie zwalczania dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne i narodowość. Wśród zaleceń Komitet wskazał m.in. konieczność zagwarantowania Biuru RPO – a zwłaszcza Zespołowi ds. Równego Traktowania – adekwatnego finansowania i zasobów ludzkich, tak by mógł on efektywnie wykonywać swoje zadania. Komitet zasygnalizował również potrzebę zmian legislacyjnych, w tym gwarantujących niezależność sądów i Prokuratora Krajowego od nacisków politycznych, a także możliwość skutecznego zapobiegania, zwalczania i reagowania na przypadki mowy nienawiści i wszelkiego nawoływania do nienawiści ze względów rasowych, również w internecie i przez osoby publiczne. Komitet zobowiązał rząd do złożenia sprawozdania po roku wydania poszczególnych rekomendacji. RPO przedstawił<sup>36</sup> Komitetowi uwagi na temat wdrożenia przez Polskę wskazanych przez CERD zaleceń i wskazał m.in. na aktualną sytuację RPO oraz problem niedofinansowania działalności. Zwrócił ponadto uwagę na brak działań w zakresie walki z mową nienawiści i przestępstwami motywowanymi nienawiścią.

W dniu 30 kwietnia 2021 r. Komitet ustosunkował się do raportu Polski i w pełni uwzględnił uwagi Rzecznika. CERD uznał, że RPO nie otrzymuje wystarczających środków finansowych z budżetu państwa, aby umożliwić mu pełne wykonywanie swoich mandatów. Wyraził też oczekiwanie, by Polska w kolejnym sprawozdaniu okresowym przedstawiła środki podjęte w celu zapewnienia ciągłości, niezależności i skuteczności RPO (również w kontekście przyznanego budżetu). Za niewystarczające Komitet uznał również informacje

---

<sup>36</sup> XI.516.1.2021 z 29 marca 2021 r.

przedstawione przez Polskę w zakresie zwalczania mowy nienawiści i przestępstw motywowanych nienawiścią – zwrócono uwagę, że brakuje danych dotyczących ścigania i karania tych czynów. Podkreślono, że nie przeprowadzono dotychczas wystarczających kampanii edukacyjnych i informacyjnych na temat mowy nienawiści. Komitet zażądał informacji na temat obecnego statusu prawnego funkcjonujących w Polsce organizacji odwołujących się do ideologii faszystowskiej, uznając odpowiedź polskiego rządu za niewystarczającą.

### 7. Dyskryminacja w zatrudnieniu osoby transpłciowej

Osobie transpłciowej, przyjętej do pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w firmie ochroniarskiej, postawiono warunek pracy w męskim umundurowaniu – choć żyła zgodnie z odczuwaną płcią żeńską. Jej proces o ustalenie płci był wówczas w toku, wobec czego dokument tożsamości formalnie wskazywał płęć męską. Kobieta odmówiła pracy w męskim uniformie. Pozwała zleceniodawcę za naruszenie zasady równego traktowania ze względu na tożsamość płciową w zatrudnieniu. W 2020 r. sąd II instancji prawomocnie uznał to powództwo. W wyroku sąd wskazał, że art. 14 ustawy o równym traktowaniu stosuje się także do dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową. RPO brał udział w postępowaniu, składając stanowisko popierające powódkę.

Prokurator Generalny wniósł skargę nadzwyczajną od tego wyroku, zarzucając m.in. naruszenie ustawy o równym traktowaniu (zdaniem prokuratora tożsamość płciowa nie jest zabronioną przesłanką dyskryminacji, tj. dozwolona jest dyskryminacja osób transpłciowych w zatrudnieniu), wolności działalności gospodarczej oraz błędne rozumienie dyskryminacji.

RPO w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną podniósł<sup>37</sup>, że sąd odwoławczy trafnie dopatrywał się dyskryminacji powódki, odniósł się do standardów ETPC dotyczących ochrony praw osób transpłciowych, przywołał standardy orzecznicze TSUE, zgodnie z którymi tożsamość płciowa jest zabronioną przesłanką dyskryminacji. Wymaganie od powódki, by nosiła strój męski, stanowiło nieuzasadnioną ingerencję w jej najbardziej intymną sferę osobistą, jaką jest przeżywanie swej tożsamości płciowej, znajdującej się pod ochroną prawną jako dobro osobiste i jako zabroniona przesłanka dyskryminacji. Rzecznik przedstawił też standardy ochrony prawnej osób transpłciowych, adekwatne dla właściwego rozstrzygnięcia sprawy. Obowiązek poszanowania ich życia prywatnego wynika z art. 47 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Obowiązek zapewnienia ochrony przed dyskryminacją w relacjach horyzontalnych wynika zaś z art. 32 ust. 2 i art. 33 Konstytucji oraz przepisów ustawy o równym traktowaniu, wykładanych w świetle przepisów unijnych. W tej sytuacji powódka mogła skorzystać z mechanizmu ochronnego przed dyskryminacją. Art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu stwierdza, że „każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania przewidzianego ustawą o równym traktowaniu”. Zgodnie z zasadą przeniesionego ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminację (art. 14 ustawy o równym traktowaniu) od powódki wymagane było jedynie uprawdopodobnienie zaistnienia dyskryminacji, od pracodawcy zaś – udowodnienie, że do dyskryminacji nie doszło. Tego zaś pracodawca nie uczynił.

Obecnie sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Sąd Najwyższy.

---

<sup>37</sup> Pismo z 2 września 2021 r.

8. Odwoływanie komorników sądowych z zajmowanego stanowiska po osiągnięciu przez nich 65. roku życia

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

9. Przyjęcia do służby w Straży Granicznej

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

10. Przypadki dyskryminacji ze względu na płeć w szeregach Policji

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

## **Art. 33 – Równe traktowanie kobiet i mężczyzn**

*1. Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.*

*2. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.*

### **1. Skuteczne przeciwdziałanie przemocy ze względu na płeć**

Rzecznik za istotną uznaje kwestię skutecznej ochrony praw osób doświadczających przemocy ze względu na płeć. Zapewnienie pomocy takim osobom jest pozytywnym zobowiązaniem organów władzy publicznej wynikającym z szeregu aktów prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Polskę, m.in. Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, (dalej jako: „Konwencja stambulska”), Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności czy Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (dalej jako: „Konwencja CEDAW”), ale także norm zwyczajowych, do których należy zakaz przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, jak podkreśla Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, od których przestrzegania co do zasady państwo nie może się uchylić.

Konwencja stambulska jest na ich tle szczególnym źródłem prawa, wprowadzającym kompleksowy mechanizm zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, koncentrującym się nie tylko na obowiązku państw-stron penalizacji tego typu czynów przestępczych i przyznania ich ofiarom określonych uprawnień, ale także na eliminacji źródeł tego rodzaju przemocy we wszystkich jej formach. Doceniając wiele istotnych zmian w prawie krajowym, mających swoje źródło w postanowieniach Konwencji stambulskiej, jak w szczególności uruchomienie całodobowej linii

dla osób doświadczających przemocy (art. 24 Konwencji stambulskiej), zmianę trybu ścigania przestępstwa zgwałcenia (art. 55 Konwencji stambulskiej), wprowadzenie specjalnego trybu przesłuchania osób wykorzystanych seksualnie (art. 56 Konwencji stambulskiej), podnoszących poziom ochrony wszystkich osób pokrzywdzonych przemocą domową, nie tylko kobiet, Rzecznik w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów jednoznacznie negatywnie ocenił<sup>38</sup> plany wycofania się Polski z tej umowy międzynarodowej. W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania zapewnił<sup>39</sup>, że Polska wdraża Konwencję stambulską z uwzględnieniem zasad Konstytucji oraz podkreślił, że w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej nie są prowadzone prace mające na celu jej wypowiedzenie, a Rada Ministrów nie podjęła decyzji w przedmiotowej sprawie.

Mając na względzie konieczność stworzenia kompleksowego i efektywnego systemu ochrony przed przemocą domową gwarantującego, że wszystkie osoby jej doświadczające uzyskają niezbędne wsparcie, a sprawcy przemocy w związkach bliskich – w jakiegokolwiek jej formie: psychicznej, fizycznej, seksualnej czy ekonomicznej – nie unikną kary za zachowania wobec osób najbliższych, Rzecznik z zadowoleniem przyjął wiele z projektowanych zmian w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (dalej jako: „u.p.p.r.”), tym bardziej że odpowiadają one szeregowi rekomendacji formułowanych przez RPO od wielu lat: zmianę tytułu ustawy w wyniku zastąpienia pojęcia „przemocy w rodzinie” „przemocą domową”, objęcie definicją przemocy domowej przemocy ekonomicznej, a także poszerzenie zakresu podmiotowego zastosowania u.p.p.r. przez objęcie nim – w przypadku osób stosujących przemoc – także byłego partnera lub męża, z

---

<sup>38</sup> XI.518.1.2019 z 11 maja 2021 r.

<sup>39</sup> Pismo z 15 czerwca 2021 r.



którym ofiara nie zamieszkuje lub nie prowadzi wspólnego gospodarstwa w przypadku beneficjentów ochrony przed przemocą domową – „osoby pełnoletniej lub małoletniego, którzy doznają przemocy domowej”, „małoletniego będącego świadkiem przemocy domowej” oraz „osoby pełnoletniej lub małoletniego, co do których istnieje podejrzenie, że doznają przemocy domowej od osoby stosującej przemoc domową”, w odniesieniu do rozwiązań instytucjonalnych zaś pozytywnie oceniam planowaną standaryzację podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej, wprowadzenie obowiązkowych szkoleń dla członków zespołów interdyscyplinarnych oraz zwiększanie liczby przedstawicieli organizacji pozarządowych w Zespole Monitorującym do spraw Przeciwdziałania Przemocy Domowej. Rzecznik niemniej nadal identyfikuje określone systemowe niedostatki projektu ustawy nowelizującej, tym samym mechanizmu przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, na które uwagę zwrócił<sup>40</sup> w piśmie do Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania: brak uwzględniania perspektywy płci w podejściu do przemocy domowej – wprowadzenie neutralnego płciowo podejścia do przemocy domowej zdaje się pomijać naturę tego zjawiska, wyraźnie zorientowaną płcią sprawców i osób pokrzywdzonych oraz jego genezę, którą wiązać należy ze stereotypami na temat panujących stosunków społecznych i ról pełnionych w nich przez kobiety i mężczyzn; niewystraczające rozwiązania w zakresie gromadzenia i analizy danych – Rzecznik rekomenduje rozszerzenie zakresu informacji zbieranych przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości w celu uwzględnienia wszelkich form przemocy wobec kobiet i zapewnienia, że takie dane są agregowane według płci, wieku i związku między ofiarą a sprawcą

---

<sup>40</sup> Pismo z 2 listopada 2021 r.

oraz ograniczony zakres przedmiotowy zastosowania u.p.p.r. – koncentruje się ona bowiem jedynie na zagadnieniu przemocy w bliskich związkach, co powoduje nieuwzględnianie w prawie polskim innych form przemocy motywowanej płcią, doświadczanych przez kobiety tak w sferze prywatnej, jak i publicznej.

Te niedostatki powiełał w ocenie RPO projektowany Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2021, zaniepokojenie opóźnieniem uchwalenia którego RPO wyraził<sup>41</sup> w piśmie do Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania. W związku z przeciągającym się na rok 2022 okresem przyjęcia krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Rzecznik przekazał<sup>42</sup> rekomendacje opracowania i wdrożenia kompleksowej i horyzontalnej strategii przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć, ukierunkowanej na zapewnienie skutecznej prewencji, w szczególności przez eliminację stereotypów i uprzedzeń płciowych legitymizujących ją oraz karania wszelkich przejawów tej przemocy. Powinna ona uwzględniać specyficzną sytuację określonych grup kobiet doświadczających przemocy ze względu na płeć: kobiet – migrantek, kobiet romskiego pochodzenia, kobiet starszych, kobiet nieheteronormatywnych czy kobiet z niepełnosprawnościami.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu zgodziła się, że każdy akt przemocy, której doznają nie tylko kobiety, stanowi naruszenie podstawowych praw i wolności człowieka, zaś stworzenie skutecznych warunków zapobiegania i zwalczania przemocy jest obowiązkiem państwa. Zaznaczyła także, iż regulacje zawarte w aktach prawnych, których przepisy mają zastosowanie w przypadku występowania problemu przemocy, są tak skonstruowane, aby można się do

---

<sup>41</sup> Pismo z 25 lutego 2021 r.

<sup>42</sup> Pismo z 9 grudnia 2021 r.

nich odwołać w przypadku wszystkich kategorii osób doznających przemocy w rodzinie, w tym kobiet, mężczyzn, dzieci, osób starszych czy osób niepełnosprawnych. Poza rozwiązaniami systemowymi podejmowane są działania dedykowane w sposób szczególny określonym grupom, które z uwagi na pewne określone cechy mogą być bardziej narażone na przemoc niż inne osoby, np. osoby starsze i z niepełnosprawnościami.

Mając na względzie właściwe wypełnienie obowiązków wynikających z Konwencji stambulskiej Rzecznik przekazał<sup>43</sup> także Ministrowi Sprawiedliwości opinię do projektu o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Rzecznik przedstawił szczegółową ocenę projektowanego zakazu zbliżania się do osoby dotkniętej przemocą w rodzinie, zakazu kontaktowania się z osobą dotkniętą przemocą w rodzinie oraz zakazu wstępu i przebywania na terenie szkoły, placówki oświatowo-wychowawczej, opiekuńczej i artystycznej, obiektu sportowego, do których uczęszcza osoba dotknięta przemocą w rodzinie lub jej miejsca pracy (wskazując, że powinny być one wydawane przez policjanta lub żołnierza Żandarmerii Wojskowej w każdym przypadku bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia osoby dotkniętej tą przemocą), kryminalizacji okaleczania narządów płciowych kobiet oraz małżeństw przymusowych (przypominając o konieczności uwzględnienia płciowego wymiaru przemocy przy projektowaniu tych rozwiązań, a także ich konsekwencji dla ochrony prawnej osób transpłciowych) i rozwiązań w zakresie indywidualnej oceny osób z niepełnosprawnością intelektualną (postulując ich uzupełnienie z perspektywy potrzeb osób z innymi rodzajami niepełnosprawności oraz innych grup szczególnie wrażliwych).

---

<sup>43</sup> XI.022.3.2021/II.510.1221.2021 z 1 grudnia 2021 r.

Zapewnienie właściwego funkcjonowania instytucjonalnych rozwiązań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej skłoniła Rzecznika do zwrócenia uwagi na potrzebę podjęcia działań w celu poprawy stanu przygotowania pracowników systemu ochrony zdrowia do udzielania adekwatnego wsparcia osobom doświadczającym przemocy domowej, w szczególności – kobietom. W wystąpieniu do Ministra Zdrowia RPO podkreślił<sup>44</sup> ogromną rolę pracowników ochrony zdrowia w systemie przeciwdziałania i zwalczania przemocy domowej. Zwrócił jednak uwagę na ich niski udział w inicjowaniu procedury „Niebieskiej Karty”, czego przyczyną mogą być ograniczone działania szkoleniowe kierowane w tym zakresie do różnych grup pracowników systemu ochrony zdrowia – w szczególności lekarzy oraz pielęgniarek i położnych. Uwzględniwszy, że odpowiednie przygotowanie przedstawicieli ochrony zdrowia do pracy z pacjentem po doświadczeniu przemocy domowej jest zobowiązaniem prawnym Rzeczypospolitej Polskiej wynikającym m.in. z konwencji CEDAW, RPO zachęcił Ministra Zdrowia do opracowania wytycznych postępowania z osobami z takim doświadczeniem dla pracowników ochrony zdrowia.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował<sup>45</sup>, iż treści dotyczące form przemocy, modeli wyjaśniających przemoc w rodzinie i w wybranych instytucjach oraz społeczne uwarunkowania różnych form przemocy są ujęte w toku kształcenia przeddyplomowego, w ramach różnych form doskonalenia zawodowego, a także kształcenia podyplomowego przygotowujących do wykonywania różnych zawodów medycznych. Mając na uwadze powyższe, Minister podkreślił, że w większości opisane przez RPO uchybienia czy niedoskonałości w opiece nad osobą doświadczającą przemocy mają raczej

---

<sup>44</sup> XI.518.52.2021 z 25 sierpnia 2021 r.

<sup>45</sup> Pismo z 23 września 2021 r.

charakter organizacyjny niezwiązany z procesem udzielenia świadczenia zdrowotnego. Podobnie niedoskonały sposób organizacji i funkcjonowania samych gminnych zespołów interdyscyplinarnych może także wpływać na niewystarczające zaangażowanie lekarzy w ich pracę. Minister przedstawił także działania mające na celu stałe podnoszenie kompetencji przedstawicieli systemu ochrony zdrowia w zakresie rozpoznawania przemocy domowej, znajomości procedur interwencyjnych i pomocowych.

## 2. Konieczność poprawy standardów ochrony przed przemocą seksualną

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik zwrócił uwagę, że przestępstwa o charakterze seksualnym, w szczególności zgwałcenie, należą do najbardziej drastycznych form przemocy i naruszeń praw człowieka, które w nieproporcjonalnie większym stopniu dotyczą kobiety i dziewczęta. W związku z tym tego rodzaju przemoc wobec kobiet musi być uznana za motywowaną płcią i tym samym jedną z głównych przeszkód osiągnięcia rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn. Normatywizacja tego zjawiska powinna przyczynić się do zmiany społecznej reakcji na nie. W przypadku zgwałcenia chodzi o zrozumienie, że ma ono miejsce zawsze, gdy brak jest pozytywnej, tj. świadomej, wolnej, autonomicznej i nieprzymuszonej zgody na zbliżenie. Doświadczenie tego rodzaju przemocy ze względu na płeć ogranicza, a niekiedy uniemożliwia korzystanie przez kobiety z pełni praw człowieka gwarantowanych zarówno Konstytucją, jak i wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego.

Przyjęta w polskim ustawodawstwie definicja zgwałcenia, a wraz z nim innych przestępstw seksualnych, o których mowa w art. 197 Kodeksu karnego (dalej także jako: „k.k.”), jest wyrazem teorii wolności seksualnej, uwypuklającej konieczność wyrażenia sprzeciwu wobec niechcianych zachowań seksualnych, nie zaś teorii autonomii seksualnej, która kładzie nacisk na konieczność

wyrażenia świadomej zgody, wolnej od przymusu, strachu i dezorientacji. W opinii Rzecznika konieczne jest więc dostosowanie ustawowych znamion przestępstwa zgwałcenia do wiążących Polskę standardów międzynarodowych, stanowiących wyraz tej ostatniej, w tym w szczególności Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Prawidłowa realizacja międzynarodowych standardów w celu zapewnienia właściwej ochrony praw ofiar przemocy seksualnej wymaga podjęcia działań przez polskiego ustawodawcę i przyjęcia definicji przestępstwa zgwałcenia bazującej na koncepcji zgody, a nie przymusu, jak czyni to Kodeks karny, skuteczność ścigania tego przestępstwa zaś – kryminalizacji czynów seksualnych w oparciu o paradygmat dobrowolnej i świadomej zgody wyrażonej przez strony aktu seksualnego. Takie podejście koncentruje się na sprawcy przemocy seksualnej (ustaleniu, czy uzyskał zgodę partnera/partnerki), a nie ofierze (czy wyraziła sprzeciw). Rzecznik zauważył, że właściwa realizacja prawnomiędzynarodowego obowiązku penalizacji i przeciwdziałania wszelkim formom przemocy seksualnej, w tym zgwałcenia, może być osiągnięta jedynie, gdy wysiłki ustawodawcze wsparte są prawidłowym działaniem organów ścigania, którego miernikiem pozostaje skuteczne ściganie i karanie wszelkich form gwałtu i nadużyć seksualnych, będące pozytywnym obowiązkiem państwa, wynikającym z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako: „EKPC”), a także z art. 3 EKPC. Jego realizacja wymaga także wyeliminowania stereotypowych wyobrażeń na temat zgwałcenia, w szczególności roli ofiary w jego popełnieniu. Właściwe zabezpieczenie praw osób pokrzywdzonych przemocą seksualną oraz realizacja prawnomiędzynarodowych zobowiązań Polski wymaga zatem nowelizacji prawa karnego, a w szczególności art. 197 k.k. W związku z

powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>46</sup> do Premiera z prośbą o przeanalizowanie podniesionego problemu definicyjnego oraz o rozważenie nowelizacji art. 197 § 1 k.k.

W udzielonej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości nie zgodził się z Rzecznikiem i wskazał<sup>47</sup>, że funkcjonująca w polskim porządku prawnym definicja przestępstwa zgwałcenia z art. 197 k.k. nie wymaga w chwili obecnej podjęcia działań legislacyjnych we wskazanym przez Rzecznika kierunku. Utrwalona wykładnia art. 197 k.k., która nie wymaga dowodzenia stawiania fizycznego oporu przez pokrzywdzonego, zapewnia należytą ochronę w zakresie ścigania przestępstw naruszających wolność seksualną jednostki i jest zgodna ze standardami przyjętymi w międzynarodowych aktach prawnych. Niezależnie od tego resort sprawiedliwości podejmuje szereg działań mających na celu zapewnienie prawidłowego poziomu ochrony pokrzywdzonych przestępstwami rozdziału XXV k.k. i w tym celu m.in. zlecono Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości przeprowadzenie szeroko zakrojonych badań aktowych dotyczących ww. przestępstw, które mają zobrazować stosowanie tych przepisów w praktyce organów postępowania przygotowawczego oraz sądów. Intencją Ministra Sprawiedliwości jest również istotne podwyższenie ustawowego zagrożenia karą także w przypadku przestępstw skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, co będzie stanowić przedmiot osobnej inicjatywy legislacyjnej. W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił się<sup>48</sup> z prośbą o przedstawienie zestawienia zrealizowanych działań oraz osiągniętych rezultatów projektu pre-definiowanego nr 2 „Zintegrowany system

---

<sup>46</sup> XI.518.88.2020 z 13 lutego 2021 r.

<sup>47</sup> Pismo z 24 maja 2021 r.

<sup>48</sup> XI.518.88.2020 z 14 lipca 2021 r.

przeciwdziałania przemocy domowej”, a także o podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej w zakresie definiowania przestępstwa zgwałcenia.

Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi na to wystąpienie. Kwestia odpowiedniej nowelizacji Kodeksu karnego pozostaje wciąż w zakresie zainteresowania Rzecznika.

### 3. Prawa wyborcze kobiet

Omówienie: Art. 62 – Prawa wyborcze.

### 4. Zjawisko luki płacowej

Dążąc do zapewnienia rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn, Rzecznik szczególną uwagę poświęca zjawisku tzw. luki płacowej. Z zadowoleniem przyjął więc stanowisko Rady Ministrów wobec projektu nowelizacji Kodeksu pracy, a także zadeklarowaną przez Radę Ministrów otwartość na podjęcie szerszej dyskusji na temat istniejącej w Polsce luki płacowej oraz działań, których podjęcie mogłoby ograniczyć lub wyeliminować to zjawisko. Rzecznik przypomniał o niezmiennej rekomendacji wprowadzenia rozwiązań ustawowych przyznających pracownikom prawo do informacji o płacach i nakładających obowiązek sprawozdawczy po stronie pracodawców. Zakres i kierunek tej rekomendacji odzwierciedla dobre praktyki zwalczania zjawiska luki płacowej stosowane w innych państwach europejskich, które wymagają, aby pracodawca prowadził systematyczny audyt płac z uwzględnieniem płci i okresowo informował pracowników o dostrzeżonych różnicach. 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. Pomimo wskazanych działań, w Polsce luka płacowa wynosi 8,5% i choć jest niższa niż średnia unijna, to jednak na przestrzeni dziesięciu lat wzrosła prawie dwukrotnie. Ponadto trzeba mieć na względzie, iż wielkość



luki płacowej związana jest ze zjawiskiem poziomej i pionowej segregacji rynku pracy, co powoduje, że jej wysokość w Polsce różnić się będzie między innymi w zależności od sektora gospodarki. Rzecznik z aprobatą odniósł się do propozycji dyrektywy w sprawie jawności wynagrodzeń złożonej przez Komisję Europejską. Wynikające z niej prawo pracownika do informacji oraz obowiązek sprawozdawczy pracodawcy pozwolą wyeliminować jedną z głównych przyczyn nieskuteczności normatywnego zakazu dyskryminacji płacowej ze względu na płeć. Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę, że dyskryminacja płacowa kobiet wynika również z czynników pozaprawnych. W związku z tym wyeliminowanie tej istotnej przeszkody i jednocześnie przejawu nierówności płci wymaga podjęcia także innych niż prawne działań. Szczególne znaczenie ma edukacja równościowa. Rzecznik zwrócił się<sup>49</sup> więc do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z prośbą o poinformowanie o prowadzonych lub planowanych działaniach na rzecz przestrzegania zasady równego traktowania w zatrudnieniu, w szczególności w zakresie niwelowania różnic w średnich wynagrodzeniach przyznawanych kobietom i mężczyznom w Polsce.

Minister wyjaśnił<sup>50</sup>, że Kodeks pracy zawiera przepisy gwarantujące równe traktowanie kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu oraz zakaz dyskryminacji (m.in. ze względu na płeć), jak również odpowiednie mechanizmy dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia tych przepisów. Natomiast w związku z toczącymi się na forum unijnym pracami nad projektem dyrektywy w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów

---

<sup>49</sup> XI.801.6.2020 z 15 kwietnia 2021 r.

<sup>50</sup> Pismo z 13 maja 2021 r.

egzekwowania, podejmowanie prac nowelizujących przepisy we wskazanym obszarze jest przedwczesne.

Pomimo prawnych gwarancji równego traktowania również w odniesieniu do wynagradzania, kobiety nadal zarabiają kilkanaście procent mniej niż mężczyźni. Na przestrzeni lat sytuacja ta nie tylko nie uległa poprawie, ale nawet się pogorszyła. Luka płacowa między mężczyznami i kobietami pozostaje w Polsce wysoka mimo wyraźnej przewagi edukacyjnej kobiet. Wykazuje ponadto zróżnicowanie zarówno pod względem wieku kobiet i mężczyzn, jak i rodzaju zawartej umowy, a także związek ze zróżnicowanym wiekiem emerytalnym ze względu na płeć. Choć pandemia COVID-19 zdaje się nie wpływać znacząco na przeciętne różnice między wynagrodzeniami kobiet i mężczyzn, to pogłębiła nierówny podział obowiązków domowych między płciami – kobiety częściej twierdzą, że obowiązki domowe podzielone są niesprawiedliwie, przyczyniając się do wzrostu ilości nieodpłatnej pracy kobiet. Nierówność płci widoczna jest także w odniesieniu do pełnionych nieodpłatnie funkcji opiekuńczych. Powyższe skłania ku podtrzymaniu akceptacji wskazanej w rządowej opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy tezy, iż „dyskryminacja płacowa kobiet w Polsce wynika przede wszystkim z (...) czynników pozaprawnych”. W związku z tym wyeliminowanie tej istotnej przeszkody i jednocześnie przejawu nierówności płci wymaga podjęcia działań o zróżnicowanym charakterze. Szczególne znaczenie zdaniem Rzecznika ma edukacja. Prowadzenie edukacji szkolnej wolnej od przekazywania stereotypów dotyczących płci oraz socjalizującej dziewczęta i chłopców do pełnienia różnych ról społecznych i zawodowych jest niezbędnym i jednym z najskuteczniejszych instrumentów budowania społeczeństwa opartego na równości i niedyskryminacji. W ocenie RPO konieczne są również działania mające na celu upowszechnienie

informacji na temat zakazu i przejawów dyskryminacji w zatrudnieniu, w tym w szczególności ze względu na płeć, oraz o prawie do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Uwzględnivszy powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>51</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania z prośbą o poinformowanie o prowadzonych lub planowanych działaniach na rzecz przestrzegania zasady równego traktowania w zatrudnieniu, w szczególności w zakresie niwelowania różnic w średnich wynagrodzeniach przyznawanych kobietom i mężczyznom w Polsce. W odpowiedzi Pełnomocnik poinformował<sup>52</sup>, że trwają prace nad przyjęciem Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030, który jest jednym z priorytetowych działań Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, mających na celu włączenie zasady równego traktowania do polityki na poziomie ogólnokrajowym. Działania przewidziane w Programie obejmują zagadnienia bezpośrednio związane z sytuacją kobiet w kontekście pracy i zabezpieczenia społecznego, w tym m.in.: monitorowanie i promowanie rozwiązań prowadzących do niwelowania luki płacowej wynikającej z nierówności wynagrodzeń kobiet i mężczyzn oraz luki emerytalnej pomiędzy środkami finansowymi otrzymywanymi przez kobiety i mężczyzn; promowanie mechanizmów pozwalających na godzenie życia zawodowego i rodzinnego kobiet i mężczyzn; analiza ustawodawstwa i przygotowanie pakietu legislacyjnego w celu uznania pracy domowej kobiet sprawowanej w celu opieki nad członkiem rodziny; opracowanie programu szkoleń do egzaminu na członków organów nadzorczych dedykowanych kobietom. W Programie w zakresie edukacji zaplanowano także m.in. wdrożenie Programu Rozwoju Talentów Informatycznych oraz działania

---

<sup>51</sup> XI.801.6.2020 z 10 listopada 2021 r.

<sup>52</sup> Pismo z 9 grudnia 2021 r.

mające na celu wzmocnienie potencjału i pozycji społecznej kobiet i dziewcząt, które mają na celu pokazywanie różnych możliwych ścieżek rozwoju dziewcząt i kobiet.

### 5. Stanowisko polskich władz wobec terminu „gender” stosowanego w dokumentach Unii Europejskiej

Pojawiły się sygnały świadczące o wątpliwościach interpretacyjnych, jakie wywołuje wśród przedstawicieli władz Rzeczypospolitej Polskiej szerokie ministerialne pojęcie „gender”, a w ślad za tym także „gender equality”. Z dostępnych publicznie informacji wynika, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwróciło się do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o wytyczne dla resortów celem ujednoczenia stanowiska strony polskiej wobec dokumentów Unii Europejskiej posługujących się tym terminem. Po raz kolejny w tym kontekście wskazano na niewystępowanie pojęcia „gender” na gruncie Traktatów stanowiących podstawę Unii oraz jego ocenę jako znaczeniowo niejasnego.

Rzecznik zauważył przede wszystkim, że problematyka równouprawnienia płci, w tym dążenie do wyeliminowania różnych form dyskryminacji kobiet lub mężczyzn ze względu na płeć, od wielu lat jest obecna w regulacjach krajowych i międzynarodowych, m.in. w Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego (dalej jako: Statut Rzymski). Działania podejmowane w tym zakresie przez UE wpisują się zatem w utrwalony kierunek rozwoju prawa międzynarodowego publicznego. Pojęcie „gender” (ang.) w unijnym języku prawnym i prawniczym stosowane jest dla określenia zestawu odmiennych atrybutów – zachowań i postaw – przypisywanych kobietom i mężczyznom w danym społeczeństwie w uzupełnieniu do pojęcia „sex”, a więc płci biologicznej, determinowanej genetycznie i dotyczącej biologicznych różnic między przedstawicielami płci męskiej i żeńskiej. Wskazuje to na szerokie ujęcie płci w systemie prawa UE, uwzględniające nie tylko biologiczne różnice

między kobietami i mężczyznami, ale także warunkowaną nimi odmiennosc ich pozycji społecznej, niezbędne dla zapewnienia rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn. W takim rozumieniu pojęciem „gender”, a wraz z nim „gender equality”, posługuje się unijny prawodawca oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TSUE) na określenie „równości/równouprawnienia płci”, a więc synonimu „równości kobiet i mężczyzn”. Rzecznik przypomniał, że pojęcie „gender”/„płci” oraz „gender equality”/„równości/równouprawnienia płci” są pojęciami ugruntowanymi w wieloskładnikowej polskiej przestrzeni prawnej, której istotną częścią pozostają normy pochodzące od legislatora unijnego. Ze względu na to terminy te jako semantycznie dookreślone powinny być stosowane przez Polskę – państwo członkowskie UE w nadanym im unijnym – jasnym i niebudzącym wątpliwości – znaczeniu. Dotyczy to nie tylko procesu stanowienia prawa, ale także jego wykładni. Odmienna ocena pojęcia „gender”, prezentowana przez stronę polską także podczas prac unijnych instytucji, w ocenie Rzecznika stawia pod znakiem zapytania determinację władz Rzeczypospolitej Polskiej w zwalczaniu dyskryminacji ze względu na płeć i kreowaniu polityk zapewniających równość kobiet i mężczyzn *de iure* i *de facto*. Powyższe negatywnie rzutuje na wizerunek Polski jako państwa ceniącego normatywny standard równości płci i podważa zaufanie pozostałych państw członkowskich UE co do tego, że Polska wywiąże się ze swych zobowiązań traktatowych w sposób właściwy, bez czego efektywna współpraca w ramach Unii Europejskiej nie jest możliwa. Stanowisko władz RP może być także odczytywane przez osoby, których te działania mają dotyczyć, a więc w szczególności przez kobiety, jako niepokojący komunikat, że poziom przyznanej im ochrony zostanie obniżony. Ponieważ dążenie do równouprawnienia kobiet i mężczyzn w pełni wpisuje się w wartości polskiej

Konstytucji oraz zobowiązania prawnomiędzynarodowe przyjęte przez Rzeczpospolitą Polską, kwestionowanie znaczeniowo dookreślonego pojęcia „gender”, kluczowego dla prawidłowego wypełnienia przez państwo polskie zobowiązań w zakresie przestrzegania zasady równego traktowania, pozostaje niezrozumiałe. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>53</sup> do Premiera z prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych w wystąpieniu kwestii.

Minister do spraw Unii Europejskiej wyjaśnił<sup>54</sup>, że ani Traktaty, ani Karta Praw Podstawowych UE nie posługują się pojęciem „gender”. Art. 2 i art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej odwołują się do równości kobiet i mężczyzn, używając w języku angielskim sformułowania „equality between women and men”. Podobnie kwestia ta jest ujęta w art. 23 Karty Praw Podstawowych. Ponadto Karta Praw Podstawowych w odniesieniu do dyskryminacji ze względu na płeć posługuje się w wersji angielskojęzycznej słowem „sex”. Pojęcie „gender” nie posiada definicji w prawie podstawowym UE i tym samym pozostaje niejasne semantycznie. Wobec tego jego stosowanie w prawie pochodnym, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz dokumentach pozalegislacyjnych UE i związane z tym używanie jego odpowiedników w językach oficjalnych UE powoduje, że jest niejednoznacznie rozumiane w poszczególnych państwach członkowskich UE. Mając powyższe na uwadze, Minister podkreślił, że Rząd RP stoi na stanowisku, iż w kwestii stosowania pojęcia „gender” dokumenty unijne powinny opierać się na terminologii przyjętej w prawie pierwotnym UE, w celu zapewnienia jednoznaczności i precyzji zapisów.

#### [Równe traktowanie kobiet w sporcie](#)

---

<sup>53</sup> XI.815.52.2020 z 8 stycznia 2021 r.

<sup>54</sup> Pismo z 27 stycznia 2021 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą analizuje wszelkie sygnały dotyczące problemów z realizacją zasady równego traktowania ze względu na płeć także w sporcie. Dlatego też RPO zwrócił uwagę na brzmienie Regulaminu rozgrywek piłkarskich w sezonie 2020/2021, który zakłada odmienne traktowanie dziewcząt i chłopców w zakresie warunków udziału w rozgrywkach piłkarskich.

Różnice te trudno uzasadnić zwłaszcza w zakresie pozbawienia drużyn dziewczęcych prawa do awansu w rozgrywkach. W piśmie do Prezes Zarządu Mazowieckiego Związku Piłki Nożnej Rzecznik podkreślił, że jego niepokój budzą wszelkie praktyki, które mogą zniechęcić dziewczęta do aktywności sportowej na równi z chłopcami lub ją utrudnić. Przewaga chłopców i mężczyzn w sporcie, w szczególności – w piłce nożnej, jest niewątpliwie w ocenie RPO warunkowana kulturowo – aktywność sportowa tradycyjnie wiązana była z cechami postrzeganymi jako „męskie”, tj. siłą fizyczną, odpornością, szybkością, gotowością do współzawodnictwa i konfrontacji. Rzecznik wyraził zaniepokojenie faktem, że stereotypowe role przypisywane kobietom i mężczyznom mogą powstrzymywać dziewczęta i kobiety przed realizacją swoich pasji i aspiracji zawodowych związanych z piłką nożną.

Zaniepokojenie Rzecznika budzą także inne aspekty tego negatywnego zjawiska – obawa dyskryminacji, która powstrzymuje dziewczęta i kobiety przed podejmowaniem aktywności fizycznej, pozbawia je także innych korzyści, m.in. pozytywnego wpływu sportu na zdrowie, ale także ich życie społeczne. Brak zaangażowania w sport ogranicza też szanse na rozwój osobisty i zawodowy, negatywnie wpływając na umiejętności radzenia sobie z przeciwnościami i własnymi słabościami, poczucie pewności siebie i kontroli nad własnym życiem. Rzecznik podkreślił z całą stanowczością, że brak adekwatnej reakcji organów władzy publicznej na przejawy dyskryminacji dziewcząt i kobiet w sporcie godzi w konstytucyjny zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 Konstytucji, a także zasadę równości kobiet i mężczyzn (art. 33 Konstytucji). Narusza również wiele instrumentów międzynarodowych prawnych, wiążących Polskę.

W odpowiedzi Prezes Zarządu Mazowieckiego Związku Piłki Nożnej (dalej jako: „MZPN”) stwierdził, że poruszone w piśmie RPO kwestie zróżnicowanego traktowania dziewcząt i chłopców w rozgrywkach piłkarskich organizowanych przez MZPN nie mają miejsca, a dekodowanie zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów regulaminu rozgrywek piłkarskich w sezonie 2021/2021 nie może prowadzić do wniosków o dyskryminacji. Związek dopuszcza bowiem do rozgrywek chłopięcych dziewczęta, co stanowi o promowaniu w tej kategorii uprawiania sportu. Wskazane zapisy regulaminu mają na celu zapewnienie im należytej ochrony przed ewentualnymi kontuzjami, co wymaga dodatkowej zgody lekarza. Zgoda rodziców na grę wymagana jest również odnośnie do chłopców. Z kolei kwestia braku awansu dla drużyn dziewczęcych wiąże się

tylko i wyłącznie z faktem, iż drużyna dziewczęca, biorąca udział w rozgrywkach dedykowanych dla chłopców zgodnie z regulaminem, ma prawo do uprawiania zawodniczki o dwa lata starsze od nominalnego wieku chłopców. Mazowiecki Związek Piłki Nożnej prowadzi osobne rozgrywki li tylko dla drużyn dziewcząt i kobiet w kategoriach seniorek, juniorek, trampkarek, młodziczek i orliczek, niemniej jednak ilość drużyn nie pozwala na prowadzenie ich w każdej kategorii wiekowej.



## **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. Projekt ustawy o dokumentach paszportowych**

Rzecznik zwrócił uwagę, że wielu polskich obywateli urodzonych poza granicami RP, w których aktach urodzenia jako rodziców wskazano osoby tej samej płci, nie uzyskuje dokumentów. Taka praktyka prowadzi do sytuacji, w której dzieci posiadające obywatelstwo polskie nie mają możliwości skutecznego ubiegania się o polskie dokumenty tożsamości i nie otrzymują numerów PESEL, co w konsekwencji skutkuje naruszeniem ich praw obywatelskich, zasady dobra dziecka, a także wypełnia znamiona dyskryminacji ze względu na status prawny rodziców. Z tego względu proponowaną w projekcie ustawy zmianę, polegającą na odstąpieniu od wymogu załączenia do wniosku o wydanie paszportu polskiego aktu urodzenia, Rzecznik uznał za pożądaną, podkreślił jednak, że zmiana ta jest niewystarczająca. Zachodzi bowiem wątpliwość, czy zagraniczny akt urodzenia będzie mógł stanowić podstawę wydania paszportu stałego. Uznać należy, że taki stan rzeczy naruszałby prawo do obywatelstwa osób, w których zagranicznych aktach urodzenia wskazani są rodzice tej samej płci, co stanowi przejaw dyskryminacji, zabronionej na gruncie art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zagroziłaby też realizacji zasady prawa do paszportu każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziły także wskazania zawarte w Ocenie Skutków Regulacji do projektowanej ustawy w zakresie odnoszącym się do przesłanek odmowy wydania paszportu. Sugerują one, że skutkiem braku transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego będzie odmowa wydania paszportu.

Takie rozwiązanie należy zaś uznać za sprzeczne z wymogiem równego dostępu do prawa do paszportu. Rzecznik zauważył także, że w projektowanej ustawie zastępuje się pojęcie „dokument tożsamości” wyraźnym wskazaniem, że obligatoryjność transkrypcji dotyczy przypadku ubiegania się o dowód osobisty, paszport, paszport dyplomatyczny lub służbowy. Pominięcie w tym katalogu paszportów tymczasowych wskazuje, że osoby ubiegające się o taki dokument nie będą zobligowane do dokonywania transkrypcji aktu stanu cywilnego, podczas gdy osoby wnioskujące o wydanie paszportu stałego będą musiały to uczynić. Takie rozróżnienie wzmacnia dyskryminacyjny charakter projektowanych zmian. W opinii Rzecznika pożądanym kierunkiem zmian w projekcie ustawy jest wyraźne uregulowanie sytuacji osób, w których zagranicznych aktach urodzenia jako rodzice widnieją osoby tej samej płci, poprzez umożliwienie wydania polskiego paszportu stałego tym osobom na podstawie zagranicznego aktu urodzenia i odstąpienie od zasady obligatoryjnej transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia tych osób w przypadku ubiegania się o paszport stały. Rzecznik zwrócił się<sup>55</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o uwzględnienie w toku prowadzonych prac legislacyjnych przedstawionych uwag i wypracowanie rozwiązań, które umożliwią uzyskiwanie polskich dokumentów tożsamości także obywatelom polskim, w których zagranicznych aktach urodzenia wpisano jako rodziców osoby tej samej płci.

Niestety, do Biura RPO nie wpłynęło stanowisko Ministra w sprawie zgłoszonych uwag. Od czasu ostatniej korespondencji w tym przedmiocie do Rzecznika dotarły natomiast kolejne skargi obywateli i obywaterek polskich, znajdujących się w opisanej sytuacji, spotykających się z formalnymi przeszkodami do uzyskania dokumentów paszportowych jedynie z tego

---

<sup>55</sup> XI.534.4.2016 z 1 marca 2021 r.

względu, że nie mają prawnej możliwości uzyskania transkrypcji aktów urodzenia do polskiego porządku prawnego. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, nadal istnieje konieczność ustawowego uregulowania wymogów formalnych wniosku o wydanie paszportu, tak by w sposób wyraźny i jednoznaczny zapewnić możliwość uzyskania polskich dokumentów tożsamości, w tym paszportów, obywatelom polskim, w których zagranicznych aktach urodzenia wpisano jako rodziców osoby tej samej płci. W tym zakresie w Biurze RPO analizie poddane zostały zmiany, którym uległ w następstwie konsultacji publicznych projekt ustawy. Niestety, w brzmieniu obecnym projekt nie zakłada poprawy sytuacji obywateli i obywaterek polskich zamieszkujących za granicą, których zagraniczne akty urodzenia obejmują rodziców tej samej płci, i którym do chwili złożenia wniosku paszportowego nie nadano numeru PESEL. Analiza projektu ustawy wskazuje, że odpisem zagranicznego aktu urodzenia lub „innym dokumentem potwierdzającym stan cywilny” będzie można posłużyć się, jedynie składając wniosek o wydanie paszportu tymczasowego, w sytuacji ubiegania się o paszport tymczasowy przez osoby przebywające poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, którym nie nadano numeru PESEL, w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Istnieje zatem ryzyko, że osoby przebywające poza granicami RP, nieposiadające numeru PESEL i niemogące uzyskać transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, wciąż nie będą mogły skutecznie złożyć wniosku o paszport. W związku z powyższym Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>56</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wypracowanie takich rozwiązań, które umożliwią uzyskiwanie polskich dokumentów tożsamości, w tym paszportów stałych, także obywatelom polskim, w których zagranicznych aktach urodzenia wpisano jako rodziców osoby tej samej płci. RPO zaapelował też o rozważenie

---

<sup>56</sup> XI.534.4.2016 z 18 października 2021 r.

wprowadzenia do projektu ustawy wyraźnej regulacji dotyczącej osób ubiegających się o dokument paszportowy, nieposiadających numeru PESEL, zamieszkujących za granicą i posiadających akty urodzenia, w których widnieją rodzice tej samej płci, wprowadzającej możliwość przedłożenia odpisu zagranicznego aktu urodzenia przy składaniu wniosku o wydanie dokumentu paszportowego.

W odpowiedzi Minister przypomniał<sup>57</sup>, iż z art. 5 ustawy o dowodach osobistych wynika, że prawo do posiadania dowodu osobistego przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej (RP). Posiadanie polskiego obywatelstwa przez osobę ubiegającą się o ten dokument determinuje zatem po stronie organu administracji publicznej obowiązek jego wydania.

Zasadność wydania dowodu osobistego musi jednak pozostawać w zgodzie z zasadami polskiego porządku prawnego, z którego jednoznacznie wynika, że matką dziecka jest kobieta, która je urodziła, natomiast przepisy dotyczące ojcostwa – niezależnie od sposobu jego ustalenia – zawsze jako ojca dziecka, w oczywisty sposób, wskazują mężczyznę. Minister wyjaśnił, że w przypadku, gdy w zagranicznym akcie urodzenia dziecka będącego polskim obywatelem jako rodzice zostały wpisane dwie kobiety, dziecko otrzyma dowód osobisty, w którym będą ujawnione dane kobiety, która jest matką dziecka, zaś rubryka dotycząca ojca pozostawiana będzie pusta. Analogiczny sposób postępowania znajdzie również zastosowanie w sytuacji, gdy w zagranicznym akcie urodzenia dziecka zostaną wpisani dwaj mężczyźni. Wówczas w dowodzie osobistym będą ujawniane dane mężczyzny, który jest ojcem dziecka, zaś rubryka dotycząca matki będzie pozostawiana niewypełniona. Wobec faktu, iż w procedurze wydania dowodu osobistego właściwy organ gminy występuje z

---

<sup>57</sup> Pismo z 10 listopada 2021 r.

urzędu o nadanie numeru PESEL osobie, która ma otrzymać dokument, w rejestrze PESEL również zostaną odzwierciedlone powyższe dane.

## 2. Decyzje wydawane wobec cudzoziemców ubiegających się o uznanie za obywateli polskich zapadające na podstawie informacji niejawnych

Rzecznik rozpoznaje sprawy cudzoziemców, wobec których wydawane są decyzje odmawiające uznania ich za obywateli polskich, oparte na treści materiałów niejawnych. Ze względu na obecne brzmienie przepisów, do materiałów niejawnych, zawierających opis podstawy faktycznej wydania danej decyzji, nie mają dostępu ani cudzoziemiec, ani jego pełnomocnik. Co więcej, mimo wynikającego z orzecznictwa TSUE i ETPC obowiązku dostatecznego poinformowania cudzoziemca o podstawach faktycznych decyzji wydanej w takim trybie, zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne, odstępują od sporządzania uzasadnienia w tym zakresie. W efekcie cudzoziemcy pozbawieni są możliwości realnej kontroli wydawanych decyzji, ponieważ nie wiedzą, z jakimi argumentami polemizują.

W jednej z takich spraw do RPO wpłynęła decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie odmowy uznania cudzoziemki za obywatelkę polską. Organ II instancji, mimo spełnienia przez cudzoziemkę ustawowych warunków do takiego uznania, oparł swoje rozstrzygnięcie o informacje niejawne przekazane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, powołując się przy tym na rzekome zagrożenie dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rzecznik wniósł do sądu administracyjnego skargę na tę decyzję. Sąd zgodził się z zarzutami RPO, wskazując, że w istocie doszło do naruszenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów ustawy o obywatelstwie polskim. Sąd wskazał, że zapoznał się z całością materiałów niejawnych i doszedł do przekonania, iż organy naruszyły ww. przepisy, niedostatecznie uzasadniając swoje decyzje, co uniemożliwiło przeprowadzenie kontroli

merytorycznego rozstrzygnięcia. Sąd stwierdził też, że oparcie decyzji na treści lakonicznej i ogólnej notatki ABW nie może być uznane za dostateczne. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wywiódł od ww. wyroku skargę kasacyjną, która nie została jeszcze rozpoznana przez NSA.

## **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. Sytuacja Ślązaków i Wilamowian**

W zainteresowaniu Rzecznika pozostawała sytuacja prawna Ślązaków i Wilamowian. Obie społeczności posługują się własnymi językami, ich przodkowie od pokoleń zamieszkiwali obecne terytorium RP, obie mają poczucie swojej odrębnej tożsamości kulturowej i wyrażają wolę jej zachowania, a mimo to nie korzystają z gwarancji prawnych przewidzianych dla mniejszości narodowych i etnicznych, czy społeczności posługującej się językiem regionalnym.

Podczas Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, przeprowadzonego w 2011 r., ponad 840 tysięcy osób wskazało śląską identyfikację narodowo-etniczną albo jako jedyną (ponad 370 tysięcy respondentów), albo jako współistniejącą z innymi (w tym z polską). Fakt ten w zasadzie został przez państwo polskie zignorowany – do tej pory, mimo upływu prawie 10 lat od spisu powszechnego i 5 lat od publikacji jego wyników, władze publiczne nie podjęły żadnych działań, które mogłyby doprowadzić do przyznania społeczności śląskiej prawa do utrzymania i rozwoju własnej tożsamości, zbliżonego swym zakresem do tego, z którego zgodnie z art. 35 Konstytucji korzystają mniejszości narodowe i etniczne. Państwo polskie nie dostrzegło też zaangażowania i wysiłków nielicznej już społeczności Wilamowian, zmierzających do rewitalizacji języka wilamowskiego i powiązanej z tym językiem kultury. Ocalona *de facto*

tożsamość wilamowska również wymaga ochrony, a może ją utrzymać wyłącznie w ramach gwarancji wynikających z przepisów ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Z prawem do utrzymania i rozwoju własnej tożsamości kulturowej, przyznanym mniejszościom narodowym i etnicznym w przywołanym już wyżej art. 35 Konstytucji, skorelowane są pozytywne obowiązki państwa w zakresie finansowego i instytucjonalnego wspierania zachowania przez mniejszości ich własnego języka, obyczajów, tradycji i kultury. Prawo to obejmuje także możliwość uczestniczenia w rozstrzyganiu wszelkich spraw dotyczących tej tożsamości. Nadanie statusu mniejszości wymaga zmiany ustawy o mniejszościach i jest całkowicie zależne od woli politycznej, a zainteresowane takim statusem grupy nie mają w tym zakresie żadnego roszczenia wobec państwa, nawet jeśli z perspektywy historycznej socjologicznej czy antropologii kulturowej jest oczywiste, że posiadają wszelkie niezbędne do tego cechy. Woli politycznej wymaga także nadanie językowi używanemu przez określoną społeczność statusu języka regionalnego, co na gruncie ustawy o mniejszościach prowadzi do przyznania takiej społeczności praw i gwarancji tożsamyh z tymi, z których korzystają mniejszości. Niestety, w ciągu piętnastu lat obowiązywania ustawy o mniejszościach nie było woli politycznej ku temu, aby ustawę tę zmienić i rozszerzyć krąg jej beneficjentów. Pod obrady Parlamentu skierowanych zostało kilka projektów ustaw nowelizujących ustawę o mniejszościach, w których proponowano bądź to dopisanie do katalogu mniejszości etnicznych społeczności śląskiej, bądź uznania języka śląskiego, a także wilamowskiego za język regionalny. Prace nad tymi projektami, na różnych etapach, kończyły się niepowodzeniem. Zauważalny wzrost poczucia wspólnoty kulturowej i językowej wśród Ślązaków i Wilamowian, a także obiektywne cechy, które kwalifikują obie te



społeczności do uzyskania dodatkowych praw kulturalnych dających szansę na przetrwanie i rozwój ich odrębnej tożsamości, powinny zostać przez państwo dostrzeżone. Rzecznik zwrócił się<sup>58</sup> do Premiera z prośbą o osobiste zainteresowanie się opisanym wyżej tematem oraz rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych, których skutkiem będzie przyznanie społeczności śląskiej prawa do utrzymania i rozwoju własnej tożsamości historycznej, kulturowej i językowej jako społeczności posługującej się językiem regionalnym, a także przyznanie statusu języka regionalnego językowi wilamowskiemu.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił<sup>59</sup>, że nadanie określonemu dialektowi statusu języka regionalnego zależne jest od spełnienia przez ten dialekt przesłanek wynikających z przepisów prawa, a w ocenie Ministerstwa etnolekty śląski oraz wilamowski przesłanek takich nie spełniają. W związku z powyższym Ministerstwo nie widzi potrzeby podjęcia prac legislacyjnych, których skutkiem byłoby przyznanie etnolektom śląskiemu i wilamowskiemu statusu języka regionalnego.

Sytuacja prawna i bytowa Romów zamieszkujących w Polsce, a pochodzących z innych krajów Unii Europejskiej

Rzecznik w 2021 r. zajmował się również sytuacją zamieszkujących w Polsce Romów pochodzących z innych krajów UE, głównie Rumunii i Bułgarii. Romowie należący do takich społeczności, jakkolwiek z uwagi na brak obywatelstwa polskiego nie mają statusu mniejszości etnicznej, mieszkają w Polsce od wielu lat i pozostają w głębokiej izolacji od reszty społeczeństwa, wobec czego, w ocenie RPO wymagają ze strony państwa polskiego szczególnej pomocy. Wielu wciąż doświadcza dyskryminacji w życiu prywatnym i społecznym wyłącznie ze względu na swoją przynależność etniczną lub ubóstwo. W dalszym ciągu w świadomości społecznej funkcjonują też liczne stereotypy, które przyczyniają się do negatywnego postrzegania osób narodowości romskiej. Trudności tej natury wpływają często na powstawanie sytuacji konfliktowych pomiędzy Romami i ich nie-romskimi sąsiadami. Za rozwiązywanie takich konfliktów, a także za

---

<sup>58</sup> XI.816.20.2020 z 29 stycznia 2021 r.

<sup>59</sup> Pismo z 8 marca 2021 r.

poprawę sytuacji społeczności żyjących w skrajnym ubóstwie, szczególnie odpowiedzialne są władze samorządowe, zwłaszcza że społeczności rumuńskich i bułgarskich Romów od lat żyją głównie w większych polskich miastach: Poznaniu, Wrocławiu i Gdańsku. Rzecznik w 2021 r. prowadził<sup>60</sup> korespondencję z Urzędem Miasta Poznania w celu oceny adekwatności działań pomocowych oferowanych przez samorząd mieszkańcom jednego z romskich osiedli. Sprawa pozostanie w zainteresowaniu RPO również w 2022 r.

Poprawa warunków mieszkaniowych na osiedlu romskim w Maszkowicach – ocena sposobu wydatkowania środków publicznych

W 2021 r., tak jak w latach ubiegłych, Rzecznik nie ustawał w działaniach na rzecz poprawy warunków życia społeczności romskiej na osiedlu w Maszkowicach. W ostatnich latach, 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, czego jednym z powodów jest opór władz samorządowych, który, zdaniem RPO, nie pozostaje bez związku z dyskryminującym podejściem do lokalnej społeczności romskiej.

W 2021 r. Rzecznik prowadził<sup>61</sup> korespondencję z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim w celu oceny racjonalności wydawania środków pochodzących z *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020*. Działanie to było konsekwencją podjęcia przez Rzecznika Praw Obywatelskich interwencji w związku z zawaleniem się ściany jednego z budynków mieszkalnych w tzw. starej części osiedla romskiego w Maszkowicach i pilną potrzebą udzielenia pomocy rodzinom, które w wyniku katastrofy utraciły dom. Analizując odpowiedzi wpływające w tej sprawie, Rzecznik dostrzegł wyraźne różnice między podanymi w wyniku ww. korespondencji kwotami, rzeczywiście wydawanymi każdego roku przez Gminę Łącko na potrzeby remontowo-infrastrukturalne osiedla, a wysokością środków pozyskiwanych corocznie przez Gminę z Programu integracji społeczności romskiej w Polsce, o których informowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z jednej z uzyskanych w toku korespondencji odpowiedzi wynika, że w latach 2016–2020 Gmina Łącko wydała na zadania remontowo-inwestycyjne związane z osiedlem romskim mniej niż połowę środków przekazanych w tym okresie Gminie Łącko z *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020*.

---

<sup>60</sup> XI.816.10.2021 z 8 grudnia 2021 r.

<sup>61</sup> XI.816.17.2017 z 11 lutego 2021 r., 19 lutego 2021 r. oraz 23 marca 2021 r.

Rzecznik ma nadzieję, że przy okazji wdrożenia obecnej edycji programu obejmującej lata 2021–2030 władzom gminy uda się poczynić niezbędne inwestycje celem poprawy sytuacji bytowej na osiedlu. Docierające do Biura RPO informacje wskazują, że odpowiednie działania w tym zakresie już zostały podjęte i na osiedlu przystąpiono do budowy nowych domów, które dadzą schronienie kilku rodzinom z osiedla. Temat ten będzie przedmiotem głębokiego zaangażowania Rzecznika Praw Obywatelskich w 2022 r.

## **Art. 36 – Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej**

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

### **1. Sytuacja w Afganistanie**

Rzecznik z niepokojem obserwował doniesienia dotyczące trudnej sytuacji humanitarnej w Afganistanie. Sytuacja polityczna stanowiła realne zagrożenie dla bezpieczeństwa i życia wielu osób. Dlatego tak ważne było zaangażowanie społeczności międzynarodowej, w tym polskich władz.

RPO wyraził nadzieję, że akcja ewakuacyjna okaże się skuteczna szczególnie w zakresie zapewnienia potrzebnej pomocy wszystkim obywatelom Afganistanu, którzy w ostatnich latach czynnie wspierali Polaków pracujących na terenie tego kraju. W ocenie Rzecznika Polska powinna rozważyć również możliwość udzielenia schronienia innym obywatelom Afganistanu, których bezpieczeństwo jest w tej chwili szczególnie zagrożone, w tym m.in. dziennikarzom, sędziom, naukowcom, lekarzom – w szczególności kobietom, które te zawody wykonywały, a których życie z tego właśnie powodu jest teraz zagrożone. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>62</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o informację o efektach dotychczas podjętych działań zmierzających do ewakuacji polskich obywateli i współpracujących z nimi obywateli Afganistanu oraz informacji o działaniach podjętych w ostatnich tygodniach w celu zapewnienia bezpieczeństwa tych osób.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie udzieliło Rzecznikowi Praw Obywatelskich odpowiedzi w sprawie.

Działania polskich służb dyplomatycznych zakończyły się 26 sierpnia 2021 r. Z informacji przekazanych opinii publicznej przez polski rząd wynika, że w ramach akcji ewakuacyjnej odbyły się 44 loty (14 cywilnych i 30 wojskowych),

---

<sup>62</sup> VII.531.54.2021 z 18 sierpnia 2021 r.

dzięki którym do Polski bezpiecznie przewieziono ponad 1100 osób, w czego 937 osób stanowili obywatele Afganistanu.

#### Aresztowania Polaków na Białorusi – zatrzymanie Andżeliki Borys i Andrzeja Poczobuta

Obawy Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudzała także sytuacja polskiej mniejszości na Białorusi, której prześladowania przez władze białoruskie stale się nasilały. Obywatele Polski przebywający na terytorium Białorusi narażeni są na liczne represje, nie zapewnia się im podstawowych praw mniejszości narodowych, w tym prawa do zrzeszania się i wolności słowa.

W marcu 2021 r. w Grodnie doszło do zatrzymania przewodniczącej Związku Polaków na Białorusi – Andżeliki Borys, wobec której wszczęto postępowanie karne dotyczące podżegania do nienawiści. O sprawie informował dziennikarz Andrzej Poczobut, który kilka dni później sam został zatrzymany. Odmówiono mu kontaktu z adwokatem, co wzbudziło poważne wątpliwości z punktu widzenia podstawowych praw człowieka.

Na podstawie niepokojących informacji dotyczących naruszania praw zatrzymanych Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych<sup>63</sup> z zapytaniem, jakie działania podejmują służby konsularne w tej sprawie. W odpowiedzi Ministerstwo wskazało, że konsulowie RP na Białorusi pozostają w stałym kontakcie z rodzinami i adwokatami osób zatrzymanych oraz monitorują na bieżąco działania miejscowych służb.

Do RPO docierały jednak kolejne doniesienia medialne o pogarszającym się stanie zdrowia zatrzymanych oraz ograniczaniu dostępu do opieki medycznej. Dlatego też Rzecznik zwrócił się do ambasadora RP w Mińsku<sup>64</sup> z prośbą o przekazanie informacji nt. obecnie podejmowanych działań i pomocy udzielanej zatrzymanym przez polskie służby konsularne.

W odpowiedzi polskie służby dyplomatyczne na Białorusi zapewniły o stale prowadzonych działaniach na szczeblu politycznym w celu bezwarunkowego uwolnienia Andrzeja Poczobuta i Andżeliki Borys. Jednakże wskazały też, że strona białoruska konsekwentnie odmawia polskim służbom konsularnym prawa do informacji o przebiegu sprawy oraz widzenia z zatrzymanymi.

W związku z informacją o trudnościach i brakiem postępów w sprawie, w październiku 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie zwrócił się do MSZ<sup>65</sup> z zapytaniem o stan sprawy oraz podejmowane w niej działania, deklarując jednocześnie gotowość do

---

<sup>63</sup> Pismo z 26 marca 2021 r.

<sup>64</sup> Pismo z 8 października 2021 r.

<sup>65</sup> Pismo z 24 października 2021 r.

współpracy, a także udzielenie niezbędnej pomocy w ramach współpracy z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka na arenie międzynarodowej.

## 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. Projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych innych ustaw

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik wskazał<sup>66</sup>, że propozycja nowelizacji przepisów ustawy może pociągać za sobą szczególnie negatywne skutki dla cudzoziemców. Rzecznik podnosił też, że niezbędne jest wprowadzenie kompleksowych rozwiązań, które usprawnią procedurę legalizacyjną i wyeliminują dostrzegany od lat problem przewlekłości postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców. RPO postulował też przyznanie wszystkim cudzoziemcom prawa do pracy od momentu złożenia wniosku o legalizację pobytu, udzielanie zezwoleń na pobyt i pracę w ramach określonej branży (zamiast u konkretnego pracodawcy), czy zmniejszenie liczby wymaganych od cudzoziemców dokumentów w kolejnych postępowaniach. Wprowadzenie takich zmian mogłoby w skuteczniejszy niż proponowany w projekcie ustawy sposób odciążyć funkcjonowanie urzędów wojewódzkich i Urzędu ds. Cudzoziemców. RPO skrytykował dodatkowo proponowane w projekcie ustawy skrócenie terminu na wniesienie odwołania od decyzji z czternastu do zaledwie siedmiu dni. Rzecznik zauważył, że wydawane na podstawie ustawy o cudzoziemcach decyzje rodzą wobec cudzoziemców często nieodwracalne skutki, wobec czego zasadne wydaje się zachowanie obecnego, czternastodniowego terminu na wniesienie odwołania. W kontekście wydłużenia maksymalnego okresu, na jaki orzec można zakaz ponownego

---

<sup>66</sup> XI.540.55.2021 z 16 lipca 2021 r.

wjazdu na terytorium RP i innych państw obszaru Schengen z 5 do 10 lat, RPO zwrócił uwagę, że zawarte w przepisach przesłanki obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes RP oraz podejrzenie prowadzenia przez cudzoziemca działalności terrorystycznej lub szpiegowskiej, bardzo często są też przesłankami, ze względu na które organy odstępują od sporządzania uzasadnień decyzji. Taka ingerencja w prawa i wolności bez przedstawienia jakichkolwiek podstaw faktycznych stronie postępowania administracyjnego godzi w standardy wyznaczane w orzecznictwie ETPC, zgodnie z którymi cudzoziemiec, w stosunku do którego ma zostać wydana decyzja na podstawie materiałów niejawnych, ma prawo do dostatecznego poinformowania o podstawach faktycznych wydanej decyzji. Rzecznik podał w wątpliwość także racjonalność podwyższenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji o cofnięciu zakazu ponownego wjazdu z 10 do 350 zł, przypominając, że jedną z przesłanek cofnięcia zakazu ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen są względy humanitarne. Nieuwzględnienie tego faktu przy określaniu wysokości opłaty skarbowej wydaje się nieuzasadnione.

W odpowiedzi przesłano<sup>67</sup> Rzecznikowi „Raport z opiniowania i konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (UC87)”, przedstawiający stanowisko projektodawcy do zgłoszonych, m.in. przez RPO, uwag. Opinie Rzecznika nie zostały uwzględnione.

#### [Dostęp cudzoziemców do egzaminów z języka polskiego](#)

[W związku z dużą ilością skarg wpływających do Biura RPO dotyczących trudności, z jakimi spotykają się cudzoziemcy zainteresowani uzyskaniem urzędowego poświadczenia znajomości języka polskiego jako obcego, w wystąpieniu z dnia 8 lipca](#)

---

<sup>67</sup> Pismo z 8 sierpnia 2021 r.



2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z prośbą o przekazanie informacji o planowanych działaniach, które będą miały na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania państwowego systemu poświadczania znajomości języka polskiego jako obcego. Z treści uzyskanej wówczas odpowiedzi wynikało, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego rozpoczęło prace nad nowelizacją ustawy o języku polskim, która pozwoli ograniczyć problemy w obecnie funkcjonującym systemie urzędowego poświadczania znajomości języka polskiego. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>68</sup> ponownie do Ministerstwa Edukacji i Nauki z prośbą o poinformowanie o przebiegu i dotychczasowych wynikach prac w zakresie dotyczącym systemu urzędowego poświadczania znajomości języka polskiego, w tym o informację, czy planowane jest wprowadzenie udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami, które przystępują do egzaminu z języka polskiego. W odpowiedzi na wystąpienie Ministerstwo poinformowało<sup>69</sup>, że podjęło prace nad projektem nowelizacji ustawy o języku polskim we współpracy z Państwową Komisją do spraw Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego, a także z MSWiA, które pracuje nad stworzeniem oddzielnej, uproszczonej ścieżki poświadczania znajomości języka polskiego w celu sprawdzenia znajomości języka polskiego dla potrzeb migracyjnych. W kwestii osób z niepełnosprawnością MEiN nie przewiduje jednak wprowadzania zmian w przepisach. Ministerstwo zapewniło Rzecznika, że dołoży wszelkich starań, aby nowe rozwiązania wyeliminowały obecne problemy związane z funkcjonowaniem systemu urzędowego poświadczania znajomości języka polskiego.

---

<sup>68</sup> XI.540.99.2019 z 11 sierpnia 2021 r.

<sup>69</sup> Pismo z 28 września 2021 r.

## 2. Wolności i prawa osobiste

### Art. 38 – Prawo do życia

*Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.*

1. Konieczność podjęcia prac legislacyjnych związanych z wykonaniem wyroku TK dotyczącego aborcji

Omówienie: Art. 2 – Zasada praworządności.

## **Art. 39 – Zakaz eksperymentów naukowych**

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

W 2021 r. nie wpływały do Biura RPO sprawy wskazujące na możliwość naruszenia zakazu zawartego w art. 39 Konstytucji. W skargach były natomiast formułowane zarzuty, że rodzaj eksperymentu medycznego stanowią szczepienia przeciwko SARS-CoV-2. Rzecznik nie podzielił tych zarzutów, wskazując wnioskodawcom, że szczepienia te nie stanowią eksperymentu medycznego.

## **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 upowszechniania wiedzy na temat tzw. Reguł Mendezów, dotyczących prowadzenia przesłuchań osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy państwowych**

Dnia 17 maja 2021 r. opublikowano zbiór zasad, międzynarodowych wytycznych odnoszący się do sposobu prowadzenia rozmów dochodzeniowo-śledczych i wywiadowczych oraz zbierania informacji przez przedstawicieli władzy publicznej, pt. „Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering”, nazywany od nazwiska pomysłodawcy – Zasadami Mendezów.

Prace nad tym dokumentem zapoczątkował w 2016 r. prof. Juan E. Méndez, ówczesny Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Dokument ten ma charakter innowacyjny i fundamentalny. Ma on zastosowanie do funkcjonariuszy i urzędników wszystkich służb i instytucji gromadzących informacje, a więc nie tylko do organów ścigania i instytucji wymiaru sprawiedliwości. Zasady Mendezów dowodzą, że tortury i przymus psychologiczny zmierzający do uzyskania przyznania się do winy jest nieskuteczny i może wręcz doprowadzić do efektu odwrotnego od zamierzonego w postaci podania fałszywych informacji lub przyznania się do niepopelnionego przestępstwa. Może to doprowadzić do skazania niewinnej osoby i bezkarności faktycznego sprawcy. Ponadto metody przesłuchań oparte na przymusie są częstą konsekwencją słabych technik przeprowadzania wywiadów. Zasady te, bazujące na olbrzymim doświadczeniu praktyków, proponują konkretną alternatywę dla metod

prowadzenia przesłuchań i rozmów, pozwalając funkcjonariuszom organów władzy publicznej na zwiększenie efektywności ich pracy, przy pełnym poszanowaniu godności i praw człowieka. Ponadto zawierają wskazówki dotyczące prowadzenia wywiadów bez przymusu w oparciu o rozmowę opartą na relacji. Akcentują rolę domniemania niewinności, uzyskiwania wiedzy i dowodów w oparciu o wiedzę naukową, wykorzystywanie nowych technologii (w tym zapisów audio-wideo), strategię i taktykę zadawania pytań. Zasady Mendeza mogą również stanowić impuls dla władz w kształtowaniu odpowiedniej polityki karnej, tworzeniu prawa, procedur, mechanizmów kontroli i nadzoru oraz standardów pracy podległych służb i instytucji. W ocenie Rzecznika zasady te stanowią fundamentalny dokument dla przeciwdziałania torturom w Polsce i powinny być stałym elementem kształcenia funkcjonariuszy i urzędników publicznych oraz punktem odniesienia dla władz. Powinny też w jak najszerszym zakresie zostać rozpowszechnione, w szczególności wśród przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz wśród opinii publicznej. Rzecznik zwrócił się<sup>70</sup> zatem do Premiera z prośbą o upowszechnienie wiedzy o Zasadach Mendeza wśród podległych resortów i opinii publicznej, a także włączenia ich do realizowanych szkoleń dla funkcjonariuszy i pracowników wszystkich instytucji gromadzących informacje, do których zasady te mogłyby się odnosić.

W odpowiedzi Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował<sup>71</sup>, że proponowane w tzw. Zasadach Mendeza zalecenia dotyczące osoby pozbawionej wolności (zatrzymanej) oraz osoby przesłuchiwanej (osoby podejrzanej i podejrzanego) są już uregulowane m.in.

---

<sup>70</sup> KMP.570.8.2021 z 21 czerwca 2021 r.

<sup>71</sup> Pismo z 6 grudnia 2021 r.

w Kodeksie postępowania karnego i Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, a w odniesieniu do Policji również w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji w sprawie „Zasad etyki zawodowej Policjanta”<sup>72</sup> oraz wytycznych Komendanta Głównego Policji w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów<sup>73</sup>. Wdrożenie ww. zasad będzie możliwe w takim zakresie, w jakim nie pozostają one w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami. Rekomendowane zalecenia dotyczące m.in. psychologicznych aspektów przesłuchania osoby zatrzymanej oraz etyki są już uwzględnione w programach szkolenia funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej. Niemniej mając na uwadze znaczenie problematyki wynikającej z tzw. Zasad Mendeza, KGP oraz KGSG zadeklarowały, że omawiany dokument zostanie poddany szczegółowej analizie, w tym w celu ewentualnego uzupełnienia programów szkoleń. Prokurator Krajowy skierował informację o publikacji Zasad do podległych mu jednostek organizacyjnych<sup>74</sup>.

## 2. Przestrzeganie praw człowieka przez Policję

Na przestrzeni lat Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (dalej: KMPT, Krajowy Mechanizm), którego funkcja wykonywana jest przez Rzecznika od 2008 roku, zdefiniował obszary wymagające zmian zarówno w prawie, jak i w praktyce, w celu zwiększenia efektywności ochrony praw osób pozbawionych wolności oraz wyeliminowania ryzyka stosowania tortur i złego traktowania przez funkcjonariuszy Policji. Wszystkie one stanowiły przedmiot wystąpień RPO do Premiera, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz do Komendanta Głównego Policji. Niestety, pomimo koniecznych zmian w obowiązujących przepisach prawa, o które Rzecznik

---

<sup>72</sup> Zarządzenie nr 805 z 31 grudnia 2003 r.

<sup>73</sup> Wytyczne nr 3 z 30 sierpnia 2017 r.

<sup>74</sup> Pismo z 17 grudnia 2021 r.

apelował, odpowiedzi na interwencje albo w ogóle nie otrzymywał, albo ich treść wskazywała na bagatelizowanie problemów.

Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego definicji tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Mimo interwencji RPO tortury nie są wyodrębnionym typem czynu zabronionego. Rzecznik wskazał też, że obowiązujące brzmienie przepisów Kodeksu postępowania karnego powoduje, że większość osób zatrzymanych nie ma w praktyce dostępu do obrońcy od początku zatrzymania. W polskim porządku prawnym brak jest odpowiednich regulacji zapewniających zatrzymanemu niezwłoczny oraz bezpłatny, tj. pokrywany ze środków budżetu państwa, kontakt z obrońcą. Taki stan rzeczy jest niezgodny z obowiązującym prawem Unii Europejskiej. Rzecznik ponadto od lat postuluje stworzenie warunków i narzędzi prawnych umożliwiających działania i ochronę sygnalistom, które stanowiąć będzie realizację standardów Europejskiego Komitetu do spraw zapobiegania torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (CPT) i Rady Europy. W obowiązujących przepisach brak jest odpowiednich procedur, które zapewniłyby funkcjonariuszom poufny i bezpieczny sposób raportowania o przypadkach złego traktowania ze strony innych policjantów. Niezbędne jest też wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie, gwarantujących wszystkim zatrzymanym dostęp do badania lekarskiego oraz wprowadzenie obligatoryjności utrwalenia przesłuchań w formie audio-wideo. Ponadto w ocenie Krajowego Mechanizmu zatrzymany co do zasady powinien mieć możliwość samodzielnego powiadomienia wybranej osoby o fakcie zatrzymania, zaś tylko w sytuacjach szczególnych, uzasadnionych specyfiką danej sytuacji, obowiązek informacyjny powinien być realizowany przez policjanta. Osobisty kontakt zatrzymanego z osobą bliską umożliwia

przekazanie jej ewentualnych informacji o złym traktowaniu, co może skutkować odpowiednią interwencją.

Rzecznik przedstawił także uwagi odnośnie do zagadnień: prewencyjnego stosowania kajdanek, kontroli osobistej osób zatrzymanych, rejestru osób przebywających na terenie komisariatu Policji czy używania przez służby mundurowe drażniących środków chemicznych przeciwko protestującym. Ponadto zwrócił uwagę na konieczność stworzenia warunków i narzędzi prawnych umożliwiających działania i ochronę sygnalistom. Ich działalność może stanowić wczesne ostrzeżenie i pomóc w ujawnianiu nieprawidłowości, które w przeciwnym razie mogłyby pozostać ukryte, oraz identyfikacji osób odpowiedzialnych za naruszenia. Mając na uwadze potrzebę ochrony przyrodzonej godności każdego człowieka oraz dóbr, które z niej wypływają – zdrowia i życia, które to wartości mogą zostać naruszone podczas wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy Policji, Rzecznik, nie uzyskawszy pożądanej reakcji organów władzy wykonawczej, zwrócił się<sup>75</sup> do Marszałka Senatu RP z prośbą o analizę przedstawionych problemów pod kątem wprowadzenia niezbędnych zmian prawa w opisanych obszarach.

### 3. Sposób realizacji konwojowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej

W Biurze RPO badane były wnioski osób pozbawionych wolności przebywających w jednostkach penitencjarnych, które skarżyły się na sposób realizacji konwojowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, w szczególności na nakładanie na nich obowiązku korzystania w czasie konwojowania z odzieży skarbowej oraz nieuzasadnione stosowanie na czas konwoju środków przymusu bezpośredniego w postaci kajdanek.

---

<sup>75</sup> KMP.071.4.2021 z 29 czerwca 2021 r.



W toku badania tych skarg ustalono, że administracja jednostek penitencjarnych, uzasadniając zastosowanie kwestionowanych przez osadzonych obostrzeń, powołuje się na zalecenia sformułowane w piśmie Zastępcy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, skierowanym do dyrektorów okręgowych Służby Więziennej. W związku z powyższym treść przedmiotowych zaleceń została poddana analizie, która wykazała, że niektóre z zaleceń budzą wątpliwości co do ich zgodności z przepisami rangi ustawowej. Dotyczy to zaleceń odnoszących się właśnie do korzystania przez osadzonych z własnej odzieży w trakcie konwojowania oraz prewencyjnego stosowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej środków przymusu bezpośredniego. Zastępca Dyrektora Generalnego SW zalecił m.in., aby „w przypadku domniemania wystąpienia jakichkolwiek zagrożeń dla bezpieczeństwa konwoju wykorzystywać możliwości wynikające z przepisu art. 111 § 2 k.k.w. (tj. konwojowanie osoby pozbawionej wolności w »umundurowaniu skarbowym«)”. Materię korzystania przez osadzonych z własnej odzieży regulują przepisy art. 111 § 2 oraz art. 216a § 1 k.k.w. Stanowią one, że w czasie przeprowadzania czynności procesowych, transportowania oraz w innych uzasadnionych przypadkach osadzony co do zasady korzysta z własnej odzieży, bielizny i obuwia. Odstępstwa od tej reguły mogą mieć miejsce w przypadkach, gdy rzeczy własne osadzonego są nieodpowiednie ze względu na porę roku lub zniszczone albo jeżeli przemawiają przeciwko temu względy bezpieczeństwa. W przypadku tymczasowo aresztowanego przewidziano, że o odstąpieniu od tej reguły może ponadto zdecydować organ dysponujący. Zgodnie z treścią zalecenia odstępstwo od przedstawionej reguły ustawowej konwojowania osadzonego w odzieży własnej powinno mieć natomiast miejsce w przypadku „domniemania wystąpienia jakichkolwiek zagrożeń dla bezpieczeństwa

konwoju". Sformułowanie zalecenia w taki sposób może prowadzić do tego, że będzie ono rozumiane jako uprawniające Służbę Więzienną do stosowania odzieży skarbowej w każdym przypadku konwojowania. Każde konwojowanie z istoty jest obarczone większym zagrożeniem niż wykonywanie czynności z udziałem skazanego na terenie jednostki penitencjarnej. Stosowanie tego rodzaju interpretacji nie może być jednak akceptowane, ponieważ stanowi całkowite odwrócenie przyjętej w przywołanych przepisach ustawy zasady konwojowania osadzonych w odzieży własnej. W piśmie Zastępcy Dyrektora Generalnego SW sformułowano również zalecenie nakazujące „profilaktyczne stosowanie kajdan w trakcie wykonania każdego konwoju (w razie konieczności odstępstwa od niniejszej reguły, np. ze względu na stan zdrowia, sposób indywidualnego postępowania omawiać podczas prowadzonego instruktażu służby konwojowej, uwzględniając indywidualną specyfikę osadzonego uniemożliwiającą użycie tego środka)”. Jako regułę należy przyjąć stosowanie kajdan w każdym przypadku konwojowania, z możliwością zastosowania odstępstw w szczególnych sytuacjach. Rzecznik zauważył jednak, że sposób stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej został określony w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Jej przepisy wskazują, że stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób konwojowanych nie może być regułą, ale musi być uzasadnione występującym w danym przypadku zagrożeniem i dostosowane indywidualnie do okoliczności realizacji danego konwoju. Postępowanie wbrew tym zasadom, w sposób wskazany w zaleceniu może powodować, że zastosowanie środków przymusu będzie działaniem naruszającym prawo. Rzecznik zwrócił się<sup>76</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przeanalizowanie treści zaleceń pod kątem ich zgodności z

---

<sup>76</sup> IX.517.1042.2017 z 26 stycznia 2021 r.

przepisami wyższej rangi i wyeliminowanie zapisów zawierających treści z nimi sprzeczne.

Dyrektor wyjaśnił<sup>77</sup>, że jednym z głównych zadań ustawowo nałożonych na Służbę Więzienną jest ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych. Wykonują ją funkcjonariusze i pracownicy, realizując ustalony sposób ochrony, który obejmuje m.in. użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego. Dyrektor wskazał, że środków przymusu bezpośredniego można użyć również prewencyjnie w celu zapobieżenia ucieczce np. osoby konwojowanej. O zasadności prewencyjnego użycia tych środków decydują natomiast osoby uprawnione, tj. m.in. funkcjonariusze Służby Więziennej. Dyrektor poinformował, że w 2020 r. odnotowano dwa przypadki ucieczki osoby pozbawionej wolności z konwoju oraz jeden przypadek przygotowania do ucieczki w trakcie konwojowania. Czynności wyjaśniające wykazały, że wskazane przypadki spowodowane były m.in. brakiem prewencyjnego użycia środków przymusu bezpośredniego. Dyrektor stanął na stanowisku, że prewencyjne użycie środków przymusu bezpośredniego odbywa się zgodnie z prawem, natomiast w związku z użyciem w wystąpieniu Rzecznika sformułowań ogólnych, niemożliwa jest ocena ewentualnych uchybień w oparciu o analizę poszczególnych działań konwojowych.

Rzecznik nie przyjął tych wyjaśnień i skierował<sup>78</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej kolejne wystąpienie w tej sprawie. Podtrzymał swoją ocenę treści zaleceń dotyczących zasad konwojowania osadzonych jako niezgodnych z przepisami ustawy – Kodeks karny wykonawczy i ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz zwrócił się o ponowne

---

<sup>77</sup> Pismo z 4 marca 2021 r.

<sup>78</sup> IX.517.1042.2017 z 20 maja 2021 r.

rozważenie przedstawionego problemu i podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie z przedmiotowego dokumentu zaleceń sprzecznych z przepisami rangi ustawowej.

Dyrektor Generalny SW nie podzielił<sup>79</sup> poglądu Rzecznika, że podejmowane przez Służbę Więzienną działania w zakresie czynności konwojowych realizowane są w sposób „odmienny niż czyni to ustawa”. Stwierdził, że są one podyktowane wymogami ustawowymi i realizują ustawowe zadania tej formacji mundurowej.

---

<sup>79</sup> Pismo z 15 czerwca 2021 r.

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

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

### **1. Interwencje Policji przeprowadzane wobec osób uczestniczących w protestach społecznych**

Rzecznik z własnej inicjatywy podjął działania w sprawie oceny interwencji Policji przeprowadzonych w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 r. wobec osób uczestniczących w protestach społecznych – z punktu widzenia przestrzegania ich praw i wolności.

W toku podejmowanych czynności Rzecznik zwrócił się do prezesów sądów okręgowych oraz rejonowych o przedstawienie informacji dotyczących wniesionych zażaleń na zatrzymania osób uczestniczących w protestach społecznych w 2020 roku. Z analizy otrzymanych kopii postanowień uwzględniających zażalenia na zatrzymanie wynika, że w sprawach zawisłych przed Sądem Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia, na dzień 16 lipca 2021 r., w 343 przypadkach Sąd uwzględnił zażalenia osób zatrzymanych w trakcie trwania protestów społecznych. W 331 przypadkach Sąd uznał, że zatrzymanie było niezasadne, w 136 sprawach Sąd uznał, że było ono przeprowadzone w nieprawidłowy sposób, natomiast w 83 przypadkach Sąd uznał, że zatrzymanie było nielegalne. Oznacza to, że podczas działań Policji doszło do licznych naruszeń określonej w art. 41 ust. 1 Konstytucji wolności osobistej. Orzeczenia sądów rodzą zarazem konsekwencje w postaci prawa osób zatrzymanych do skutecznego domagania się odszkodowania i zadośćuczynienia za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie. Opisane powyżej okoliczności mogą świadczyć o istnieniu w Policji – a przynajmniej w Garnizonie Stołecznym – problemu polegającego na bezzasadnym stosowaniu przez policjantów środka przymusu, jakim jest zatrzymanie, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia sfery konstytucyjnie chronionej

wolności osobistej (art. 41 ust. 1 Konstytucji). Takie ekscesywne działania policjantów prowadzą także do niedopełnienia przez nich obowiązku wynikającego z art. 14 ust. 3 ustawy o Policji, nakazującego respektowanie godności ludzkiej oraz przestrzeganie i ochronę praw człowieka. Niepokój budzą także sprawy, na podstawie których można wysnuć wniosek, że zwierzchnicy dyscyplinarni starają się chronić podległych im funkcjonariuszy przed odpowiedzialnością dyscyplinarną za naruszenia prawa potwierdzone prawomocnymi orzeczeniami sądowymi. Biorąc pod uwagę przytoczone ustalenia, Rzecznik zwrócił się<sup>80</sup> do Komendanta Głównego Policji o poinformowanie, jaka była reakcja Policji na przekazywane przez sądy zawiadomienia o uwzględnieniu zażaleń na zatrzymanie, a w szczególności czy wobec interweniujących funkcjonariuszy zostały zainicjowane czynności wyjaśniające.

W odpowiedzi Komendant Główny Policji przypomniał<sup>81</sup>, że wykonując ustawowo określone zadania, policjanci mają prawo, m.in. do zatrzymania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw, jak również zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. Osobom zatrzymywanym na podstawie art. 246 Kodeksu postępowania karnego przysługuje zażalenie, w którym mogą się domagać zbadania zasadności, legalności oraz prawidłowości tego zatrzymania. Uwzględnienie zażalenia przez Sąd oznacza, że przełożony policjanta, który dokonywał czynności zatrzymania, powinien podjąć kroki zmierzające do wyjaśnienia, czy podczas czynności zatrzymania policjant nie naruszył dyscypliny służbowej w sposób określony w art. 132 ust. 1 i 2 ustawy o Policji.

---

<sup>80</sup> II.519.207.2021 z 24 września 2021 r.

<sup>81</sup> Pismo z 13 listopada 2021 r.

Dodatkowo zgodnie z treścią art. 134i ust. 4 ustawy o Policji, jeżeli zachodzą wątpliwości co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy, przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego przełożony dyscyplinarny zleca przeprowadzenie czynności wyjaśniających. W przypadkach, w których wyjdą na jaw okoliczności wskazujące na przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków służbowych, wypełniające znamiona przestępstwa z art. 231 Kodeksu karnego, właściwy przełożony powinien o powyższym poinformować odpowiednie organy, tj. prokuraturę, na podstawie art. 304 Kodeksu postępowania karnego.

## 2. Umieszczenie w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym na podstawie postanowienia sądu wydanego w trybie przepisów o zabezpieczeniu

Sąd Najwyższy rozpoznał pytanie prawne Rzecznika i podjął uchwałę<sup>82</sup>, w myśl której zabezpieczenie roszczeń jako instytucja prawa cywilnego nie może być podstawą umieszczenia w ośrodku w Gostyninie osoby, wobec której trwa postępowanie o uznanie za stwarzającą zagrożenie. RPO wiele razy kwestionował dopuszczalność takiej wykładni przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu. Stanowi on, że w każdej sprawie cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez sąd można żądać udzielenia zabezpieczenia, przy czym to sąd uznaje, jaki sposób zabezpieczenia roszczenia niepieniężnego należy uznać za odpowiedni. Sądy powszechne uznają, że te ogólne przepisy o możliwości zabezpieczenia stanowią podstawę do umieszczenia uczestnika postępowania w KOZDD. Tym samym wolności pozbawia jednostkę sąd cywilny na podstawie przepisów, które nie precyzują ani terminu, ani przesłanek takiej formy pozbawienia wolności. Najbardziej

---

<sup>82</sup> Uchwała z 9 marca 2021 r., sygn. III CZP 89/19.

nawet doniosła przesłanka materialnoprawna z art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. prawo do życia i zdrowia innych osób) nie może jednak niwelować przesłanki formalnoprawnej w postaci obowiązku uregulowania trybu i zasad ograniczania wolności na poziomie ustawowym. Zabezpieczenie nie może zatem być podstawą pozbawienia wolności człowieka. Powodem jest nieokreśloność normy prawnej oraz niedozwolone przy ograniczeniu wolności osobistej korzystanie z analogii.



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

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

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

### **1. Zapewnienie osobie zatrzymanej kontaktu z obrońcą od samego początku zatrzymania**

Rzecznik wielokrotnie zwracał się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która zagwarantuje każdej osobie zatrzymanej przez Policję lub inne służby uprawnione do zatrzymania kontakt z obrońcą już od samego początku zatrzymania. Pomimo wagi przedstawionego problemu, późniejszych pism kierowanych do Ministra w tej sprawie oraz osobistego zaangażowania Premiera, Rzecznik nie otrzymał odpowiedzi w tej sprawie. RPO w dalszym ciągu liczy na podjęcie dialogu i konstruktywną współpracę w celu zapobiegania torturom w Polsce. Współpraca polskich władz z Rzecznikiem pełniącym zarazem funkcję krajowego mechanizmu prewencji tortur, nie powinna opierać się głównie na umożliwianiu przedstawicielom Biura RPO przeprowadzania wizytacji w miejscach zatrzymań, ale przede wszystkim na wdrażaniu rekomendacji płynących z wykonywania takiego monitoringu, także tych o charakterze legislacyjnym. Brak odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości na wystąpienia generalne Rzecznika nie jest standardem współpracy, którego oczekuje się od władz publicznych w tym zakresie. Tym bardziej że możliwość kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym zaraz po zatrzymaniu, a jeszcze przed pierwszym przesłuchaniem,

stanowi fundamentalne zabezpieczenie przeciwko torturom, wskazywane przez liczne instytucje międzynarodowe i ekspertów. Wydaje się więc, że w tak podstawowej kwestii w obszarze prewencji tortur przedstawiony problem powinien zostać potraktowany priorytetowo. Rzecznik podkreślił także, że skuteczność systemu zapobiegania torturom zależy w dużej mierze od postawy władz i ich woli dialogu. Rzecznik może jedynie wskazywać obszary ryzyka i propozycje przyjęcia odpowiednich zmian w prawie eliminujących dostrzeżone nieszczelności systemu ochrony przed torturami. To jednak na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek podejmowania dalszych działań. Współpraca z Krajowym Mechanizmem Prewencji Tortur pozwala z kolei władzom na wypracowanie odpowiednich standardów dotyczących osób pozbawionych wolności, zgodnych z normami międzynarodowymi i wdrożenie ulepszeń w zakresie ochrony tych osób przed przemocą. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się<sup>83</sup> do Premiera z prośbą o poinformowanie o stanowisku przyjętym w przedmiotowej sprawie oraz o podjętych w jej ramach działaniach.

Minister Sprawiedliwości nie dostrzega<sup>84</sup> konieczności zmian legislacyjnych w tym zakresie. Jego zdaniem obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania karnego w sposób wystarczający regulują skutki i sposób procedowania w przypadku zastosowania instytucji określonej w przepisie art. 245 § 1 k.p.k., a także we właściwy sposób gwarantują prawa osób zatrzymanych. Przywołane przez Rzecznika drastyczne sytuacje miały miejsce wówczas, gdy funkcjonariusze Policji łamali te przepisy – nie zaś gdy się do nich stosowali. Oznacza to, że przyczyną tych sytuacji nie jest deficyt normatywny. Co bowiem oczywiste, sam fakt, że przepisy są naruszane, nie może prowadzić

---

<sup>83</sup> KMP.570.3.2017 z 3 września 2021 r.

<sup>84</sup> Pismo z 25 października 2021 r.

automatycznie do wniosku, że należy je zmienić. W tym zakresie właściwe wydają się wszelkie działania prowadzące do wyeliminowania zachowań związanych z naruszaniem prawa, a zachowania opisywane w piśmie RPO zasługują na adekwatną represję karną. Podkreślenia także wymaga, że wskazane przypadki naruszeń prawa stały się przedmiotem postępowań karnych.

## 2. Przeprowadzanie badań medycznych osób zatrzymanych

W wystąpieniach kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2014 oraz 2019 r. Rzecznik zwracał uwagę na potrzebę uregulowania w przepisach rangi ustawowej zagadnień dotyczących przeprowadzania badań medycznych osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji, Służby Ochrony Państwa i Straży Granicznej w obecności funkcjonariuszy tych służb.

Ministerstwo dostrzegło potrzebę ujednoczenia i uregulowania na poziomie ustawowym problematyki dotyczącej obecności funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej podczas badań lekarskich osób zatrzymanych, osób tymczasowo aresztowanych i skazanych, które są konwojowane przez Policję, oraz obecności funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa podczas badań lekarskich osób przez nich ujętych. Jednak pomimo upływu ponad dwóch lat od tego zapewnienia oraz wielokrotnych nowelizacji ustaw pragmatycznych, do unormowania tych zagadnień na poziomie ustawowym nie doszło. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>85</sup> ponownie do Ministra z prośbą o udzielenie informacji, na jakim etapie legislacyjnym znajdują się prace nad nowelizacją ustaw o Policji, Służbie Ochrony Państwa i Straży Granicznej, w zakresie uregulowania w nich kwestii dotyczących obecności funkcjonariuszy poszczególnych służb

---

<sup>85</sup> IX.517.44.2015 z 14 września 2021 r.

podczas badań lekarskich i zabiegów medycznych. W odpowiedzi<sup>86</sup> wskazano, że przedmiotowa problematyka zostanie wzięta pod uwagę w przypadku nowelizacji ustaw pragmatycznych ww. służb o zbliżonym zakresie regulacji.

### 3. Przestrzeganie praw człowieka przez Policję

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

---

<sup>86</sup> Pismo z 17 stycznia 2022 r.

## **Art. 41 ust. 4 – Prawo do humanitarnego traktowania**

*Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.*

### **1. Problemy systemowe dotyczące zasad kierowania nieletnich do Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych oraz funkcjonowania tych ośrodków**

Na podstawie wizytacji Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych w całej Polsce, Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur zaobserwował istnienie szeregu problemów systemowych, które w znacznym stopniu wpływają negatywnie na sposób traktowania nieletnich przebywających w tych placówkach. Dane (m.in. z Informacji o wynikach kontroli NIK z 2018 r.) wskazują, że zdiagnozowane problemy mają realny wpływ na bezpieczeństwo wychowanków oraz efektywność pracy prowadzonej w MOW-ach. W związku z tym konieczna jest ponowna weryfikacja przepisów regulujących funkcjonowanie MOW-ów oraz wdrożenie skutecznych zmian, w celu naprawy systemu resocjalizacji dzieci i młodzieży w Polsce.

Rzecznik zwrócił uwagę, że umieszczenie w MOW jest, po ustanowieniu nadzoru kuratora lub rodziców, najczęściej stosowanym środkiem przewidzianym w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Tymczasem jako środek o największej dolegliwości dla nieletniego powinien być on stosowany przede wszystkim w sytuacjach, w których wcześniejsze próby pracy z nieletnimi nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Izolacyjny charakter środka wychowawczego niesie za sobą również ryzyko niewłaściwego traktowania oraz naruszania podstawowych praw nieletnich przebywających w tego typu placówkach. Co więcej, placówki podzielono jedynie na resocjalizacyjno-wychowawcze oraz resocjalizacyjno-rewalidacyjne przeznaczone dla nieletnich z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim. Brak wyodrębnienia wyspecjalizowanych placówek powoduje konieczność uśrednienia oferty, aby dopasowana była do jak największej

liczby wychowanków, co przekłada się na gorsze wyniki. Problemem jest także brak określenia dolnej granicy wieku nieletnich, którzy mogą być kierowani do MOW-ów. Obecne brzmienie ustawy umożliwia kierowanie do tych placówek zarówno kilkuletnie dzieci, jak i nieletnich tuż przed osiągnięciem przez nich pełnoletności. Taka sytuacja wydaje się stwarzać więcej zagrożeń aniżeli szans na kształtowanie pozytywnych wzorców zachowań u najmłodszych wychowanków. Dodatkowo dzieci młodsze są szczególnie narażone na przemoc ze strony starszych wychowanków. W obecnym stanie prawnym brak jest również przepisów regulujących minimalny okres, na jaki nieletni może być umieszczony w MOW-ie, w którym możliwa byłaby realizacja celu, który stanowił podstawę umieszczenia w ośrodku. Ustalenie minimalnego okresu pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w których nieletni trafiają do MOW tak późno, że prowadzenie z nimi jakiegokolwiek pracy resocjalizacyjnej nie jest po prostu możliwe. W kontekście działania MOW-ów widoczny jest również problem ochrony zdrowia psychicznego nieletnich. Istnieją m.in. przesłanki, by przypuszczać, że farmakoterapia może być stosowana w celu niwelowania problemów wychowawczych. Konieczne jest stworzenie systemu kontroli nad farmakoterapią stosowaną wobec dzieci i młodzieży. Kolejnym problemem jest ograniczony dostęp do psychoterapii. Ze względu na niewielką liczbę psychoterapeutów zajmujących się psychoterapią dzieci i młodzieży, długi okres oczekiwania na wizytę u takiego specjalisty w ramach NFZ oraz wysokie koszty prywatnych wizyt, zalecenia formułowane przez lekarzy psychiatrów dotyczące konieczności uczestniczenia przez nieletnich w psychoterapii pozostają nierealizowane. Rzecznik zwrócił się<sup>87</sup> do Premiera z prośbą o poinformowanie o stanowisku zajętym w związku z opisanymi problemami, a

---

<sup>87</sup> KMP.573.4.2021 z 19 lipca 2021 r.

w szczególności o przedstawienie informacji na temat aktualnych i planowanych działań w przedmiotowym zakresie.

W odpowiedzi Minister Edukacji i Nauki wskazał<sup>88</sup>, że z informacji przekazanych przez resort sprawiedliwości wynika, iż naprzeciw postulatom dotyczącym zmian legislacyjnych wychodzi inicjatywa ustawodawcza Ministra Sprawiedliwości – projekt ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, włączony do wykazu prac Rady Ministrów. Minister przypomniał też, że rodziny zagrożone kryzysem są stale monitorowane przez pracowników socjalnych, pedagogów, psychologów, pracowników medycznych i inne instytucje, w tym także – w razie potrzeby – Policję i kuratorów sądowych. Natomiast jego resort monitoruje i koordynuje sprawowanie nadzoru pedagogicznego na terenie kraju, w szczególności działalność kuratorów oświaty w tym zakresie. Ponadto ustala podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa, w tym zadania z zakresu nadzoru pedagogicznego. W resorcie edukacji i nauki trwają prace nad przygotowaniem nowych rozwiązań prawnych zapewniających szeroko rozumiane wsparcie rozwoju dzieci i młodzieży oraz podnoszenie jakości oddziaływań placówek systemu oświaty, w tym również w zakresie opieki nad zdrowiem psychicznym dzieci i młodzieży.

## 2. Realizacja widzeń osadzonych z małoletnimi dziećmi na terenie jednostek penitencjarnych

Do Rzecznika systematycznie wpływały wnioski osób pozbawionych wolności oraz ich rodzin w sprawie dotyczącej wstrzymania realizacji widzeń na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych w związku z sytuacją epidemiczną. Rzecznik z zadowoleniem przyjął informację o wznowieniu widzeń w czerwcu 2021 r.

---

<sup>88</sup> Pismo z 4 listopada 2021 r.

Aprobatę budzi fakt, że po raz pierwszy, po ponad rocznej rozłące, osadzeni mogą spotkać się ze swoimi małoletnimi dziećmi. W tym kontekście Rzecznik zwrócił jednak uwagę, że z komunikatów prezentowanych na stronach poszczególnych jednostek penitencjarnych wynika, że w widzeniu mogą uczestniczyć maksymalnie dwie osoby pełnoletnie lub osoba pełnoletnia z dzieckiem. Oznacza to, że w przypadku rodzin posiadających więcej niż jedno dziecko, opiekun zmuszony jest do podjęcia decyzji, które z dzieci będzie mogło spotkać się z rodzicem przebywającym w izolacji więziennej. Zezwolenie na uczestnictwo w widzeniu wyłącznie jednemu dziecku rodzi również trudności organizacyjne dla opiekunów, którzy zobowiązani są do zapewnienia opieki pozostałym dzieciom w trakcie ich nieobecności. Należy również mieć na uwadze, że osadzony może zrealizować wyłącznie jedno widzenie w miesiącu w każdym typie zakładu karnego. W przypadku pogorszenia się sytuacji epidemicznej, jeżeli ponownie zostanie podjęta decyzja o zakazie realizacji widzeń, może dojść do sytuacji, w której osadzony nie zdąży spotkać się ze wszystkimi dziećmi. Zgodnie z art. 92 k.r.o. dziecko pozostaje aż do pełnoletności pod władzą rodzicielską. Jeżeli władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom, każde z nich jest obowiązane i uprawnione do jej wykonywania (art. 97 § 1 k.r.o.). W związku z tym widzenia rodzica pozbawionego wolności z dziećmi są nie tylko jego uprawnieniem, lecz także stanowią one realizację ciężącego na tym rodzicu obowiązku. Ponadto stosownie do art. 9 Konwencji o prawach dziecka, państwo szanuje prawo dziecka odseparowanego od jednego lub obojga rodziców do utrzymywania regularnych stosunków osobistych i bezpośrednich z obojgiem rodziców, z wyjątkiem przypadków, gdy jest to sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka. Rzecznik zwrócił się<sup>89</sup> więc do Dyrektora Generalnego SW z

---

<sup>89</sup> IX.517.1642.2020 z 12 lipca 2021 r.



prośbą o rozważenie możliwości zniesienia ograniczenia co do liczby osób małoletnich mogących uczestniczyć w widzeniu oraz o przedłożenie informacji, czy trwają dyskusje w zakresie wprowadzenia pewnego rodzaju ustępstw dla osób, które przyjęły szczepienie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>90</sup> Rzecznika, że ograniczenie liczby dzieci uczestniczących w widzeniach z osobami pozbawionymi wolności zostało zniesione. W widzeniu mogą uczestniczyć dwie osoby pełnoletnie (w uzasadnionych przypadkach dyrektor jednostki może zezwolić na większą liczbę osób). Liczba osób niepełnoletnich nie podlega ograniczeniu. Zniesiono również niektóre zasady reżimu sanitarnego. Widzenia odbywają się przy oddzielnych stolikach bez zastosowania zabezpieczenia uniemożliwiającego bezpośredni kontakt. Ponadto uruchomione zostały kantyny i jest możliwość zakupu oraz spożycia poczęstunku w trakcie spotkania.

### 3. Opieka medyczna w jednostkach penitencjarnych

Opieka medyczna sprawowana wobec osób pozbawionych wolności, przebywających w jednostkach penitencjarnych, jest od wielu lat przedmiotem zainteresowania Rzecznika. Szczególna uwaga poświęcona jest monitorowaniu sytuacji osób ciężko chorych, będących w stanie terminalnym. Rzecznik przypomniał, że w ramach przeprowadzonych w 2019 r. na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych badań, wyodrębniono trzy grupy osadzonych wymagających szczególnej opieki: chorzy w stanie terminalnym (grupa I), chorzy, którzy wymagają dalszego specjalistycznego leczenia, a więzienna służba zdrowia nie jest w stanie zapewnić im odpowiednich świadczeń medycznych (grupa II) oraz osoby z głębokim zespołem otępiennym, których stan zdrowia uniemożliwia osiągnięcie celów kary (grupa III). Dyrektorzy jednostek penitencjarnych powinni zwiększyć aktywność w

---

<sup>90</sup> Pismo z 23 lipca 2021 r.

kierowaniu do sądów penitencjarnych wniosków o udzielenie skazanemu przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności. Ciężka choroba uniemożliwiająca wykonanie kary jest bowiem przesłanką do obligatoryjnego udzielenia przerwy w wykonaniu kary pozbawienia wolności. Konieczne jest więc zwiększenie aktywności dyrektorów jednostek penitencjarnych w zakresie informowania sądów karnych o ciężkim stanie zdrowia skazanego, co może być przesłanką do podjęcia z urzędu procedury o umorzenie albo zawieszenie postępowania wykonawczego. Wobec osób w stanie terminalnym cel izolacyjno-zabezpieczający musi ustąpić miejsca na rzecz zasady humanitarnego traktowania i przekonania o braku celowości kontynuowania pozbawienia wolności w świetle stanu zdrowia skazanego. W przypadku osób ciężko chorych istotne jest również zwrócenie uwagi, czy w trakcie pobytu w izolacji więziennej przebywają oni w odpowiednich warunkach. Indywidualne przypadki osób ciężko chorych pokazują, że w sytuacji, w której osoby te umieszczane są w zwykłych oddziałach mieszkalnych, nie mają zapewnionej właściwej opieki. Niedopuszczalne jest, by ciężar odpowiedzialności za chorego spoczywał na współwięźniach. Stałą opiekę nad chorym pacjentem powinien sprawować personel medyczny. Wychowawcy i psychologowie powinni natomiast łagodzić cierpienia psychiczne ciężko chorego więźnia. Tymczasem analiza treści notatek wychowawców i psychologów z rozmów ze skazanymi uwidacznia problem braku przygotowania kadry penitencjarnej do pracy z osobami ciężko chorymi. Rzecznik zwrócił się<sup>91</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przeprowadzenie zapowiadanych wcześniej badań sytuacji tych osób oraz o powiadomienie o ich wynikach.

---

<sup>91</sup> IX.517.532.2019 z 15 lutego 2021 r.

W odpowiedzi Dyrektor wskazał<sup>92</sup>, że zapewnienie bezpieczeństwa osobom przebywającym w jednostkach penitencjarnych jest jednym z podstawowych zadań Służby Więziennej. Szczególnej uwagi administracji więziennej wymagają osadzeni terminalnie chorzy, zwłaszcza w zakresie zapewnienia właściwej opieki zdrowotnej. Po zapoznaniu się z analizą 10 przypadków zgonów osadzonych w jednostkach penitencjarnych, jak również po przeprowadzeniu ponownej analizy postępowań zgonowych prowadzonych przez OISW i dokumentacji medycznej poinformowano, że nie stwierdzono nieprawidłowości w czasie i przed zdarzeniem. Osadzeni mieli zapewnioną opiekę medyczną, zaś zgony opisanych przez Rzecznika pacjentów związane były z chorobą terminalną, często nowotworową, w której rokowanie co do życia i poprawy zdrowia jest negatywne, niezależnie od systemów opieki zdrowotnej, jak również faktu czy dotyczy osób pozbawionych wolności czy też pozostałych obywateli. Stwierdzone wątpliwości, znajdujące odzwierciedlenie w materiałach postępowania oraz w dokumentacji medycznej, wskazują na transparentne działanie Służby Więziennej, jednak ze względu na charakter schorzeń i ich stan zaawansowania nie miały wpływu na ostateczne rokowanie pacjentów, które w każdym z analizowanych przypadków było jednoznacznie niepomyślne.

#### 4. Zasady dostępu osób przebywających w jednostkach penitencjarnych do szczepień

W przyjętej strategii Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 osoby pozbawione wolności, przebywające w zakładach karnych i aresztach śledczych, nie zostały uwzględnione jako grupa podlegająca szczepieniu. Rzecznik zwrócił się<sup>93</sup> więc do Dyrektora Biura Służby Zdrowia CZSW o

---

<sup>92</sup> Pismo z 9 marca 2021 r.

<sup>93</sup> IX.517.10.2021 z 5 stycznia 2021 r.

powiadomienie, na jakich zasadach i w jakim terminie planowane jest objęcie szczepieniami więźniów oraz czy przygotowania do ich przeprowadzenia zostały już rozpoczęte.

W odpowiedzi<sup>94</sup> wskazano, że zgodnie z Narodowym Programem Szczepień, w pierwszej kolejności szczepieniami przeciwko COVID-19 zostali objęci najstarsi seniorzy, czyli osoby, które urodziły się w roku 1951 i wcześniej, czyli 70- i 80-latków. Do grupy tej należą również osoby pozbawione wolności. Osoby, które wyraziły chęć zaszczepienia się, są rejestrowane w pozawięziennym punkcie szczepień, najbliższym miejsca przebywania, gdzie zostały wyznaczone terminy szczepień lub oczekują na wyznaczenie takiego terminu. Natomiast osadzonym w wieku 18–69, którzy wyrażą chęć zaszczepienia się, zakłady karne i areszty śledcze zapewnią możliwość realizacji tych szczepień zgodnie z terminami zawartymi w Narodowym Programie Szczepień. Biuro Służby Zdrowia pozostaje w stałym kontakcie z Ministerstwem Zdrowia w kwestii doprecyzowania zasad przeprowadzenia szczepień przeciwko COVID-19 dla grupy osadzonych w wieku 18–69 lat.

#### 5. Zasady dostępu osób przebywających w zamkniętych zakładach psychiatrycznych do leczenia COVID-19 i szczepień

W marcu 2020 r. Ministerstwo Zdrowia zwróciło się do wojewodów z prośbą o wskazanie jednego szpitala wielospecjalistycznego, który byłby wyznaczonym miejscem kwarantanny pacjentów wymagających leczenia lub izolacji w związku z COVID-19. Zaznaczono, iż powinna to być placówka dysponująca jednocześnie oddziałem zakaźnym oraz zapleczem umożliwiającym leczenie pacjentów z ostrą niewydolnością oddechową oraz powinna dysponować możliwością przyjęcia pacjenta sądowego na podstawowym oraz wzmocnionym poziomie zabezpieczenia. Nie wskazano natomiast na

---

<sup>94</sup> Pismo z 2 lutego 2021 r.

konieczność objęcia tworzonymi procedurami zakładów psychiatrycznych dysponujących warunkami maksymalnego zabezpieczenia. Co więcej, z otrzymywanych informacji wynikało, iż resort zdrowia nie ma możliwości wdrożenia rozwiązania w postaci wyznaczenia np. jednego szpitala na terenie kraju/województwa, który mógłby pełnić rolę ośrodka izolacyjnego dla pacjentów detencyjnych.

Dlatego też Rzecznik skierował<sup>95</sup> do Ministra Zdrowia zapytanie, gdzie będą leczeni pacjenci ciężko chorzy na COVID-19, ale niebędący w stanie zagrożenia życia oraz w jakich placówkach mają być umieszczani chorzy, którzy nie mają nasilonych objawów somatycznych i wskazań do pobytu w szpitalu. Poprosił również o udzielenie informacji, czy przygotowania do organizacji szczepień pacjentów zakładów psychiatrycznych zostały już rozpoczęte. Wskazał, że niezbędne są w tym zakresie rozwiązania systemowe, jako że osoby te nie mogą samodzielnie podjąć skutecznych starań o otrzymanie szczepionki i zwrócił się o analizę przedstawionej sprawy oraz podjęcie stosownych działań. W odpowiedzi<sup>96</sup> wskazano, że zostały opracowane szczegółowe zalecenia Ministerstwa Zdrowia w zakresie postępowania w związku z ryzykiem zakażenia SARS-CoV-2 w opiece psychiatrycznej. Natomiast odnośnie do szczepień poinformowano<sup>97</sup>, że z uwagi na ograniczoną dostępność szczepionek, nie jest planowane umieszczenie w grupach priorytetowych pacjentów oddziałów psychiatrii sądowej. Z dodatkowych wyjaśnień<sup>98</sup> wynika, że wprowadzono też możliwość zorganizowania szczepienia w szpitalach psychiatrycznych przez wyjazdowy zespół lub zakwalifikowania szpitala jako

---

<sup>95</sup> IX.517.2363.2020 z 15 stycznia i 28 kwietnia 2021 r.

<sup>96</sup> Pismo z 4 lutego 2021 r.

<sup>97</sup> Pismo z 25 marca 2021 r.

<sup>98</sup> Pismo z 11 maja 2021 r.

punktu szczepień ograniczonego do populacji pacjentów w nim przebywających. Szacunkowa liczba pacjentów wynosi około 15–20 tys. osób.

## 6. Prawo osoby pozbawionej wolności do odmowy leczenia

Czynności wyjaśniające w indywidualnej sprawie dostarczyły podstawy do stwierdzenia, iż podawanie skazanemu leków pod przymusem nie miało oparcia w przepisach prawa, a tym samym naruszyło jego prawo do odmowy leczenia. Organy więziennictwa, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, uznały działania podejmowane przez więzienną służbę zdrowia za prawidłowe.

Rzecznik zdecydował więc o potrzebie zwrócenia się<sup>99</sup> o opinię do konsultanta krajowego w dziedzinie psychiatrii. Konsultant krajowy szeroko odniósł się do problematyki stosowania przymusu bezpośredniego, podzielając zastrzeżenia Rzecznika dotyczące prawidłowości działań więziennej służby zdrowia. W konkluzji stwierdził, iż nie istniały podstawy do przymusowego stosowania czynności leczniczych; nie istniały podstawy do stosowania wobec pacjenta przymusu bezpośredniego w postaci podania leku pod przymusem; niewłaściwe było podanie pacjentowi w ramach przymusu bezpośredniego leku o przedłużonym działaniu; nie było też prawidłowe formułowanie przez lekarza zaleceń „na przyszłość” o podawaniu pacjentowi leku pod przymusem. W związku z tym Rzecznik skierował<sup>100</sup> do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej wnioski o podjęcie działań mających na celu zapobieżenie wystąpieniu w przyszłości podobnych naruszeń praw pacjentów więziennej służby zdrowia. Dodatkowy niepokój budzi fakt, że nieprawidłowości w działaniach podległych służb nie dostrzegły organy nadzoru. Zatem istnieje pilna potrzeba wdrożenia szkoleń personelu medycznego, jak i

---

<sup>99</sup> IX.517.1046.2020 z 8 lutego 2021 r.

<sup>100</sup> IX.517.1046.2020 z 20 września 2021 r.

funkcjonariuszy nadzorujących prawidłowość funkcjonowania placówek więziennej służby zdrowia, z zakresu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, w części dotyczącej warunków i zasad stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi. Stosowanie przymusu bezpośredniego na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego w jednostkach penitencjarnych było już przedmiotem wystąpień generalnych Rzecznika, kierowanych do Centralnego Zarządu Służby Więziennej i Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w 2014 i 2017 r. Mimo zapewnień ze strony Służby Więziennej o prowadzeniu bieżącej kontroli, jak i deklaracji przeprowadzenia szkoleń personelu medycznego z tego zakresu, w dalszym ciągu pojawiają się te same problemy.

Zastępca Dyrektora Generalnego Służby Więziennej powiadomił<sup>101</sup> Rzecznika o wdrożonych działaniach: stanowisko Rzecznika wraz z opinią konsultanta krajowego w dziedzinie psychiatrii zostało przekazane do podległych jednostek, przedmiotowe zagadnienie zostało omówione z naczelnymi lekarzami okręgowych inspektoratów Służby Więziennej oraz zapowiedziano przeprowadzenie szkoleń dla personelu medycznego w zakresie warunków i zasad stosowania przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego.

### 7. Brak właściwej zabudowy kąpoków sanitarnych w niektórych jednostkach penitencjarnych

Rzecznik systematycznie zwraca się o informacje na temat stanu prac remontowych, związanych z wykonaniem pełnej zabudowy kąpoków sanitarnych w celach wieloosobowych i modernizacji łaźni, co zapewniłoby poszanowanie prawa do prywatności i intymności osób osadzonych. W tym

---

<sup>101</sup> Pismo z 22 października 2021 r.

kontekście szczególne znaczenie ma plan likwidacji cel większych niż 10-osobowe.

Ostatnie informacje dotyczące tej materii RPO otrzymał w marcu 2020 r. Wynikało z nich, że w dalszym ciągu wiele kącików sanitarnych nie ma pełnej zabudowy, a w licznych łazniach nie było wyodrębnionych indywidualnych stanowisk prysznicowych. Dane te dowodzą, że proces zapewnienia warunków gwarantujących minimum intymności podczas wykonywania czynności związanych z utrzymaniem przez osoby pozbawione wolności higieny osobistej nie został jeszcze zakończony. Dodatkowo rozwiązanie techniczne, występujące w wielu jednostkach penitencjarnych, polegające na umieszczeniu jedynej umywalki nieosłoniętej od reszty celi poza kącikiem sanitarnym, nie pozwala na zrealizowanie w pełni tych zamierzeń. Rzecznik zwrócił się<sup>102</sup> do Zastępcy Dyrektora Generalnego SW z prośbą o przekazanie informacji o zakresie zrealizowanych prac remontowych w 2020 r. oraz planowanych inwestycjach w 2021 roku.

W odpowiedzi poinformowano<sup>103</sup>, że Służba Więzienna, podobnie jak w latach poprzednich, realizuje przedsięwzięcia zmierzające do pełnej zabudowy kącików sanitarnych w celach mieszkalnych wieloosobowych. Według informacji pozyskanych z okręgowych inspektoratów Służby Więziennej pozostało 214 kącików sanitarnych, które nie posiadają pełnej zabudowy. W zakresie modernizacji więziennych łazni w 2020 r. wykonano wydzielenie stanowisk w 6 łazniach, natomiast w 2021 r. zaplanowano wykonanie takich prac w 13 łazniach więziennych. Jednostki penitencjarne sukcesywnie likwidują także cele o pojemności powyżej dziesięciu miejsc zakwaterowania. W 2021 r. zaplanowano zmniejszenie pojemności w 5 takich celach. Zastępca

---

<sup>102</sup> IX.517.1494.2015 z 10 marca 2021 r.

<sup>103</sup> Pismo z 8 kwietnia 2021 r.



Dyrektora Generalnego SW wyjaśnił także, że trudności organizacyjne w sytuacji trwającej pandemii COVID-19 utrudniają szerszy zakres działań w tym zakresie.

#### 8. Zakaz pozostawiania skazanych samych w celach

Do Rzecznika kierowane były skargi na sposób realizacji zakazu pozostawiania osadzonego samotnie w celi mieszkalnej w sytuacji, gdy współosadzeni wychodzą do pracy, na spacer, są konwojowani na czynności procesowe bądź na konsultacje lekarskie do pozawięziennych podmiotów leczniczych, a także podczas krótszej nieobecności – wyjścia do telefonu, ambulatorium, na rozmowę z wychowawcą lub psychologiem. Osadzeni żalą się, że na czas nieobecności współosadzonych są przemieszczani do innej celi mieszkalnej bądź też w zajmowanej przez nich celi umieszczani są osadzeni z innych cel. Rozwiązaniem stosowanym przez administracje jednostek penitencjarnych jest także przemieszczenie osadzonego do świetlicy, do odrębnego pomieszczenia, a nawet pozostawienie go na korytarzu. Opisaną praktykę osadzeni odbierają jako dodatkową uciążliwość. Wymóg częstego opuszczania „swojego miejsca” wpływa na pogorszenie kondycji psychicznej osadzonego. Przebywając w innej celi, są oni pozbawieni dostępu do swoich rzeczy, mają gorsze warunki do nauki czy odpoczynku. Konieczność przebywania w celi zgodnie z zakwaterowaniem, ale w towarzystwie osadzonego, który został doprowadzony do celi, może również powodować sytuacje konfliktowe. Rzecznik nie kwestionuje zasady, że osadzeni należący do grup wskazanych w Instrukcji nr 10/20 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 5 listopada 2020 r. w sprawie zapobiegania samobójstwom osób pozbawionych wolności, nie mogą pozostawać samotnie w celi. Osoby te powinny być jednak kwaterowane w celach większych niż dwuosobowe, a jeżeli brak jest takiej możliwości bądź istnieje konieczność opuszczenia celi, należy umieszczać je w

pomieszczeniach, takich jak świetlica, biblioteka, czytelnia, a jedynie w ostateczności w innej celi, z innymi osadzonymi. Nie do zaakceptowania jest natomiast praktyka pozostawiania osadzonego na korytarzu, stosowana zazwyczaj podczas krótszej nieobecności współosadzonego, ale w niektórych przypadkach nawet ponad godzinę, na przykład w czasie realizacji przez współosadzonego spaceru. Korytarz oddziału mieszkalnego nie powinien pełnić funkcji „poczekalni” dla osadzonych. Pojawiają się również wątpliwości, czy opisana praktyka nie utrudnia wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziale i czy nie wpływa negatywnie na zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>104</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o zajęcie stanowiska oraz podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie opisanej praktyki prowadzącej do poniżającego i niehumanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności.

Dyrektor zapewnił<sup>105</sup>, że zdarzenia w postaci samobójstwa osadzonych i ich okoliczności zawsze poddawane są przez kierownictwo Służby Więziennej dokładnej analizie, gdyż dotyczą życia. Prowadzony monitoring zjawiska autoagresji wśród osób pozbawionych wolności wskazuje, że spośród osadzonych, którzy dokonali samobójstw, coraz większy odsetek stanowią ci, u których nie zaobserwowano sygnałów świadczących o wysokim ryzyku, a w konsekwencji nie założono im Kart Osadzonych Zagrożonych Samobójstwem. Z tego powodu kierownictwo CZSW podczas odpraw służbowych wielokrotnie podnosiło kwestię potrzeby zwracania uwagi na ogół populacji osadzonych oraz eliminowania potencjalnie niebezpiecznych sytuacji (np. pozostawianie samotnie w celi), które mogą sprzyjać decyzji o targnięciu się na własne życie.

---

<sup>104</sup> IX.517.141.2021 z 21 czerwca 2021 r.

<sup>105</sup> Pismo z 22 listopada 2021 r.

W przypadku konieczności tymczasowego przemieszczenia osadzonego, by ten nie pozostawał sam w celi (np. na czas nieobecności innego współosadzonego), jednostki stosują różne strategie dostosowane do aktualnych możliwości architektonicznych, kadrowych i organizacyjnych. Co do zasady w tym czasie realizowane są rozmowy osadzonego z wychowawcą i psychologiem, umożliwia się korzystanie z biblioteki czy udział w zajęciach świetlicowych. Podczas odpraw służbowych Dyrektor Generalny SW wielokrotnie zwracał także uwagę na konieczność prawidłowego rozmieszczania osadzonych.

#### 9. Zasady poddawania osób pozbawionych wolności badaniom na obecność środków odurzających lub substancji psychotropowych

Wciąż aktualna jest problematyka badań osób pozbawionych wolności na obecność w ich organizmie środków odurzających lub substancji psychotropowych. W wystąpieniu z 2019 r. Rzecznik postulował zmianę sposobu weryfikacji wyniku badania nieinwazyjnego. Obecnie do badania metodą nieinwazyjną, za pomocą testerów, pobierana jest od skazanego próbka moczu, natomiast do weryfikacji wyniku tego badania za pomocą badania laboratoryjnego konieczne jest pobranie próbki krwi. Zdaniem ekspertów, optymalnym rozwiązaniem byłoby przekazywanie do badania laboratoryjnego próbki moczu, a więc materiału biologicznego tego samego rodzaju, z jakiego korzysta się przy wykonywaniu pierwszego testu.

Proponowane rozwiązanie spotkało się z pozytywną oceną ze strony Służby Więziennej, która podkreśliła jego zalety, takie jak m.in. łatwiejsze uzyskanie materiału do badania, przyspieszenie procesu weryfikacji próbek, a także niższe koszty badania. W wystąpieniu Rzecznik zasygnalizował ponadto, że w nowelizowanych przepisach należałoby uwzględnić także zagadnienia związane z wykrywaniem nowych substancji psychoaktywnych (dopalaczy). W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wskazał wówczas, że propozycje

Rzecznika będą wzięte pod uwagę w toku prac nad nowelizacją przepisów. Do Biura RPO nadal jednak zwracali się skazani, wskazując na trudności w realizacji prawa do zweryfikowania wyniku badania na obecność w organizmie środków odurzających lub substancji psychotropowych. Wiele skarg dotyczących tej problematyki Rzecznik uznał za zasadne. Projekt zmiany ustawy w tym zakresie dotyczący nieletnich budzi wątpliwości, zakłada bowiem procedurę badań na obecność środków odurzających lub substancji psychotropowych analogiczną do obowiązującej w zakładach karnych, mimo iż Rzecznik przedstawił, jakie praktyczne problemy i nieprawidłowości są z tym związane. Pożądane byłoby, aby ustawodawca skorzystał z rozwiązań, popartych wiedzą ekspertów, co pozwoliłoby na uniknięcie w placówkach dla nieletnich problemów, które powtarzają się w jednostkach penitencjarnych. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>106</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, czy opracowany został już projekt zmian przepisów dotyczących poddawania osób pozbawionych wolności, przebywających w jednostkach penitencjarnych, badaniom na obecność środków odurzających lub substancji psychotropowych, ewentualnie na jakim etapie znajdują się obecnie prace legislacyjne w omawianym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>107</sup> Rzecznika, że zagadnienia związane z badaniem w celu ustalenia w organizmie skazanego obecności alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowej, w tym opinia Instytutu Ekspertyz Sądowych były przedmiotem analizy w związku z pracami legislacyjnymi nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw, wpisanym do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. W ramach projektowanych

---

<sup>106</sup> IX.517.61.2016 z 3 października 2021 r.

<sup>107</sup> Pismo z 29 października 2021 r.

rozwiązań przewiduje się m.in. objęcie badaniem w celu ustalenia w organizmie skazanego obecności alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, a także zakłada się wprowadzenie w akcie wykonawczym metody weryfikacji wyników badań przeprowadzonych przy użyciu metod nielaboratoryjnych za pomocą badania laboratoryjnego próbek moczu.

#### 10. Problemy z korzystaniem przez osoby pozbawione wolności z samoinkasujących aparatów telefonicznych

Problematyka korzystania przez osoby pozbawione wolności z samoinkasujących aparatów telefonicznych była częstym przedmiotem wniosków wpływających do Rzecznika.

Wyniki postępowań wyjaśniających, prowadzonych w tych sprawach, dowodzą, że dyrektorzy jednostek penitencjarnych w różny sposób interpretują § 24 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania kary pozbawienia wolności<sup>108</sup> oraz § 28 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania<sup>109</sup>. Przepisy te stanowią, że co do zasady skazany/tymczasowo aresztowany może skorzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego jeden raz w ciągu dnia. Czas korzystania z aparatu telefonicznego, z wyłączeniem rozmów z podmiotami, o których mowa w art. 8 § 3 k.k.w. (w przypadku skazanych) oraz art. 215 § 1 k.k.w. (w przypadku tymczasowo aresztowanych), jednorazowo nie może natomiast przekraczać 5 minut. Prawodawca wskazał również, że w uzasadnionych przypadkach dyrektor może zezwolić na przeprowadzenie dodatkowej rozmowy. Ta dyrektywa jest

---

<sup>108</sup> Rozporządzenie z 21 grudnia 2016 r.

<sup>109</sup> Rozporządzenie z 22 grudnia 2016 r.

podstawą do oceny przez dyrektorów jednostek penitencjarnych, że osadzony, korzystając z aparatu telefonicznego, może wykonać jedynie jedną próbę połączenia oraz przeprowadzić jedną rozmowę. Mając na uwadze cele kary pozbawienia wolności oraz prawo osób pozbawionych wolności do życia prywatnego i rodzinnego, Rzecznik podniósł znaczenie wykładni celowościowej omawianych przepisów. Korzystanie z aparatu telefonicznego służy przede wszystkim zapewnieniu możliwości utrzymania kontaktu ze światem zewnętrznym, samodzielnego załatwiania spraw urzędowych. Z punktu widzenia organizacji pracy Służby Więziennej nie ma znaczenia, czy osadzony będzie prowadził przez 5 minut jedną rozmowę, np. z osobą bliską, czy wykona kilka połączeń telefonicznych i w tym czasie przeprowadzi rozmowę z członkiem rodziny oraz załatwi sprawę w urzędzie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>110</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o podjęcie działań mających na celu zagwarantowanie osobom pozbawionym wolności możliwości wykorzystania całego limitu czasu podczas korzystania z aparatu telefonicznego i przeprowadzenia w tym czasie więcej niż jednej rozmowy telefonicznej.

## 11. Wysokość stawek żywieniowych dla osadzonych

Kwestia warunków bytowych, w jakich przebywają osoby pozbawione wolności, od lat pozostaje w stałym zainteresowaniu Rzecznika. Przedmiotem skarg więźniów były m.in. jakość oraz ilość wydawanych im posiłków oraz niedostosowanie wyżywienia do diet przyznanych im ze względów religijnych bądź światopoglądowych.

Rzecznik zwrócił uwagę, że od 2016 r. obniżona została wysokość stawki żywieniowej dla osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych. Obowiązuje ona do dnia dzisiejszego, jednak obecnie występuje znaczne

---

<sup>110</sup> IX.517.2699.2020 z 2 listopada 2021 r.

przyspieszenie wzrostu cen artykułów żywnościowych. Konsekwencją tej sytuacji jest poważny spadek siły nabywczej środków przeznaczanych na zakup artykułów żywnościowych na potrzeby wyżywienia osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Szczególnie utrudnione jest przygotowanie – za obowiązującą stawkę – diety uwzględniającej wymogi religijne i kulturowe. Należy przy tym zauważyć, iż nie wszystkie osoby pozbawione wolności otrzymują wsparcie od ich rodzin, a znaczna liczba więźniów nie jest zatrudniona odpłatnie i nie posiada środków finansowych do dyspozycji. Oznacza to, że korzysta zatem wyłącznie z wyżywienia otrzymywanego od administracji więziennej. W tej sytuacji istnieje konieczność zwiększenia dziennej stawki żywnościowej, by zapewnić osobom pozbawionym wolności wyżywienie odpowiednie ze względu na zachowanie zdrowia. Stąd też Rzecznik zwrócił się<sup>111</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań w celu dostosowania minimalnego dziennego kosztu wyżywienia osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych do aktualnego poziomu cen produktów spożywczych.

Minister wyjaśnił<sup>112</sup>, że obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie wyżywienia osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych<sup>113</sup> określa w § 5 ust. 1 minimalne stawki dziennych kosztów posiłków i napojów. Pozostałe koszty przygotowania posiłku, tj. koszty energii, wody czy wynagrodzenia za pracę nie są określone lub ograniczone żadnymi regulacjami. Zmiana przepisów z 2016 r. w sprawie wyżywienia osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych wprowadziła gwarancję minimalnych kosztów posiłków i oznacza, że niedopuszczalne jest żywienie osób osadzonych według stawek niższych od

---

<sup>111</sup> IX.517.2016.2021 z 15 listopada 2021 r.

<sup>112</sup> Pismo z 24 listopada 2021 r.

<sup>113</sup> Rozporządzenie z 19 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 302).

ustalonych w ww. rozporządzeniu. Przy takim brzmieniu przepisu nie ma przeszkód, aby w sytuacji wzrostu cen żywności zwiększyć stawkę dziennych kosztów posiłków i dostosować do sytuacji panującej na rynku. Dlatego, w opinii resortu sprawiedliwości, nie ma konieczności podejmowania działań w zakresie dostosowywania minimalnego dziennego kosztu wyżywienia osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych do aktualnego poziomu cen produktów spożywczych.

## 12. Pomoc społeczna świadczona osobom opuszczającym zakłady karne

Rzecznik skierował<sup>114</sup> wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie działań podjętych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w celu realizacji wniosków pokontrolnych przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli po kontroli dot. „Pomocy społecznej świadczonej osobom opuszczającym zakłady karne”.

Wniosek NIK dotyczył określenia, w odpowiednim rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, wzoru świadectwa zwolnienia z jednostek penitencjarnych wraz ze wskazaniem, jakie dane obligatoryjnie powinny być tam ujmowane, tj. pełne i rzetelne informacje o sytuacji osób opuszczających te jednostki oraz działaniach (kursach, szkoleniach, terapiach), jakie dana osoba zrealizowała w czasie uwięzienia, a także o ewentualnych potrzebach zgłoszonych przez te osoby.

Z otrzymanej odpowiedzi<sup>115</sup> wynika, że w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęte zostały działania legislacyjne w zakresie modyfikacji wydruku świadectwa zwolnienia, w sposób pozwalający na wydawane zaświadczenia o udzielonej pomocy postpenitencjarnej, jako załącznika do świadectwa zwolnienia (analogicznie jak w przypadku zaświadczenia o zatrudnieniu). W

---

<sup>114</sup> IX.517.2715.2019 z 27 października 2020 r.

<sup>115</sup> Pismo z 15 listopada 2021 r.



dniu 1 września 2020 r. weszło w życie zarządzenie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Nr 63 z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie wzorów i dokumentów ewidencyjnych. Zgodnie z treścią zarządzenia, załącznik do świadectwa zwolnienia zawiera wszystkie informacje o udzielonej pomocy postpenitencjarnej w trakcie odbywania kary.

Odnosząc się do drugiego wniosku NIK, dotyczącego rozważenia wprowadzenia, finansowanego z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, specjalnego programu, adresowanego do byłych więźniów poszukujących pracy, uzupełniającego pomoc świadczoną osobom mającym trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładów karnych, którego celem byłoby wsparcie w pozyskaniu zatrudnienia, poinformowano, że Minister Sprawiedliwości jako Dysponent Funduszu Sprawiedliwości przeprowadził kompleksową analizę w tym zakresie, w wyniku której stwierdzono, że wskazane zalecenie jest realizowane w całości w systemie ciągłym.

### 13. Nowelizacja ustawy – Kodeks karny wykonawczy

Rzecznik przedstawił<sup>116</sup> Ministrowi Sprawiedliwości uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw. Pozytywnie należy ocenić, m.in. usankcjonowanie możliwości zdalnego procedowania sądu w postępowaniu wykonawczym w sprawach dotyczących osób pozbawionych wolności, rozszerzenie stosowania nieizolacyjnego systemu wykonywania kary pozbawienia wolności. Nowelizowane przepisy w sposób konstruktywny zmieniają także sytuację osób, co do których administracja więzienna zdecydowała o konieczności objęcia ich szczególną ochroną w warunkach zwiększonej izolacji i zabezpieczenia. Wartościową propozycją jest także wprowadzenie przepisu, który umożliwi skazanym

---

<sup>116</sup> IX.022.1.2021 z 24 listopada 2021 r.

niesienie pomocy społeczeństwu w usuwaniu skutków sytuacji kryzysowych oraz klęsk żywiołowych, bez konieczności kierowania ich do pracy i spełniania wymogów administracyjnych związanych z wykonywaniem pracy.

RPO zgłosił jednak krytyczne również uwagi do tego projektu. Uczynił to w czterech zasadniczych kwestiach: realizacji prawa osób pozbawionych wolności do składania wniosków, skarg i prośb do organów wykonujących orzeczenie, zapewnienia skazanym i tymczasowo aresztowanym prawa do obrony, realizacji prawa osób pozbawionych wolności do utrzymywania kontaktu ze światem zewnętrznym (zarówno korespondencyjnie, jak i poprzez rozmowy telefoniczne i widzenia) oraz przeprowadzania kontroli osób skazanych i tymczasowo aresztowanych przebywających w jednostkach penitencjarnych, a także osób umieszczonych w zakładach psychiatrycznych w ramach środka zabezpieczającego.

Ponadto RPO przedstawił propozycję zmian w zakresie innych aspektów wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie psychiatrycznym. Wskazał też na zagadnienia, które nie zostały ujęte w projekcie, np. zarówno aktualnie obowiązujące przepisy k.k.w., jak i projektowane zmiany, w dalszym ciągu nie regulują praw osób internowanych w zakładach psychiatrycznych. Brak szczegółowych uregulowań powoduje, że dyrektorzy zakładów psychiatrycznych, w których wykonywane są środki zabezpieczające, w dalszym ciągu określają zasady życia osób internowanych w zakładach psychiatrycznych w regulaminach wewnętrznych. Niezbędne jest zatem uregulowanie w przepisach k.k.w. praw i obowiązków osób, wobec których stosowany jest środek zabezpieczający w postaci pobytu w zakładzie psychiatrycznym bądź stworzenie podstaw prawnych do ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Rzecznik w swojej opinii odniósł się również

do metrażu celi mieszkalnej w zakładzie karnym i areszcie śledczym. Projekt nowelizacji powtarza obowiązujący obecnie standard 3 m<sup>2</sup>, przypadający na jednego osadzonego. Nie został on zwiększony, pomimo wieloletnich rekomendacji nie tylko ze strony KMPT, ale również organów międzynarodowych. Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) wielokrotnie wzywał polskie władze do podwyższenia minimalnego standardu powierzchni mieszkalnej na osadzonego do minimum 4 m<sup>2</sup> w celach wieloosobowych (z pominięciem powierzchni przeznaczonej na sanitariaty) oraz 6 m<sup>2</sup> w celach jednoosobowych. Bezpośrednie zalecenie do polskich władz skierował również w tym zakresie Komitet przeciw Torturom. Warto zatem raz jeszcze podkreślić, że niezapewnienie minimalnego metrażu 4 m<sup>2</sup> w celi mieszkalnej, znacznie zwiększa ryzyko naruszenia zakazu tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.

#### 14. Nowelizacja ustawy z 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

Rzecznik śledzi wszelkie działania legislacyjne zmierzające do kompleksowej nowelizacji ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. W trakcie posiedzenia senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Komisja zobowiązała Biuro Legislacyjne Senatu RP do przygotowania inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ww. ustawy. Rzecznik zwrócił się do Przewodniczącego Komisji o przedstawienie szczegółowych informacji: na jakim etapie znajdują się obecnie prace legislatorów Senatu RP; czy wyznaczono już termin posiedzenia Komisji, na którym projekt zmian zostanie poddany analizie; czy Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Zdrowia

zareagowały na oczekiwania Senatu RP i przedstawiły propozycje zmian legislacyjnych?

Senat nie podjął inicjatywy legislacyjnej w ww. zakresie. Do Sejmu został natomiast skierowany poselski projekt<sup>117</sup> nowelizacji ustawy, którego celem było stworzenie podstaw prawnych do użyczenia na rzecz Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym nieruchomości Służby Więziennej. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu, ma to umożliwić zapewnienie przyjęć osób stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób do Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie, do czasu zakończenia planowanej rozbudowy jego infrastruktury, jak również zapewnienia kadr do jej obsługi poprzez czasowe oddelegowanie do pracy w nowym budynku KOZZD funkcjonariuszy Służby Więziennej. Rzecznik przedstawił swoje uwagi na etapie prac legislacyjnych w Senacie. Nowelizacja ustawy została jednak uchwalona w wersji pierwotnej, bez uwzględnienia tych uwag. W oparciu o tę nowelizację, nowy budynek KOZZD nr 2 został otwarty w miejscu Zakładu Karnego w Czersku pod koniec stycznia 2022 r.

Rzecznik otrzymał także informację z Ministerstwa Sprawiedliwości, że w resorcie toczą się prace nad kompleksowym znowelizowaniem ustawy z 22 listopada 2013 r., o co Rzecznik zabiega od kilku lat. Podstawowym celem tego projektu jest m.in. rozbudowanie ustawowych regulacji odnoszących się do spraw mających wpływ na pobyt osób umieszczonych w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie, tak aby wszelkie rozstrzygnięcia o sytuacji tych osób znajdowały podstawy w akcie ustawowym. Za konieczne uznano podjęcie działań w celu unormowania praw i obowiązków osób umieszczonych w Ośrodku w przepisach rangi ustawowej.

---

<sup>117</sup> Druk sejmowy nr 1071.

Projekt nowelizacji ustawy dotyczącej KOZZD nie trafił jednak dotąd do etapu konsultacji, zatem Rzecznik nie zna szczegółowych rozwiązań, jakie on przewiduje.

### 15. Otwarcie filii Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym

Z dniem 20 czerwca 2021 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób.

Znowelizowane przepisy umożliwiły użyczenie na czas określony przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej na rzecz KOZZD w Gostyninie nieruchomości zabudowanej, w celu umożliwienia przyjęcia większej liczby osób stwarzających zagrożenie oraz delegowanie do Ośrodka funkcjonariuszy Służby Więziennej. Z informacji uzyskanych od Dyrektora KOZZD wynika, że użyczoną przez Służbę Więzienną nieruchomością jest Oddział Zewnętrzny w Czersku podległy Zakładowi Karnemu w Koronowie i aktualnie trwają w nim prace dostosowujące ten obiekt do potrzeb KOZZD nr 2. W związku z tym, że temat ten jest istotny wobec systematycznie wzrastającej liczby pacjentów izolowanych od społeczeństwa w Ośrodku w Gostyninie, Rzecznik zwrócił się<sup>118</sup> do Ministra Zdrowia o wskazanie, w jaki sposób będą wdrażane nowe przepisy.

Z otrzymanej odpowiedzi<sup>119</sup> wynika, że trwają prace końcowe związane z adaptacją Oddziału Zewnętrznego w Czersku Zakładu Karnego w Koronowie i dostosowaniem go do potrzeb KOZZD. Tym samym przyjęcie pacjentów do ww. oddziału możliwe będzie po zakończeniu prac adaptacyjnych. W pierwszej kolejności przenoszeni będą pacjenci z Ośrodka, którzy nie

---

<sup>118</sup> IX.517.1397.2021 z 13 grudnia 2021 r.

<sup>119</sup> Pismo z 29 grudnia 2021 r.

przejawiają istotnych schorzeń somatycznych i nie stwarzają poważnych problemów w zakresie swojego zachowania. Trwa również końcowy etap rekrutacji personelu, który zatrudniony będzie w oddziale. Wśród nich znajdują się pielęgniarki, psycholodzy, psycholodzy-seksuolodzy, pracownicy resocjalizacji, terapeuci zajęciowi, pracownik socjalny. Do czasu pozyskania pełnej obsady pracowników ochrony, oddelegowani do pełnienia zadań służby ochrony zostaną funkcjonariusze Służby Więziennej, po odbytym przez nich szkoleniu w Ośrodku w Gostyninie. W pierwszym okresie wdrażania się nowych pracowników w ich obowiązki zawodowe będą oni wspierani i nadzorowani przez obecny personel Ośrodka w Gostyninie. Właściwym sądem dla osób, które będą przebywać w oddziale w Czersku, będzie Sąd Okręgowy w Płocku, gdyż wszyscy pacjenci, którzy trafią do niniejszego oddziału będą przeniesieni z Ośrodka macierzystego w Gostyninie, tak więc będą znajdować się pod jurysdykcją Sądu Okręgowego w Płocku.

#### 16. Pozostałe zagadnienia związane z funkcjonowaniem KOZZD oraz stosowaniem ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

Zagadnienie izolacji postpenalnej w Polsce, jak również problemy związane z pobytem w Ośrodku w Gostyninie, są przedmiotem zainteresowania Rzecznika od wielu lat. Do Biura RPO systematycznie wpływają skargi od pacjentów KOZZD.

W styczniu 2021 r. doszło do pierwszego przypadku odmowy przyjęcia osoby skierowanej do KOZZD prawomocnym postanowieniem sądu. Rzecznik podjął tę sprawę do wyjaśnienia<sup>120</sup>, zwracając się zarówno do Dyrektora KOZZD<sup>121</sup>,

---

<sup>120</sup> IX.517.1702.2017.

<sup>121</sup> Pismo z 27 stycznia 2021 r.

jak i Ministra Zdrowia<sup>122</sup>, któremu Ośrodek podlega. W odpowiedzi resort zdrowia poinformował<sup>123</sup>, że we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości trwają prace nad wypracowaniem tymczasowych rozwiązań wobec dalszego przepełnienia w Ośrodku, tj. w przedmiocie rozpoczęcia budowy nowej siedziby Ośrodka w Gostyninie (środki finansowe na ten cel na 2021 rok zostały zabezpieczone w budżecie państwa) oraz możliwości ewentualnej dodatkowej adaptacji innego podmiotu jako tymczasowej siedziby do momentu utworzenia nowej siedziby.

Jednocześnie w związku z prowadzonym przez pacjentów KOZZD protestem głodowym ww. korespondencja Rzecznika z Ministerstwem Zdrowia dotyczyła także tego tematu. Wśród postulatów znajdowały się zarówno kwestie generalne, odnoszące się do rozwiązań systemowych dotyczących izolacji postpenalnej w Polsce, jak i te związane z warunkami bytowymi i codziennym funkcjonowaniem pacjentów w Ośrodku. Ministerstwo Zdrowia poinformowało, że protest głodowy został zawieszony, a w rozwiązanie sytuacji kryzysowej w KOZZD był zaangażowany Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

Wobec problemu ogromnego przeludnienia, w lutym 2021 r. dwóch pacjentów KOZZD zostało przetransportowanych do zakładu psychiatrycznego o maksymalnym poziomie zabezpieczenia w Starogardzie Gdańskim. Stało się to możliwe w związku ze zmianą zarządzenia w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym. Po wprowadzonej zmianie KOZZD może posiadać oddziały zamiejscowe na obszarze swojego działania. Rzecznik podjął tę sprawę z urzędu<sup>124</sup>, jako nierozłącznie związaną z problemami systemowymi

---

<sup>122</sup> Pismo z 2 lutego 2021 r.

<sup>123</sup> Pismo z 19 lutego 2021 r., l.dz. ZPP.054.64.2021.DJZ.

<sup>124</sup> IX.517.464.2021.

dotyczącymi Ośrodka w Gostyninie. W rezultacie korespondencji prowadzonej z Sądem Okręgowym w Płocku, sędzia wizytator przeprowadziła wizytację w zakładzie psychiatrycznym w Starogardzie Gdańskim, weryfikując stan poszanowania praw pacjentów KOZZD w tej placówce. Dwaj pacjenci zostali wytransportowani z niej dopiero na początku 2022 r. do Czerska, a zatem do budynku nr 2 Krajowego Ośrodka.

Rzecznik zajmował się<sup>125</sup> także problemem dotyczącym braku podmiotów leczniczych, zapewniających postępowanie terapeutyczne w warunkach ambulatoryjnych dla osób z zaburzeniami preferencji seksualnych. Ponieważ Rzecznik był informowany, że Ministerstwo Zdrowia wystąpiło do konsultantów wojewódzkich w dziedzinie seksuologii z prośbą o przedstawienie informacji, czy na obszarze województw istnieje potencjał podmiotów do realizacji powyższego zakresu świadczeń, stąd też zwrócił się ponownie do Ministra Zdrowia<sup>126</sup> o przedstawienie tych danych i poinformowanie, czy od ostatniej korespondencji w tej sprawie zwiększyła się liczba podmiotów, które realizują w ramach kontraktu z NFZ ww. świadczenia. W odpowiedzi wskazano<sup>127</sup>, że liczba podmiotów, które oferują świadczenia w zakresie terapii zaburzeń preferencji seksualnych nie zwiększyła się i jest wciąż ograniczona. Brak jest bowiem potencjału do prowadzenia tego typu świadczeń. Powodem takiego stanu rzeczy jest m.in. aktualny model szkoleniowy, który nie uwzględnia nabywania wystarczających kompetencji w leczeniu preferencji seksualnych, jak również trudność we współpracy z pacjentem, wynikająca ze specyfiki zaburzeń, w tym braku motywacji do leczenia. Jednocześnie wskazano, że Narodowy Fundusz Zdrowia wystąpił do marszałków z prośbą o informacje, w jaki sposób samorząd województwa

---

<sup>125</sup> IX.517.1864.2018.

<sup>126</sup> Pismo z 12 stycznia 2021 r.

<sup>127</sup> Pismo z 21 stycznia 2021 r.



zwiększy na terenie województwa liczbę podmiotów leczniczych realizujących program, z którymi Fundusz będzie mógł podpisać umowę. Z odpowiedzi otrzymanej w tej sprawie od Konsultanta Krajowego w dziedzinie seksuologii wynika<sup>128</sup> z kolei, że w programie specjalizacji lekarzy w dziedzinie seksuologii został wprowadzony nowy kurs teoretyczny oraz staż praktyczny w akredytowanym ośrodku leczenia ambulatoryjnego sprawców.

Znowelizowany program specjalizacji czeka na zatwierdzenie przez Ministra Zdrowia i został zatwierdzony przez zespół ekspertów ds. opracowywania programów specjalizacji powołanych przez Dyrektora CMKP. Ponadto Konsultant Krajowy przedstawił Ministrowi Zdrowia problem leczenia sprawców przestępstw seksualnych w rocznym sprawozdaniu działalności Konsultanta Krajowego w dziedzinie seksuologii.

Rzecznik monitorował w 2021 r. sytuację w KOZZD także od strony epidemiologicznej. Celem zapobiegania zakażeniom koronawirusem, Dyrektor wprowadził różnego rodzaju restrykcje. Stąd weryfikowano<sup>129</sup> kwestię przywrócenia odwiedzin pacjentów w sytuacji spadku liczby zachorowań oraz wzrostu liczby osób zaszczepionych. Z otrzymanej odpowiedzi wynika, że możliwość odwiedzin pacjentów KOZZD została przywrócona z dniem 15 czerwca 2021 r., z zachowaniem reżimu sanitarnego<sup>130</sup>.

Rzecznik interesował się także kwestią szczepień osób pozbawionych wolności w KOZZD<sup>131</sup>. Z uzyskanej odpowiedzi wynika<sup>132</sup>, że w związku z możliwością organizowania szczepień przeciwko COVID-19 w szpitalach psychiatrycznych przez wyjazdowy zespół, KOZZD wystąpił o wyznaczenie zespołu wyjazdowego, który wykonałby na terenie KOZZD szczepienia

---

<sup>128</sup> Pismo z 19 sierpnia 2021 r.

<sup>129</sup> IX.517.505.2021 z 9 czerwca 2021 r.

<sup>130</sup> Pismo z 15 czerwca 2021 r.

<sup>131</sup> IX.517.1013.2020 z 12 lipca 2021 r.

<sup>132</sup> Pismo z 13 lipca 2021 r.

przeciwko COVID-19. Wobec uzyskania odmownej decyzji w tym zakresie, Krajowy Ośrodek umawia i dowozi pacjentów na szczepienia do podmiotów medycznych.

Rzecznik podjął się także wyjaśnienia problemu finansowania świadczeń medycznych udzielanych pacjentom KOZZD<sup>133</sup>. Opieka medyczna dla osób pozbawionych wolności (a takimi są pacjenci KOZZD) powinna pozostawać na poziomie porównywalnym do poziomu leczenia zapewnianego przez państwo ogółowi ludności, o czym wielokrotnie wypowiadał się w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka. Niezapewnienie przez państwo odpowiedniej opieki medycznej osobom pozbawionym wolności może stanowić naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zaniepokojenie Rzecznika wzbudziła uzyskana informacja<sup>134</sup>, że aktualnie pacjentom KOZZD nie są w ogóle udzielane świadczenia medyczne w placówkach więziennych z powodu częstych odmów przyjmowania pacjentów KOZZD przez więzienną służbę zdrowia. Oznacza to zatem w praktyce nierespektowanie przepisu art. 26 ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, zgodnie z którym świadczenia zdrowotne, których nie można udzielić w Ośrodku, są udzielane pacjentom KOZZD w pierwszej kolejności przez podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności. Sprawa ta jest nadal przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

---

<sup>133</sup> IX.517.754.2021.

<sup>134</sup> Pismo z 23 sierpnia 2021 r.

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

*Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.*

Senat, dzieląc argumenty Rzecznika, uznał, że roczny termin przedawnienia roszczeń o odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie przewidziany w art. 555 k.p.k. jest nieproporcjonalnie krótki. W związku z tym podjął inicjatywę ustawodawczą mającą na celu wydłużenie tego terminu do 3 lat<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Uchwała Senatu z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wniesienia do Sejmu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (druk senacki nr 239).

## 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 ukarania za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.*

### 1. Potrzeba nowelizacji prawa wykroczeń

Rzecznik kontynuował działania dotyczące zakazu żebractwa określonego w prawie wykroczeń (art. 58 § 1 k.w.), gdyż przepis penalizujący żebractwo w praktyce stanowi środek penalny wysoce nieadekwatny do współcześnie występujących zjawisk społecznych, nie tylko niezdolny do skutecznego zapobieżenia zjawisku żebractwa, ale także pozostający w sprzeczności z założeniami, które legły u podstaw nie tylko Konstytucji, ale również Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności pod znakiem zapytania pozostaje nie tylko przydatność penalizacji żebractwa do założonych przez ustawodawcę celów, ale także zasadność i konieczność uregulowania tego zjawiska w prawie karnym *sensu largo*. Poddanie przedmiotowej materii bezpośrednio szeroko pojętemu reżimowi karnemu, które nie zostało poprzedzone chociażby próbą rozwiązania tego problemu społecznego za pomocą innych mechanizmów prawnych, nie wydaje się być zabiegiem koniecznym do osiągnięcia przez ustawodawcę celów tej regulacji. Prawu polskiemu znane są bowiem inne – zdecydowanie mniej ingerujące w prawa i wolności jednostki – środki prawne, za pomocą których prawdopodobnie wydaje się chociażby częściowe (w każdym razie bardziej skuteczne niż obecne) rozwiązanie problemu żebractwa.

Kolejnym problemem pojawiającym się na gruncie art. 58 § 1 k.w. jest zgodność opisu czynu zabronionego ujętego w tym przepisie z konstytucyjną zasadą określoności. Ogólna zasada jasności i określoności prawa, wynikająca

z klauzuli państwa prawnego, znalazła swoje rozwinięcie i konkretyzację w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wprowadza fundamentalną dla prawa karnego zasadę *nullum crimen sine lege*. Zasada ta w aspekcie pewności prawa z kolei ustanawia nakaz tworzenia dostatecznie określonych przepisów z zakresu prawa karnego. Wprowadza ona wymóg projektowania przepisów karnych w sposób możliwie precyzyjny i jednoznaczny. Tymczasem obydwie znamiona wykroczenia z art. 58 § 1 k.w., polegające na „posiadaniu środków egzystencji” oraz „byciu zdolnym do pracy”, których alternatywne wypełnienie jest konieczne dla realizacji opisu komentowanego czynu zabronionego, mają charakter wyjątkowo nieostry, co uniemożliwia precyzyjne i pełne zrekonstruowanie normy prawnokarnej ujętej w art. 58 § 1 k.w. Wreszcie istotne wątpliwości interpretacyjne nasuwa także użyte w analizowanym przepisie znamię czasownikowe „zebrze”. Nie jest wykluczone, iż w określonych przypadkach konotacje zebrania pokrywać się mogą w pewnym zakresie z zachowaniami objętymi postanowieniami ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych.

Kolejny argument przemawiający za koniecznością usunięcia art. 58 k.w. z polskiego systemu prawnego, to anachroniczność tej regulacji.

Fundamentalna zmiana ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej oraz towarzyszące jej przemiany ekonomiczno-społeczne sprawiły, że przepis ten stał się wysoce nieadekwatny do współczesnej rzeczywistości. Treść przepisu nasuwa wiele wątpliwości interpretacyjnych, które sprawiają, że jednoznaczne i pełne ustalenie treści normy zakodowanej w nim jest co najmniej wysoce utrudnione. Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>136</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o analizę tej problematyki oraz rozważenie podjęcia działań

---

<sup>136</sup> II.501.7.2017 z 23 stycznia 2021 r.

legislacyjnych mających na celu usunięcie art. 58 § 1 k.w. z polskiego porządku prawnego.

## 2. Badanie zgodności z Konstytucją przepisu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw

Rzecznik zgłosił<sup>137</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego i wniósł o stwierdzenie, że art. 8 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie nakazuje stosować jej przepisy, co oznacza brak możliwości zastosowania wobec skazanego uchylonego tą ustawą art. 152 k.k.w., jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

RPO wskazał, że art. 32 ust. 1 Konstytucji odnosi się zarówno do stosowania prawa, jak i jego stanowienia (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą) stąd na władzy publicznej spoczywa obowiązek tworzenia takich regulacji prawnych, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych, zaliczanych do tej samej kategorii. Nakaz ten nie został spełniony w kontekście wprowadzenia do polskiego porządku prawnego art. 8 ustawy nowelizującej. Przepis art. 4 § 1 k.k. znajduje zastosowanie do wszelkich norm karnych mających materialnoprawny charakter, niezależnie od tego, w jakiej konkretnej ustawie zostały one zawarte. Artykuł 4 § 1 k.k. powinien być stosowany w postępowaniu wykonawczym, jeśli dochodzi w nim do „orzekania o przestępstwie”, w szczególności co do rozmiarów i form orzeczonej wcześniej w wyroku odpowiedzialności karnej sprawcy i dotyczy to, między innymi, orzekania w kwestii zastępczej kary pozbawienia wolności, czy też zaostżenia rygorów wykonywania kary. W każdym z tych postępowań

---

<sup>137</sup> II.566.5.2021 z 8 grudnia 2021 r., sygn. akt P 14/21.

incydentalnych rozstrzygnięcia kształtują dalsze skutki prawnokarne skazania, w tym takie, które pogarszają sytuację skazanego. Tymczasem art. 8 ustawy nowelizującej wyłącza jego zastosowanie, przewidując stosowanie ustawy surowszej wstecz. W konsekwencji przepis art. 152 § 1 k.k.w. jako wysławiający normę o charakterze materialnoprawnym objęty jest gwarancjami wynikającymi z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji, a zastosowanie ustawy surowszej wstecz w tym wypadku wiąże się z jego naruszeniem. Sprawa oczekuje na rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny.

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

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

### 1. Brak implementacji przez Polskę dyrektyw procesowych

Przepisy prawa polskiego nie odpowiadają wymogom wiążących przepisów dyrektyw Unii Europejskiej regulujących aspekty praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym.

RPO skierował do Komisji Europejskiej pismo wskazujące na niewykonywanie przez Polskę trzech unijnych dyrektyw, tj. 1) dyrektywy w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności<sup>138</sup>; 2) dyrektywy w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania<sup>139</sup>; 3) dyrektywy w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym<sup>140</sup>. Terminy implementacji wszystkich tych dyrektyw już upłynęły. Pomimo tego przepisy polskiego prawa nie odpowiadają wymogom wiążących przepisów regulujących prawa procesowe osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym. Zastrzeżenia budzą przede wszystkim regulacje dotyczące dostępu do obrony (co powinno mieć miejsce przed pierwszym przesłuchaniem), możliwości uzyskania obrońcy z urzędu i zachowania poufności kontaktów obrońcy z podejrzanym. Na przypadki

---

<sup>138</sup> Dyrektywa 2013/48/UE z 22 października 2013 r.

<sup>139</sup> Dyrektywa (UE) 2016/1919 z 26 października 2016 r.

<sup>140</sup> Dyrektywa 2012/13/UE z 22 maja 2012 r.



wadliwej implementacji dyrektyw RPO zwracał wielokrotnie uwagę polskim władzom, zwłaszcza Ministrowi Sprawiedliwości i Prezesowi Rady Ministrów. Rzecznik otrzymywał jednak jedynie zdawkowe odpowiedzi wskazujące, że Minister Sprawiedliwości nie dostrzega podniesionych problemów, zaś dyrektywy zostały zaimplementowane poprawnie. Wobec powyższego, w interesie obywateli polskich i wszystkich osób przebywających na terytorium Polski, Rzecznik zwrócił się<sup>141</sup> do Komisji Europejskiej z oficjalną prośbą o rozważenie skorzystania z uprawnień, którymi dysponuje Komisja, by doprowadzić do zgodności prawa polskiego z przepisami dyrektyw (m.in. wszczęcia procedury naruszeniowej przez KE). Komisja wszczęła już taką procedurę w odniesieniu do dyrektywy w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym.

## 2. Realizacja prawa do obrony w postępowaniu przyspieszonym

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik przypomniał, że prawo do posiadania obrońcy i korzystania z jego pomocy jest jednym z najistotniejszych przejawów prawa do obrony, wynikającego z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Prawo do posiadania i korzystania z pomocy obrońcy nie może być oskarżonemu ograniczone. Istota tego prawa sprowadza się do zapewnienia jednostce profesjonalnej i niezbędnej pomocy w skutecznym realizowaniu przysługujących jej praw tam, gdzie wiedza i umiejętności samego oskarżonego nie są wystarczające. Prawo do posiadania i korzystania z pomocy obrońcy mieści w sobie prawo do powołania obrońcy, jak i prawo do korzystania z jego pomocy, a więc działania obrońcy na rzecz oskarżonego. Tymczasem zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu korzystania z pomocy obrońcy w

---

<sup>141</sup> II.5150.2.2021 z 14 lipca 2021 r.

postępowaniu przyspieszonym<sup>142</sup>, jeżeli podejrzany lub oskarżony nie ma obrońcy, organ prowadzący postępowanie przygotowawcze, pouczając go o uprawieniu do korzystania z pomocy obrońcy, udostępnia mu listę adwokatów i radców prawnych pełniących dyżury. Lista ta zawiera podstawowe informacje umożliwiające kontakt z adwokatami i radcami prawnymi (imię i nazwisko adwokata lub radcy prawnego; adres do doręczeń; numer telefonu zapewniającego stały kontakt telefoniczny z adwokatem lub radcą prawnym pełniącym dyżur; numer telefaksu lub adres poczty elektronicznej; wskazanie okresu, w którym adwokat lub radca prawny pełni dyżur).

W tym kontekście Rzecznik wskazał, że dość poważnego ograniczenia doznaje prawo do obrony i korzystania z pomocy obrońcy w trybie przyspieszonym, skoro oskarżony z uwagi na konieczność szybkiego rozpoznania sprawy ma ograniczoną możliwość nie tylko wyboru osoby obrońcy, ale także przygotowania obrony. Oskarżonemu w postępowaniu przyspieszonym zostało przyznane prawo do wyboru obrońcy jedynie spośród adwokatów pełniących dyżur. Sytuację taką trudno uznać za dokonanie swobodnego wyboru, o jaki chodzi w normach konstytucyjnych i konwencyjnych. Dlatego przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie budzi wątpliwości co do jego konstytucyjności. Rzecznik zarekomendował zatem zmianę rozporządzenia poprzez wskazanie możliwości pouczenia podejrzanego o możliwości ustanowienia obrońcy z wyboru także spoza przedstawionej listy. Nierozwiązanym problemem pozostaje wciąż także kwestia zapewnienia odpowiedniego czasu na przygotowanie obrony. Konieczne jest wprowadzenie wyraźnej normy prawnej, która zakazywałaby prowadzenia przesłuchania lub innych czynności dowodowych przed faktycznym

---

<sup>142</sup> Rozporządzenie z 23 czerwca 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 920.

umożliwieniem podejrzanemu kontaktu i konsultacji z obrońcą. W przypadku osoby zatrzymanej, która nie ma obrońcy z wyboru, te czynności dowodowe powinny być wstrzymane do czasu rozpoznania jej wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu. Sam fakt prowadzenia postępowania w trybie przyspieszonym nie stanowi wystarczającego uzasadnienia, aby odstąpić od ww. standardów prawa do obrony. Przeciwnie, na ustawodawcy, który zdecydował się na wprowadzenie takiego postępowania szczególnego, ciąży tym szczególny obowiązek takiego uregulowania ram tego postępowania, aby prawa podejrzanego były zagwarantowane. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>143</sup> do Ministra Sprawiedliwości o odniesienie się do powyższych uwag oraz o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

### 3. Brak możliwości przedłużenia terminu na wniesienie apelacji w postępowaniu karnym

Rzecznik podejmował także problematykę braku możliwości przedłużenia terminu na wniesienie apelacji w postępowaniu karnym w sprawach szczególnie skomplikowanych, w których uzasadnienie wyroku jest obszerne. Termin do wniesienia apelacji, zgodnie z art. 445 § 1 k.p.k., w każdym wypadku wynosi 14 dni i biegnie dla każdego uprawnionego od daty doręczenia mu wyroku z uzasadnieniem. Ustawodawca nie przewidział żadnej możliwości przedłużenia tego terminu. Tymczasem w niektórych przypadkach, zwłaszcza w sprawach charakteryzujących się złożonym stanem faktycznym i skomplikowanym materiałem dowodowym, czy wieloosobowych, uzasadnienie wyroku może być bardzo obszerne, a jego przygotowanie niejednokrotnie trwa dłużej niż czternaście dni. Art. 423 § 1 k.p.k. wprost wskazuje, że termin na sporządzenie uzasadnienia jest niewiążący, bowiem prezes sądu może przedłużyć go na dowolny termin oznaczony. W przypadku

---

<sup>143</sup> II.5150.1.2021 z 25 sierpnia 2021 r.

niemożności dochowania także tego terminu, nic nie stoi na przeszkodzie jego dalszemu przedłużeniu. Co więcej, przekroczenie tego terminu przez sąd nie rodzi żadnych skutków procesowych. W tym kontekście jednak nie zwraca się właściwej uwagi na problem w postaci niedostatecznie długiego czasu przysługującego obronie na sporządzenie apelacji. W orzecznictwie oraz w doktrynie zauważono możliwość uzupełnienia apelacji już po ustawowym terminie na jej wniesienie, ale tylko w zakresie argumentacji, a ponadto bez mocy wiążącej sąd odwoławczy. Skarżący nie może natomiast w sposób skuteczny rozszerzyć granic zaskarżenia ani podnieść nowych zarzutów po upływie terminu zawitego na wniesienie apelacji. Dochowanie tego terminu poprzez wniesienie środka zaskarżenia, obejmującego wszystkie zarzuty możliwe do postawienia w danej sprawie, może być znacznie utrudnione w przypadku, gdy uzasadnienie wyroku jest długie i złożone. Brak możliwości przedłużenia terminu na złożenie apelacji w sprawach szczególnie skomplikowanych i obszernych wywoływać może zaś wątpliwości dotyczące właściwego przestrzegania konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do obrony. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>144</sup> do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych, które stanowiłyby rozwiązanie przedstawionej w niniejszym wystąpieniu problematyki, a także o poinformowanie o decyzjach, jakie podejmie Komisja w tej kwestii.

#### 4. Prawo do obrony osób przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych

Rzecznik w swoich wystąpieniach wielokrotnie podnosił kwestie związane z zapewnieniem właściwej realizacji prawa do obrony osobom pozbawionym

---

<sup>144</sup> II.5150.7.2015 z 14 września 2021 r.

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 telefonicznego. Dlatego też Rzecznik skierował<sup>145</sup> do Ministra Sprawiedliwości wnioski o podjęcie stosownych działań, które doprowadzą do wyeliminowania przypadków niezgodnego z prawem postępowania w omawianym zakresie podległych organów prokuratury i więziennictwa.

W odpowiedzi stwierdzono<sup>146</sup>, że przy fundamentalnym znaczeniu prawa do obrony na różnych etapach postępowania karnego może ono podlegać stosownym ograniczeniom, motywowanym potrzebą zapewnienia równowagi pomiędzy dobrem oskarżonego a słusznym interesem wymiaru sprawiedliwości, wyrażającym się w potrzebie zapewnienia sprawnego, efektywnego i niezakłóconego przebiegu postępowania karnego. Taki charakter prawa do obrony znalazł potwierdzenie zarówno w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i w normach prawa europejskiego, w szczególności w treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało rację, że okoliczność udzielenia wcześniej tymczasowo aresztowanemu zgody na bezpośredni, osobisty kontakt z obrońcą nie może stanowić podstawy do odmowy udzielenia zgody na kontakt telefoniczny z obrońcą. Ministerstwo nie uznało natomiast uwag RPO, że niektóre organy dysponujące bezpodstawnie odmawiają wyrażenia zgody na kontakt telefoniczny tymczasowo aresztowanego z adwokatem z

---

<sup>145</sup> IX.517.2656.2019 z 9 lipca 2020 r.

<sup>146</sup> Pismo z 2 lutego 2021 r.

uwagi na brak możliwości identyfikacji rozmówcy i związaną z tym obawę o wykorzystanie zgody do bezprawnego utrudniania postępowania karnego. W ocenie Ministerstwa sam fakt, że rozmowa ma dotyczyć obrońcy nie wyklucza uznania, że zachodzi uzasadniona obawa jej wykorzystania do bezprawnego utrudniania postępowania. Trudno uznać za przekonujący w tym zakresie argument, iż adwokat i radca prawny to zawody zaufania publicznego. Sam fakt, że dana osoba wykonuje zawód zaufania publicznego, nie dowodzi przecież, że osoba ta zawsze okaże się godna zaufania. Ministerstwo nie podzieliło także stanowiska Rzecznika, że organ dysponujący, ograniczając częstotliwość lub czas trwania rozmów telefonicznych z obrońcą, czyni to wbrew obowiązującym przepisom. Wskazano, że przepisy dotyczące wykonywania tymczasowego aresztowania nie mogą być interpretowane jako bezwzględnie dopuszczające prawo osoby tymczasowo aresztowanej do codziennego korzystania z aparatu telefonicznego do kontaktów z obrońcą i prowadzenia rozmowy telefonicznej z obrońcą dowolnie długo, co uniemożliwiłoby korzystanie z aparatów telefonicznych na równych prawach innym osadzonym. Przepisy art 217c k.k.w. nie przesądzają szczegółowych elementów zarządzenia o zgodzie na korzystanie przez tymczasowo aresztowanego z aparatu telefonicznego, co powoduje, że mogą być w nim określone warunki realizacji kontaktów telefonicznych, które nie są sprzeczne z zasadami określonymi w ww. regulaminie. Oznacza to w szczególności, że ewentualne określenie liczby dozwolonych przez organ dysponujący rozmów telefonicznych nie może przekraczać jednej dziennie, a dozwolony czas trwania jednej rozmowy telefonicznej z obrońcą powinien być dłuższy niż 5 minut.

Ostatnia podniesiona przez RPO kwestia dotyczyła problematyki udzielania widzeń osób tymczasowo aresztowanych i skazanych z obrońcą w

pomieszczeniach objętych monitoringiem. Ministerstwo wskazało, że z informacji przekazanych przez CZSW wynika, że widzenia osób osadzonych z obrońcami co do zasady są realizowane w pomieszczeniach nieobjętych monitoringiem, zarówno wizyjnym, jak i dźwiękowym. W sytuacjach losowych, skutkujących brakiem takiego pomieszczenia lub jego bieżącej dostępności, przeprowadzenie widzenia jest uzależnione od decyzji obrońcy z zastrzeżeniem pełnej poufności takiego spotkania (kamery wyłączone bądź maskowane), przy czym w ocenie Ministra Sprawiedliwości również w przypadku widzeń realizowanych w pomieszczeniach objętych tylko monitoringiem wizyjnym nie dochodzi do naruszenia zasady poufności. Wizualna obserwacja zachowania osób podczas widzenia nie może być utożsamiana z „obecnością” innych osób podczas tego widzenia, nie prowadzi do naruszenia tajemnicy adwokackiej ani nie zakłóca swobody przekazywania informacji pomiędzy oskarżonym a jego obrońcą.

#### 5. Realizacja prawa do obrony osób umieszczonych w zamkniętym zakładzie psychiatrycznym w ramach stosowanego środka zabezpieczającego

Podczas wizytacji jednego z zakładów psychiatrycznych ustalono, że spotkania osób internowanych z obrońcą odbywają się w sali odwiedzin objętej monitoringiem wizyjnym, bez możliwości nagrywania dźwięku. Wyjaśniono, że monitoring wizyjny ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobom przebywającym w pomieszczeniu i nie narusza prawa internowanych do swobodnego kontaktowania się z obrońcą. W ocenie Rzecznika taki sposób realizacji widzeń nie zapewnia jednak ochrony tajemnicy adwokackiej, która obejmuje również dokumenty przekazywane klientowi przez adwokata.

Rzecznik skierował<sup>147</sup> w tej sprawie do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej pismo z prośbą o zajęcie stanowiska.

W odpowiedzi<sup>148</sup> podzielono stanowisko RPO. Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej wskazała, że rejestrowanie obrazu ze spotkań adwokata z osobą przez niego reprezentowaną narusza poufność przekazywania informacji, gwarantowaną w art. 42 ust. 2 Konstytucji, ale także przepisami art. 8 § 3, art. 73a § 4 oraz art. 215 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego. Komisja Praw Człowieka zadeklarowała rekomendację prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej wystosowanie listów podkreślających wagę tajemnicy adwokackiej w trakcie widzeń z internowanymi do resortu zdrowia. Zaplanowano również wspólną inicjatywę z udziałem przedstawicieli Rzecznika Praw Pacjenta, sędziów, adwokatów oraz rodzin osób podlegających procedurom związanym z umieszczeniem w zakładach psychiatrycznych oraz w domach pomocy społecznej i w ramach tego spotkania omawiana będzie sprawa monitorowania widzeń z adwokatami.

## 6. Umożliwienie odwołania od rozmowy dyscyplinującej

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

---

<sup>147</sup> IX.517.36.2020 z 26 marca 2021 r.

<sup>148</sup> Pismo z 9 lipca 2021 r.



### **Art. 42 ust. 3 – Zasada domniemania niewinności**

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

W 2021 r. nie wpływały do Rzecznika skargi wskazujące na naruszenie zasady domniemania niewinności.

### **Art. 43 – Zakaz przedawnienia**

*Zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości nie podlegają przedawnieniu.*

Do Rzecznika nie wpływały w 2021 r. skargi dotyczące materii objętej treścią art. 43 Konstytucji.

**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.*

Rzecznik nie odnotował skarg dotyczących tego przepisu Konstytucji.

## Art. 45 – Prawo do sądu

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

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

### 1. Status niezależnego sądownictwa

#### a) Ograniczanie udziału ławników w orzekaniu

Rzecznik zwrócił się<sup>149</sup> do Ministra Sprawiedliwości w sprawie wprowadzonych na mocy art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw zmian dot. udziału ławników w orzekaniu. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawziętość lub precedensowy charakter sprawy. Taka sytuacja ma trwać rok od zakończenia pandemii.

Rzecznik, Naczelna Rada Adwokacka, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych, Stowarzyszenie Sędziów „Themis” oraz Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” w Memorandum w sprawie prawa obywatela do sądu wskazali m.in., że pod pozorem walki z koronawirusem ustawodawca wprowadza niekonstytucyjne rozwiązania w momencie, kiedy jednocześnie odmraża działalność publiczną. Zwrócono przy tym m.in. uwagę, że zmiany te likwidują zasadę kolegialności składów sądowych, także poprzez odstąpienie od udziału czynnika społecznego w postaci ławników, o czym stanowi art. 182 Konstytucji. Tymczasem ławnicy w procesie orzekania mają zasadniczo równe

---

<sup>149</sup> VII.510.55.2021 z 13 lipca 2021 r.

prawa z sędziami i wywierają faktyczny wpływ na kształtowanie się orzecznictwa sądów powszechnych. Ich udział w procesie stosowania prawa pozwala na osiągnięcie większej zgodności wydanego orzeczenia z opinią społeczną. Obecność ławnika w składzie orzekającym związana jest z zasadą kolegalności rozpoznawania spraw sądowych. W ocenie Rzecznika zmiany wprowadzone w tym zakresie są niekonstytucyjne, pozbawiają społeczeństwo istotnych gwarancji proceduralnych, uniemożliwiają ławnikom wykonywanie funkcji, do której zostali powołani, a przy tym nie można ich usprawiedliwić stanem zagrożenia epidemicznego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>150</sup>, że w obowiązującym stanie prawnym udział ławników w procesie orzekania nie został wyeliminowany w ogóle, a jedynie doznaje ograniczeń w sprawach rozpoznawanych według przepisów k.p.c. w pierwszej i drugiej instancji. Omawiana nowelizacja nie wpływa też na status ławnika sądu powszechnego czy długość jego kadencji, albowiem ma ona charakter epizodyczny i będzie stosowana jedynie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich. Dlatego też na gruncie obowiązujących przepisów wznowienie pełnego orzekania z udziałem ławników nastąpić może dopiero po odwołaniu stanu epidemii. Wprowadzone czasowe ograniczenie aktywności ławników w sprawach rozpoznawanych według przepisów k.p.c. w pierwszej i drugiej instancji nie stoi więc w sprzeczności z regulacjami zawartymi w art. 182 Konstytucji. Projekt ustawy nowelizującej procedowany był przy zastosowaniu trybu odrębnego, z pominięciem procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i

---

<sup>150</sup> Pismo z 12 sierpnia 2021 r.

opiniowania, jak również etapu rozpatrzenia ww. projektu przez komisję prawniczą oraz potwierdzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Powyższe było uzasadnione faktem, iż projekt zawierał rozwiązania ukierunkowane w szczególności na umożliwienie rozpoznawania toczących się spraw sądowych w okresie pandemii. Pilne uchwalenie wskazanych zmian było więc niezbędne z uwagi na trwający stan epidemii COVID-19.

#### *b) Ograniczenia udziału ławników w rozpoznawaniu spraw sądowych*

Rzecznik zgłosił<sup>151</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego odnośnie do kwestii ograniczenia udziału ławników w rozpoznawaniu spraw sądowych.

Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w zakresie, w jakim ogranicza w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich prawo do rozpoznania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w składzie z udziałem ławników, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 31 ust. 3 oraz art. 182 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika wprowadzone przez ustawodawcę zmiany pozbawiają społeczeństwo istotnych gwarancji proceduralnych w zakresie dotyczącym udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, uniemożliwiają ławnikom wykonywanie funkcji, do której zostali powołani, a przy tym nie można ich usprawiedliwić stanem zagrożenia epidemicznego panującym w kraju. Zmiany te nie zostały uzasadnione w sposób racjonalny. Konsekwencją ich jest zaś stan niepewności prawnej, który stworzono w sądach

---

<sup>151</sup> VII.510.109.2021 z 3 grudnia 2021 r., sygn. akt P 13/21.

powszechnych – sądy i sędziowie nie są pewni, w jakim składzie winni rozpoznawać sprawy, czy z zastosowaniem niekonstytucyjnych przepisów ustawy, narażając się na podnoszenie przez strony postępowań zarzutu nieważności postępowania; czy też powinni podjąć działania mające na celu zapewnienie poszanowania Konstytucji i prawa międzynarodowego w zakresie prawa do sądu.

Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie TK.

### *c) Dostępność sądów w czasie pandemii COVID-19*

Kwestia dostępności wymiaru sprawiedliwości w czasie pandemii SARS-CoV-2 należy do istotnych spraw związanych z funkcjonowaniem polskiego wymiaru sprawiedliwości i ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do sądu.

W trakcie prac nad kolejnymi nowelizacjami tzw. ustawy o COVID-19 pojawiały się liczne propozycje dotyczące zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Prezesi i dyrektorzy sądów powszechnych także samodzielnie wypracowali różnego rodzaju praktyki mające usprawnić ich funkcjonowanie oraz zapewnić bezpieczeństwo pracownikom oraz interesantom. Mimo polepszenia warunków związanych z pandemią, zgłaszający się do Rzecznika wnioskodawcy skarżyli się, że restrykcje w sądach nie zmniejszyły się. Skarżący zwracali uwagę na takie kwestie, jak: ograniczenia związane z realizacją prawa stron do przeglądania akt sprawy, ograniczenia związane z wstępem na teren sądu i swobodą przemieszczania się po nim przez zawodowych pełnomocników, ograniczenie możliwości udziału publiczności w rozprawach, a także ograniczenia związane z funkcjonowaniem biur podawczych. Natomiast przedstawiciele samorządów zawodów prawniczych podnosili, że ograniczenia związane z wejściem na teren budynków sądów utrudniają w sposób znaczny pracę zawodowych

pełnomocników. Zdaniem RPO należałoby rozważyć, jak w optymalny sposób zapewnić obywatelom możliwość korzystania z ich podstawowych praw oraz gwarancji procesowych i wypracować jednolite rozwiązania. Warunki epidemiczne, a także liczne nowelizacje ustawy o COVID-19 oraz Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania karnego sprawiły, że obywatele są zdezorientowani i mają trudności z realizacją swoich praw. Rzecznik zwrócił się<sup>152</sup> do Prezesów Sądów Apelacyjnych z prośbą o wskazanie, jakie działania zostały podjęte przez sądy powszechne znajdujące się na terenie ich apelacji, by zapewnić dostępność sądu dla obywateli. Odpowiadając na to wystąpienie, przykładowo Prezes Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, poinformował<sup>153</sup>, że w większości jednostek sądowych w apelacji białostockiej w oparciu o aktualną sytuację na obszarze danej jednostki oraz przy zachowaniu priorytetów w przeciwdziałaniu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 zostały zniesione wprowadzone obostrzenia związane ze stanem epidemii. Z kolei Prezes Sądu Apelacyjnego w Katowicach poinformował<sup>154</sup>, że od początku trwania pandemii SARS-CoV-2 podejmowane były starania, aby zapewnić obywatelom dostępność do sądu, a jednocześnie zapewnić bezpieczeństwo zdrowotne pracownikom sądu oraz interesantom. Wprowadzone ograniczenia były dostosowane do aktualnej sytuacji epidemiologicznej oraz rekomendacji i wytycznych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz służb sanitarnych.

---

<sup>152</sup> VII.510.60.2021 z 19 lipca 2021 r.

<sup>153</sup> Pismo z 12 sierpnia 2021 r.

<sup>154</sup> Pismo z 17 sierpnia 2021 r.



*d) Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*

Istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki ma to, w jaki sposób Rząd RP zamierza wykonać wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce<sup>155</sup>. ETPC orzekł w nim o naruszeniu przez Rzeczpospolitą Polską prawa do sądu ustanowionego ustawą, ponieważ w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego (TK) zasiadała osoba do tego nieuprawniona, tj. wybrana – w ocenie ETPC – z oczywistym naruszeniem prawa krajowego. Europejski Trybunał Praw Człowieka – przywołując orzecznictwo TK (m.in. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15) – stwierdził, że wybór ten był dokonany w sposób niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem ETPC wybór trzech osób na stanowisko sędziego TK w dniu 2 grudnia 2015 r. stanowił oczywiste naruszenie prawa krajowego z uwagi na fakt, że osoby te wybrano na miejsca prawidłowo obsadzone, gdyż Sejm RP VIII kadencji nie posiadał kompetencji do uchylecia skutków wcześniejszych uchwał o wyborze sędziów TK, podjętych przez Sejm RP VII kadencji. Z tego powodu stwierdzono naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Skoro Trybunał Strasburgu w wyroku Xero Flor stwierdził, że udział w orzekaniu w Trybunale Konstytucyjnym osoby powołanej na stanowisko sędziowskie z oczywistym naruszeniem prawa niweczy prawo do sądu i rzetelnego procesu, a jednocześnie zagraża to realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji – zwłaszcza w procedurach zainicjowanych skargą konstytucyjną jednostki i pytaniem prawnym sądu.

---

<sup>155</sup> Wyrok z 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18.

Wyrok ETPC w sprawie *Xero Flor* ma istotne znaczenie dla polskiego wymiaru sprawiedliwości. Chociaż zapadł w indywidualnej sprawie, to na Rzeczypospolitej Polskiej ciąży prawny obowiązek realizacji standardu wskazanego przez Trybunał w Strasburgu, tak aby krajowy poziom ochrony praw i wolności jednostki pozostawał zgodny z wymogami Konwencji Europejskiej, a w szczególności z wymogami prawa do sądu ustanowionego ustawą. W przeciwnym bowiem razie Polska narazi się na kolejne postępowania przed ETPC w analogicznych sprawach. Mając na uwadze ostateczny wyrok ETPC w sprawie *Xero Flor*, do którego wykonania Polska jest zobowiązana na podstawie art. 9 Konstytucji, Rzecznik wskazał na poważne ryzyko, że każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, mające skutki dla praw i wolności gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka, a zapadłe z udziałem wskazanych wyżej osób, będzie wadliwe na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC. Może to zagrozić pewności prawa oraz stabilności orzeczeń sądowych, oraz ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, stanie na straży których jest konstytucyjnym i ustawowym obowiązkiem. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>156</sup> do Premiera z prośbą o informacje, jakie kroki zamierza podjąć Rząd RP w celu wykonania wskazanego wyroku ETPC.

W odpowiedzi poinformowano<sup>157</sup> Rzecznika, że Prezes Rady Ministrów jest zaniepokojony faktem, że organy międzynarodowe zarzucają nieprawidłowości w funkcjonowaniu władzy sądowniczej w Polsce. Odnotowuje także rozbieżności w orzecznictwie zarówno sądów krajowych, jak i te powstałe między sądami krajowymi a instytucjami międzynarodowymi, które wzmagają niepewność co do prawa i prowadzą do zagrożenia

---

<sup>156</sup> VII.510.147.2019 z 15 września 2021 r.

<sup>157</sup> Pismo z 21 października 2021 r.

bezpieczeństwa prawnego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Premier, jako organ egzekutywy, nie podejmuje natomiast prób działań, które wykraczają poza przyznane mu kompetencje, ani nie ingeruje w funkcjonowanie innych władz, w tym sądowniczej. Mianowanie sędziów jest specjalną prerogatywą Prezydenta RP. Podkreślono także, że brak jest podstaw merytorycznych do kontestowania argumentacji zawartej w postanowieniach<sup>158</sup> Trybunału Konstytucyjnego, oddalających wnioski RPO o wyłączenie ze składu orzekającego sędziów, wobec których znajdują zastosowanie tezy zawarte w wyroku ETPC. Premier zapoznał się z zawartą w tych postanowieniach argumentacją i, uznając ich ostateczność, w pełni się do niej przychyła. Stanowisko to w istocie potwierdza zamiar niewykonywania wyroku ETPC.

#### *e) Rola stowarzyszeń sędziowskich w ochronie niezależności i niezawisłości sędziów*

Omówienie: Art. 58 – Wolność zrzeszania się.

## 2. Reformy wymiaru sprawiedliwości niezbędne do zapewnienia jego większej efektywności

### *a) Delegowanie sędziów*

Rzecznik zgłosił<sup>159</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją regulacji dotyczącej delegowania sędziego.

Zagadnienie delegacji sędziów przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości – należy do istotnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem polskiego wymiaru sprawiedliwości i ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa każdej osoby do sądu. Rzecznik wskazał, że rolą sądów jest wymierzanie sprawiedliwości, rozstrzygnięcie

---

<sup>158</sup> Postanowienia z 15 czerwca 2021 r., sygn. akt P 7/20 oraz z 31 sierpnia 2021 r., sygn. akt K 3/21.

<sup>159</sup> VII.510.81.2021 z 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt SK 32/21.

sporów. To sędzia jest ostatecznym arbitrem również w sporach zawisłych między państwem a obywatelem. Stąd też z punktu widzenia praw jednostki zasadnicze znaczenie należy przypisać gwarancji konstytucyjnej w postaci prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sąd, który nie spełnia tych kryteriów, nie gwarantuje ochrony praw człowieka.

Niedochowanie tych kryteriów prowadzi w konsekwencji do naruszenia praw jednostki. Jednostka będąca stroną postępowania sądowego musi mieć pewność, że sędzia rozpatrujący jego sprawę jest niezawisły, uprawniony do orzekania w danej sprawie i został powołany do pełnienia urzędu w prawidłowej procedurze. Wątpliwości dotyczące delegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości wynikają z podwójnej roli Ministra Sprawiedliwości, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym. Powierzenie tak ukształtowanemu organowi dyskrecjonalnej i niepodlegającej żadnej kontroli kompetencjami do delegowania sędziów, narusza konstytucyjną zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji). Ponadto swobodne, niczym nieograniczone korzystanie z mechanizmu delegowania sędziów narusza konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP do powoływania sędziów. Powyższe przekłada się z kolei na naruszenie podstawowego prawa jednostki, tj. prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd posiadający przymioty niezależności, niezawisłości i bezstronności (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

#### *b) Zmiany w zakresie systemu doręczeń pism procesowych zawodowym pełnomocnikom wprowadzonych ustawą o zwalczaniu COVID-19*

Zarówno w kierowanych do Rzecznika pismach, jak i w sygnałach docierających z przestrzeni publicznej, przedstawiane były wątpliwości dotyczące art. 15zsz<sup>9</sup> ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>160</sup> (dalej jako: ustawa o zwalczaniu COVID-19) i wprowadzonych tą regulacją do procedury cywilnej zasadniczych zmian w zakresie systemu doręczeń pism procesowych zawodowym pełnomocnikom.

Regulacja ta wpisuje się w oczekiwany proces elektroniczacji postępowania cywilnego, który, przeprowadzany stopniowo, napotykał dotychczas na problemy związane przede wszystkim z zapewnieniem technicznych i organizacyjnych możliwości stworzenia i działania sądowego systemu teleinformatycznego. O ile zatem ma ona na celu usprawnienie postępowania cywilnego w zakresie doręczeń, w szczególnie trudnym czasie epidemii, to sposób wprowadzenia zmian dotyczących komunikacji elektronicznej sądu z zawodowymi pełnomocnikami, niejasność i nieprecyzyjność unormowania, jego zakresu, a w konsekwencji skutki, jakie wywołuje, nie tylko dla pracy sądów oraz pełnomocników, lecz przede wszystkim dla stron postępowania, budzi zasadnicze wątpliwości. Wprowadzony art. 15zszs<sup>9</sup> ustawy o zwalczaniu COVID-19 jest regulacją epizodyczną i nie stanowi unormowania spójnego z obowiązującymi w zakresie doręczeń drogą elektroniczną pism sądowych regulacjami Kodeksu postępowania cywilnego oraz wchodzącą w życie ustawą o doręczeniach elektronicznych. Zasadnicze wątpliwości dotyczą jednak przede wszystkim niejasności i fragmentaryczności przedmiotowej regulacji. Wywołują one zarówno problemy w praktyce działania pełnomocników zawodowych, jak i rozbieżności w działaniach sądów – co nie pozostaje bez wpływu na realizację konstytucyjnego prawa do sądu. Podstawową kwestią, która budzi wątpliwości, jest to, że wprowadzając jako zasadę doręczenie drogą komunikacji elektronicznej i za pośrednictwem portalu informacyjnego, ustawodawca pominął, że przepisy nie zobowiązują adwokatów czy radców

---

<sup>160</sup> Ustawa z 2 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842).

prawnych do posiadania adresu do doręczeń elektronicznych, nie wprowadzają także obowiązku rejestracji i posiadania aktywnego konta na portalu informacyjnym. Niejasne na gruncie art. 15zsz<sup>9</sup> ustawy o zwalczaniu COVID-19 pozostaje ponadto, jakie pisma sądowe mogą być doręczane za pośrednictwem portalu informacyjnego. Ustęp 2 zdanie drugie przedmiotowej regulacji wskazuje jedynie, że doręczenie przez sąd pism sądowych przez umieszczenie ich treści w portalu informacyjnym nie dotyczy pism, które podlegają doręczeniu wraz z odpisami pism procesowych stron lub innymi dokumentami nie pochodzącymi od sądu. Tymczasem zasadniczą kwestią pozostaje to, czy tą drogą mogą być doręczane orzeczenia, tym bardziej że – zgodnie z ust. 4 art. 15zsz<sup>9</sup> ustawy – doręczenie pisma za pośrednictwem portalu informacyjnego wywołuje skutki procesowe określone w Kodeksie postępowania cywilnego właściwe dla doręczenia pisma sądowego. Wątpliwości na gruncie wskazanej regulacji budzi także – kluczowa dla zapewnienia stronom gwarancji proceduralnych – kwestia daty doręczenia pisma sądowego za pośrednictwem portalu informacyjnego. Rzecznik podziela także wyrażane przez środowiska profesjonalnych pełnomocników przekonanie o niedostatecznym przygotowaniu funkcjonalności portali informacyjnych. Zastrzeżenia budzi przede wszystkim brak generowania elektronicznego poświadczenia odebrania korespondencji, w sytuacji odczytania pisma. Poświadczenie takie ułatwiłoby nie tylko pracę zawodowym pełnomocnikom, ale przede wszystkim pracownikom sekretariatów sądowych. RPO za konieczne i celowe uznaje dążenie do elektronicznej postępowania cywilnego. Jednakże wprowadzenie zasadniczych zmian, mających istotny wpływ na realizację praw procesowych stron postępowania jako rozwiązania tymczasowego, przy braku jasnych i precyzyjnych regulacji prawnych oraz należytego przygotowania technicznego i kadrowo-

organizacyjnego, budzi zasadnicze zastrzeżenia. W związku z przedstawionymi powyżej wątpliwościami dotyczącymi wprowadzonej regulacji i rozbieżnej praktyki realizacji doręczeń pism sądowych za pośrednictwem portalu informacyjnego, Rzecznik zwrócił się<sup>161</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz o poinformowanie o podejmowanych i planowanych działaniach legislacyjnych w przedmiocie doręczeń za pośrednictwem portalu informacyjnego. Minister wskazał<sup>162</sup>, że regulacje zawarte w art. 15zszs<sup>9</sup> ustawy anty-COVID nie naruszają gwarancji sprawiedliwości proceduralnej, składającej się na prawo do sądu. Przepis art. 15zszs<sup>9</sup> ustawy anty-COVID jest ograniczony podmiotowo do kręgu pełnomocników zawodowych, co oznacza, że do stron niereprezentowanych stosuje się przepisy o doręczeniach drogą tradycyjną. Ponadto w wypadku konieczności osobistego stawiennictwa na rozprawie, np. w celu przesłuchania, również strona reprezentowana przez pełnomocnika otrzyma stosowne wezwanie. W okolicznościach stanu epidemii natomiast zasadą stało się rozpoznawanie spraw na posiedzeniu zdalnym. Oznacza to, że i strona, gdy występuje samodzielnie, i pełnomocnik, muszą uzyskać dostęp do takiego posiedzenia, co odbywa się poprzez wysłanie właściwych informacji drogą elektroniczną. Kolejną kwestią jest to, że portal informacyjny stanowi *per se* źródło informacji o sprawie – publikowane są w nim nie tylko pisma adresowane do stron i ich pełnomocników, ale również orzeczenia i zarządzenia sądu lub przewodniczącego. Przy założeniu, że ustawa anty-COVID generuje po stronie profesjonalnych pełnomocników obowiązek posiadania konta na tymże portalu, nie ma zasadniczo możliwości, by nie powziął on jakichkolwiek informacji o treści pisma sądowego, a tym samym

---

<sup>161</sup> IV.510.47.2021 z 14 września 2021 r.

<sup>162</sup> Pismo z 4 października 2021 r.

został pozbawiony udziału w czynnościach procesowych. Jednocześnie jednak zaznaczono, że dostrzegane i sygnalizowane problemy z funkcjonowaniem sądowego portalu informacyjnego i jego przydatności do dokonywania doręczeń pism sądowych będą w najbliższych miesiącach usuwane, a funkcjonalność portalu poprawiona. Sprawa będzie więc dalej monitorowana; ewentualne dalsze działania zależą od przyjętej w sądach praktyki oraz treści skarg kierowanych także do RPO.

*c) Projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw*

Senacki projekt ustawy zmierza do wykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>163</sup> (TSUE) Komisja przeciwko Polsce oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>164</sup> (ETPC) Reczkowicz przeciwko Polsce. Wykonanie tych wyroków jest obowiązkiem polskiego ustawodawcy, znajdującym swe źródło w art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W opinii Rzecznika senacka inicjatywa ustawodawcza stanowi wyraz poszukiwania drogi naprawienia polskiego wymiaru sprawiedliwości tkwiącego od kilku lat w kryzysie konstytucyjnym, w związku z funkcjonowaniem w nim rozwiązań niezgodnych z polską ustawą zasadniczą oraz – jak potwierdza orzecznictwo TSUE oraz ETPC – nieodpowiadających również unijnym wymogom skutecznej ochrony sądowej oraz standardom Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Projekt ustawy podejmuje zatem częściową reformę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, która m.in. w świetle wskazanych wyżej wyroków TSUE oraz ETPC, jest niezbędna. Zakresem propozycji objęto w zasadzie sam etap sądowy mechanizmu

---

<sup>163</sup> Wyrok z 15 lipca 2021 r., C-791/19.

<sup>164</sup> Wyrok z 22 lipca 2021 r.



dyscyplinarnego, projekt nie dotyczy bowiem działalności rzeczników dyscyplinarnych oraz etapu przedsądowego postępowania dyscyplinarnego, tj. czynności wyjaśniających.

Rzecznik pozytywnie ocenia większość z zaproponowanych zmian: zniesienie Izby Dyscyplinarnej SN, przekazanie jej właściwości na rzecz dwu innych izb Sądu Najwyższego, zmianę definicji przewinienia dyscyplinarnego oraz niektórych elementów postępowania dyscyplinarnego. Zasadnie również zmienia się zawartą w ustawach sądowych *sui generis* definicję sędziego, tak by odpowiadała standardom konstytucyjnym. Pewne wątpliwości mogą natomiast budzić niektóre szczegółowe rozwiązania przejściowe i dostosowawcze zaproponowane w inicjatywie ustawodawczej, przede wszystkim dotyczące automatycznej nieważności wszystkich orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną. RPO podkreślił także, że przywrócenie konstytucyjnych i europejskich zasad praworządności w polskim wymiarze sprawiedliwości powinno objąć również Krajową Radę Sądownictwa. To bowiem sposób ukształtowania składu KRS jest pierwotnym źródłem zastrzeżeń co do legalności statusu prawnego sędziów powołanych w ostatnich latach przy udziale tego organu, w tym członków Izby Dyscyplinarnej. Konkluzja taka jednoznacznie wynika z orzeczeń TSUE i ETPC. Opiniowany projekt ustawy nie przewiduje w tym zakresie jakichkolwiek zmian. W konsekwencji samo zniesienie Izby Dyscyplinarnej i związane z tym ściśle inne zmiany – którym nie towarzyszy reforma zasad powoływania członków KRS – nie przywrócą w pełni stanu zgodnego z prawem i nie zapewnią pełnego wykonania wyroków TSUE i ETPC. Z tego powodu zmiany legislacyjne powinny mieć na celu całościowe naprawienie sytuacji, w tym w obszarze zasad kreowania składu KRS.

### 3. Brak lub ograniczenie drogi sądowej

#### *a) Rozpatrywanie przez sądy spraw dotyczących wypłaty dotacji oświatowych*

Do Rzecznika wpłynęło zawiadomienie o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej<sup>165</sup> dotyczącej niezgodności z Konstytucją przepisów art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych<sup>166</sup> (dalej jako: u.f.z.o.). Podczas analizowania sprawy pojawiły się wątpliwości dotyczące stosowania przepisów prawa przez sądy, a problem wykracza poza zakres postępowania toczącego się przed TK.

Art. 47 u.f.z.o. stanowi, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej. Według Skarżących wskazane przepisy prawa są niezgodne z Konstytucją, ponieważ nakazują liczyć bieg trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na czynność organu w przedmiocie ustalenia dotacji oświatowej od dnia przekazania dotacji na rachunek bankowy beneficjenta, bez względu na termin doręczenia beneficjentowi pełnej informacji o sposobie wyliczenia podstawowej kwoty dotacji, co pozbawia gwarancji zapoznania się ze sposobem wyliczenia dotacji i możliwości skutecznego zaskarżenia tej czynności do sądu administracyjnego, prowadząc do naruszenia przepisów Konstytucji. W toku badania sprawy pojawiły się istotne kwestie związane ze stosowaniem art. 47 u.f.z.o. przez sądy administracyjne. Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że sądy te wielokrotnie wyrażały pogląd, że czynność polegająca na wypłacie określonej kwoty dotacji (art. 34 ust. 1 u.f.z.o.) nie należy do czynności wymienionych w art. 47 u.f.z.o., a zatem nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej. Taka interpretacja

---

<sup>165</sup> Sygn. akt SK 137/20.

<sup>166</sup> Ustawa z 27 października 2017 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2029 ze zm.).

prowadziła do odrzucania skarg na czynność wypłaty zaniżonej kwoty dotacji jako takich, które nie należą do właściwości sądów administracyjnych. Istnieje pogląd, zgodnie z którym poprzez objęcie zakresem kontroli sądowo-administracyjnej nie tylko ustalenia przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego kwoty dotacji podstawowej, lecz również indywidualnej wysokości dotacji na rzecz danej osoby prowadzącej szkołę lub placówkę, prawdopodobnie ostatecznie wykluczono prawo organu prowadzącego do dochodzenia ustalenia oraz wypłaty należnej dotacji na drodze postępowania cywilnego. Treść orzeczeń wskazuje jednak na ograniczoną możliwość rozpatrzenia sprawy nieprawidłowej kwoty dotacji przez jakiegokolwiek sądy, a więc na pozbawienie obywateli prawa do sądu. Z uwagi na powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>167</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o analizę przedstawionego problemu oraz zajęcie stanowiska. W odpowiedzi Minister przytoczył przepis art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych i wskazał<sup>168</sup>, że norma, w świetle której przyznanie dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli sądów administracyjnych została wprowadzona przepisem art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty na mocy ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, że „(...) Problemy w zakresie interpretacji i stosowania przepisów art. 80 i art. 90 ustawy, dotyczących udzielania i rozliczania dotacji wypłacanych szkołom i placówkom z budżetów jednostek samorządu terytorialnego są zgłaszane przez organy kontrolne, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne niż jednostki samorządu terytorialnego organy prowadzące przedszkola, szkoły i placówki. Duży poziom ogólności obecnych

---

<sup>167</sup> VII.7037.242.2020 z 5 lutego 2020 r.

<sup>168</sup> Pismo z 23 lipca 2021 r.

przepisów powodował wątpliwości interpretacyjne, co w konsekwencji skutkowało ich niejednolitym stosowaniem w skali kraju oraz powstawaniem sporów pomiędzy organami właściwymi do udzielania dotacji a jednostkami dotowanymi. (...) Dlatego też w projekcie ustawy zaproponowano (...) przesądzenie, że czynności przyznania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek są czynnością z zakresu administracji publicznej (art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11 ustawy)".

#### *b) Pisma do sądów administracyjnych przekazywane drogą pocztową*

Do Rzecznika wpływały informacje wskazujące na naruszenie prawa do sądu przez sądy administracyjne. Skarżący zwrócili uwagę, że w czasie pandemii sądy administracyjne ograniczyły możliwość składania pism w formie papierowej, umożliwiając ich złożenie jedynie za pośrednictwem operatora publicznego. Jednocześnie wskazali, że w sądach powszechnych można złożyć pismo osobiście w biurze podawczym sądu. Nadto w niektórych sądach powszechnych wystawiono przed budynkiem sądu urny, do których można wrzucić właściwe pismo.

Rzecznik nie neguje potrzeby zmiany organizacji pracy w sądach administracyjnych w związku z panującą epidemią koronawirusa. RPO ma również na uwadze ułatwienia, jakie funkcjonują w sądownictwie administracyjnym, tj. szerokie wykorzystanie możliwości wnoszenia pism drogą elektroniczną oraz udostępnianie w tej formie akt sądowych. Jednakże, zważywszy na fakt, iż nie wszyscy obywatele mają dostęp do Internetu oraz fakt, że istnieje możliwość zorganizowania doręczeń w formie papierowej w sposób zapewniający bezpieczeństwo, niezasadnym wydaje się ograniczenie tej formy jedynie do nadawania pism za pomocą operatora publicznego. Stąd

też Rzecznik zwrócił się<sup>169</sup> do Prezesa NSA z prośbą o wzięcie przedstawionych uwag pod rozwagę. Poprosił również o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi poinformowano<sup>170</sup>, że Prezes NSA wydał zarządzenie w sprawie organizacji pracy Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Po wejściu w życie tego zarządzenia opisywany w piśmie Rzecznika problem stał się nieaktualny, albowiem biuro podawcze NSA wznowiło możliwość przyjęć korespondencji osobiście od interesantów.

### *c) Problem doręczeń w postępowaniu karnym*

Wnioski obywateli wpływające do Biura RPO na przestrzeni ostatnich lat wskazują na wciąż nierozwiązany problem doręczeń w postępowaniu karnym, w szczególności niemożności odbioru pism za pośrednictwem ustanowionego pełnomocnika pocztowego.

Obowiązujące uregulowania wprowadzone zostały w 2016 r. i następnie zmodyfikowane w 2019 r. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 133 § 2a k.p.k., tylko dwie kategorie adresatów mogą odbierać pisma za pośrednictwem pełnomocnika pocztowego w postępowaniu karnym: 1) obrońcy lub pełnomocnicy będący adwokatami lub radcami prawnymi; 2) osoby, których stan zdrowia uniemożliwia lub w znacznym stopniu utrudnia osobiste odebranie pisma w placówce pocztowej. W przypadku innych osób skorzystanie z możliwości odbioru pisma przez pełnomocnika pocztowego jest wyłączone. Jeśli pismo nie zostanie odebrane osobiście, na zasadzie art. 133 § 2 k.p.k., uznaje się je za doręczone po podwójnym awizowaniu. Art. 132

---

<sup>169</sup> VII.510.18.2021 z 17 maja 2021 r.

<sup>170</sup> Pismo z 21 maja 2021 r.

§ 4 k.p.k. wskazuje pewne kategorie pism, w przypadku których wyłączona jest możliwość doręczenia zastępczego (innemu dorosłemu domownikowi, administracji domu, dozorczy domu lub sołtysowi – art. 132 § 2 k.p.k.), elektronicznego (art. 132 § 3 k.p.k.) oraz w miejscu zatrudnienia adresata (art. 133 § 3 k.p.k.). W przypadku takich pism, jedyną możliwością jest odbiór osobisty lub w przypadku kategorii osób wskazanych wyżej, przez pełnomocnika pocztowego. W przypadku braku podjęcia pisma, po podwójnym awizowaniu uznaje się je za doręczone. Niemożność odbioru pisma w terminie podwójnego awizowania nie musi wynikać jedynie ze stanu zdrowia, lecz może także wynikać z innej przyczyny np. być związane np. z długą podróżą krajową lub zagraniczną (w tym podróżą służbową), nagłą ciężką sytuacją osobistą (np. śmiercią lub chorobą osoby najbliższej) czy nawet ekstremalnymi warunkami atmosferycznymi. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>171</sup> do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP z prośbą o zainicjowanie zmian legislacyjnych umożliwiających każdej osobie odbiór pism w postępowaniu karnym za pośrednictwem pełnomocnika pocztowego.

#### *d) Niezaskarżalność odmowy zwolnienia od opłaty od apelacji*

W wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik zwrócił<sup>172</sup> uwagę na różne problemy wynikające z przyjętego w nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 2019 r.<sup>173</sup> nowego systemu środków zaskarżenia, w szczególności zakresu stosowania instytucji tzw. zażaleń poziomych. Jednym z poruszonych problemów była kwestia braku wskazania w ukształtowanej ustawą nowelizującą katalogu postanowień sądu drugiej instancji, na które przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu, postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji i w konsekwencji brak możliwości

---

<sup>171</sup> II.510.14.2017 z 29 września 2021 r.

<sup>172</sup> IV.511.351.2020 z 7 stycznia 2021 r.

<sup>173</sup> Ustawa z 4 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 1469 ze zm.).

poddania kontroli rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Dokonane zmiany przepisów spowodowały w praktyce, że nie jest obecnie możliwe poddanie kontroli odmowy zwolnienia od kosztów sądowych dokonanej przez sąd II instancji, co w efekcie prowadzi do odrzucenia apelacji osoby, która o takie zwolnienie się ubiegała. Zdaniem Rzecznika taka sytuacja narusza konstytucyjne prawo do sądu. Rzecznik zaapelował do Ministra Sprawiedliwości o rozszerzenie katalogu postanowień sądu drugiej instancji zaskarżanych zażaleniem poziomym o postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów. W udzielonej odpowiedzi<sup>174</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości uznało argumenty Rzecznika za istotne i zapowiedziało, że zostaną one rozważone podczas trwających już prac nad projektem kolejnej nowelizacji procedury cywilnej. Istotnie, projekt wnioskowanego przez Rzecznika rozszerzenia katalogu zażaleń znalazł się w przygotowywanej nowelizacji. Natomiast na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji zostały już zainicjowane skargami konstytucyjnymi postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>175</sup>. Rzecznik zgłosił swój udział w tych postępowaniach. Przyłączając się do skargi konstytucyjnej w sprawie SK 46/21<sup>176</sup>, Rzecznik kwestionuje art. 394<sup>2</sup> § 11 Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji – twierdząc, że przepis ten jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany przepis k.p.c. nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia od postanowienia odmawiającego zwolnienia od opłaty od apelacji. Postanowienie to wydaje sąd drugiej instancji, gdyż to ten sąd bada braki formalne apelacji, w tym – uiszczenie

---

<sup>174</sup> Pismo z 28 stycznia 2021 r.

<sup>175</sup> Sygn. SK 46/21 i SK 59/21.

<sup>176</sup> IV.511.483.2021 z 14 grudnia 2021 r.

opłaty. Gdy sąd ten odmówi zwolnienia od kosztów apelacji, strona nie może tego rozstrzygnięcia skutecznie kwestionować. W opinii RPO przepis ten w sposób niedopuszczalny ogranicza prawo do apelacji. Ograniczenie to ma charakter pośredni, jednak istotnie ingeruje w prawo do rozpoznania sprawy przez dwie instancje sądowe. W orzecznictwie TK przyjmowano, że prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio przez wyłączenie możliwości wniesienia apelacji, jak i pośrednio przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego utrudnienie jest nadmierne, jeżeli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony, a potrzeba ustanowienia tych wymogów nie jest uzasadniona ważnym interesem strony przeciwnej. Prawo do uruchomienia postępowania przed sądem drugiej instancji wyklucza także ustanawianie nadmiernych finansowych ograniczeń wnoszenia środków zaskarżenia i możliwość dyskrecjonalnego odrzucania tych środków przez sąd, które je rozpoznaje. Rzecznik przystąpił także do kolejnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tożsamej sprawie i przedstawił w niej analogiczne stanowisko<sup>177</sup>. Jednak w tej sprawie wskazano także wzorzec z art. 32 ust. 1 Konstytucji – chodzi o naruszenie zasady równości poprzez nieuprawnione różnicowanie sytuacji osób wnoszących o zwolnienie od kosztów sądowych w pierwszej instancji i tych wnoszących o zwolnienie w instancji drugiej. Ci pierwsi mają możliwość wniesienia zażalenia od postanowienia odmawiającego im zwolnienia od kosztów, ci drudzy – nie. Podstawowym kryterium różnicowania, jakie istnieje w ustawowej realizacji gwarancji zasady zaskarżalności orzeczeń, jest okoliczność czy wniosek składany jest na

---

<sup>177</sup> IV.511.601.2021 z 11 stycznia 2022 r.



etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji, czy też na etapie międzyinstancyjnym bądź później (w postępowaniu przed sądem drugiej instancji). Takie kryterium nie przechodzi testu dopuszczalności racjonalnych różnicowań, wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Obie sprawy oczekują na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

#### 4. Przewlekłość postępowań

##### *a) Naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*

Rzecznik zgłosił<sup>178</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej i wniósł o stwierdzenie, że przepis art. 2 ust. 1b ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>179</sup>, w zakresie, w jakim wyłącza możliwość złożenia „skargi na przewlekłość postępowania” w postępowaniu karnym wykonawczym dotyczącym udzielenia osobie skazanej warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbywania reszty orzeczonej kary pozbawienia wolności oraz uzyskania rekompensaty z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu i równością wobec prawa. Postępowanie dotyczące uzyskania warunkowego przedterminowego zwolnienia jest zdaniem Rzecznika rodzajem postępowania wykonawczego, któremu należy nadać przymiot sprawy, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Postanowienie sądu w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia ma charakter orzeczenia sądowego – jest realizacją funkcji jurysdykcyjnej, a nie administracyjnej. Przedmiotem postępowania w sprawie

---

<sup>178</sup> IX.517.744.2021 z 26 maja 2021 r., sygn. akt SK 19/21.

<sup>179</sup> Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 75).

warunkowego przedterminowego zwolnienia jest w istocie odzyskanie wolności osobistej (art. 41 ust. 1 Konstytucji). Mając na uwadze potrzebę ochrony tego prawa, skazany ma prawo zwrócić się do sądu o rozstrzygnięcie sprawy w zakresie odzyskania wolności osobistej. Skoro tak, to ma też prawo oczekiwać, iż jego sprawa zostanie rozpatrzona bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Rzecznik oczekuje na rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

*b) Naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*

Rzecznik zgłosił<sup>180</sup> również udział w kolejnych postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym i wniósł o stwierdzenie, że art. 2 ust. 1b ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>181</sup>, w zakresie, w jakim wyłącza prawo strony do wniesienia skargi o stwierdzenie, że nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na pokrzywdzonego, jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu.

Odnosząc się do zarzutów skargi konstytucyjnej, Rzecznik zauważył, iż możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego łączy się ściśle z prawem do sądu, które obejmuje nie tylko etap

---

<sup>180</sup> IX.517.1412.2021 z 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt SK 31/21; IX.517.1413.2021, sygn. akt SK 35/21.

<sup>181</sup> Ustawa z 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 75 ze zm.).

postępowania rozpoznawczego, lecz także etap postępowania wykonawczego. RPO zwrócił uwagę, że aby prawo do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki nie miało charakteru wyłącznie „fasadowego”, jednostka musi dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, które – w razie zaistnienia przewlekłości postępowania – będą działać na sąd stymulująco.

Rzecznik oczekuje na rozpoznanie sprawy przez Trybunał.

### *c) Problem przewlekłości postępowań karnych*

Przedmiotem zainteresowania Rzecznika pozostawała kwestia przewlekłości postępowania karnego, w szczególności postępowania przygotowawczego. Jedynym z celów postępowania karnego jest takie jego ukształtowanie, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie. Proceduralny wymóg rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie pozostaje w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i nie dotyczy wyłącznie postępowania sądowego, lecz obejmuje także postępowanie przygotowawcze. W sprawach karnych początek biegu rozsądnego terminu postępowania biegnie od momentu przedstawienia zarzutów.

Rzecznik zauważył, iż dostępne dane w sposób jednoznaczny wskazują, że od 2016 r. nastąpił znaczny wzrost liczby postępowań długotrwałych. Statystyki te wskazują, że w niektórych przedziałach czasowych ponad czterokrotnie wzrosła liczba spraw, w których prowadzone są długotrwałe postępowania przygotowawcze. Równie alarmujące są statystyki dotyczące stosowania w toku postępowania przygotowawczego tymczasowego aresztowania. Dane te świadczą o narastającym po wejściu w życie w 2016 r. Prawa o prokuraturze systemowym problemie spadku sprawności prowadzonych przez prokuraturę postępowań przygotowawczych. Sytuacja ta stanowi realne zagrożenie

naruszenia praw osób podejrzanych i pokrzywdzonych w zakresie rozpatrzenia ich spraw w rozsądnym terminie. Oznacza także, że coraz większa liczba osób pozbawiona jest w sposób długotrwały wolności osobistej (art. 41 ust. 1 Konstytucji) bez przełamania prawomocnym wyrokiem sądowym zasady domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji). RPO podkreślił, że sprawność prowadzenia postępowań karnych jest jednym z niezbędnych elementów społecznego poczucia sprawiedliwości. Do podstawowych zadań organów ochrony prawa należy zaś takie prowadzenie postępowań, aby społecznemu poczuciu sprawiedliwości stało się zadość i aby w społeczeństwie dzięki temu kształtowane były postawy zgodne z obowiązującym prawem. Rzecznik zwrócił się<sup>182</sup> zatem do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o wskazanie przyczyn tak radykalnego spadku efektywności działań prokuratury w ramach postępowań przygotowanych prowadzonych po wejściu w życie w 2016 r. Prawa o prokuraturze. Minister przekazał jedynie pismo Rzecznika Prokuraturze Krajowej, dotychczas nie wpłynęła natomiast odpowiedź w tej sprawie.

---

<sup>182</sup> II.514.2.2021 z 30 maja 2021 r.

## **Art. 46 – Przepadek rzeczy**

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

W 2021 r. nie wpływały do Rzecznika sprawy wskazujące na naruszenie art. 46 Konstytucji.

## **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. Projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa**

Rzecznik zajął stanowisko w sprawie projektu nowelizacji ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (dalej jako: ustawa o świadczeniach pieniężnych), budzącego zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

Proponowane brzmienie art. 61a ustawy o świadczeniach pieniężnych wprowadza szerokie uprawnienia dla pracowników ZUS w przypadku ustalania prawa do zasiłku i jego wypłaty, bez określenia granic ingerencji w prawo do prywatności i ochrony danych osobowych osób ubiegających się o zasiłek w ZUS. Taka regulacja nie spełnia wymogów ukształtowania podstawy prawnej przetwarzania danych, wynikających z art. 6 ust. 3 RODO. W świetle art. 47 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że ustawodawca ma konstytucyjny obowiązek zapewnić jednostce odpowiednią ochronę sfery prywatności nie tylko przed ingerencją ze strony podmiotów publicznych, ale również przed ingerencją ze strony innych jednostek i podmiotów prywatnych. Nowelizacja art. 61a ustawy o świadczeniach pieniężnych przewiduje możliwość pozyskiwania danych wrażliwych dotyczących konkretnej osoby ubiegającej się o zasiłek. Brak jest jednak w projektowanej ustawie regulacji wskazujących na szczególne zabezpieczenia danych wrażliwych. Ponadto proponowany przepis wprowadza obowiązek udostępnienia żądanych przez ZUS informacji. Nie zostały jednak przewidziane gwarancje proceduralne umożliwiające odwołanie się od takiej decyzji ZUS, w przypadku uchylenia się od tego

obowiązku. Ponadto projekt nie został przekazany do konsultacji Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych, mimo że taki obowiązek wynika z obowiązujących przepisów. Rzecznik zwrócił się<sup>183</sup> więc do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o odniesienie się do przedstawionych wątpliwości dotyczących opiniowanego projektu ustawy.

Minister poinformował<sup>184</sup>, że projekt uległ zmianie w kierunku umożliwiającym Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, w celu ustalenia prawa do zasiłku i jego wypłaty, pozyskiwanie danych i informacji w zakresie niezbędnym do ustalenia prawa do zasiłków, ich wysokości, podstawy wymiaru oraz do ich wypłat od ubezpieczonych oraz płatników składek. Płatnicy składek i ubezpieczeni w celu ustalenia prawa do zasiłku i jego wypłaty będą zobowiązani bezpłatnie udostępnić niezbędne dane i informacje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

Podniesione w wystąpieniu Rzecznika zastrzeżenia do projektu ustawy o świadczeniach pieniężnych, z punktu widzenia prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, zostały uwzględnione.

## 2. Zasady kontaktowania się osoby tymczasowo aresztowanej z najbliższymi

Rzecznik zgłosił<sup>185</sup> udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad kontaktowania się osoby tymczasowo aresztowanej z najbliższymi i wniósł o stwierdzenie, że przepis § 25 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu organizacyjno-porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania<sup>186</sup> jest niezgodny z art. 47 w

---

<sup>183</sup> VII.501.35.2021 z 23 marca 2021 r.

<sup>184</sup> Pismo z 13 kwietnia 2021 r.

<sup>185</sup> IX.517.1858.2021 z 18 października 2021 r., sygn. akt SK 48/21.

<sup>186</sup> Rozporządzenie z 22 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 2290).

związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik wskazał na ograniczenie na poziomie aktu wykonawczego prawa do prywatności i przypomniał, że ograniczenie kręgu osób, z którymi tymczasowo aresztowany może za zgodą porozumiewać się za pomocą aparatu telefonicznego, a także przesłanek wyrażania zgody na taki kontakt, mogą nastąpić jedynie w ustawie. Wprowadzenie takiego ograniczenia w akcie wykonawczym narusza standard konstytucyjny wymagający w tym zakresie ustawy.

Rzecznik oczekuje na rozpoznanie sprawy przez Trybunał.

### 3. Sprzeciw od decyzji Komendanta Placówki Straży Granicznej Warszawa-Okęcie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu

Do Rzecznika zwrócił się z prośbą o interwencję 21-letni obywatel Republiki Mołdawii, przebywający w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców.

Cudzoziemiec zadeklarował, że przebywa w Polsce od 2002 r., a w 2018 r. została wydana decyzja o zobowiązaniu go do powrotu do kraju pochodzenia. Podstawą wydania decyzji był brak posiadania przez cudzoziemca dokumentów legalizujących pobyt. W ocenie RPO fakt, że cudzoziemiec przez znaczną część swojego życia mieszkał w Polsce, sprawiał, iż zobowiązanie go do powrotu do kraju pochodzenia mogło naruszyć jego prawo do życia prywatnego. W tej sytuacji Rzecznik wniósł<sup>187</sup> sprzeciw do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców od decyzji o zobowiązaniu do powrotu obywatela Republiki Mołdawy. Postępowanie pozostaje w toku.

---

<sup>187</sup> XI.542.5.2021 z 12 kwietnia 2021 r.



#### 4. Wykorzystywanie monitoringu w jednostkach penitencjarnych w celu kontrolowania pracowników i funkcjonariuszy SW

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

#### 5. Konieczność podjęcia prac legislacyjnych związanych z wykonaniem wyroku TK dotyczącego aborcji

Omówienie: Art. 2 – Zasada praworządności.

Publikacja zdjęć pochodzących z telefonów komórkowych cudzoziemców, którzy przekroczyli lub usiłowali przekroczyć granicę polsko-białoruską w miejscu do tego nieprzeznaczonym

Po wysłuchaniu wspólnej konferencji prasowej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Obrony Narodowej oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej, w czasie której prezentowane były prywatne zdjęcia mające rzekomo pochodzić z telefonów komórkowych cudzoziemców, którzy przekroczyli lub usiłowali przekroczyć granicę polsko-białoruską w miejscu do tego nieprzeznaczonym, Rzecznik skierował pismo<sup>188</sup> do Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej z prośbą o wyjaśnienie, kto, w jakim trybie i w ramach jakiego postępowania pozyskał wspomniane zdjęcia i z których urządzeń one pochodziły. Szczególne zaniepokojenie Rzecznika wzbudził sam fakt pozyskania danych z telefonów komórkowych lub innych urządzeń elektronicznych należących do osób, które, jak należy domniemywać, musiały znaleźć się w jurysdykcji Straży Granicznej. W odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że wskazany materiał prezentowany był przez Rzecznika Prasowego Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, dlatego pytania dot. konferencji należy kierować do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W związku z powyższym Rzecznik w przedmiotowej sprawie skierował wystąpienie<sup>189</sup> o analogicznej treści do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wystąpienie Rzecznika zostało przekazane do Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Rzecznik do tej pory nie otrzymał na nie odpowiedzi.

#### Postępowania w sprawach osób transpłciowych

---

<sup>188</sup> XI.543.51.2021 z 14 października 2021 r.

<sup>189</sup> Pismo z 27 października 2021 r.

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 cywilnego, 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”. W 2021 r. Rzecznik w dalszym ciągu posługiwał się i rozpowszechniał wiedzę o treści podręcznika, w tym w prowadzonych sprawach.

Jak wynika z wiedzy Rzecznika zdobytej na podstawie prowadzonych spraw, w niektórych przypadkach wciąż zdarza się, że sądy powszechne odmawiają uwzględnienia powództwa o ustalenie płci w oparciu o art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego, uznając, że przepis ten nie może być zastosowany jako podstawa ustalenia płci. W jednej ze spraw, do której Rzecznik przystąpił w 2021 r., Sąd I instancji z powyższych przyczyn oddalił pozew osoby transpłciowej o ustalenie płci. Na skutek wniesionej przez stronę apelacji oraz interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu zmienił<sup>190</sup> zaskarżony wyrok, uznając, że uzgodnienie płci metrykalnej z rzeczywistą tożsamością płciową jest prawem człowieka.

---

<sup>190</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sad-uzgodnienie-plci-metrykalnej-z-rzeczywista-tozsamoscia-plciowa-prawem-czlowieka>

## **Art. 48 – Prawo do wychowania dzieci zgodnie z przekonaniem**

*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.*

### **1. Zapowiedzi nowelizacji prawa oświatowego**

Omówienie: Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki.

## **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.*

W dalszym ciągu, ze względu na niezmieniony stan prawny, pozostają aktualne zastrzeżenia Rzecznika<sup>191</sup> dotyczące zagrożeń dla wolności komunikowania się. Zagrożenia te wynikają z obowiązywania szeregu przepisów, które dają Policji oraz innym służbom szerokie uprawnienia dotyczące stosowania w sposób niejawną kontroli operacyjnej, a także pozwalające pobierać w sposób niemal nieograniczony dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe. Nie spełniają standardu konstytucyjnego określonego w art. 49 Konstytucji przepisy regulujące materię pozyskiwania danych o jednostce i tryb ich pozyskiwania. Brak też jest efektywnych środków umożliwiających niezależną kontrolę działania służb w tym zakresie.

---

<sup>191</sup> Informacja RPO za rok 2017, s. 220.

## **Art. 50 – Prawo do nienaruszalności mieszkania**

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

W 2021 r. Rzecznik nie podejmował działań o charakterze generalnym dotyczących naruszenia prawa określonego w art. 50 Konstytucji.

## **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. Udostępnianie dokumentacji medycznej przez lekarzy psychiatrów na żądanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ramach prowadzonych postępowań sprawdzających**

Rzecznik prowadzi postępowanie w sprawie udostępniania dokumentacji medycznej przez lekarzy psychiatrów na żądanie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW) w ramach prowadzonych przez funkcjonariuszy ABW postępowań sprawdzających.

W ocenie Rzecznika Szef ABW przyjął niewłaściwą interpretację przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (dalej jako: uozp) oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych, polegającą na uznaniu, że wszelkie informacje o zdrowiu psychicznym podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o ochronie informacji niejawnych, co prowadzi do naruszenia ochrony tajemnicy zawodowej lekarzy psychiatrów, a w konsekwencji prawa do prywatności osób, wobec których przeprowadza się postępowanie sprawdzające. Normy konstytucyjne dotyczące prywatności i autonomii informacyjnej gwarantują każdemu ochronę przed pozyskiwaniem, przetwarzaniem, przechowywaniem i ujawnieniem informacji dotyczących jego osoby, w sposób naruszający reguły przydatności, niezbędności i

proporcjonalności *sensu stricto*. RPO zaznaczył, że zakres udostępniania informacji o leczeniu psychiatrycznym przez lekarzy ma istotne znaczenie z punktu widzenia tajemnicy lekarskiej, którą są objęci psychiatrzy. Odnoszący się do zwolnienia z tajemnicy art. 50 ust. 2 uozp wskazuje konkretne przypadki, w których osoba zobowiązana do zachowania tajemnicy zostaje zwolniona, a także podkreśla zakres udostępniania tych danych jako „niezbędny zakres”. Tak więc funkcjonariusze ABW w ramach prowadzonych postępowań nie są uprawnieni do żądania od lekarzy psychiatrów wszelkich informacji, lecz do żądania wyłącznie tych informacji, które są niezbędne do oceny zdrowia psychicznego i uzależnienia osoby poddanej postępowaniu sprawdzającemu. W przypadku przyjęcia odmiennej interpretacji, ochrona prawa do prywatności osób weryfikowanych w ramach postępowania sprawdzającego staje się iluzoryczna. Standard tej ochrony wyznacza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazujące, że ochronę prywatności gwarantuje zbieranie przez władze publiczne wyłącznie informacji niezbędnych, a nie wygodnych. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>192</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o odniesienie się do tego zagadnienia.

Koordynator Służb Specjalnych poinformował<sup>193</sup>, że postępowania sprawdzające prowadzone są zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych. Podkreślił, że osoba sprawdzana wyraża pisemną zgodę na prowadzenie wobec niej czynności w postępowaniu sprawdzającym, co oznacza świadome i dobrowolne poddanie się przez tę osobę całemu procesowi oceny spełniania ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem. W ramach

---

<sup>192</sup> VII.520.20.2018 z 9 marca 2021 r.

<sup>193</sup> Pismo z 9 kwietnia 2021 r.

postępowań sprawdzających określonych w ustawie, sprawdzane są informacje, które mają znaczenie dla ochrony informacji niejawnych. Ocena, czy istnieją uzasadnione 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, jest rzeczą kluczową dla zbadania, czy dana osoba daje rękojmię zachowania tajemnicy, co jest warunkiem niezbędnym dla uzyskania dostępu do informacji niejawnych.

W związku z okolicznością, że w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych nie są dostępne wszystkie orzeczenia odnoszące się do niniejszej sprawy, co uniemożliwia zapoznanie się z interpretacją przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych przyjętą przez sądy administracyjne, Rzecznik zwrócił się do Dyrektora Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego z prośbą o przedstawienie linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie dostępu do dokumentacji medycznej leczenia psychiatrycznego, a także wskazanie, czy występuje rozbieżność w interpretacji wskazanych przepisów przez NSA.

W odpowiedzi wskazano, że z analizy orzeczeń sądów administracyjnych zawartych w Centralnej Bazie Orzeczeń wynika, że w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych nie sformułowano kategorycznej interpretacji wskazanych przez RPO przepisów prawa.

Sprawa ta w dalszym ciągu będzie przedmiotem analizy Rzecznika.

## 2. Przetwarzanie i ochrona danych osobowych w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych

Do Rzecznika zwracali się wnioskodawcy zainteresowani kwestią przetwarzania i ochrony danych osobowych w Centralnym Rejestrze



Beneficjentów Rzeczywistych. Wskazywali oni na to, że jawność rejestru wynikająca z art. 67 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wraz z katalogiem danych przetwarzanych w rejestrze (w tym numerem PESEL) może w dobie zastosowania nowoczesnych technologii informatycznych powodować zagrożenie dla prywatności.

Podobne stanowisko w procesie legislacyjnym wyraził Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Rzecznik zwrócił się zatem do UODO o przekazanie dodatkowych informacji w tym zakresie. W odpowiedzi wskazano, że organ nadzorczy od lat zwraca uwagę na konieczność przemyślenia koncepcji jawności numeru PESEL w rejestrach publicznych. Przyjęcie w przepisach prawa rozwiązania pozwalającego na dostęp do numerów PESEL beneficjentów rzeczywistych w sposób nieograniczony jest sprzeczne z założeniem art. 87 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, którego celem jest szczególna ochrona krajowych numerów identyfikacyjnych, oraz ze standardami unijnymi dotyczącymi dopuszczalności wprowadzania uregulowań krajowych wpływających na ograniczenie praw do ochrony prywatności i danych osobowych. Rzecznik zwrócił się<sup>194</sup> więc do Ministra Finansów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w omówionym zakresie w celu zapewnienia lepszej ochrony prawa do prywatności. Do końca 2021 r. nie wpłynęła odpowiedź Ministra w tej sprawie.

---

<sup>194</sup> VII.501.58.2020 z 19 marca 2021 r.

### 3. Przetwarzanie danych osobowych w ramach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021

Do Rzecznika wpłynęło wiele wniosków związanych z przetwarzaniem danych osobowych przy okazji Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021. Wśród nich wyróżniały się zastrzeżenia odnośnie do przetwarzania przez służby statystyki publicznej numeru PESEL.

Formularz spisowy narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań przeznaczony dla osób fizycznych dokonujących samospisu internetowego w kategorii „Dane osoby. Ustalenie danych osoby dokonującej samospisu” przewiduje konieczność podania numeru PESEL lub zaznaczenia odpowiedzi, zgodnie z którą odpowiadający jest cudzoziemcem bez nadanego numeru PESEL. Ponadto podanie numeru PESEL jest konieczne do zdefiniowania hasła pozwalającego na zalogowanie się i uzyskanie dostępu do formularza spisowego, o ile osoba dokonująca samospisu nie skorzysta z opcji zalogowania się przez profil zaufany. Zgodnie z treścią art. 51 ust. 1 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej każde zobowiązanie obywatela do przekazania przez niego danych osobowych organom władzy publicznej, w tym w ramach przeprowadzania spisu powszechnego czy weryfikacji jego tożsamości dla celów przeprowadzenia tego spisu, musi posiadać wyraźne umocowanie ustawowe. Rzecznik nie kwestionuje potrzeby podania danych identyfikacyjnych w trakcie spisu, jednak powinna zostać podana do publicznej wiadomości podstawa takiego obowiązku. Obywatele zwracali również uwagę na kwestię możliwości nieuprawnionego posługiwania się danymi i logowania się do formularza spisowego w związku z wprowadzeniem logowania się do formularza samospisu przy użyciu numeru PESEL i nazwiska panińskiego matki. Mając na

względnie powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>195</sup> do Prezesa GUS z prośbą o przekazanie wyjaśnień w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>196</sup> Rzecznika, że w związku z organizacją i przeprowadzeniem NSP 2021, podstawą prawną przetwarzania danych osobowych, takich jak imię i nazwisko oraz numer PESEL, są stosowne przepisy ustawy o statystyce publicznej. Podkreślono, że indywidualne dane osobowe (nr PESEL, imię i nazwisko) nie są przedmiotem badania spisowego ani celem zainteresowań i dociekań badawczych, lecz jedynie pełnią rolę danych pomocniczych w metodzie elektronicznego rejestrowania i informatycznego przetwarzania informacji gromadzonych w aplikacji do NSP 2021. Są bowiem jedynym skutecznym sposobem do trafnego identyfikowania (rozdzielania czy odróżniania) badanych jednostek, a przez to umożliwiają łączenie danych, pozyskanych w ramach różnych metod zbierania danych, przewidzianych w ramach NSP 2021. Co więcej, dane osobowe są już na wczesnym etapie przetwarzania zastępowane sztucznymi (nierozpoznawalnymi) identyfikatorami.

#### 4. Funkcjonowanie Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym

Pomimo pisma Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczącego braku odpowiedzi Ministerstwa Sprawiedliwości na wcześniejsze wystąpienia Rzecznika w sprawie funkcjonowania Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, zawierającego prośbę o udzielenie odpowiedzi Rzecznikowi, do Biura RPO nie wpłynęła w tej sprawie żadna odpowiedź z Ministerstwa Sprawiedliwości. Oznacza to, że już od ponad trzech lat z niezrozumiałych względów Minister Sprawiedliwości nie odniósł się w jakikolwiek sposób do problemów zgłaszanych przez Rzecznika. Odrębną kwestią pozostaje

---

<sup>195</sup> VII.501.99.2021 z 21 kwietnia 2021 r.

<sup>196</sup> Pismo z 10 maja 2021 r.

oczywiste naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zgodnie z którym organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności ustosunkowywać się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika. W związku z kolejnymi wnioskami, które wpłynęły do Biura RPO, Rzecznik zwrócił uwagę na tryb, w jakim następuje umieszczenie danych o konkretnym sprawcy w Rejestrze. W świetle art. 6 ustawy z 13 maja 2016 r. pozostaje zasadą, że w Rejestrze umieszcza się dane osoby prawomocnie skazanej za przestępstwa na tle seksualnym, wymienione w art. 2 ustawy, a także osób, przeciwko którym w sprawach o takie przestępstwa prawomocnie warunkowo umorzono postępowanie karne lub orzeczono środki zabezpieczające; w Rejestrze umieszcza się także dane nieletnich, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub wychowawczo-lecznicze albo którym wymierzono karę na podstawie art. 94 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (dalej: u.p.n.). Co istotne, sąd wydaje wyłącznie rozstrzygnięcie „negatywne” o wyłączeniu umieszczenia danych sprawcy w Rejestrze. Natomiast nie wydaje rozstrzygnięcia „pozytywnego” o umieszczeniu danych sprawcy w Rejestrze – taki skutek ma samo orzeczenie sądu rodzinnego o zastosowaniu wobec nieletniego określonych środków. Właśnie takie ustawowe ujęcie skutków orzeczenia sądowego – następujących w sytuacji braku jakiegokolwiek rozstrzygnięcia – z wielu powodów budzi wątpliwości. W ocenie RPO obecna regulacja może stanowić swoistą pułapkę proceduralną dla uczestniczącej w postępowaniu osoby, która nie jest świadoma skutków orzeczenia sądu albo dowiaduje się o tych skutkach dopiero po zakończonym postępowaniu, gdy upłynęły już wszystkie terminy procesowe. Rzecznik w miarę możliwości i zasadności wniosków występuje do sądów z wnioskami o uzupełnienie postanowień

kończących postępowanie o rozstrzygnięcie o wyłączeniu zamieszczenia danych osobowych nieletniego w Rejestrze w tych sytuacjach (a jest ich zdecydowana większość), w których zamieszczenie danych nieletniego w Rejestrze jest sprzeczne z jego dobrem. Procedura ta jednak nie likwiduje źródła problemu, którym jest brak wymogu obligatoryjnego zamieszczenia w orzeczeniu rozstrzygnięcia o zamieszczeniu bądź niezamieszczeniu danych nieletniego w rejestrze. Tym samym wystąpienia RPO kierowane w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości zachowały swą aktualność, a stan naruszenia praw obywateli, w szczególności zaś, gdy dotyczy to dzieci, których dobro pozostaje pod szczególną ochroną Konstytucji, zasługuje na uwagę i odpowiedź Ministra oraz na reakcję Prezesa Rady Ministrów. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>197</sup> do Premiera z prośbą o podjęcie wszelkich koniecznych kroków, celem uzyskania przez RPO należnych odpowiedzi i stanowiska Ministra Sprawiedliwości w opisanej sprawie. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów po raz kolejny przekazała wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie odpowiedzi Rzecznikowi Praw Obywatelskich<sup>198</sup>, jednak dotychczas żadna odpowiedź Ministra nie wpłynęła.

## 5. Ograniczenia praw osób niezaszczepionych przeciw COVID-19

Do Rzecznika wpływały liczne skargi obywateli zaniepokojonych stanem niepewności prawnej w kwestii dopuszczalności przetwarzania informacji o zaszczepieniu (którego nośnikiem może być np. paszport sanitarny, tzw. paszport covidowy) w celu korzystania z możliwości pełnego udziału w życiu społecznym. Według informacji otrzymywanych przez RPO, niepewność związana z brakiem odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie oddziałuje negatywnie na działalność usługodawców, instytucje kultury,

---

<sup>197</sup> IV.550.1.2019 z 3 października 2021 r.

<sup>198</sup> Pismo z 7 października 2021 r.

organizatorów zgromadzeń publicznych bądź imprez masowych, jak również na funkcjonowanie szkół, uczelni wyższych czy placówek ochrony zdrowia. W opinii Rzecznika błędem jest wprowadzanie modelu, w którym całkowita odpowiedzialność za zaprojektowanie zasad kontroli potwierdzenia zaszczepienia spoczywa na podmiotach prywatnych. Wybrane rozwiązania prowadzą bowiem do niedopuszczalnej prywatyzacji zadań publicznych i, aby jej zapobiec, należy podjąć odpowiednie działania legislacyjne. W tym kontekście należy wskazać, że konstytucyjna regulacja ochrony prywatności informacyjnej wprowadza obowiązek regulacji przez państwo zasad przetwarzania danych o jednostkach. Różnicowanie sytuacji osób niezaszczepionych i zaszczepionych ma miejsce na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>199</sup>, które wprowadza limity osób przy prowadzeniu określonych rodzajów działalności. Zgodnie z przyjętą w rozporządzeniu konstrukcją, do limitu osób nie wlicza się osób zaszczepionych. Jednocześnie jednak prawodawca nie stworzył mechanizmów weryfikacji faktu zaszczepienia. Podmiotom zobowiązanym przepisami o limitach osób grożą kary administracyjne w razie niestosowania się do zasad określonych w rozporządzeniu. Jednocześnie nie są one w stanie efektywnie monitorować liczby osób, których dotyczy limit, przez brak uprawnień do przeprowadzania kontroli statusu szczepienia osób przebywających na terenie lokalu. Rzecznik wskazał zatem, że podjęcie przez organy państwa odpowiedniego wysiłku legislacyjnego w przedmiotowym zakresie jest istotne z kilku perspektyw. Po pierwsze, otwarta debata dotycząca ograniczeń praw osób zaszczepionych oraz niezaszczepionych w związku z pandemią może przyczynić się do budowania zaufania wobec

---

<sup>199</sup> Dz.U. poz. 861 ze zm.

działań państwa. Po drugie, właściwą formą regulacji omawianych zagadnień powinna być ustawa. Po trzecie, część krajów europejskich wprowadziła już różne rozwiązania prewencyjne, mające chronić obywateli przed pandemią, które mogą stanowić pewną wskazówkę. Inicjując zatem proces legislacyjny dotyczący dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności, należy rozważyć wyłączenie spod nich zarówno osób zaszczepionych, jak i tych, które uzyskały negatywny wynik testu na obecność COVID-19, a także osób, które posiadają aktualne potwierdzenie uzyskania pozytywnego wyniku testu lub przebycia choroby. Ponadto należy wskazać, że ograniczenia powinny być wprowadzane w celu ochrony wskazanych konstytucyjnie wartości, czyli bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, oraz wolności i praw innych osób. Rzecznik zwrócił uwagę, że we wprowadzanych przepisach powinny być uwzględnione prawa osób, które nie mogą się zaszczepić ze względów medycznych. Osoby te nie mogą być dyskryminowane w dostępie do życia społecznego ze względu na swój stan zdrowia. Przykładowym rozwiązaniem, jakie może ograniczyć ryzyko dyskryminacji, jest refundacja kosztów testów na COVID-19. Mając na względzie powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>200</sup> do Premiera z prośbą o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do minimalizacji wprowadzanych prawem ograniczeń praw i wolności osób niezaszczepionych, nieposiadających aktualnego testu oraz które nie przeszły COVID-19. W otrzymanej odpowiedzi Rzecznik został poinformowany<sup>201</sup> przez Ministra Zdrowia, że nie widzi on uzasadnienia dla skarg i obaw obywateli w związku z wprowadzonymi ograniczeniami. Zdaniem Ministra Zdrowia zasady

---

<sup>200</sup> VII.501.21.2021 z 3 października 2021 r.

<sup>201</sup> Pismo z 31 stycznia 2022 r.

funkcjonowania obywateli podczas pandemii zostały wprowadzone zgodnie z podstawowymi i fundamentalnymi zasadami prawa.

6. Ograniczenie możliwości odbywania zajęć klinicznych i praktyk w szpitalach i innych jednostkach zewnętrznych względem medycznych uczelni wyższych

Omówienie: Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych.



## **Art. 52 – Wolność poruszania się po terytorium RP**

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

### **1. Wykluczenie komunikacyjne oraz wizja rozwoju obszarów wiejskich**

Wykluczenie transportowe mieszkańców mniejszych miejscowości to jeden z problemów najczęściej podnoszonych w trakcie spotkań regionalnych organizowanych przez Biuro RPO w całej Polsce od 2015 r. Im dalej od metropolii, tym częściej mieszkańcy wsi wskazywali na liczne niedogodności z tym związane, np. utrudniony dostęp pacjentów do opieki zdrowotnej lub rehabilitacji, trudności w dojeździe do pracy osób niedysponujących prywatnym samochodem. Brak publicznych połączeń sprawia, że uwięzieni w domach pozostają seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunowie, a dzieci mają ograniczony dostęp do edukacji.

Rzecznik w szczególności podkreślił, że wykluczenie transportowe stanowi faktyczną przeszkodę w realizacji szeregu konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, takich jak: wolność poruszania się, prawo do ochrony zdrowia, prawo osób z niepełnosprawnościami do pomocy ze strony władz publicznych w komunikacji społecznej, prawo do nauki. Nie ulega również wątpliwości, że bez dostępnego transportu nie można korzystać z usług publicznych gwarantujących godny poziom życia. W związku z tym RPO z satysfakcją przyjął informację, że Komisja Europejska przedstawiła długoterminową wizję dla obszarów wiejskich UE, w której zaproponowano pakt na rzecz obszarów

wiejskich i plan działania na rzecz obszarów wiejskich, które mają sprawić, że staną się one silniejsze, lepiej skomunikowane, odporne i zamożne. Jeśli chodzi o transport, dokument ten zakłada utrzymanie lub poprawę przystępnych cenowo usług transportu publicznego oraz infrastruktury, takiej jak kolej, śródlądowe drogi wodne, drogi, stacje ładowania i tankowania mające wspierać rozwiązania w zakresie elektromobilności, ścieżki rowerowe, połączenia multimodalne, w tym z aktywnymi środkami transportu, a także żeglugę morską bliskiego zasięgu i połączenia lotnicze. Na gruncie prawa polskiego obowiązki organów władzy publicznej w zakresie przedmiotowej problematyki określa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 8 tej ustawy planowanie rozwoju transportu oraz organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym należy do zadań organizatora. Właściwość organu określona jest przez art. 7 ust. 1 i ust. 4 ww. ustawy i w zależności od długości linii komunikacyjnej jest to wójt, burmistrz albo prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, minister ds. transportu. Niemniej jednak ww. ustawa nie przyznaje obywatelom prawa do publicznego transportu zbiorowego o skonkretyzowanej treści. Zdaje się zatem, że ww. przepisy stanowią podstawę do formułowania celów władzy publicznej w przedmiotowym obszarze, nie określają natomiast praw przysługujących bezpośrednio obywatelowi i – jako przepisy w postaci zasad polityki państwa, a nie praw jednostki – nie mogą stanowić podstawy indywidualnego dochodzenia roszczeń. W tym kontekście Rzecznik zwrócił uwagę na możliwość legislacyjnego określenia minimum realizacji norm programowych określającej obowiązki władzy publicznej w zakresie transportu publicznego. Wydaje się, że rozsądnym minimum w tym zakresie jest wprowadzenie prawa obywatela do transportu publicznego zapewniającego połączenie do siedziby władz danej gminy. Nie ulega bowiem

wątpliwości, że całkowity brak transportu w określonej miejscowości oznacza rezygnację z wykonywania przez organizatora swej ustawowej funkcji, czego nie można zaakceptować w świetle celów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i konstytucyjnej aksjologii. Rzecznik zwrócił się<sup>202</sup> zatem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przeanalizowanie powyższych uwag podczas prac nad stanowiskiem na rzecz długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich UE.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>203</sup>, że przekazana przez Rzecznika ocena dot. zagrożenia wykluczenia transportowego mniejszych miejscowości znajduje swoje odzwierciedlenie w przygotowanym przez MRiRW stanowisku Rządu RP ws. Komunikatu pn. „Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.” oraz krajowej Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030. Ponadto w związku z podziałem zadań wynikających z ustawy o działach administracji rządowej, MRiRW zwróciło się do Ministerstwa Infrastruktury o przekazanie stanowiska w sprawie zaproponowanych przez RPO rozwiązań prawnych.

Ministerstwo Infrastruktury wskazało<sup>204</sup>, że wprowadzenie jednolitych w całym kraju regulacji ustanawiających wymagane połączenia komunikacyjne nie znajduje obecnie uzasadnienia. Decyzja o liniach komunikacyjnych, które powinny funkcjonować na obszarze właściwości organizatora, zależy od wielu czynników, w tym od charakterystyki rozwoju gospodarczego danego regionu i co za tym idzie zapotrzebowania na transport publiczny. Rolą jednostek samorządu terytorialnego jako organizatorów publicznego transportu zbiorowego jest właściwe rozpoznanie realnych potrzeb transportowych

---

<sup>202</sup> V.565.210.2021 z 3 października 2021 r.

<sup>203</sup> Pismo z 3 listopada 2021 r.

<sup>204</sup> Pismo z 26 października 2021 r.

lokalnych społeczności i zorganizowanie sieci połączeń komunikacyjnych w sposób odpowiadający na potrzeby przewozowe mieszkańców.

## 2. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw

W wystąpieniu do Marszałka Senatu Rzecznik wskazał<sup>205</sup>, że ustawa o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw wprowadza rozwiązania bezpośrednio ingerujące w podstawowe wolności konstytucyjne, takie jak wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, czy też wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

W ocenie Rzecznika art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej przez to, że nie określa maksymalnego terminu, w którym może być ustanowiony zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, jest niezgodny z art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ pozostawia ministrowi wydającemu rozporządzenie całkowitą swobodę w określeniu aspektów czasowych ograniczenia konstytucyjnej wolności przemieszczania się. Zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej budzi także to, że zgodnie z art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej może być wprowadzony „w przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia (...) uzasadnionym ryzykiem popełnienia innych czynów zabronionych”. Tworzy to konstrukcję prawną, zgodnie z którą sama okoliczność, że bliżej nieokreślone czyny zabronione są popełniane na obszarze objętym strefą nadgraniczną wraz z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego,

---

<sup>205</sup> VII.565.23.2021 z 22 listopada 2021 r.

uzasadnia rozważenie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z wolności określonych w art. 52 ust. 1 Konstytucji. W opinii RPO art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej, w części zawierającej słowa „uzasadnionym ryzykiem popełnienia innych czynów zabronionych”, jest niezgodny z art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w zw. z art. 2 Konstytucji przez to, że nie spełnia kryterium dostatecznej określoności regulacji prawnej. Rzecznik zauważył, że określone w art. 12b ust. 2 kategorie osób wyłączonych z zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej w istocie stanowią powtórzenie kategorii wymienionych w § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego. Świadczy to o tym, że poza stanem nadzwyczajnym ustawodawca pragnie utrzymać w zakresie kontaktów międzyludzkich i społecznych regulacje właściwego dla tego stanu. Jednak, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia praw określonych w art. 47 Konstytucji, zakaz przebywania nie będzie dotyczył osób, które będąc małżonkiem, wstępnym, zstępnym lub rodzeństwem, sprawują opiekę albo udzielają pomocy w załatwianiu bieżących spraw życia codziennego osobie zamieszkującej na obszarze objętym zakazem. Oznacza to, że małżonkowie, wstępni, zstępni lub rodzeństwo, jeśli nie udzielają pomocy w załatwianiu bieżących spraw życia codziennego albo nie sprawują opieki nad osobą bliską, zostaną pozbawieni możliwości utrzymywania bezpośrednich relacji z najbliższymi członkami swojej rodziny. Zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej w sposób bezpośredni ingeruje też w wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji), skoro zgromadzenie zostanie ograniczone do osób uprawnionych do przebywania na tym obszarze. Omawiany zakaz bezpośrednio ogranicza także wolność wyrażania poglądów

oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji), skoro wśród podmiotów wyłączonych z tego zakazu (art. 12b ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej) nie zostali wymienieni dziennikarze.

Nieumieszczenie dziennikarzy w zawartym w art. 12b ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej katalogu podmiotów, których nie dotyczy zakaz, o którym mowa w art. 12a ust. 1, prowadzi do pozbawienia obywateli prawa do rzetelnego informowania, prawa do jawności życia publicznego oraz prawa do kontroli i krytyki społecznej; prowadzi w konsekwencji wprost do pozbawienia społeczeństwa podstawowych narzędzi umożliwiających jego członkom wpływanie na bieg życia publicznego w kraju. RPO z całą mocą podkreślił, że konstytucyjna wolność pozyskiwania informacji nie może być reglamentowana, dodatkowo na podstawie przepisu, który pozostawia organowi całkowitą swobodę w ustaleniu, czy, kiedy, komu, na jakich warunkach i na jak długo przyznać przywilej korzystania z tej konstytucyjnej wolności. Ponadto Rzecznik wskazał, iż względem na zachowanie konstytucyjnych reguł sprawiedliwości proceduralnej wymaga obudowania art. 12b ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej przepisami proceduralnymi, umożliwiającymi sądowi administracyjnemu rozpoznanie sprawy w bardzo krótkim terminie od odmówienia przez komendanta placówki Straży Granicznej zezwolenia na przebywanie na obszarze objętym zakazem, o którym mowa w art. 12a ust. 1. Należałoby w tym zakresie dla zachowania standardu konstytucyjnego rozważyć przyjęcie rozwiązania znanego już polskiemu prawu, a dotyczącego reguł proceduralnych rządzących postępowaniem sądowym w sprawach dotyczących wolności zgromadzeń publicznych.

Niestety, ostatecznie ustawa została przyjęta w kształcie legislacyjnym, który narusza wymienione powyżej standardy konstytucyjne.

### 3. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw

Rzecznik przedstawił krytyczne uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>206</sup>. Ustawa ta przede wszystkim zmienia zasady wymierzania kar za poszczególne wykroczenia. Zastrzeżenia Rzecznika budziło szereg kwestii związanych z reformą prawa wykroczeń wprowadzonych tą ustawą, w szczególności: 1) zmiana definicji wykroczenia pozwalająca m.in. na ukaranie za czyn pozbawiony jakiegokolwiek społecznej szkodliwości, 2) drastyczne podniesienie wysokości grzywny za niektóre wykroczenia – nawet do 30 000 zł, 3) bardzo istotne podniesienie wysokości grzywny możliwej do wymierzenia w postępowaniu mandatowym – w niektórych przypadkach nawet do 8000 zł. Rzecznik przedstawił wyczerpującą krytyczną opinię dotyczącą zaproponowanych zmian, wskazując w szczególności, iż tak wysokie kary nie są proporcjonalne do wykroczeń, które z założenia mają być czynami zabronionymi mniej poważnymi, a także do średniego poziomu zarobków w Polsce. Ponadto wprowadzenie zaproponowanych rozwiązań może spowodować wzrost współczynnika prizonizacji (niemożliwe do zapłacenia grzywny będą bowiem zamieniane na karę aresztu) i umożliwić instrumentalne stosowanie prawa wykroczeń do zwalczania zgodnych z prawem przejawów manifestacji poglądów. Większość uwag Rzecznika nie została uwzględniona. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

### 4. Obowiązek kwarantanny granicznej

Omówienie: Art. 2 – Zasada praworządności.

---

<sup>206</sup> II.565.1.2021 z 24 września 2021 r.

Sprawy kar administracyjnych nałożonych wiosną 2020 r. za naruszenie zakazu przemieszczania się

W sprawach rozpoczętych przez RPO w 2020 r. zapadły korzystne wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych. Sądy stwierdzały, że ze względu na niekonstytucyjność rozporządzenia wprowadzającego obostrzenia pandemiczne, decyzje wymierzające karę za niezachowanie dystansu społecznego są nieważne jako wydane bez podstawy prawnej. Sądy podzielały również pozostałe zarzuty RPO dotyczące niezapewnienia obywatelom czynnego udziału w postępowaniu i niedopuszczalności przekazywania notatek policyjnych do Sanepidu. Od wskazanych wyroków organy wносиły skargi kasacyjne, które zostały oddalone przez Naczelny Sąd Administracyjny, który za prawidłowe uznał stwierdzenie nieważności decyzji.



## **Art. 53 – Wolność sumienia i wyznania**

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

### **1. Planowane zmiany dotyczące zasad uczęszczania na lekcje religii i etyki w szkołach publicznych**

RPO śledzi publiczne deklaracje MEiN dotyczące planowanych zmian w sprawie zasad uczęszczania na lekcje religii i etyki w szkołach publicznych. Zmiany te zakładają obligatoryjność zajęć etyki dla uczniów, których rodzice nie wyrażą woli zorganizowania przez szkołę lekcji religii. Zdaniem Rzecznika zasadne pozostaje zagwarantowanie możliwości uczestnictwa zarówno w lekcjach etyki, jak i religii. Współcześnie, z punktu widzenia wymogów poszanowania wolności sumienia i wyznania, za dopuszczalne uznawane są

trzy zasadnicze modele organizacji lekcji religii w szkołach publicznych: model świecki – lekcje religii zasadniczo niedostępne w szkole; model zintegrowany – w programie szkolnym istnieje obowiązkowy przedmiot obejmujący zarówno wiedzę o różnych religiach, jak i o etyce; model równoległy – w szkole jest nauczana religia (odrębnie dla poszczególnych wyznań), a dla dzieci, których rodzice preferują światopogląd areligijny, dostępne są zajęcia alternatywne – najczęściej z etyki. W Polsce funkcjonuje obecnie model równoległy, tj. obok lekcji religii o charakterze konfesyjnym organizowanych w przypadku wyznań o uregulowanej sytuacji prawnej, organizowane są również lekcje etyki. W opinii Rzecznika w tak ważnej dla obywateli sprawie, o fundamentalnym znaczeniu dla wrażliwego poszanowania praw obywatelskich, zasadne byłoby poddanie wskazanego projektu konsultacjom społecznym. Wprowadzenie zapowiadanych zmian doprowadziłoby bowiem do przemodelowania polskiego systemu nauczania religii w kierunku modelu zintegrowanego. Różnica polegałaby na tym, że zamiast jednego przedmiotu przekazującego wiedzę religioznawczą i z zakresu etyki istniałaby konieczność wyboru pomiędzy dwoma przedmiotami o różnym charakterze, które byłyby traktowane przez państwo jako równoważne pod względem przekazywanych treści. Taka sytuacja może budzić wątpliwości z punktu widzenia możliwie najpełniejszego poszanowania praw obywatelskich. RPO podkreślił, że co do zasady możliwe wydaje się wprowadzenie obowiązkowego, organizowanego przez państwo przedmiotu przekazującego wiedzę religioznawczą, filozoficzną i mającego na celu kształtowanie systemu wartości u uczniów. Należy dołożyć jednak starań, żeby wiedza przekazywana w ramach tego przedmiotu miała charakter pluralistyczny i była prezentowana w sposób obiektywny oraz dopuszczający krytyczną dyskusję. Przede wszystkim zaś zajęcia te nie powinny w sposób jednoznaczny i dominujący dowartościowywać jednego

światopoglądu. Należy pamiętać, że system organizacji lekcji religii nie dotyczy aktualnie jedynie religii większościowej, jaką jest w Polsce religia rzymskokatolicka, ale również religii mniejszościowych, które również są nauczane w szkołach publicznych, jednak ze względów organizacyjnych jest to często bardziej utrudnione. Ponadto osoby przynależące do związków wyznaniowych o nieuregulowanej sytuacji prawnej nie mają możliwości wnioskowania o zorganizowanie dla nich lekcji religii. Program obowiązkowego przedmiotu powinien więc obejmować również wiedzę o światopoglądach reprezentowanych przez mniejszości. Ewentualne wprowadzenie obowiązku wyboru pomiędzy lekcjami religii i etyki wiąże się także z coraz częściej obserwowanym w działalności Rzecznika problemem dotyczącym sytuacji, w których dwoje rodziców posiadających pełnię władzy rodzicielskiej składa odmienne oświadczenia dotyczące uczestnictwa dziecka w lekcjach religii lub etyki. Warto wziąć pod rozwagę propozycję, by w przypadku sporu rodziców odnośnie do wyznania, światopoglądu i uczestnictwa w zajęciach religii albo etyki dziecka, szczególne znaczenie przywiązać do woli nieletniego i o ten decydujący czynnik oprzeć decyzję sądu rodzinnego. Taka praktyka ma miejsce także w innych krajach europejskich. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>207</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o zajęcie stanowiska co do przedstawionych zagadnień. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Edukacji i Nauki w tej sprawie.

[Decyzja o wykreśleniu Reformowanego Kościoła Katolickiego z rejestru kościołów i związków wyznaniowych – sprawa przed sądem administracyjnym](#)

[Kontynuując działania w sprawie podjętej w 2020 r., Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu toczącym się<sup>208</sup> przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie skargi Reformowanego Kościoła Katolickiego](#)

---

<sup>207</sup> VII.5600.43.2021 z 8 listopada 2021 r.

<sup>208</sup> Sygn. akt I SA/Wa 422/21.

w Polsce na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji utrzymującą w mocy wcześniejszą decyzję tego organu o stwierdzeniu nieważności decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wpisie Reformowanego Kościoła Katolickiego w Polsce do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych.

MSWiA podjął decyzję o wykreśleniu RKK z rejestru po wniesieniu sprzeciwu od wcześniejszej decyzji przez Prokuratora Generalnego. Głównym zarzutem sprzeciwu uwzględnionym w decyzji o wykreśleniu był fakt, że RKK dopuszcza błogosławienie małżeństw jedнопłciowych. Jeszcze na etapie postępowania administracyjnego RPO podkreślał, że sprawa ma istotne znaczenie z punktu widzenia wolności sumienia i wyznania (art. 53 Konstytucji). Budzi też poważne wątpliwości w kontekście równouprawnienia i poszanowania autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 25 Konstytucji). Powodem jest precedensowa interwencja Prokuratora Generalnego – podjęta już po zakończeniu procedury rejestracyjnej. Oparta była głównie na informacjach medialnych dotyczących RKK. Nie była zaś związana z żadnym potwierdzonym przypadkiem naruszenia porządku publicznego. Rzecznik podziela pogląd RKK, że decyzja MSWiA narusza autonomię związku wyznaniowego, a tym samym jest niezgodna z art. 25 ust. 3 Konstytucji. Przepisy nie pozostawiają pola do uznaniowości w postępowaniu o wpis do Rejestru. Ograniczają bowiem kompetencje organu rejestrowego do oceny wniosku jedynie w aspekcie zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Z uwagi na fakt, że małżeństwo zawierane przed duchownym RKK nie wywiera jakichkolwiek skutków na gruncie prawa cywilnego, instytucja ta nie powinna zdaniem RPO podlegać ocenie co do jej zgodności z art. 18 Konstytucji oraz przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym Rzecznik podzielił<sup>209</sup> szczegółowo przedstawiony i uzasadniony w treści skargi pogląd RKK, iż na gruncie niniejszej sprawy nie została spełniona przesłanka naruszenia moralności publicznej, co mogłoby uzasadniać wydanie decyzji o odmowie wpisu RKK do rejestru. Nie jest zrozumiałe, w jaki sposób błogosławienie przez członków kościoła faktycznie istniejących związków par jedнопłciowych, których istnienie nie jest zakazane, miałoby godzić w moralność publiczną. W czerwcu 2021 r. WSA wydał postanowienie zabezpieczające o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji.

---

<sup>209</sup> Pismo z 11 czerwca 2021 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. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji**

W ocenie Rzecznika w przedłożonym Sejmowi kształcie legislacyjnym, projekt tzw. ustawy „lex TVN” narusza konstytucyjne standardy stanowienia prawa oraz konstytucyjne wolności, a także godzi w gospodarcze interesy Polski. Projekt ww. ustawy w istotny sposób zmieniał bowiem warunki uzyskania koncesji. Szczególnie istotne jest, że zmienione warunki koncesyjne mają znaleźć zastosowanie do podmiotów już prowadzących działalność gospodarczą polegającą na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych. Z projektu ustawy nowelizującej wynika, że osoby zagraniczne oraz spółki zależne, o których mowa w art. 35 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, w brzmieniu dotychczasowym, posiadające w dniu wejścia w życie ustawy koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, dostosują swoją strukturę kapitałową oraz swoje umowy lub statuty do ograniczeń, o których mowa w art. 35 ust. 2 i 3 tej ustawy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. W opinii RPO poselski projekt ustawy stanowi przykład odejścia od reguł stanowienia prawa. Klauzula państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zawiera w sobie m.in. zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa oraz respektowanie przez państwo działań podejmowanych na podstawie obowiązującego prawa, stanowią zaś gwarancję ochrony podstawowych wolności lub praw, w tym wolności działalności gospodarczej, która stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP (art. 20 Konstytucji). Proponowana

nowelizacja w rażący sposób narusza też zasadę ochrony praw słusznie nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji. W tym przypadku owe prawa słusznie nabyte zostały skonkretyzowane w indywidualnym akcie administracyjnym przybierającym zewnętrzną formę decyzji koncesyjnej wydanej przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Nie zaszły jednak żadne nadzwyczajne okoliczności, które uzasadniałyby wkroczenie przez ustawodawcę w sferę tych praw, proponowana ingerencja nosi w związku z tym wszelkie cechy arbitralności. Arbitralność ta dotyka zaś w sposób bezpośredni sfery wolności szczególnie chronionej na poziomie Konstytucji, tj. wolności środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji) oraz wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Rzecznik zwrócił uwagę, że projekt nowelizacji narusza art. 118 ust. 3 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi RP projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Wnioskodawcy wskazali w uzasadnieniu do projektu, że „przyjęcie projektowanych rozwiązań nie spowoduje dodatkowych wydatków budżetowych”. Jest to stwierdzenie nieprawdziwe w świetle postanowień Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Z art. 91 ust. 1 Konstytucji wynika, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Naruszenie wymienionego Traktatu musi więc pociągnąć za sobą określone skutki prawne, w ich następstwie także skutki finansowe dla budżetu państwa. Projektowana ustawa narusza także postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tj. artykuły 49 i 54 TFUE. Gwarantują one swobodę przedsiębiorczości spółkom założonym zgodnie z

ustawodawstwem jednego z państw członkowskich oraz mającym swoją statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii. Rzecznik przekazał<sup>210</sup> powyższe uwagi Marszałkowi Sejmu z prośbą o ich uwzględnienie w toku prac nad omówionym projektem.

Sejm uchwalił jednak ustawę, a następnie odrzucił uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy. Natomiast Prezydent RP odmówił podpisania ustawy i skierował ją do ponownego rozpatrzenia przez Sejm.

## 2. Projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych z dnia 28 września 2021 r.

Projektodawca jako cel ustawy określił stworzenie warunków dla wspierania wolności wypowiedzi, zapewnienie prawa do prawdziwej informacji, poprawę stopnia ochrony wolności i praw człowieka w udostępnianych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej internetowych serwisach społecznościowych, posiadających co najmniej milion zarejestrowanych użytkowników oraz przestrzeganie przez internetowe serwisy społecznościowe wolności do wyrażania poglądów, pozyskiwania informacji, rozpowszechniania informacji, wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz wolności komunikowania się. Analiza przepisów projektowanej ustawy prowadzi do wniosku, że sposobem urzeczywistnienia powyższych celów będzie przede wszystkim zwalczanie treści o charakterze bezprawnym, tj. treści naruszających dobra osobiste, dezinformację, treści o charakterze przestępnym, a także treści, które naruszają dobre obyczaje, w szczególności rozpowszechniają lub pochwalają przemoc, cierpienie lub poniżenie. Podstawowe znaczenie w walce z tego rodzaju treściami będzie miał nowy organ administracji publicznej, tj. Rada Wolności Mediów. Analiza

---

<sup>210</sup> VII.716.24. 2021 z 12 lipca 2021 r.

projektowanej ustawy skłoniła Rzecznika do przedstawienia opinii zawierającej szereg uwag.

Po pierwsze, w ocenie Rzecznika definicja treści o charakterze bezprawnym jest niewystarczająca w zakresie, w jakim nie wskazuje, że treści bezprawne stanowią także te, które naruszają konstytucyjny zakaz dyskryminacji (por. art. 32 ust. 2 Konstytucji), w szczególności ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Projekt nie przewiduje także wprowadzenia ustawowej definicji mowy nienawiści.

Po drugie, Rzecznik zauważył, że zgodnie z projektowaną definicją serwisu społecznościowego zastosowaniem ustawy objęte zostaną nie tylko portale społecznościowe, takie jak *Facebook* czy *Twitter*, ale również portale informacyjne umożliwiające komentowanie publikowanych artykułów czy komunikatory internetowe. Warunkiem stosowania projektowanej ustawy do tych podmiotów będzie fakt posiadania przez nich co najmniej miliona zarejestrowanych w kraju użytkowników. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób weryfikowany będzie ten fakt, mając na uwadze m.in. coraz częstsze korzystanie przez użytkowników z usług VPN.

RPO za celowe uznaje wprowadzenie rozwiązań umożliwiających usuwanie czy blokowanie treści niezgodnych z prawem. W szczególności istotne jest wprowadzenie mechanizmów służących walce z internetową, istniejącą w sferze cyfrowej, mową nienawiści. W projektowanej ustawie organem „stojącym na straży przestrzegania przez internetowe serwisy społecznościowe wolności do wyrażania poglądów, pozyskiwania informacji, rozpowszechniania informacji, wyrażania przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych oraz wolności komunikowania się” jest Rada Wolności Słowa. W ocenie Rzecznika ustawowe ukształtowanie składu



osobowego Rady nie będzie – wbrew deklaracjom projektodawcy – sprzyjało wyłanianiu jej członków w drodze porozumienia między poszczególnymi ugrupowaniami reprezentowanymi w Sejmie RP. Członkowie Rady mają być bowiem co prawda powoływani na 6-letnią kadencję przez Sejm RP większością 3/4 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, niemniej w sytuacji nieuzyskania wymaganej większości w pierwszym głosowaniu wystarczającą będzie zwykła większość głosów posłów. W praktyce więc może się okazać, że jedynie aktualna w danej chwili większość parlamentarna będzie miała wpływ na cały skład osobowy Rady.

Rzecznik zwrócił także uwagę, że w projekcie nie ma rozwiązań zachęcających do tworzenia kodeksów dobrych praktyk lub nakładających na usługodawców takie obowiązki. Tymczasem tego rodzaju kodeksy, tworzone przez dostawców usług internetowych oraz organizacje pozarządowe, są jednym z najczęściej zalecanych środków walki z mową nienawiści.

Zdaniem Rzecznika dostawcy usług internetowych powinni też mieć możliwość usuwania nienawistnych wpisów z własnej inicjatywy lub z inicjatywy organizacji pozarządowych. Takich rozwiązań projekt jednak nie przewiduje.

### 3. Wprowadzenie stanu wyjątkowego na terenie województwa podlaskiego i lubelskiego

Rozporządzeniem z dnia 2 września 2021 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wprowadził – na wniosek Rady Ministrów – stan wyjątkowy na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 230 ust. 1 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o stanie wyjątkowym. Szczegółowy zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w czasie stanu wyjątkowego został określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu

wyjatkowego, wydanym na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

Przyczyną wprowadzenia stanu wyjątkowego było „szczególne zagrożenie bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego”, co miało związek z sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. Rzecznik nie dostrzegł podstaw do kwestionowania zasadności wprowadzenia stanu wyjątkowego w dniu 2 września 2021 r. z punktu widzenia przesłanek, o których mowa w art. 228 ust. 1 i art. 230 ust. 1 Konstytucji. Tezę tę wzmocniła okoliczność, że również na Litwie i Łotwie władze – dostrzegając analogiczne zagrożenia na granicy z Republiką Białorusi – zdecydowały się na wprowadzenie stanów nadzwyczajnych.

Jednocześnie – pomimo tej oceny – w opinii Rzecznika niektóre przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. mogły rodzić pewne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w czasie stanu wyjątkowego na obszarze, na którym wprowadzono ten stan, obowiązywał całodobowy „zakaz przebywania”. Wyjątki od tego zakazu wskazano w § 2 rozporządzenia. O ile zakaz, o którym mowa, sam w sobie nie powinien budzić wątpliwości w warunkach stanu wyjątkowego, o tyle lektura powyższych przepisów rozporządzenia prowadziła do wniosku, że na wskazanym obszarze bezwzględnie niedopuszczalne było przebywanie dziennikarzy w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo prasowe, jak również innych przedstawicieli środków społecznego przekazu w rozumieniu art. 14 Konstytucji. W szczególności osób tych nie obejmował „system przepustek” wydawanych przez komendanta placówki Straży Granicznej. Rzecznik wziął pod uwagę racje, dla których dziennikarze i inni przedstawiciele środków społecznego przekazu nie powinni mieć

swobodnego wstępu na obszar, na którym wprowadzono stan nadzwyczajny, oraz nieograniczonego prawa do relacjonowania zdarzeń na granicy polsko-białoruskiej. Powstawało jednak pytanie, z jakiego powodu prawodawca nie przewidział wyjątkowej możliwości objęcia ww. osób „mechanizmem przepustkowym”, umożliwiającym – np. na podstawie decyzji właściwego komendanta placówki Straży Granicznej – udzielenie niektórym dziennikarzom choćby ograniczonej i kontrolowanej przez odpowiednie służby państwowe możliwości wstępu na obszar objęty stanem wyjątkowym. Kolejną kwestią było wprowadzenie rozporządzeniem Rady Ministrów istotnego ograniczenia – a wręcz w pewnym zakresie wyłączenia – prawa dostępu do informacji publicznej, wyrażonego w art. 61 Konstytucji. Prawo to nie jest wymienione w katalogu tzw. praw niederogowalnych, zawartym w art. 233 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym Rzecznik wyraził wątpliwość dotyczącą przyczyn, dla których nie rozważono zastosowania środków łagodniejszych niż generalny i abstrakcyjny, bezwzględny zakaz udostępniania informacji. Sytuacja ta budzi wątpliwości Rzecznika z uwagi na fakt, że działania podejmowane na obszarach objętych stanem wyjątkowym wiązały się bezpośrednio z podstawowymi prawami człowieka. Warto również zwrócić uwagę na to, że całkowite wyłączenie dostępu do informacji publicznej dla profesjonalnych dziennikarzy zwiększa ryzyko niekontrolowanego rozprzestrzeniania się nieprawdziwych i niezweryfikowanych informacji lub spekulacji, w szczególności w mediach społecznościowych, co paradoksalnie może w efekcie prowadzić do dodatkowego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także do osłabienia zaufania obywateli do organów państwa. Z przedstawionych wyżej powodów Rzecznik zwrócił się<sup>211</sup> do Premiera i do Ministra Spraw

---

<sup>211</sup> VII.519.7.2021 z 6 września 2021 r.

Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wyjaśnienie kwestii wskazanych w niniejszym wystąpieniu.

W odpowiedzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował<sup>212</sup>, że wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarach przygranicznych było podyktowane koniecznością przeciwdziałania nasilającemu się zjawisku nielegalnej migracji obywateli państw trzecich z terytorium Białorusi w kierunku Polski oraz innych państw członkowskich Unii Europejskiej (UE), a wzmocnienie ochrony wschodniej granicy Polski, a zarazem zewnętrznej granicy UE, stanowiło w zaistniałej sytuacji działanie niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i na obszarze całej Wspólnoty. Minister odrzucił w związku z tym uwagi o nieproporcjonalności wprowadzonych zakazów, w tym tych dotyczących zbyt szerokiego stosowania systemu przepustkowego, a także wskazał na to, że prawo do informacji publicznej nie jest wartością absolutną i może podlegać ograniczeniom. W tym wypadku, zdaniem Ministra, wyłączenie prawa do informacji publicznej na terenie objętym stanem wyjątkowym było konieczne z uwagi na skuteczność podejmowanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i innych służb porządkowych czynności mających na celu zabezpieczenie granicy i przeciwdziałanie nielegalnej imigracji. Także w tym względzie stanowisko to nie uwzględnia uwag przedstawionych przez Rzecznika.

#### [Koncentracja spółek sektora medialnego – przejęcie spółki Polska Press](#)

[Jedną z istotnych spraw dotyczących pluralizmu mediów i wolności słowa w Polsce w roku 2021 stanowiło przejęcie przez należącą do Skarbu Państwa spółkę PKN Orlen spółki Polska Press działającej w sektorze medialnym. Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się do Sądu Okręgowego w Warszawie \(Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów\) od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 5 lutego 2021 r. w sprawie zgody na koncentrację polegającą na przejęciu przez Polski](#)

---

<sup>212</sup> Pismo z 18 stycznia 2022 r.

Koncern Naftowy Orlen S.A. kontroli nad Polska Press sp. z o.o. 14 grudnia 2020 r. Rzecznik podjął tę sprawę z własnej inicjatywy. Według Rzecznika decyzja ta narusza prawo poprzez niewyjaśnienie, czy w wyniku koncentracji na produktowym rynku właściwym, tj. rynku środków społecznego przekazu, w tym prasy, konkurencja nie zostanie istotnie ograniczona, a tym samym niewyjaśnienie, czy w wyniku koncentracji nie dojdzie do niedopuszczalnego ograniczenia wolności prasy i innych środków społecznego przekazu, a w konsekwencji także do naruszenia wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Rzecznik złożył przy tym wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji, który został uwzględniony przez Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 8 kwietnia 2021 roku. Zdaniem Rzecznika sprawa ta jest istotna z uwagi na ryzyko, że spółka kontrolowana przez Skarb Państwa – a za jej pośrednictwem politycy sprawujący władzę – będą mogli uzyskać łatwy wpływ na całokształt działalności poszczególnych redakcji. Istotną okoliczność stanowił fakt, że spółka Polska Press wydaje aż 20 dzienników regionalnych, 120 tygodników lokalnych oraz prasę bezpłatną. Ponadto jest właścicielem 23 internetowych serwisów regionalnych i ponad 500 serwisów powiatowych. Realizuje zatem nie tylko funkcję reklamową, ale przede wszystkim prawo obywateli do rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz krytyki i kontroli społecznej.

Jak wskazuje RPO, przepisy nie wyłączają spod działania UOKiK materii regulowanej Prawem prasowym. W realiach tej koncentracji rynek właściwy wyznacza nie tylko reklama i dystrybucja prasy, lecz przede wszystkim przeznaczenie prasy, której cechą jest korzystanie z wolności wypowiedzi, przekazywanie rzetelnych informacji, zapewnienie jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Obowiązkiem organów państwowych, a więc także Prezesa UOKiK, jest zapewnienie, że koncentracja zgodnie z Konstytucją RP zachowa warunki niezbędne do wykonywania przez prasę jej podstawowych funkcji i zadań. Stosowanie przepisów o koncentracji powinno gwarantować działalność dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw. Zdaniem Rzecznika wskazana koncentracja spółek może także naruszać szereg przepisów Konstytucji. Jeden z nich stanowi art. 20 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP. Szczegółowymi przepisami, uzupełniającymi tę zasadę w sferze medialnej są również art. 14 oraz 54 Konstytucji. Stanowią one, że prasa i media w Polsce opierają się na zasadzie wolności oraz pluralizmu na rynku idei i w sferze własności. Koncentracja ta może naruszać także unijne przepisy prawa ochrony konkurencji, które nakazują ich wykładnię w sposób, który stwarza gwarancję pluralizmu sektora mediów, a także art. 11

Karty Praw Podstawowych UE, który nie tylko wskazuje, że „każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, a prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”, lecz stwierdza również, że konieczne jest poszanowanie wolności i pluralizmu mediów.

Postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie w tej sprawie jest w toku.

Postępowania dyscyplinarne lekarzy dotyczące ich wypowiedzi związanych z pandemią COVID-19

Na podstawie skierowanych do RPO skarg, Rzecznik powziął wiadomość o nieprawidłowościach, do jakich miało dochodzić w postępowaniach wyjaśniających w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Sprawa dotyczyła sygnatariuszy apeli naukowców i lekarzy: „Listu otwartego polskich lekarzy, naukowców i pracowników służby zdrowia do polskich władz oraz mediów z dnia 5 października 2020 r.”, „Apelu naukowców i lekarzy w sprawie szczepień na koronawirusa” oraz „Listu otwartego do Prezydenta i Rządu RP z grudnia 2020 r.”

W ocenie Rzecznika prezentowanie poglądów, które nie pozostają w zgodzie z przeważającym stanowiskiem nauki, jeśli tylko znajdują oparcie w rzetelnych badaniach naukowych, nie może prowadzić do podejmowania względem lekarzy działań dotyczących odpowiedzialności zawodowej. Ograniczenie możliwości prezentowania naukowych, choć mniejszościowych twierdzeń, może bowiem mieć negatywny wpływ na rozwój działalności naukowej. Nie wyklucza to zatem odpowiedzialności zawodowej lekarza za publikowanie przez niego informacji dotyczących zdrowia, które są fałszywe bądź stanowią manipulację. W związku z tym Rzecznik skierował<sup>213</sup> wystąpienie do Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

W odpowiedzi NROZ wskazał<sup>214</sup>, że postępowanie wyjaśniające o sygnaturze NRO-30/20 nie dotyczy wyrażania przez pewną grupę lekarzy i lekarzy dentyistów poglądów odmiennych od „przeważającego stanowiska nauki”, lecz jego przedmiotem jest publikowanie i rozpowszechnianie przez nich treści, które mogą być z aktualną wiedzą medyczną oczywiście niezgodne, a także mogą promować postawy antyzdrowotne, co w przypadku lekarza może stanowić przewinienie zawodowe określone w art. 53 ustawy o izbach lekarskich.

---

<sup>213</sup> VII.564.54.2021 z 5 maja 2021 r.

<sup>214</sup> Pismo z 14 maja 2021 r.

W związku z ww. postępowaniami do Rzecznika wpłynęło szereg skarg od lekarzy, którzy informowali o braku poszanowania ich praw jako strony postępowań.

Obwinieni lekarze, sygnatariusze tych listów, piszą do RPO, że stawiane im zarzuty są zbyt ogólne. Nie wskazuje się w nich precyzyjnie, które wypowiedzi miały propagować postawy antyzdrowotne bądź były sprzeczne z aktualną wiedzą medyczną. W konsekwencji, z uwagi na zbyt ogólny sposób formułowania zarzutów, lekarzy pozbawia się możliwości ustosunkowania się do nich i złożenia wyjaśnień. Tym samym w praktyce dochodzi do ograniczenia prawa do obrony.

Za przejaw braku obiektywizmu lekarze uznają występowanie w postępowaniach prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej, reprezentującego samorząd lekarski, któremu przyznano status pokrzywdzonego. Podkreślają, że prezes NRL w przeszłości krytykował postawy lekarzy, którzy negatywnie oceniali bezpieczeństwo szczepień przeciwko koronawirusowi oraz rządową strategię walki z pandemią, a także zapowiadał wszczynanie wobec nich postępowań wyjaśniających.

Przekonaniu o braku obiektywizmu sprzyja fakt, że w postępowaniach w charakterze biegłych występują osoby, co do których bezstronności mogą istnieć poważne wątpliwości. W jednej z nich jako biegła występowała członkini Rady Medycznej przy Prezesie Rady Ministrów. Może to rodzić wątpliwości, skoro zadaniem biegłej była ocena wypowiedzi krytycznie odnoszących się m.in. do rekomendacji opracowywanych przez Radę, w której zasiada.

Zdaniem skarżących w postępowaniach dyscyplinarnych dochodzi także do ograniczenia prawa strony do dostępu do akt sprawy. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zdecydował się na skierowanie wystąpienia do Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności zawodowej, w którym zwrócił<sup>215</sup> uwagę, że postępowania dyscyplinarne dotyczące głoszenia postaw antyzdrowotnych prowadzone winny być z poszanowaniem obowiązujących przepisów oraz praw przysługujących stronom postępowania.

W odpowiedzi NROZ wskazał<sup>216</sup>, że zarzuty postawione lekarzom odnoszą się do treści konkretnych dokumentów, które są publicznie dostępne. W jego ocenie przedstawione zarzuty są wystarczająco precyzyjne i zrozumiałe. W przypadku wniesienia wniosku o ukaranie danego lekarza, ostatecznej oceny w tym zakresie dokonają sądy lekarskie, a w niektórych przypadkach być może także Sąd Najwyższy w ramach postępowania kasacyjnego.

W ramach prowadzonego postępowania w szczególności dokonywana jest analiza licznych publikacji (najczęściej zamieszczanych na stronach internetowych)

---

<sup>215</sup> VII.7014.6.2021 z 28 grudnia 2021 r.

<sup>216</sup> Pismo z 5 stycznia 2022 r.

wskazywanych przez lekarzy, których dotyczy postępowanie, nie tylko pod kątem ich treści, ale również pod kątem tego, czy można je uznać za wiarygodne publikacje, na których lekarze mogą opierać swoją wiedzę medyczną.

Obowiązkiem rzecznika prowadzącego postępowanie wyjaśniające jest umożliwienie uprawnionym stronom i ich pełnomocnikom albo obrońcom – na ich wniosek – dostępu do akt tego postępowania.

Ustawa o izbach lekarskich nie reguluje kwestii dostępu do akt na innych etapach postępowania wyjaśniającego. Decyzja w tym zakresie należy zatem do rzecznika prowadzącego postępowanie, który nie ma obowiązku umożliwiać stronom bądź ich przedstawicielom procesowym dostępu do akt na każdy ich wniosek.



## **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.*

### **1. Problemy związane z prowadzonymi w Polsce postępowaniami ekstradycyjnymi**

W następstwie badania wpływających do Biura RPO wniosków, ujawnił się problem niedostatecznego informowania opinii publicznej, a nawet braku wiarygodnych i rzetelnych informacji na temat liczby prowadzonych w Polsce postępowań ekstradycyjnych. Odnotować można pewne niedoskonałości w kontekście popularyzowania danych traktujących o orzecznictwie sądów powszechnych w tym zakresie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wartość

edukacyjna rzetelnej informacji o prowadzonych postępowaniach sądowych w pewnych kategoriach spraw – w tym tzw. ekstradycyjnych, zważywszy na zazwyczaj rozważany przy orzekaniu problem przestrzegania w państwie wzywającym praw człowieka *sensu largo*, jest nie do przecenienia. Rzecznik skierował do resortu sprawiedliwości pytanie o możliwość podjęcia prac ukierunkowanych na zmodernizowanie już istniejącego narzędzia upowszechniającego wiedzę o wydanych orzeczeniach, jakim jest ogólnopolski portal orzeczeń sądów powszechnych – <https://orzeczenia.ms.gov.pl/>. Mankamentem portalu, zaobserwowanym na przestrzeni lat, jest jego niepełność i nieaktualność, polegająca na niezamieszczaniu wszystkich orzeczeń lub opóźnionym zamieszczaniu wydanych i prawomocnych orzeczeń. Zasadnym byłoby rozważenie zmiany opisanego stanu rzeczy poprzez zadekretowanie obowiązku terminowego zamieszczania w ww. portalu orzeczeń sądów powszechnych w konkretnie określonych kategoriach spraw, np. w przedmiocie wyrażenia zgody na ekstradycję. Mając zatem na celu podniesienie świadomości prawnej obywateli o prowadzonych postępowaniach, Rzecznik zwrócił się<sup>217</sup> do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie działań zmierzających do uwzględnienia powyższego postulatu usprawnienia już funkcjonujących rozwiązań.

W odpowiedzi poinformowano<sup>218</sup>, że na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych publikowana jest treść orzeczeń zapadłych przed sądami powszechnymi wraz z uzasadnieniami. Orzeczenia są tam dostępne nieodpłatnie, bezwnioskowo, bez konieczności rejestracji na Portalu. Nie udostępnia się treści objętych wyłączeniem, nieistotnych z punktu widzenia

---

<sup>217</sup> II.510.161.2021 z 22 czerwca 2021 r.

<sup>218</sup> Pismo z 22 lipca 2021 r.

walorów prawnych i informacyjnych, a także orzeczeń powtarzających się. Resort podkreślił, że wyboru orzeczenia do zamieszczenia w portalu dokonuje referent, który brał udział w jego wydaniu, lub osoba funkcyjna. Nie istnieją wymogi co do konieczności zamieszczania na Portalu wszystkich wydanych orzeczeń albo wszystkich orzeczeń w konkretnych rodzajach spraw. Nie ma także regulacji odnośnie do terminu zamieszczenia orzeczenia na Portalu. Wskazano też, że postępowania dot. ekstradycji należą do wyjątkowych i nie dotyczą dużej części społeczeństwa. Brak jest uzasadnienia dla wyróżniania spraw o ekstradycję jako jedynych obligatoryjnie zamieszczanych na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych. W ocenie Ministra proponowane przez Rzecznika wprowadzanie automatyzmu w sytuacjach związanych z prawami i obowiązkami obywatelskimi mogłoby w niektórych przypadkach odnieść efekt odmienny od zamierzonego. Nie bez znaczenia pozostaje też kwestia organizacji pracy i dodatkowego obciążenia sądów.

W wystąpieniu do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Rzecznik zasygnalizował natomiast problem zapewnień dyplomatycznych (*diplomatic assurance*) składanych przez państwa obce w toku postępowań ekstradycyjnych wszczętych z ich wniosku i zwrócił się<sup>219</sup> z prośbą o analizę wskazanej w niniejszym piśmie problematyki i poinformowanie o jej wynikach.

---

<sup>219</sup> Pismo z 22 czerwca 2021 r.

## 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. Kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej

Od końca sierpnia do grudnia 2021 r., w każdym tygodniu, przedstawiciele RPO prowadzili<sup>220</sup> niezapowiedziane wizytacje granicy polsko-białoruskiej.

Działania te związane były z trwającym na granicy kryzysem humanitarnym i dramatyczną sytuacją cudzoziemców, w tym wielu rodzin z dziećmi, którzy przekraczali granicę polsko-białoruską w sposób nieuregulowany, często zmuszani do tego przez białoruskich funkcjonariuszy, po czym, w wielu przypadkach i po wielokroć, byli zawracani na Białoruś przez polskie służby graniczne.

W ramach wizytacji kontrolowano m.in. Placówki Straży Granicznej, podległe SG miejsca detencji cudzoziemców, kilkakrotnie odwiedzono Szpital w Hajnówce, który udzielał pomocy medycznej cudzoziemcom zatrzymywanym przez SG po przekroczeniu granicy, a także podejmowano interwencje w miejscach, w których działający na granicy aktywiści / aktywistki odnajdywali cudzoziemców potrzebujących pomocy humanitarnej, chcących poddać się

---

<sup>220</sup> W wizytacjach udział brali: RPO, Zastępczyni RPO, Zespół ds. Równego Traktowania oraz Krajowy Mechanizm Prezencji Tortur. Wizytowano jednostki Straży Granicznej podległe Oddziałom SG Podlaskiemu i Nadbużańskiemu, zarówno w strefie stanu wyjątkowego, czy strefie zakazu przebywania, jak i poza nimi. Wizytowano placówki SG: w Michałowie, Narewce, Białowieży, Bobrownikach, Dubiczach Cerkiewnych, Połowcach-Czeremsze, Szudziałowie, Krynkach, Kuźnicy, Nowym Dworze, Mielniku, Lipsku i Terespolu. Jedna z wizytacji, przeprowadzona w dniach 16–17 listopada 2021 r., odbyła się przy udziale Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Dunji Mijatović.

obowiązującym w Polsce procedurom (w wielu przypadkach zamierzających złożyć wnioski o ochronę międzynarodową).

Szczególną uwagę przedstawiciele RPO poświęcali stosowaniu przez Straż Graniczną wprowadzonych kolejno w sierpniu i październiku 2021 r., nieznanym dotąd polskiemu prawu, procedur zawracania cudzoziemców do linii granicy (procedura wprowadzona w drodze nowelizacji w sierpniu 2021 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych) oraz wydawania przez Straż Graniczną postanowień o opuszczeniu terytorium RP (tryb wprowadzony do ustawy o cudzoziemcach w październiku 2021 r.). Już na etapie ustanawiania ww. regulacji Rzecznik sygnalizował, że obie procedury są sprzeczne m.in. z przepisami Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, Karty Praw Podstawowych UE, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym również z art. 4 Protokołu nr 4 do tej Konwencji, zakazującym zbiorowego wydalania cudzoziemców, oraz z przepisami Konstytucji RP (wystąpienia opisane poniżej).

Rzecznik przekazał Prezesowi Rady Ministrów raport z przeprowadzonych wizytacji.

Niezależnie od prowadzonych wizytacji, od sierpnia 2021 r. Zespół ds. Równego Traktowania, właściwy w sprawach ochrony praw cudzoziemców, podjął ok. 300 spraw dotyczących ujęcia lub zatrzymania przez Straż Graniczną, ale też wielokrotnego zawracania na linię granicy, cudzoziemców, którzy przekraczali tę granicę w sposób nieuregulowany, przymuszani do tego – często przemocą – przez stronę białoruską. Osoby, w sprawach których RPO podejmował interwencje, pochodziły głównie, choć nie tylko, z Afganistanu, Iraku, Iranu, Syrii czy Kongo. Były to osoby w różnym wieku, także osoby

starsze, w dużej części były to też rodziny z dziećmi. Zdarzały się osoby z niepełnosprawnością i osoby przewlekłe chore. Wiele spośród nich deklarowało zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce.

## 2. Zmiany w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych – ustanowienie procedury zawracania do granicy

Rzecznik z niepokojem przyjął zmiany w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych<sup>221</sup> (dalej: rozporządzenie), wprowadzające podstawę do zawracania do linii granicy państwowej osób, które próbowały przekroczyć granicę państwową poza zasięgiem terytorialnym przejścia granicznego.

Nowa regulacja choć teoretycznie nie odnosi się wprost do osób, które deklarują zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, legitymizuje zawracanie ich do linii granicy państwa i odbiera szansę na skuteczne złożenie wniosku o udzielenie ochrony, mimo że mają do tego prawo na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, a gwarancje skorzystania z tego prawa wynikają z art. 56 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji wprowadzoną w rozporządzeniu procedurę zawracania do granicy Rzecznik uznał za sprzeczną m.in. z przepisami Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, Karty Praw Podstawowych UE, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym również z art. 4 Protokołu nr 4 do tej Konwencji, zakazującym zbiorowego wydalania cudzoziemców.

---

<sup>221</sup> Rozporządzenie z 13 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 435 ze zm.).

Uwagi Rzecznik przedstawił<sup>222</sup> w wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, prosząc przy tym o szczegółową analizę przedstawionego wyżej stanowiska i podjęcie działań w celu realnego zagwarantowania cudzoziemcom prawa do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Mimo reakcji RPO, krytykowane regulacje w dalszym ciągu obowiązują.

### 3. Ustawa o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw

W związku z przekazaniem do rozpatrzenia przez Senat uchwalonej przez Sejm RP na 37. posiedzeniu w dniu 17 września 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Rzecznik powziął wątpliwość co do zgodności przepisów projektowanej ustawy z prawem Unii Europejskiej oraz Konwencją dotyczącą statusu uchodźców (dalej: Konwencja genewska). RPO podkreślił przy tym, że przepisy prawa międzynarodowego, w tym unijnego, są – w świetle art. 91 Konstytucji – nadrzędne względem ustaw. Jednocześnie zwrócił uwagę na istniejące od lat trudności w realizacji prawa cudzoziemców do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową oraz przypomniał, że prawo to, wśród innych wolności i praw osobistych, gwarantuje cudzoziemcom art. 56 ust. 2 Konstytucji.

Obowiązujące przepisy prawa nie pozostawiają wątpliwości, że każda osoba, która na granicy zgłosi chęć ubiegania się o ochronę międzynarodową, powinna zostać – tymczasowo, na czas trwania postępowania w sprawie rozpatrzenia wniosku – wpuszczona na terytorium Polski, a funkcjonariusze właściwej miejscowo Placówki Straży Granicznej zobowiązani są przyjąć od niej odpowiedni wniosek. Rzecznik zwrócił uwagę, że ani rekomendacje RPO poprzedniej kadencji, ani wydawane przez Europejski Trybunał Praw

---

<sup>222</sup> XI.540.9.2020 z 25 sierpnia 2021 r.

Człowieka wyroki w sprawie dostępu do procedur uchodźczych w Polsce, czy stanowisko Specjalnego Sprawozdawcy ONZ nie przyczyniły się, jak dotąd, do jakichkolwiek zmian w obowiązujących przepisach prawa, które zwiększałyby gwarancje skutecznego dostępu do procedur udzielania ochrony międzynarodowej. Procedowany w Senacie, uchwalony przez Sejm rządowy projekt zmiany ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw nie tylko nie zmieniał tego stanu rzeczy, lecz zawierał propozycje, które w przypadku wejścia w życie dodatkowo ograniczyłyby dostęp do ochrony międzynarodowej w Polsce. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik przedstawił<sup>223</sup> Marszałkowi Senatu szczegółowe uwagi odnośnie do nowelizacji z prośbą o uwzględnienie ich w procesie legislacyjnym. Rzecznik zwrócił m.in. uwagę na przepisy umożliwiające pozostawienie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej bez rozpoznania w przypadku, gdy cudzoziemiec zostanie zatrzymany w pobliżu granicy zewnętrznej UE niezwłocznie po jej przekroczeniu wbrew przepisom prawa. Przesłanka taka zdefiniowana została w prawie europejskim, jednak dotyczy ona zastosowania tzw. przyspieszonego trybu rozpoznania wniosku i nie daje podstaw do odstąpienia od merytorycznego rozpoznania wniosku. Ponadto przepis ten w niebezpieczny sposób wprowadza do polskiego porządku prawnego instytucję tzw. bezpiecznego kraju trzeciego bez odpowiedniego jego zdefiniowania, przez co powstała wątpliwość, czy krajem takim może być również taki kraj, który nie przestrzega postanowień EKPC. Rzecznik skrytykował również wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach instrumentu postanowienia o opuszczeniu terytorium RP, wskazując, że przepis wprowadzający możliwość wydania takiego postanowienia – będącego w ocenie Rzecznika decyzją administracyjną – jest sprzeczny z

---

<sup>223</sup> XI.543.13.2018 z 3 października 2021 r.



zakazem wydalania lub zawracania cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, wyrażonym w Konwencji genewskiej. Narusza też z art. 4 Protokołu nr 4 do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zakazującego zbiorowego wydalania cudzoziemców. Uwagi Rzecznika nie zostały uwzględnione, zaś ustawę uchwalono w brzmieniu niemalże niezmiennym względem pierwotnego projektu. Rzecznik podtrzymuje jednak wyrażone w wystąpieniu wątpliwości i wskazuje na potrzebę takiego ukształtowania przepisów prawa krajowego, które będzie honorowało orzecznictwo TSUE i EPTC oraz wiążące Polskę umowy międzynarodowe.

#### 4. Dramatyczna sytuacja osób przebywających na granicy w okolicach Usnarza Górnego

W dniu 19 sierpnia 2021 r. przedstawiciele Zespołu ds. Równego Traktowania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili niezapowiedzianą wizytację granicy polsko-białoruskiej w pobliżu miejscowości Usnarz Górny, gdzie już wówczas przebywała grupa cudzoziemców, obywateli Afganistanu, deklarująca zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową i mimo to nie została wpuszczona na terytorium Polski przez Straż Graniczną zabezpieczającą ten odcinek granicy. Wizytujący przeprowadzili wówczas rozmowy z cudzoziemcami, potwierdzając deklarowany przez nich zamiar złożenia w Polsce wniosków o wspomnianą ochronę. W wyniku odbytej przez przedstawicieli ZRT wizytacji Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu zwrócił się<sup>224</sup> do Prezesa Rady Ministrów o niezwłoczne podjęcie działań w celu rozwiązania sytuacji na granicy i zapewnienia cudzoziemcom przebywającym w okolicy Usnarza Górnego możliwości złożenia stosownych wniosków, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wystąpienie zostało

---

<sup>224</sup> XI.543.29.2021 z 20 sierpnia 2021 r.

przekazane, według kompetencji, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Spraw Zagranicznych.

W dniu 24 sierpnia 2021 r. do Usnarza udali się też przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Celem wizyty było sprawdzenie sytuacji cudzoziemców i próba wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości dotyczących dokładnej lokalizacji grupy i związanej z tym jurysdykcji państwowej.

Wizytującym umożliwiono rozmowę z 32 cudzoziemcami zamieszkującymi prowizoryczne obozowisko, otoczone przez polskie i białoruskie służby mundurowe. Z uzyskanych informacji wynikało, że osoby te (27 mężczyzn i 5 kobiet – w tym najmłodsza w wieku 15 lat) byli w bardzo złym stanie fizycznym i psychicznym. Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur poinformowano o braku dostępu cudzoziemców do jakiegokolwiek pomocy medycznej czy leków. Przebywające w obozie osoby zgłosiły również, że uniemożliwiono im kontakt z polskimi prawnikami, którym udzielili pełnomocnictw.

W ocenie Rzecznika warunki, w których przebywali cudzoziemcy oraz fakt, iż odmawiało się im możliwości realizacji najbardziej podstawowych, fizjologicznych potrzeb oraz dostępu do opieki lekarskiej, prawnej i procedury uchodźczej, nosił znamiona niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Rzecznik zwrócił też uwagę, że dalsze niewywiązywanie się przez Straż Graniczną z obowiązku przyjęcia wniosków o udzielenie statusu uchodźcy i umożliwienia cudzoziemcom dostępu do przewidzianej przepisami prawa procedury narazić może Polskę na odpowiedzialność przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, z tytułu naruszenia m.in. zakazu stosowania tortur z art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Rozumiejąc stojący po stronie władz publicznych obowiązek zabezpieczenia granic państwowych i uprawnienie do sprawowania kontroli wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej, Rzecznik powtórnie zaapelował<sup>225</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zobowiązanie Straży Granicznej do umożliwienia cudzoziemcom dostępu do procedury uchodźczej, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa krajowego, a także o międzynarodowe zobowiązania wynikające z zawartych przez Polskę umów międzynarodowych. Minister wyjaśnił<sup>226</sup>, że cudzoziemcy, o których mowa w wystąpieniach Rzecznika, przebywają na terytorium Republiki Białorusi, tym samym odpowiedzialność za udzielenie im pomocy spoczywa na władzach białoruskich. Rząd RP skierował do władz Białorusi notę dyplomatyczną, zawierającą propozycję natychmiastowego dostarczenia cudzoziemcom przebywającym na terytorium tego kraju pomocy rzeczowej. Strona białoruska nie zezwoliła na wjazd konwoju humanitarnego, co obecnie uniemożliwia udzielenie wsparcia ww. cudzoziemcom. Minister nie podzielił opinii wyrażonej w wystąpieniu RPO, że ewentualny kontakt werbalny pomiędzy osobami przebywającymi na terytorium Białorusi a funkcjonariuszami Straży Granicznej samodzielnie konstytuuje relację jurysdykcji państwa polskiego nad tymi osobami w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Minister wskazał też, że wszyscy cudzoziemcy poszukujący w naszym kraju ochrony międzynarodowej mają prawo do złożenia wniosku o jej udzielenie w przejściu granicznym podczas kontroli granicznej (również w sytuacji, gdy nie spełniają warunków wjazdu i pobytu na terytorium Polski).

---

<sup>225</sup> KMP.572.1.2021 z 25 sierpnia 2021 r.

<sup>226</sup> Pismo z 19 października 2021 r.

## 5. Realizacja zarządzenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie R.A. i inni przeciwko Polsce

W dniu 25 sierpnia 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wydał zarządzenie tymczasowe w sprawie Amiri i inni przeciwko Polsce<sup>227</sup> dotyczącej 32 cudzoziemców przebywających przy granicy polsko-białoruskiej, w pobliżu miejscowości Usnarz Górny. Zarządzenie ETPC zobowiązało rząd Polski do zapewnienia ww. osobom, w imieniu których pełnomocnicy wnieśli skargę do ETPC, dostępu do żywności, wody, odzieży, odpowiedniej opieki medycznej oraz, jeśli to możliwe, tymczasowego schronienia. Z dostępnych publicznie informacji, w tym także z komunikatów przekazywanych przez Straż Graniczną, wynika, że żaden z powyższych środków nie został wykonany – strona polska nie udzieliła skarżącym pomocy żadnego rodzaju, utrzymując, że znajdują się oni pod jurysdykcją białoruską i że w związku z tym polskie służby nie mogą podjąć w stosunku do nich żadnych działań.

Następnie, w dniu 27 września 2021 r. ETPC zakomunikował polskiemu rządowi skargę w sprawie R.A. i inni przeciwko Polsce (skarga dotycząca wspomnianej grupy cudzoziemców), w której stronie polskiej zarzucono naruszenie m.in. art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC. Pierwszy z przepisów zakazuje tortur i poniżającego traktowania lub karania, drugi wprowadza zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców. ETPC ponownie orzekł też o zastosowaniu środka tymczasowego, wydłużając obowiązywanie opisanego wyżej środka bezterminowo, a ponadto, w celu zapewnienia prawidłowego toku postępowania przed ETPC, zobowiązał polski rząd do zapewnienia pełnomocnikom / pełnomocniczkom cudzoziemców dostępu i bezpośredniego kontaktu ze skarżącymi – poprzez dopuszczenie prawników /

---

<sup>227</sup> Skarga nr 42120/21.

prawniczek do skarżących, jeśli ci znajdują się na terytorium RP, lub poprzez dopuszczenie do polskiej granicy w pobliżu miejsca, w którym znajdują się skarżący, jeśli ci są poza tym terytorium. ETPC zobowiązał również Polskę do niezawracania skarżących na teren Białorusi, jeśli znajdują się oni na terytorium RP. W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się<sup>228</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o odniesienie się do powyższych informacji oraz o udzielenie odpowiedzi na pytanie, kiedy i w jaki sposób zostanie wykonane zarządzenie tymczasowe ETPC z 27 września 2021 r.

#### 6. Konieczność podjęcia działań informacyjnych przez polskie placówki dyplomatyczne na temat zagrożeń związanych z podejmowaniem decyzji migracyjnych przez obywateli państw trzecich

W związku z kryzysem polityki migracyjnej, pracownicy Biura RPO na bieżąco monitorowali sytuację przy granicy polsko-białoruskiej i regularnie wizytowali tereny przygraniczne, jak również placówki Straży Granicznej, do których trafiali migranci. Ponadto codziennie monitorowane były doniesienia medialne związane z sytuacją na granicy.

Rzecznik z niepokojeniem przyjął informacje, z których wynikało, że cudzoziemcy próbujący przedostać się na terytorium Unii Europejskiej, byli celowo wprowadzani w błąd przez władze Białorusi co do sposobu jej przekroczenia. Zgodnie z doniesieniami medialnymi, w krajach pochodzenia migrantów rozpowszechniane były informacje niezgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Osoby próbujące dostać się na terytorium Unii Europejskiej, zachęcane były do korzystania z usług białoruskich biur podróży, które miały zagwarantować bezpieczny transfer do Polski oraz dalej do państw trzecich Unii Europejskiej, poprzez terytorium Białorusi. Biura podróży w ramach

---

<sup>228</sup> XI.543.61.2021 z 3 października 2021 r.

wykupionej wycieczki zapewniały bilet lotniczy do Mińska, białoruską wizę oraz przetransportowanie w okolice polsko-białoruskiej granicy. Dodatkowo część migrantów wierzyła, że strona białoruska umożliwi im bezpośredni transfer na terytorium Niemiec. Osoby wybierające tę formę podróży nie były jednak świadome, że opisane działania są niezgodne z międzynarodowym prawem, a sama próba przemytu przez granicę odbywa się za dodatkową, wysoką opłatą, na którą wiele osób nie stać. Migranci, którzy pragnęli dostać się na terytorium Unii Europejskiej, w wskazany powyżej sposób, pozostawiani byli w przygranicznych lasach, na łąkach i terenach bagnistych, bez schronienia, pożywienia, lekarstw oraz odpowiedniej odzieży, przy panujących o tej porze roku niskich temperaturach – w warunkach, które zagrażały ich życiu, zdrowiu oraz uwłaczały ich godności. W ocenie Rzecznika należy podjąć wszelkie możliwe działania, aby zapobiec dalszemu rozwojowi kryzysu polityki migracyjnej, a co za tym idzie uchronić cudzoziemców przed działaniami białoruskich służb godzących w ich godność oraz narażających ich na utratę zdrowia i życia. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>229</sup> do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia działań informacyjnych przez polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, funkcjonujące w krajach pochodzenia migrantów, którzy przebywają przy polsko-białoruskiej granicy.

Minister poinformował<sup>230</sup>, że MSZ wraz z placówkami zagranicznymi w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki od września 2021 r. prowadzi liczne działania polegające m.in. na informowaniu w państwach pochodzenia potencjalnych migrantów o obecnych działaniach reżimu białoruskiego ukierunkowanych na wykorzystywanie osób pochodzących z Bliskiego

---

<sup>229</sup> KMP.071.6.2021 z 20 października 2021 r.

<sup>230</sup> Pismo z 11 stycznia 2022 r.

Wschodu i Afryki poprzez ściąganie ich na Białoruś pod pretekstem migracji do Europy oraz o stanowisku RP w tej sprawie. Polskie placówki dyplomatyczne podjęły wielopoziomowe działania informacyjne, w tym poprzez kontakty z lokalnymi mediami i zamieszczają w lokalnej prasie, na stronach internetowych placówek dyplomatycznych oraz w mediach społecznościowych informacje o obecnej presji migracyjnej na granicy polsko-białoruskiej, a także ostrzegają przed nieuczciwymi biurami podróży i zorganizowanymi grupami przemytników ludzi. Resort planuje kontynuować te działania. Polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne dystrybuowały także informacje dot. sytuacji na granicy również poprzez środowiska polonijne i kontakty w ramach korpusów dyplomatycznych w państwach urzędowania. Minister wskazał także, że starając się niwelować negatywne skutki nielegalnej migracji, Polska aktywnie współpracuje z przedstawicielami organizacji regionalnych oraz międzynarodowych, głównie na forum Unii Europejskiej, NATO oraz OBWE. Jednocześnie kontynuowana jest ścisła współpraca z delegaturami UE w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki.

### 7. Trudna sytuacja w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców

W dniach 18–21 października 2021 r. przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (dalej: KMPT) oraz Zespołu ds. Równego Traktowania w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadzili wizytacje Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim (SOC) oraz Tymczasowego Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Wędrzynie (TSOC). Placówki znajdują się w obszarze właściwości Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Wizytacje ukierunkowane były m.in. na sprawdzenie warunków detencji i traktowania osób pozbawionych wolności przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców i na ocenie stanu przestrzegania praw

cudzoziemców, wobec których Straż Graniczna podejmuje jakiegokolwiek czynności związane z ich pobytem na terytorium Polski, zwłaszcza w zakresie postępowań w przedmiocie zobowiązania do powrotu i dostępu cudzoziemców w wizytujących ośrodkach do procedur udzielania ochrony międzynarodowej. W pierwszej kolejności zaniepokojenie Rzecznika budził problem przeludnienia w wizytowanych placówkach. W dniu 21 października 2021 r. w SOC przebywało 99 osób, co wskazuje na przekroczenie maksymalnej pojemności ośrodka. Zgodnie z przewidywaniami, także ośrodek w Wędrzynie miał zostać zapełniony w ciągu kilku następnych dni. Z uwagi na powyższe RPO zwrócił się do Komendanta z prośbą o przekazanie danych statystycznych dotyczących zaludnienia placówek w Krośnie Odrzańskim i Wędrzynie. Mając również na uwadze, iż wskazane ośrodki są jedynymi w kraju o profilu męskim, zwrócił się też o udzielenie informacji na temat podjętych po dniu 21 października 2021 r. lub planowanych decyzji o zwiększeniu potencjału ww. jednostek, ewentualnie o utworzeniu nowego strzeżonego ośrodka dla mężczyzn. Zastrzeżenia Rzecznika budziły ponadto warunki bytowe w ośrodkach, które przedstawiciele Biura RPO określili jako złe dla SOC i bardzo złe w TSOC. Rozumiejąc obecną dynamikę wzrostu liczby imigrantów kierowanych przez sądy do ośrodków detencyjnych i związany z tym pośpiech towarzyszący tworzeniu nowych miejsc, zaznaczyć należy, iż standardy w placówkach nie mogą godzić w określoną w art. 30 Konstytucji zasadę poszanowania godności ludzkiej. Mając na względzie wskazane problemy, Rzecznik zaapelował do Komendanta o podjęcie pilnych działań ukierunkowanych na poprawę warunków detencji w placówkach w Krośnie Odrzańskim i Wędrzynie, a zwłaszcza na przyjęcie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo zarówno cudzoziemców, jak i funkcjonariuszy Straży Granicznej. Jednocześnie RPO wskazał, że w toku prowadzonych czynności



wizytujący otrzymali niepokojące sygnały dotyczące problemów kadrowych związanych z nagłym zwiększeniem liczby cudzoziemców przebywających w ośrodku w Krośnie Odrzańskim i utworzeniem tymczasowej placówki w Wędrzynie. Uwzględniając, iż sytuacja kadrowa zawsze pozostaje w korelacji z warunkami detencji i sposobem traktowania osób pozbawionych wolności, w ocenie Rzecznika konieczne jest zapewnienie większego wsparcia, także na poziomie psychologicznym, funkcjonariuszom pełniącym służbę w SOC i TSOC. RPO zwrócił się<sup>231</sup> zatem do Komendanta Głównego Straży Granicznej o podjęcie działań w tym zakresie i przekazanie informacji o stanie ich realizacji.

#### 8. Uwagi RPO do projektu dokumentu pn. „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”

Rzecznik przedstawił<sup>232</sup> swoje uwagi dotyczące przygotowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji dokumentu pn. „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”. Rzecznik pozytywnie ocenił samą próbę stworzenia strategii migracyjnej, jednak zastrzeżenie wzbudziło ujęcie tak istotnego tematu w zaledwie dwuletniej perspektywie. W szczególności w swoim wystąpieniu Rzecznik zwrócił uwagę na pominięcie tematu przewlekłości postępowań legalizacyjnych cudzoziemców tak przed wojewodami, jak i Urzędem ds. Cudzoziemców, jednocześnie wskazując, że trudno przyjąć, aby jakakolwiek polityka migracyjna w obszarze legalizacji pobytu i zatrudnienia okazała się skuteczna bez wcześniejszego rozwiązania problemu niewydolności systemu wydawania zezwoleń pobytowych i przewlekłości postępowań. Rzecznik m.in. wskazał również na brak pokreślenia w polityce migracyjnej gwarancji dostępu do procedury rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej dla osób, które

---

<sup>231</sup> KMP.572.1.2021 z 19 listopada 2021 r.

<sup>232</sup> XI.071.15.2021 z 14 lipca 2021 r.

deklarują zamiar złożenia takiego wniosku podczas odprawy na przejściu granicznym czy na konieczność wprowadzenia do programu nauczania w szkołach edukacji antydyskryminacyjnej.

W odpowiedzi na wystąpienie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformowało, że włączyło uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do listy uwag przekazany Ministerstwu w ramach konsultacji społecznych. Ostatecznie kompleksowa polityka migracyjna nie powstała.

### 9. Wkład Rzecznika Praw Obywatelskich do raportu Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. praw człowieka migrantów na temat praktyk zawracania i ich wpływu na prawa migrantów

W lutym 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał Specjalnemu Sprawozdawcy ONZ ds. praw człowieka migrantów swoje uwagi dotyczące przestrzegania praw cudzoziemców na polsko-białoruskiej granicy (uwagi opracowane i przedstawione zostały jeszcze przed kryzysem humanitarnym). W zainteresowaniu Specjalnego Sprawozdawcy, którego raport przedstawiony miał zostać na 47 Sesji Rady Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, pozostawało w szczególności zjawisko zawracania migrantów do granicy państwa (ang. *pushback*).

W swoim opracowaniu RPO poruszył m.in. kwestie wyroku<sup>233</sup> Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wskazał na rozbieżności w działaniu Straży Granicznej z obowiązującymi przepisami. Załączył też wystąpienie do MSWiA o ukrócenie takich praktyk. RPO wskazał też na liczne skargi, wpływające od 2015 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich od cudzoziemców, którzy bezskutecznie próbują wjechać na terytorium Polski przez przejścia graniczne w Terespolu (granica z Białorusią) lub Medyce (granica z Ukrainą) z zamiarem ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Z treści tych skarg, a

---

<sup>233</sup> Wyrok Europejski Trybunał Praw Człowieka z dnia 3 lipca 2020 r. w połączonych sprawach 40503/17, 42902/17 i 43643/17 (M. K. i Inni) przeciwko Polsce.

także z wcześniejszych wizytacji przeprowadzanych przez pracowników Biura RPO na przejściach granicznych wynikało, że w wielu przypadkach funkcjonariusze Straży Granicznej przeprowadzający procedurę odprawy granicznej nie przyjmują od cudzoziemców oświadczeń o zamiarze ubiegania się o ochronę międzynarodową, uniemożliwiając im tym samym złożenie stosownego wniosku. W konsekwencji odmawiają cudzoziemcom prawa wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzecznik przekazał także Specjalnemu Sprawozdawcy swoje rekomendacje<sup>234</sup>, z których najważniejsze to wprowadzenie ujednoczonych formularzy rejestrowania przesłuchań wraz z obowiązkowym pytaniem o zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce oraz zapoznawanie się z tymi raportami obcokrajowców w języku, który rozumieją, a także organizowanie szkoleń dla funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców w zakresie interpretacji założeń do ubiegania się o ochronę międzynarodową przewidzianych w Konwencji Rady Europy o zapobieganiu oraz zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej<sup>235</sup>.

[Potrzebne wytyczne dla szpitali dotyczące postępowania wobec cudzoziemców zatrzymywanych przez SG po nieuprawnionym przekroczeniu granicy](#)

[Po jednej z wizyt przedstawicieli Biura RPO w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Hajnówce, do którego, podobnie jak do innych placówek medycznych na Podlasiu, co najmniej od końca sierpnia 2021 r. Straż Graniczna przywoziła cudzoziemców, którzy wcześniej przekroczyli granicę polsko-białoruską poza przeznaczonymi do tego przejściami granicznymi, Rzecznik skierował do Komendy](#)

---

<sup>234</sup> Opisane w raporcie wizytacje na przejściu granicznym w Terespolu odbyły się 11 sierpnia 2016 r., 15 maja 2018 r. oraz 23 września 2019 r. Wizytacja na przejściu granicznym w Medyce odbyła się w dniach 6–7 października 2016 r.

<sup>235</sup> Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 961).

Główny SG, dw. Ministra Zdrowia, wystąpienie wskazujące na pilną potrzebę opracowania ogólnych wytycznych dla placówek medycznych, dotyczących postępowania wobec tej szczególnej grupy pacjentów, wśród których często znajdują się rodziny z dziećmi, osoby starsze czy przewlekle chorujące. Potrzeba, zasygnalizowana RPO przez dyrektora ZOZ w Hajnówce, wynika przede wszystkim z niejasnego statusu prawnego ww. grupy cudzoziemców. Osoby te nie mają bowiem statusu strony w żadnych procedurach związanych z pobytem na terytorium Polski, a Straż Graniczna nie traktuje ich jako osób zatrzymanych – z perspektywy placówek opieki zdrowotnej trudno zatem ustalić, jaka jest podstawa do udzielania ww. osobom świadczeń medycznych innych niż ratujące życie.

W odpowiedzi RPO został poinformowany, że zgodnie z sugestią Rzecznika Komendant Główny SG wystąpił do Ministra Zdrowia, przedstawiając obecny stan prawny i niekorelującą z nim sytuację migracyjną oraz zaproponował wspólne opracowanie wytycznych pozwalających ostatecznie rozstrzygnąć wątpliwe kwestie. Z odpowiedzi, którą otrzymał Komendant Główny SG, wynika, że Ministerstwo nie dostrzegło potrzeby opracowania takich wytycznych.

#### Sytuacja osób ewakuowanych z Afganistanu

W związku z sytuacją w Afganistanie wywołaną wycofaniem się stamtąd wojsk Stanów Zjednoczonych, polski rząd zorganizował akcję ewakuacyjną dla osób, które współpracowały z Polakami. Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie zwrócił się do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców z pytaniem o sytuację tych osób – o łączną liczbę ewakuowanych osób, o ich sytuację prawno-pobytową, rozlokowanie w ośrodkach, a także o zapewnienie im dostępu do niezbędnych dla nich informacji oraz pomocy prawnej i medycznej.

W odpowiedzi na zapytania Rzecznika Szef Urzędu ds. Cudzoziemców wyjaśnił, że według stanu na 8 września 2021 r. pod opieką Urzędu przebywało 1101 osób, w tym 113 osób ewakuowanych w ramach współpracy z NATO. Większość z nich została początkowo zakwaterowana w ośrodkach dla cudzoziemców oraz w jednym z hoteli w Radomiu. Do 7 listopada 2021 r. 991 z tych osób złożyło wnioski o udzielenie im ochrony międzynarodowej. Zapewniono im dostęp do niezbędnych informacji, dopuszczono do nich pracowników organizacji pozarządowych, a także zapewniono pomoc prawną i medyczną.

### 3. Wolności i prawa polityczne

#### Art. 57 – Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń

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

##### 1. Ograniczenie wolności zgromadzeń

Wątpliwości Rzecznika wzbudziło rozszerzenie w regulacjach wprowadzonych w celu zwalczania epidemii koronawirusa ograniczeń wolności zgromadzeń, wprowadzone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Na podstawie § 26 ust. 1 rozporządzenia RM zakazane zostało nie tylko „organizowanie zgromadzeń”, ale również „organizowanie lub udział w zgromadzeniach”. Dodatkowo zakazane zostało organizowanie lub udział w „imprezach, spotkaniach i zebraniach niezależnie od ich rodzaju”.

Rzecznik wielokrotnie podkreślał, że ograniczenie wolności zgromadzeń publicznych w taki sposób, by w zgromadzeniu mogło uczestniczyć jedynie 5 osób, w praktyce prowadzi do naruszenia istoty tej konstytucyjnej wolności. Kwestia ta była już wielokrotnie rozstrzygana również przez sądy. Rzecznik zwrócił także uwagę na wątpliwości dotyczące różnic we wprowadzonych obostrzeniach prawnych dotyczących organizacji pogrzebów o charakterze religijnym i pochówków świeckich oraz ślubów cywilnych i ślubów kościelnych. Rzecznik wskazał, że rozróżnienie dotyczące zasad organizowania pogrzebów świeckich oraz pochówków religijnych, a także ślubów cywilnych i kościelnych nie znajduje racjonalnego ani prawnego uzasadnienia i stanowi poważne naruszenie konstytucyjnych zasad równości oraz wolności sumienia i wyznania osób niewierzących, których prawo do godnego pochówku np. osób bliskich zostało ograniczone.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>236</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie pisemnego stanowiska w związku ze wskazanymi wyżej wątpliwościami dotyczącymi ograniczania podstawowych praw i wolności. Na wystąpienie to nie udzielono odpowiedzi.

## 2. Ingerencja funkcjonariuszy Policji w wolność zgromadzeń osób młodych

Rzecznik obserwował częste ingerencje funkcjonariuszy Policji w wolność zgromadzeń osób młodych. Należy podkreślić przy tym, że osoby niepełnoletnie w Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do demonstrowania swoich poglądów, szczególnie w sprawach o doniosłym znaczeniu społecznym i w tym zakresie korzystają z gwarantowanej konstytucyjnie wolności słowa, a także udziału w pokojowych zgromadzeniach publicznych, tak jak osoby dorosłe. Podobne gwarancje zawiera Konwencja o Prawach Dziecka. Art. 13 ust. 1 tej Konwencji gwarantuje dziecku prawo do swobodnej wypowiedzi, natomiast art. 15 ust. 1 gwarantuje wolność pokojowych zgromadzeń dzieci. Powyższe kwestie mają szczególne znaczenie w kontekście oceny prawnej zgromadzeń publicznych odbywanych w czasie ogłoszonego przez władze publiczne stanu epidemii. Zgromadzenia te uznawane są przez Policję za nielegalne i z tego właśnie powodu w odniesieniu do demonstrantów podejmowane są działania sankcyjne. Tymczasem Rzecznik od wielu miesięcy informuje i stoi na stanowisku, że wprowadzone przepisami rządowych rozporządzeń zakazy i ograniczenia wolności pokojowych zgromadzeń publicznych są niekonstytucyjne. Opinia Rzecznika w tym przedmiocie jest podzielana w orzecznictwie sądowym. Oznacza to, że Policja, podejmując w tym zakresie działania bez legalnie ustanowionej podstawy prawnej, ingeruje w konstytucyjnie chronione wolności. Podejście do zgromadzeń publicznych w

---

<sup>236</sup> VII.565.14.2021 z 29 kwietnia 2021 r.

pandemii jest szczególnie ważne z perspektywy udziału w nich osób nieletnich. Policja bowiem ocenia to wówczas jako przejaw demoralizacji osoby niepełnoletniej i kieruje sprawy do sądów rodzinnych, chociaż osoby nieletnie realizują jedynie swoją wolność konstytucyjną, która nie została skutecznie, a więc w sposób legalny ograniczona, co potwierdza powołane orzecznictwo sądowe. Rzecznik zwrócił się<sup>237</sup> do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka oraz Komendantów Policji w całej Polsce z prośbą o uwzględnienie przedstawionych wniosków w toku prowadzonych czynności oraz o upowszechnienie stanowiska Rzecznika w działaniach szkoleniowych i edukacyjnych prowadzonych w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji.

### 3. Utrzymujący się zakaz zgromadzeń spontanicznych

Rzecznik wskazał, że w drugiej połowie roku Rada Ministrów podjęła szereg decyzji dotyczących tzw. „luzowania obostrzeń”, umożliwiając obywatelom szerszy udział w życiu społecznym, jak również prowadzenie działalności, która do tej pory była z powodu epidemii niemożliwa. W dalszym ciągu został jednak utrzymany całkowity zakaz zgromadzeń spontanicznych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

Rzecznik wielokrotnie już podkreślał, że przepisy rozporządzeń Rady Ministrów regulujące tę materię są wydawane przez Radę Ministrów bez podstawy prawnej. Art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (dalej jako: ustawa) nie zawiera bowiem umocowania dla Rady Ministrów do określania w rozporządzeniu zakazów, o których mówi art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy, tj. zakazów organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności.

---

<sup>237</sup> VII.613.5.2021 z 15 kwietnia 2021 r.

W ocenie RPO wprowadzenie zakazu organizowania zgromadzeń spontanicznych nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Ponadto w opinii Rzecznika spontaniczność pewnych zgromadzeń jest gwarantem skutecznej krytyki, protestu czy aktywnego zwrócenia uwagi opinii publicznej na istotny społecznie problem. Możliwość przeprowadzenia spontanicznego zgromadzenia stwarza dodatkowy mechanizm skutecznej kontroli społecznej, jest ważnym elementem demokracji bezpośredniej. Mając powyższe na względzie, Rzecznik zwrócił się<sup>238</sup> do Premiera z prośbą o uwzględnienie opisanych wyżej standardów w pracach nad następnymi regulacjami Rady Ministrów.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia zauważył<sup>239</sup>, że w piśmie Rzecznika w sposób wybiórczy odwołano się do postanowień konstytucyjnych, tj. ww. naruszania art. 57 Konstytucji (w zakresie ograniczenia wolności zgromadzeń) oraz naruszenia konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (w zakresie naruszenia istoty i wolności tych praw), z całkowitym pominięciem art. 38 i art. 68 ust. 4 Konstytucji w zakresie prawa wszystkich osób do zdrowia. Dyskutując na temat ograniczeń związanych ze stanem epidemii, priorytetowo należy traktować prawo do zdrowia i życia. Działania organów administracji miały na celu ochronę obywateli i innych osób przebywających na terenie RP przed zakażeniem koronawirusem. Sekretarz Stanu wskazał ponadto, że stosownie do § 26 ust. 1b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii od dnia 26 czerwca 2021 r. organizowanie lub udział w zgromadzeniach spontanicznych jest możliwy z zastrzeżeniem, że: maksymalna liczba

---

<sup>238</sup> VII.613.112.2020 z 4 czerwca 2021 r.

<sup>239</sup> Pismo z 29 czerwca 2021 r.



uczestników nie może być większa niż 150, odległość pomiędzy zgromadzeniami nie może być mniejsza niż 100 m. W rezultacie postulat Rzecznika dotyczący zniesienia całkowitego zakazu organizowania ww. rodzaju zgromadzeń wydaje się, w tym kontekście, w istocie spełniony. W okresie jego obowiązywania stanowił on jednak bardzo ważny problem dotyczący realizacji wolności zgromadzeń i przedmiot licznych skarg obywateli do Rzecznika.

#### 4. Realizacja konstytucyjnej wolności zgromadzeń poprzez możliwość organizowania legalnych, pokojowych kontrmanifestacji i zgromadzeń spontanicznych

Do Rzecznika wpływały od obywateli skargi, w których wyrażali oni obawy i zastrzeżenia dotyczące realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń poprzez możliwość organizowania legalnych, pokojowych kontrmanifestacji i zgromadzeń spontanicznych.

Zarówno zgromadzenia spontaniczne, jak i kontrdemonstracje stanowią prawnie chronioną formę zgromadzeń publicznych, także na gruncie przepisów związanych z obowiązującym stanem epidemii. Z powyższych względów organy państwa mają obowiązek nie tylko powstrzymać się od nieuzasadnionej ingerencji w wolność zgromadzeń, ale także pozytywny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim demonstrującym grupom jednocześnie. Rzecznik zwrócił uwagę, że prawo do kontrdemonstracji obejmuje prawo do jednoczesnego, pokojowego manifestowania w zasięgu wzroku i słuchu ze zgromadzeniem pierwotnie zgłoszonym, także w ramach zgłoszonego miejsca lub trasy tego zgromadzenia. Całkowite uniemożliwienie organizacji lub przebiegu kontrdemonstracji jest nielegalne. Co istotne, kontrdemonstracji nie można rozwiązać, jeśli jej charakter jest pokojowy. Ewentualność zagrożenia użycia przemocy lub agresji nie jest wystarczająca dla podjęcia decyzji rozwiązania zgromadzenia. Funkcjonariusze Policji

powinni uwzględniać obowiązek ochrony praw obu demonstrujących grup i poszukiwania rozwiązań umożliwiających co do zasady odbycie obu demonstracji jednocześnie. W związku z tym należy z dużą ostrożnością stosować przepisy, takie jak art. 52 Kodeksu wykroczeń, czy przepisy o zatrzymaniu i czynnościach służbowych Policji. Powinny one być co do zasady stosowane jedynie w przypadku, w którym zgromadzenie traci pokojowy charakter. Decyzja o rozwiązaniu zgromadzenia powinna mieć miejsce jedynie w ostateczności, kiedy innego rodzaju mniej restrykcyjne środki nie pozwalają osiągnąć celów, o których mowa w art. 28 ust. 1 Prawa o zgromadzeniach. Działania Policji nie powinny przybierać formy wskazującej na faworyzowanie lub bezwarunkowe pierwszeństwo jednego ze zgromadzeń. Rzecznik przedstawił<sup>240</sup> powyższe uwagi Komendantowi Głównemu Policji, rekomendując jednocześnie przekazanie płynących z nich wniosków funkcjonariuszom Policji. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi na to wystąpienie Komendant podjął polemikę ze stanowiskiem Rzecznika i nie uwzględnił większości uwag w nim przedstawionych. Zdaniem Komendanta szeroki zakres uprawnień funkcjonariuszy Policji, umożliwiający rozwiązanie zgromadzenia także w przypadku, gdy zagrożenie bezpieczeństwa jest jedynie potencjalne, jest konieczny dla prawidłowej realizacji celu działania Policji, jakim jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, a rozwiązaniu przez funkcjonariuszy mogą podlegać także zgromadzenia, których przebieg jest pokojowy. Zdaniem Komendanta rekomendacje płynące z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie stanowią źródeł prawa i – jako takie – nie wiążą funkcjonariuszy. W związku z tym Komendant wskazał także na brak konieczności zapewnienia odbywania kontrademonstracji „w zasięgu

---

<sup>240</sup> VII.613.27.2021 z 22 listopada 2021 r.

wzroku i słuchu” ze zgromadzeniem głównym, co stoi w sprzeczności z treścią tego orzecznictwa.

## 5. Całkowity zakaz zgromadzeń

Rzecznik przystąpił<sup>241</sup> do postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi obywatela, który chciał zorganizować zgromadzenie publiczne. Dostał od władz samorządowych informację, że zgłoszenie o zgromadzeniu nie może być przyjęte, bowiem rząd z powodu pandemii zakazał zgromadzeń publicznych rozporządzeniem. Obywatel kwestionował to rozstrzygnięcie przed sądem, ten jednak odmówił zajęcia się sprawą. Uznał, że pismo władz nie jest decyzją, która podlega ocenie sądu, ale tylko informacją. Obywatel wniósł do TK skargę konstytucyjną o uznanie art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi za niezgodny z art. 57 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji; art. 57 Konstytucji w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji; art. 233 ust. 3 Konstytucji. Ponadto chce uznania § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 2020 r. za niezgodny z art. 57 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji; z art. 57 Konstytucji w związku z art. 233 ust. 3 Konstytucji, z art. 233 ust. 3 Konstytucji. W piśmie do Trybunału Rzecznik stanął na stanowisku, że art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych – rozumiany w ten sposób, że zawiera upoważnienie do wprowadzenia całkowitego zakazu zgromadzeń publicznych – jest niezgodny z art. 57 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu stanowiska RPO zwrócił uwagę, że całkowity zakaz organizacji zgromadzeń publicznych oraz takie ograniczenie ich dopuszczalnej liczebności, które uniemożliwia skuteczne oddziaływanie na opinię publiczną, należy więc uznać za naruszenie istoty wolności wyrażonej w art. 57

---

<sup>241</sup> VII.613.3.2021 z 9 marca 2021 r.

Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że opisana wyżej praktyka stosowania art. 46 ust. 4 pkt 4 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych prowadziła do zupełnego wyłączenia możliwości wspólnego manifestowania poglądów w przestrzeni publicznej. Naruszona więc została istota wolności zgromadzeń publicznych określona w oparciu o kryterium funkcjonalne. Brak było natomiast regulacji neutralizujących skutki całkowitego zakazu zgromadzeń publicznych lub znacznego ograniczenia ilościowego. Takie ograniczenie należy więc zdaniem RPO uznać za wyjątkowe i stanowiące naruszenie istoty konstytucyjnej wolności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik oczekuje na rozstrzygnięcie sprawy przez TK.

## 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. Rola stowarzyszeń sędziowskich w ochronie niezależności i niezawisłości sędziów

W związku z opinią *Consultative Council Of European Judges (CCEJ)* dotyczącą roli stowarzyszeń sędziowskich w ochronie niezależności i niezawisłości sędziów, Rzecznik przekazał Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Krajowej Rady Sądownictwa informacje o standardach ochrony praw człowieka w tym zakresie.

Rzecznik przypomniał, że sędziom przysługuje wolność zrzeszania się zagwarantowana w art. 58 Konstytucji oraz w art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, o ile członkostwo w danej organizacji można pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw wprowadziła regulacje mające bezpośredni wpływ na wolność zrzeszania się sędziów oraz ich prawo do prywatności. Na jej mocy nałożono na sędziów obowiązek złożenia oświadczeń o przynależności do wszelkiego rodzaju zrzeszeń. Oświadczenia te są jawne i podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. W opinii Rzecznika obowiązek ten stanowi głęboką ingerencję w wolność zrzeszania się sędziów oraz ich prywatność. Celem takiej regulacji było dokonanie powszechnej lustracji aktywności społecznej i publicznej sędziów i prokuratorów. Szczególnie rozważyć należy obowiązek informowania o przynależności do

stowarzyszeń sędziowskich. Zdaniem Rzecznika informacje o przynależności do stowarzyszeń sędziowskich są objęte ochroną danych osobowych na gruncie RODO. Nadrzędnymi celami działalności stowarzyszeń sędziowskich są: ustanowienie i obrona niezawisłości sądownictwa oraz wspieranie i doskonalenie praworządności. Państwa członkowskie powinny zapewnić ramy, które umożliwią sędziom swobodne korzystanie z ich prawa do zrzeszania się. Politycy powinni powstrzymać się od prób wywierania wpływu na sędziów lub ich stowarzyszenia w celu wspierania interesów polityków partyjnych, zarówno przez groźby, nieuzasadnione oskarżenia, kampanie medialne, jak i zapewnianie awansów zawodowych lub korzyści. Rzecznik zwrócił się<sup>242</sup> do Rzecznika Dyscyplinarnego KRS z prośbą o uwzględnienie powyższych zaleceń i przekazanie informacji o ich realizacji. W odpowiedzi poinformowano<sup>243</sup>, że Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych w swej działalności nie podejmował i nie podejmuje działań godzących w niezawisłość i niezależność sędziów. Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych ani jego zastępcy nie należą również do żadnego ze stowarzyszeń sędziowskich.

## 2. Przedawnienie przewinień dyscyplinarnych na podstawie Prawa łowieckiego

Do Rzecznika wpłynął wniosek o zbadanie zgodności art. 35i ust. 1 Prawa łowieckiego z Konstytucją. Zgodnie z tym przepisem, nie wszczyna się postępowania dyscyplinarnego, a wszczęte umarza się, gdy od chwili popełnienia przewinienia łowieckiego upłynęło 5 lat. Natomiast zgodnie z art. 35s ust. 2 Prawa łowieckiego, w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 6a, do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu

---

<sup>242</sup> VII.612.2.2021 z 20 marca 2021 r.

<sup>243</sup> Pismo z 20 sierpnia 2021 r.

postępowania karnego. Z kolei zgodnie z § 102 Statutu Polskiego Związku Łowieckiego za przewinienia łowieckie określone w art. 35b Prawa łowieckiego, członkowie Zrzeszenia ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną. Postępowanie dyscyplinarne jest uregulowane Prawem łowieckim oraz postanowieniami Regulaminu Sądów Łowieckich i Rzeczników Dyscyplinarnych Polskiego Związku Łowieckiego; odpowiednio do tego postępowania stosuje się przepisy k.p.k.

Zarówno Prawo łowieckie, jak i Regulamin Sądów Łowieckich i Rzeczników Dyscyplinarnych w Polskim Związku Łowieckim, wskazują „obwinionego” w kontekście regulacji zawartej w art. 35s ust. 2 Prawa łowieckiego, który zawiera odesłanie do przepisów k.p.k. Z kolei art. 71 § 2 k.p.k. wskazuje, że za oskarżonego uważa się osobę, przeciwko której wniesiono oskarżenie do sądu, a także osobę, co do której prokurator złożył wniosek o warunkowe umorzenie postępowania. Natomiast zgodnie z art. 20 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, obwinionym jest osoba, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie. Zgodnie z art. 101 § 1 pkt 5 Kodeksu karnego, karalność przestępstwa ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło lat 5 – gdy chodzi o pozostałe występki. Z kolei zgodnie z art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń, karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu, co uprawnia do przyjęcia, iż z punktu widzenia sprawcy wykroczenia dyscyplinarnego najkorzystniejszą dla niego regulacją w przedmiocie przedawnienia karalności zawiera kodeks wykroczeń, do którego ustawodawca zdroworozsądkowo powinien odsyłać również przez nazewnictwo stosowane w ustawie i określenie uczestnika postępowania dyscyplinarnego, przeciwko któremu toczy się postępowanie, jako

„obwinionego”. Kolejną kwestią jest, że art. 35i ust. 2 Prawa łowieckiego stanowi, że jeżeli przewinienie łowieckie zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie następuje dopiero z upływem okresu przedawnienia karalności tego przestępstwa. Jak wskazuje literatura, „powyższa regulacja budzi zastanowienie i pytanie o jej racjonalność z praktycznego punktu widzenia. Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 53 ustawy Prawo łowieckie wskazane w tym przepisie występki zagrożone są karą pozbawienia wolności do lat 5. Odwołując się do art. 101 § 1 pkt 3 k.k., przedawnienie karalności tych czynów wynosi 10 lat, co przy założeniu przedłużenia przedawnienia karalności w związku z wszczęciem postępowania przygotowawczego w etapie *in personam*, co powoduje automatyczne jego wydłużenie, np. o 5 lat. Zakładając, iż myśliwy polował w okresie ochronnym i naruszył dyspozycję art. 53 pkt. 3 Prawa łowieckiego, rzecznik dyscyplinarny zapewne będzie chciał i mógł wszcząć postępowanie dyscyplinarne przeciwko takiemu myśliwemu, pomijając już kwestię ewentualnej podwójnej karalności, myśliwy za przewinienie dyscyplinarne może odpowiadać przez 15 lat od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Rzecznik wskazał przy tym, że okres ustawowego wyłączenia możliwości ścigania sprawcy zarówno na etapie wszczęcia postępowania, jak i jego trwania za przewinienie dyscyplinarne jest nieporównywalnie długi z innymi uregulowaniami prawnymi wobec innych grup zawodowych, takich jak np. policjanci, adwokaci czy nauczyciele. Należy mieć również na uwadze praktyczny aspekt tak wydłużonego okresu przedawnienia przewinień dyscyplinarnych, a mianowicie kwestia możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności „niewygodnych” członków PZŁ przez odpowiednie organa PZŁ. Trudno się czasami bronić za zarzucane przewiny, które rzekomo miały miejsce cztery czy pięć lat temu. Tak długi okres nie tylko powoduje zatarcie pamięci czy to świadków, czy to obwinionych, ale także



uniemożliwia skuteczną obronę, a w chwili obecnej stanowi narzędzie dające możliwość wykluczenia członka z danego koła. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>244</sup> do Ministra Klimatu i Środowiska z prośbą o zbadanie niniejszej sprawy w ramach kompetencji oraz podjęcie działań mających na celu usunięcie dostrzeżonych nieprawidłowości. Rzecznik oczekuje na odpowiedź w tej sprawie.

---

<sup>244</sup> VII.612.16.2021 z 8 czerwca 2021 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.*

Do Rzecznika docierały niepokojące sygnały o naruszeniu przez pracodawców art. 35 ustawy o związkach zawodowych<sup>245</sup> oraz zwolnieniach działaczy związkowych objętych szczególną ochroną stosunku pracy. Zdaniem Rzecznika taka praktyka może wywołać efekt mrozący dla korzystania z konstytucyjnej wolności zrzeszania się w związkach zawodowych gwarantowanej w art. 59 ust. 1 Konstytucji. Reagując na powyższe sygnały, Rzecznik wystąpił do Głównego Inspektora Pracy<sup>246</sup> z wnioskiem o podjęcie działań kontrolnych w wymienionych we wskazanych artykułach sprawach.

Wniosek Rzecznika został przyjęty przez Głównego Inspektora Pracy do realizacji<sup>247</sup>.

W sprawie indywidualnej<sup>248</sup> Rzecznik skierował do okręgowej inspekcji pracy wniosek kontrolę przestrzegania przez pracodawcę przepisów ustawy związkowej przy rozpatrywaniu sprawy związku zawodowego oraz działań w szczególności naruszających zakaz nierównego traktowania z powodu przynależności do związku zawodowego, pozostawania poza związkiem lub wykonywania funkcji związkowej. Zakończenie kontroli przez inspektora pracy planowane jest na 28 lutego 2022 r.

---

<sup>245</sup> Ustawa z 23 maja 1991 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 263 ze zm.).

<sup>246</sup> VII.613.29.2021 z 6 grudnia 2021 r.

<sup>247</sup> Pismo z 17 stycznia 2022 r.

<sup>248</sup> III.7040.66.2021 z 28 grudnia 2021 r.

W kolejnej sprawie indywidualnej dotyczącej zwolnienia z pracy działacza związkowego badane są możliwości przystąpienia Rzecznika do postępowania toczącego się przed sądem pracy I instancji<sup>249</sup>.

---

<sup>249</sup> III.7044.78.2021.

## **Art. 60 – Prawo równego dostępu do służby publicznej**

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

### **1. Ustawa o służbie zagranicznej**

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

### **2. Przerywanie postępowań kwalifikacyjnych do służby w Żandarmerii Wojskowej**

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

### **3. Przyjęcia do służby w Straży Granicznej**

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

## **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. Ustawa o służbie zagranicznej**

Projekt ustawy zakładał wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowego pojęcia tajemnicy dyplomatycznej, które ma obejmować informacje, dane oraz wiedzę, niestanowiące informacji niejawnych w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych, z którymi członek służby zagranicznej zapoznał się w związku z pełnieniem obowiązków i które ze względu na dobro służby zagranicznej mogły być udostępnione wyłącznie osobom do tego uprawnionym, a ich ujawnienie mogłoby szkodzić polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej i naruszać jej wizerunek międzynarodowy.

W ocenie Rzecznika tak ogólnie zdefiniowana instytucja tajemnicy dyplomatycznej może *de facto* prowadzić do wyłączenia jawności bardzo istotnej sfery działalności organów publicznych, jaką jest sprawowanie polityki zagranicznej. Zgodnie z art. 61 zd. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zasady korzystania z tego uprawnienia zostały szczegółowo uregulowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W świetle tych przepisów nie budzi wątpliwości, że informacje o polityce zagranicznej i działalności służby zagranicznej stanowią informację publiczną, do której dostęp został obywatelom konstytucyjnie zagwarantowany. Rzecznik podkreślił, że prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z podstawowych narzędzi zapewniających obywatelom możliwość czynnego

udziału w życiu publicznym i dokonywania ocen działalności organów publicznych, a w konsekwencji podejmowania również decyzji wyborczych. Polityka zagraniczna jest zaś jednym z kluczowych aspektów funkcjonowania państwa, który często ma bezpośrednie przełożenie na sytuację życiową obywateli. Rzecznik wskazał, że art. 7 pkt 12 opiniowanej ustawy wprowadza nowy wyjątek od zasady dostępności informacji publicznej i tym samym, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*, nie powinien być wykładany w sposób rozszerzający. Tymczasem w treści tego przepisu nie wskazano precyzyjnych kryteriów obejmowania informacji tajemnicą dyplomatyczną. Ustawodawca posłużył się natomiast nieostryimi pojęciami, takimi jak szkodenie polityce międzynarodowej RP i naruszanie jej wizerunku międzynarodowego, co może prowadzić do arbitralnego stosowania tego przepisu i wykorzystywania go raczej do ochrony partykularnych interesów rządu niż wizerunku naszego kraju i ochrony polskiej racji stanu. Rzecznik przypomniał również, że wszelkie ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie mogą prowadzić do naruszenia istoty tego prawa. W ocenie Rzecznika wymogi te nie zostały zachowane w opiniowanym przepisie ustawy. Poważne wątpliwości Rzecznika budzi również sposób procedowania niniejszej ustawy. Należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy nie zawarto żadnych informacji dotyczących *ratio legis* wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji tajemnicy dyplomatycznej, a ograniczono się jedynie do lakonicznego stwierdzenia: „Wprowadzono także definicję tajemnicy dyplomatycznej”. Nie wiadomo więc, jaki jest cel ograniczenia praw i wolności obywateli w taki sposób i ochrona jakich wartości ma go uzasadniać. Niepokojące jest również tempo prac nad ustawą, które uniemożliwiło

zabranie głosu na etapie prac sejmowych organizacjom pozarządowym i Rzecznikowi. Wszystko to prowadzi do wniosku, że mogła zostać naruszona konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie zasadne byłoby przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Rzecznik przedstawił<sup>250</sup> Marszałkowi Senatu RP uwagi dotyczące wpływu przepisów tej ustawy na realizację prawa do informacji publicznej. Pomimo krytycznego stanowiska Senatu, który wnioskował o odrzucenie ustawy, weszła ona w życie.

## 2. Wprowadzenie stanu wyjątkowego na terenie województwa podlaskiego i lubelskiego

Omówienie: Art. 54 – Wolność słowa.

Skarga kasacyjna Rzecznika od wyroku WSA w Warszawie w sprawie nieudostępnienia informacji publicznej dotyczącej naboru na stanowiska w służbie zagranicznej przez Ministra Spraw Zagranicznych

W skardze kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie Rzecznik przedstawił<sup>251</sup> stanowisko, zgodnie z którym informacje dotyczące osób wchodzących w skład komisji rekrutacyjnej, a także osoby zatwierdzającej wybór kandydata na stanowisko w służbie zagranicznej są informacjami publicznymi, dotyczą bowiem spraw publicznych, tj. działalności Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>252</sup>. Należy bowiem podkreślić, że członkowie komisji oraz osoba zatwierdzająca wybór kandydata na stanowisko w służbie zagranicznej są funkcjonariuszami publicznymi, którzy dokonując wyboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowisko, decydują o sposobie przeprowadzenia naboru, wyrażają swoją ocenę poszczególnych kandydatów, uzasadniając swoje stanowisko. Osoby przeprowadzające rekrutację realizują zatem zadania publiczne, a z ich działalnością wiąże się wydatkowanie środków publicznych.

---

<sup>250</sup> VII.6060.6.2021 z 26 stycznia 2021 r.

<sup>251</sup> Wyrok z 23 października 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 155/20.

<sup>252</sup> VII.6060.10.2021 z 12 lutego 2021 r.

Ponadto RPO zwracał uwagę, że przepisy ustawy o służbie cywilnej – odpowiednio stosowane w odniesieniu do naboru na stanowisko w służbie zagranicznej – były przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które przesądziły, że „okoliczność, że przepisy ustawy o służbie cywilnej kwalifikują informacje dotyczące imion i nazwisk kandydatów oraz wynik naboru, jako informacje publiczne (art. 29 tej ustawy), nie oznacza automatycznie, że pozostałe informacje, zawarte w dokumentach naboru, w tym protokoły, załączniki, takiego waloru nie posiadają”. Rzecznik podkreślał przy tym stanowisko NSA, zgodnie z którym ograniczenie dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym, realizowanym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji i art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wymagałoby wyraźnego, niebudzącego wątpliwości postanowienia ustawy, a takiego nie zawiera art. 29 w związku z art. 28 i art. 31 ustawy o służbie cywilnej. Analizowane przepisy ustawy o służbie cywilnej nie wyłączają trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej, przewidują jedynie dodatkowy sposób urzędowego upubliczniania części informacji wynikających z naboru kandydatów do służby cywilnej. A więc tam, gdzie dana sprawa jest uregulowana tylko częściowo w ustawie szczególnej, mają zastosowanie uzupełniająco odpowiednie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., I OSK 4082/18).

Sprawa nie została rozpoznana.

Skarga kasacyjna RPO w sprawie nieudostępnienia informacji publicznej w postaci skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego

W ocenie Rzecznika, informacja w postaci skargi nadzwyczajnej, będąca stanowiskiem organu władzy publicznej – Prokuratora Generalnego, jest informacją publiczną, gdyż dotyczy działalności tego organu władzy publicznej<sup>253</sup>. Zdaniem Rzecznika, wbrew twierdzeniom WSA zaprezentowanym w wyroku<sup>254</sup>, tego faktu nie zmienia okoliczność, że mamy do czynienia z pismem procesowym organu władzy publicznej. Należy wskazać, że pisma procesowe organu stanowią informację publiczną, gdyż są przejawem wykonywania zadania publicznego przez daną jednostkę. Jest to informacja podlegająca udostępnieniu w myśl art. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) – jest to dokument urzędowy, zawierający ocenę dokonaną przez organ władzy publicznej i jego stanowisko. Skoro zatem organ jest w posiadaniu takiej informacji i została ona wytworzona w ramach jego kompetencji, to powinna

---

<sup>253</sup> Skarga kasacyjna z 12 lutego 2021 r.

<sup>254</sup> Wyrok z 18 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SAB/Wa 554/20).



zostać udostępniona w trybie u.d.i.p. (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.) z uwzględnieniem zasad ochrony prywatności poprzez dokonanie stosowanej anonimizacji dokumentu.

Ponadto, biorąc pod uwagę szczególny charakter skargi nadzwyczajnej, należy podkreślić jej doniosłość w sferze publicznej. Nie można bowiem postrzegać skargi nadzwyczajnej, jak czyni to WSA w niniejszej sprawie, jako jedynie pisma procesowego organu w indywidualnej sprawie, bez odniesienia się do kompetencji Prokuratora Generalnego jako jednego z nielicznych organów władzy publicznej uprawnionych do jej wniesienia i celu, jakim ma służyć skarga nadzwyczajna, czyli zakwestionowania prawomocnego orzeczenia sądowego z uwagi na naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Sąd dopuścił do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie Sieć Obywatelską Watchdog. Sprawa nie została rozpoznana.

Sprawa odmowy udostępnienia informacji publicznej przez SKO w Warszawie

Rzecznik wystąpił do Prezesa SKO w związku ze skargą obywatela, wskazując, że sposób, w jaki organ rozpatruje wnioski o udostępnienie informacji publicznej, w szczególności sposób, w jaki klasyfikuje żądane informacje jako informacje przetworzone, a także uzasadnienie wydanych decyzji w tym zakresie, budzi zastrzeżenia Rzecznika, gdyż takie działanie organu może prowadzić do znacznego ograniczenia prawa do informacji publicznej<sup>255</sup>.

W sprawie tej Rzecznik przystąpił<sup>256</sup> również do postępowania przed WSA w sprawie nieudostępnienia informacji publicznej na temat wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne wskazane z imienia i nazwiska.

W ocenie Rzecznika nie tylko prezes i wiceprezes SKO są osobami pełniącymi funkcje publiczne – jak to wskazał organ, wydając decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej – ale także główny księgowy w SKO. Ponadto Rzecznik podkreślał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie wyrażany jest pogląd, iż wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia osób pełniących funkcje publiczne w podmiotach państwowych i samorządowych jest jawne. RPO przypomniał przy tym, że NSA, odnosząc się do poglądu, zgodnie z którym żądanie informacji o wynagrodzeniach/nagrodach pracownika wymienionego z imienia i nazwiska, nie jest żądaniem informacji publicznej, podkreślał, że stanowisko to nie zasługuje na akceptację, ponieważ sposób sformułowania wniosku, poprzez żądanie udostępnienia informacji o wynagrodzeniu osób pełniących funkcje publiczne z imienia i

---

<sup>255</sup> VII.6060.65.2020 z 25 lutego 2021 r.

<sup>256</sup> VII.6060.46.2021 z 11 czerwca 2021 r.

nazwiska (ich personalizację), nie powoduje, że wniosek ten przestaje być wnioskiem o informację o sposobie wydatkowania środków publicznych. Zatem nadal jest wnioskiem o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Nie sposób zaakceptować także poglądu, że sposób wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia (w tym nagrody) dla pracowników w instytucjach publicznych nie jest informacją publiczną z uwagi na zasadę, że wydatkowanie środków publicznych jest sprawą publiczną, bez względu na cel, jaki jest realizowany, zaś gospodarowanie środkami publicznymi jest jawne (art. 33 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Ochrona prywatności pracowników niepełniących funkcji publicznych, tj. nieposiadających uprawnień decyzyjnych lub władczych, w zakresie wypłacanego ze środków publicznych wynagrodzenia powinna być realizowana nie na etapie kwalifikacji żądanych informacji, lecz poprzez ograniczenie dostępu do tych informacji publicznych na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (tak NSA w wyroku z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 1577/19 oraz w wyroku z dnia 13 listopada 2020 r., I OSK 2198/19).

WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 22 czerwca 2021 r. stwierdził<sup>257</sup> nieważność decyzji SKO z uwagi na wydanie jej przez niewłaściwy skład SKO. Organ wniósł<sup>258</sup> skargę kasacyjną od powyższego wyroku. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rzecznik przedstawił<sup>259</sup> stanowisko, zgodnie z którym wyrok WSA wydany w tej sprawie jest prawidłowy.

Skarga kasacyjna nie została dotychczas rozpoznana.

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie opłaty za udostępnienie informacji publicznej w postaci skanów żądanych dokumentów

RPO wniósł<sup>260</sup> skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2021 r., wskazując, że art. 235 p.p.s.a. i rozporządzenie RM w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych (tj. §3 w zw. z § 1 ust. 6 pkt 2 i §1 ust. 7 rozporządzenia) nie powinny być podstawą działania organu w tej sprawie<sup>261</sup>. Tym samym organ nieprawidłowo wezwał do uiszczenia opłaty za sporządzenie informacji publicznej w postaci skanów dokumentów.

Rzecznik wskazywał, że rodzaj żądanych informacji i forma ich udostępnienia nie jest w tej sprawie bez znaczenia. Żądane informacje odnoszą się bowiem do działalności Prezesa jako organu administracyjnego, nie dotyczą działalności orzeczniczej Sądu

---

<sup>257</sup> Sygn. akt II SA/WA 2263/20.

<sup>258</sup> Pismo z 19 czerwca 2021 r.

<sup>259</sup> Pismo z 6 września 2021 r.

<sup>260</sup> Sygn. akt II SAB/Wa 577/20.

<sup>261</sup> Pismo z 17 maja 2021 r.

(udostępnienie tych informacji odbywa się w trybie przepisów właściwych procedur), a ponadto nie wiążą się z poniesieniem rzeczywistych kosztów, np. sporządzenia, na podstawie jakiegoś zbioru dokumentów, zaświadczenia czy wydania odpisu dokumentu (wydruku, kopii). Wyraźnie bowiem należy podkreślić, że regulacje dotyczące opłat kancelaryjnych odnoszą się jednoznacznie do wydania dokumentu – tj. odpisu, wyciągu, kopii, wydruku czy zaświadczenia i innych dokumentów – sporządzonego na podstawie zbiorów gromadzonych i prowadzonych w sądzie poza aktami sprawy. W tym miejscu należy także wskazać, że art. 236 p.p.s.a. stanowiący delegację ustawową do wydania rozporządzenia przewiduje, iż w rozporządzeniu należy uwzględnić, że opłatę pobiera się za każdą stronę wydanego dokumentu, co należy odnieść do określenia opłat za wydanie odpisów, wyciągów, kopii, wydruków oraz zaświadczeń i innych dokumentów wymienionych właśnie w art. 235 p.p.s.a. (por. też: postanowienie NSA z 30.11.2011 r., sygn. akt I OZ 961/11). Skarżący w niniejszej sprawie żądał jednak udostępnienia informacji w postaci elektronicznej, bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów. A zatem organ nie mógł żądać uiszczenia opłaty za udostępnienie wnioskowanych informacji.

Sprawa nie została jeszcze rozpoznana.

Wniosek Pierwszego Prezesa SN do TK o zbadanie konstytucyjności ustawy o dostępie do informacji publicznej – sprawa K 1/21

Wnioskodawca kwestionuje znaczenie, takich pojęć, jak „władze publiczne”, „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych”. I Prezes SN twierdzi, że w nieuprawniony sposób poszerzają one rozumienie podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej, co ma być sprzeczne z konstytucyjną zasadą określoności prawa. Obowiązek udostępniania przez władze informacji „o osobie pełniącej funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji” ma wkraczać w sferę prywatności, co ma naruszać nie tylko Konstytucję, ale i prawo międzynarodowe. Kwestionuje także odpowiedzialność karną za nieudostępnienie informacji publicznej.

W swoim stanowisku RPO zwrócił<sup>262</sup> uwagę, że co do zasady postępowanie powinno ulec umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania. TK nie jest bowiem organem powołanym do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w orzecznictwie sądowym, a kwestię kolizji prawa do prywatności z prawem dostępu do informacji publicznej TK rozstrzygnął już w wyroku z 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05). Potwierdził wtedy, że wyjątek od zasady ochrony

---

<sup>262</sup> Pisma z 9 marca i 17 czerwca 2021 r.

prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest uzasadniony z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. Zdaniem Rzecznika przyjęte na gruncie orzecznictwa TK i sądów administracyjnych szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej, które umożliwia udostępnienie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, stanowi przejaw zasady jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej i nie prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do prywatności.

Sprawa nie została rozpoznana przez TK.

## **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. Potrzeba wprowadzenia elektronicznej formy wypełniania i publikacji sprawozdań finansowych komitetów wyborczych**

Zasady jawności oraz transparentności życia publicznego są istotnymi komponentami zasady demokratycznego państwa prawa. Jednym z instrumentów realizujących zasadę transparentności życia publicznego jest także obowiązek składania sprawozdań finansowych przez komitety wyborcze określony w art. 142 Kodeksu wyborczego.

W kontekście prawa wyborczego jednym z problemów jest sposób składania sprawozdań finansowych określony, na podstawie art. 142 § 7 Kodeksu wyborczego, przez Ministra Finansów w przepisach rozporządzenia w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego<sup>263</sup>. Rozporządzenie to nie wskazuje wyraźnie formy papierowej składania sprawozdania i teoretycznie dopuszczalne jest jego złożenie drogą elektroniczną jako dokumentu podpisanego podpisem elektronicznym. W praktyce jednak w większości sprawozdania te składane są w formie papierowej, a następnie publikowane w formie zeskanowanej w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji

---

<sup>263</sup> Rozporządzenie z 19 września 2011 r. (Dz.U. poz. 1566).

Wyborczej oraz osobno również w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Zdaniem Rzecznika określona powyżej forma składania, a następnie udostępniania sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, w znaczący sposób utrudnia efektywne skorzystanie z informacji przez obywateli w celu ich rzetelnej kontroli społecznej i w związku z tym negatywnie wpływa na odpowiednią realizację zasady transparentności życia publicznego. Należałoby rozważyć zmianę przepisów rozporządzenia tak, aby zobowiązać komitety wyborcze do składania sprawozdań w formie pisemnej (papierowej) i elektronicznej lub wyłącznie elektronicznej. Na potrzeby odpowiedniej certyfikacji i uwierzytelnienia tych dokumentów można skorzystać z istniejącej infrastruktury i regulacji związanych z ePUAP oraz narzędziem Podpisu Zaufanego. Taka zmiana wpłynęłaby pozytywnie na transparentność finansowania komitetów wyborczych poprzez zwiększenie możliwości kontroli dokumentów składanych w ramach obowiązku, o którym mowa w art. 142 Kodeksu wyborczego. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>264</sup> do Ministra Finansów oraz Funduszy i Polityki Regionalnej z prośbą o rozważenie możliwości zmiany przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego lub konieczności zmiany przepisów ustawowych w tym zakresie.

Minister poinformował<sup>265</sup>, że mając na uwadze zarówno wystąpienie Rzecznika, jak również opinię Państwowej Komisji Wyborczej w przedmiocie ewentualnego zaktualizowania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, Ministerstwo Finansów deklaruje podjęcie dalszych działań w przedmiotowej sprawie zgodnie z posiadaną kompetencją.

---

<sup>264</sup> VII.610.10.2021 z 4 sierpnia 2021 r.

<sup>265</sup> Pismo z 26 października 2021 r.

Brak dostępu obywateli do obrad prowadzonych przez rady gmin, powiatów i województw w trybie zdalnym z uwagi na stan epidemii

Monitorując sposób dostosowania się organów władz samorządu terytorialnego w związku z wystąpieniem stanu epidemii COVID-19 na podstawie skarg obywateli, Rzecznik zaobserwował, że obrady tych organów z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość odbywają się niekiedy w sposób wyłączający możliwość udziału w nich obywateli, ograniczający prawo do informacji publicznej oraz realizację ustawowego obowiązku transmisji obrad. Istnieje bowiem ryzyko, że wskutek wprowadzania zmian w statutach jednostek samorządu terytorialnego, przewidujących możliwość prowadzenia obrad w trybie zdalnym – w sposób wykraczający poza upoważnienie z ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 – naruszana jest zasada jawności działania organów samorządu terytorialnego. Rzecznik podkreśla w swoich wystąpieniach, że prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej wynika z art. 61 Konstytucji. Prawo to obejmuje także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Oznacza to zasadę jawności działań organów jednostek samorządu terytorialnego. Ich organy nie są upoważnione ani do wprowadzania na mocy przepisów prawa miejscowego rozwiązań ograniczających jawność obrad, ani do ograniczania możliwości udziału w nich. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenie jawności działania organów samorządu terytorialnego „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”. W przepisie tym nie ujęta została przesłanka ochrony zdrowia publicznego, która stanowi osobną kategorię uzasadniającą ograniczenie wolności i praw obywatelskich (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Mimo to praktyka stosowania art. 15zxx ustawy o COVID-19 (zdalny tryb obrad) stosowany jest w praktyce wielu samorządów lokalnych jako wyłączający obowiązki wynikające z zasady jawności, na co przepis ten wprost nie pozwala.

W związku z tym Rzecznik – oprócz licznych wystąpień kierowanych w sprawach indywidualnych – postanowił skierować wystąpienie generalne do wszystkich wojewodów z prośbą o uwzględnienie wskazanych powyżej uwag w ramach sprawowania przez nich nadzoru nad organami samorządu terytorialnego<sup>266</sup>. Rzecznik wskazał przy tym na oczywistą potrzebę wprowadzania pewnych ograniczeń związanych z koniecznością skutecznego przeciwdziałania epidemii COVID-19. Niemniej jednak

---

<sup>266</sup> VII.6060.21.2020 z 11 sierpnia 2021 r.

wyraźne pominięcie przesłanki ochrony zdrowia publicznego w art. 61 Konstytucji nakazuje uznać, że ich odbywanie w trybie zdalnym w sposób wyłączający możliwość udziału obywateli stanowi istotne naruszenie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Wskazaną wykładnię przepisów potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych. Zapewnienie obywatelom dostępu do obrad odbywanych także w formie zdalnej jest obowiązkiem organów samorządu. Z uwagi na możliwości techniczne dostęp ten może być w pewnym wymiarze ograniczony w stosunku do sytuacji zwyczajowego obradowania, jednakże obywatele nie mogą zostać tego dostępu całkowicie pozbawieni. Stanowiłoby to naruszenie istoty prawa, o którym mowa w art. 61 Konstytucji, co jest zakazane na gruncie jej art. 31 ust. 3.



## 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 przysługują osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.*

### 1. Prawa wyborcze kobiet

Problematyka udziału kobiet w życiu politycznym stanowi od lat jeden z ważniejszych obszarów analiz podejmowanych przez Rzecznika. Udało się zrealizować wspólny projekt badawczy Biura RPO oraz badaczy z

Uniwersytetu SWPS. W jego ramach przeprowadzone zostały m.in.

kompleksowe analizy korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego w wyborach powszechnych przeprowadzonych w latach 2018–2019, a także badania opinii społecznej dotyczące szeroko pojętego uczestnictwa kobiet w życiu publicznym (politycznym). Końcowe wnioski z części z nich zostały przedstawione w raporcie Rzecznika pt. „Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia” (dalej jako: raport).

W raporcie przedstawione zostały analizy wyborów do Sejmu RP i Senatu RP oraz Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w 2019 r. Zwrócono szczególną uwagę m.in. na kwestię funkcjonowania w praktyce mechanizmów kwot płci, a także konstrukcje list kandydatów (w wyborach o proporcjonalnym systemie wyborczym). Analizowano również wybory w systemie większościowym. Zjawisko niedoreprezentowania kobiet w życiu politycznym, a w szczególności w wyborach, jest niewątpliwie złożone i wielowątkowe. Mając na uwadze ustalenia przedstawionego powyżej raportu, jak również wyniki wcześniejszych, prowadzonych od wielu lat analiz, Rzecznik podtrzymuje stanowisko, że aby zjawisku temu przeciwdziałać, konieczne jest

podjęcie równoległe różnorodnych, dobrze zaplanowanych i skoordynowanych działań. W odniesieniu do problematyki równości płci w szeroko pojętym procesie wyborczym, zasadne jest przygotowywanie i wdrażanie rozbudowanych inicjatyw z jednej strony: w zakresie edukacji i promocji, z drugiej strony – poważne rozważenie podjęcia dalszych zmian prawnych. Rzecznik zwrócił się<sup>267</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie podjęcia działań odnoszących się do problematyki udziału kobiet w życiu politycznym, a w szczególności korzystania przez kobiety z biernego prawa wyborczego, i poinformowanie o planowanej aktywności w tym zakresie. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Pełnomocnika w tej sprawie.

## 2. Konieczność zwiększenia dostępności lokali obwodowych komisji wyborczych dla wyborców z niepełnosprawnościami

Rzecznik przypomniał, że dostosowywanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców, a w szczególności wyborców z niepełnosprawnościami stanowi istotną gwarancję konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Z zasady tej wynika m.in. obowiązek podjęcia przez państwo działań mających na celu usunięcie barier technicznych i organizacyjnych uniemożliwiających wyborcom udział w głosowaniu. Rzecznik z dużą uwagą przyjął ustalenia i wnioski sformułowane po zbadaniu przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (KPON/*Committee on the Rights of Persons with Disabilities* – CRPD, dalej jako: Komitet) stosowania przez Polskę Konwencji w odniesieniu do realizacji praw wyborczych. Jedną z istotnych rekomendacji Komitetu wprost wskazuje na konieczność zapewnienia dostępności wszystkich lokali wyborczych i procedur głosowania dla osób niepełnosprawnych („*Ensure accessibility of all*

---

<sup>267</sup> VII.602.20.2015 z 8 marca 2021 r.

*polling stations and election procedures for all persons with disabilities [...]”).*

Rekomendacje te są zbieżne z wielokrotnie już przedstawianym stanowiskiem Rzecznika, zgodnie z którym konieczne jest dążenie do stanu, w którym wszystkie lokale obwodowych komisji wyborczych docelowo będą w pełni dostosowanymi do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami. W celu pełnej realizacji gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, zobowiązań wynikających z Konwencji, a także rekomendacji Komitetu, w ocenie Rzecznika konieczne jest ustawowe zwiększenie odsetka lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami w każdej gminie. Mając przy tym na względzie wcześniejsze, istotne uwagi Państwowej Komisji Wyborczej w tym zakresie, a także dotychczasowe doświadczenia związane z wprowadzaniem i stosowaniem Kodeksu wyborczego, wydaje się, że warto rozważyć działania stopniowe, zaplanowane etapami. Należy bowiem przy tym uwzględnić m.in. realne możliwości skutecznego osiągnięcia wskazanego odsetka (odsetków) i zarysować odpowiednio czas wejścia w życie przepisów wprowadzających zmiany. Rzecznik zwrócił się<sup>268</sup> do Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o opinię dotyczącą przedstawionych powyżej propozycji działań na rzecz zwiększenia dostępności lokali obwodowych komisji wyborczych dla wyborców z niepełnosprawnościami.

W ocenie<sup>269</sup> Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej konieczne jest dążenie do stanu, w którym wszystkie lokale wyborcze będą w pełni dostosowane do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Państwowa Komisja Wyborcza w dalszym ciągu wyraża jednak obawę, że postulat ten może być niemożliwy do zrealizowania. Poza kwestią lokali wyborczych znajdujących się

---

<sup>268</sup> VII.602.6.2014 z 4 lutego 2021 r.

<sup>269</sup> Pismo z 10 lutego 2021 r.

w budynkach zabytkowych, należy mieć bowiem również na względzie rzeczywistą możliwość zrealizowania przez organy wykonawcze gmin proponowanego przez Rzecznika wymogu dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych większej liczby lokali wyborczych, ze względu na stan dostosowania do tych potrzeb również innych budynków wykorzystywanych na siedziby obwodowych komisji wyborczych jedynie doraźnie wykorzystywanych na cele wyborcze (np. szkoły, ośrodki kultury, biblioteki). Państwowa Komisja Wyborcza wyraża zatem pogląd, że kwestia ewentualnej zmiany w tym zakresie powinna być poprzedzona konsultacjami z organami samorządu terytorialnego, które są odpowiedzialne za wykonanie tych obowiązków.

### 3. Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych – projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

Sfera wszelkich ograniczeń praw wyborczych obywateli jest uznawana w demokratycznym państwie za niezwykle wrażliwą. Jednym ze szczególnie istotnych problemów z tego zakresu jest ograniczenie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji, osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym są pozbawione prawa udziału w wyborach oraz prawa udziału w referendum. Konstytucja nie wskazuje jednocześnie materialnoprawnych przesłanek ubezwłasnowolnienia, pozostawiając tę kwestię do regulacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Kwestia pozbawiania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych budzi poważne, w pełni uzasadnione wątpliwości m.in. w doktrynie prawa czy też wśród organizacji społecznych. Należy podkreślić dodatkowo, że sytuacja ta dotyczy znaczącej grupy obywateli. Według szacunków w Polsce jest obecnie ponad 100 tysięcy osób ubezwłasnowolnionych i taka liczba osób pozbawiona jest praw wyborczych. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych stanowi, iż jej strony zobowiązują się „zapewnić osobom niepełnosprawnym

możliwość pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym, na równych zasadach z innymi obywatelami, bezpośrednio lub przez dowolnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego". Podobne rekomendacje wypływają z raportów i opracowań Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Wyraźnie podkreślają konieczność wprowadzenia poważnych zmian w ustawodawstwach państw (w tym Polski) w celu dostosowania ich do wymogów Konwencji.

Obowiązujące przepisy dotyczące ubezwłasnowolnienia w sferze zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, są niezgodne z wymogami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej. Dlatego Rzecznik przedstawił odpowiednie uwagi dotyczące tego problemu w trakcie prac senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji najpierw w ramach rozpoznawania petycji Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w tej sprawie, a następnie na etapie postępowania w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej<sup>270</sup>. Rzecznik pozytywnie ocenił propozycję zmiany art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego – w zakresie przyznania czynnego prawa wyborczego osobom częściowo ubezwłasnowolnionym. W przypadku tych wyborów zmiana jest łatwiejsza do przeprowadzenia, ponieważ nie wymaga zmiany Konstytucji, jako że wybory do Parlamentu Europejskiego nie są w niej uregulowane. Zmiana taka powinna być jednak punktem wyjścia do dalszych zmian w prawie w celu dostosowania całości prawa polskiego do międzynarodowych i unijnych standardów ochrony praw osób z niepełnosprawnością. W dalszej perspektywie Rzecznik zarekomendował także przedstawienie, zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji, projektu zmiany

---

<sup>270</sup> VII.602.14.2014 z 8 listopada 2021 r.

art. 62 ust. 2 Konstytucji, która zakładałaby przyznanie czynnych praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych w wyborach: Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów oraz przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, a także prawa udziału w referendach.

#### 4. Organizacja referendum lokalnego – uproszczenie procedur poparcia inicjatywy referendalnej

Z wniosków wpływających do Rzecznika wynikało, że obywatele, którzy chcą wykonać przysługujące im na podstawie art. 170 Konstytucji prawo do organizacji referendum i udziału w nim – zwłaszcza inicjatorzy referendów lokalnych – napotykają trudności w wypełnieniu wymogów ustawy o referendum lokalnym. Problematiczny jest szczególnie obowiązek zebrania odpowiedniej liczby podpisów poparcia pod wnioskiem o referendum wraz z adresem zgodnym z danymi w rejestrze wyborców. Według linii orzeczniczej sądów dla uznania poparcia za prawidłowe konieczne jest podanie adresu zamieszkania zgodnego z danymi zawartymi w rejestrze wyborczym. Rejestr potwierdza prawo wybierania i prawo wybieralności. W praktyce obywatele często nie wiedzą jednak, że dla skutecznego skorzystania z prawa do poparcia inicjatywy referendalnej konieczne jest podanie takich samych danych adresowych, jak te, które były podstawą zameldowania na pobyt stały lub wniosku o dopisanie do rejestru wyborców. Korelacja pomiędzy tymi danymi nie jest przy tym wskazana wprost w przepisach ustawy o referendum lokalnym. Stanowi to pewnego rodzaju pułapkę prawną dla osób, które są mobilne społecznie lub mają więcej niż jedno miejsce zamieszkania. Taki kształt przepisów stawia w szczególnie niekorzystnej pozycji osoby zamierzające złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum. Ciężar poinformowania obywateli udzielających poparcia o wymogach wynikających z ustawy o referendum lokalnym spoczywa bowiem na inicjatorach referendum. Są oni niejako zmuszeni do polegania na wiarygodności

obywateli, którzy udzielają poparcia ich inicjatywie. Na taką ocenę w niewielkim stopniu wpływa publiczny charakter rejestru wyborców i możliwość jego udostępnienia na pisemny wniosek do wglądu w urzędzie gminy.

W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>271</sup> do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej z prośbą o rozważenie stworzenia urzędowego wzoru wykazu podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum lokalnego oraz podjęcia działań informacyjnych poprzez zamieszczenie odpowiednich informacji na stronie PKW. Opracowanie takiego wzoru wraz z adnotacją o konieczności zgodności podawanych danych z treścią rejestru wyborczego mogłoby znacznie ułatwić wykonywanie przez inicjatorów referendum lokalnych oraz członków wspólnoty samorządowej ich praw. W odpowiedzi Przewodniczący PKW przychylił się<sup>272</sup> do uwag Rzecznika. Wskazując na brak możliwości przygotowania tego rodzaju opracowań, które miałyby wiążący prawnie charakter, poinformował jednak o gotowości przygotowania takiego formularza w celach informacyjnych i poglądowych.

## 5. Brak regulacji prawnej dotyczącej zasad prowadzenia tzw. prekampanii wyborczej

Istotną kwestią dotyczącą realizacji praw wyborczych, która do tej pory nie została uregulowana prawem, stanowi tzw. prekampania wyborcza, czyli okres przed wyborami, który obejmuje działania o charakterze agitacji wyborczej przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. Zdaniem Rzecznika konieczne jest prawne uregulowanie zasad prowadzenia tychże działań z uwagi na ochronę konstytucyjnych praw i wolności oraz ze względu na interes publiczny, tj. prawidłowy przebieg kampanii wyborczej. Obecnie nie

---

<sup>271</sup> VII.601.1.2021 z 14 września 2021 r.

<sup>272</sup> Pismo z 1 października 2021 r.

ma szczegółowych regulacji dotyczących agitacji wyborczej przed formalnym rozpoczęciem kampanii. Mimo to komitety wyborcze i partie polityczne prowadzą już wcześniej działania agitacyjne. Z braku przepisów działania te są nieskrępowane. Negatywnie wpływa to na równość szans podmiotów biorących udział w procesie wyborczym. Szczególnie ważny jest brak przejrzystości finansowania polityki w odniesieniu do tych działań. Wprowadzenie reguł prowadzenia prekampanii w ramach prawa wyborczego mogłoby przeciwdziałać szkodliwym skutkom całkowitej swobody działań agitacyjnych w tym okresie. Problem stanowi w tym wypadku zagwarantowanie prawidłowego przebiegu procesu wyborczego na zasadzie równości i powszechności praw wyborczych. Obecnie równość pozycji, z których podmioty biorące udział w zmaganiach wyborczych rozpoczynają właściwą kampanię wyborczą, jest istotnie zachwiana.

Problem ten był już wcześniej przedmiotem wystąpień RPO do Sejmu i Senatu. Niestety, ustawodawca nie podjął działań w celu uregulowania tego ważnego zagadnienia. Doniesienia medialne i opracowania organizacji pozarządowych wskazują, że problem braku regulacji prekampanii wyborczej jest wciąż aktualny. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>273</sup> ponownie do marszałków Sejmu i Senatu RP z prośbą o rozważenie podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej i zainicjowanie koniecznych zmian w prawie wyborczym.

---

<sup>273</sup> VII.602.23.2015 z 29 października 2021 r.



## Art. 63 – Prawo do petycji, wniosków i skarg

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

### 1. Projekt o zmianie ustawy o petycjach

W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Rzecznik wskazał<sup>274</sup>, że projekt o zmianie ustawy o petycjach zakłada zmiany, m.in.: petycję w danej sprawie byłoby można składać wyłącznie do jednego podmiotu; każdy, kto składałby petycję, byłby zobowiązany do złożenia oświadczenia, że adresat petycji jest jedynym podmiotem, do którego wnoszona jest petycja w danej sprawie; podmiot, do którego byłaby składana petycja, uzyskałby możliwość pozostawienia petycji bez rozpatrzenia, jeśli była już w tej sprawie rozpatrywana przez ten podmiot wcześniej; petycje składane elektronicznie musiałyby być podpisane podpisem kwalifikowanym, profilem zaufanym albo podpisem osobistym (obecnie przepis wskazuje, że mogą być podpisane podpisem kwalifikowanym); urzędy rozpatrujące petycje zostałyby zobowiązane do uwzględnienia w zbiorczych informacjach informacji o petycjach przesłanych do innych podmiotów do rozpatrzenia oraz pism, które wpłynęły i nie zostały uznane za petycje.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji każdy ma prawo składać petycje do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. W opinii Rzecznika ważne jest zatem, aby to prawo było możliwie szeroko wykorzystywane i nie było ograniczane względami organizacyjnymi po stronie urzędów administracji publicznej. Rzecznik poddał także w

---

<sup>274</sup> VII.604.1.2021 z 10 lutego 2021 r.

wątpliwość zapisy dotyczące publikowania informacji o pismach, które wpłynęły i nie zostały uznane za petycje. Jest bowiem wiele urzędów rozpatrujących pisma obywateli, które jednocześnie nie są kwalifikowane jako petycje. Dosłowne rozumienie projektowanego przepisu mogłoby oznaczać zaś konieczność opublikowania informacji o wszystkich tego rodzaju pismach, które jednocześnie nie są petycjami. Rzecznik zwrócił również uwagę na zmianę w zakresie petycji składanych elektronicznie. O ile w uzasadnieniu Senat wskazuje na rozszerzenie katalogu możliwości składania podpisu pod petycją elektroniczną (oprócz podpisu kwalifikowanego zostają dopuszczone podpisy profilem zaufanych oraz podpisy osobiste), to samo brzmienie zmiany mogłoby wprowadzać konieczność zastosowania jednej ze wskazanych form podpisu. Tak skonstruowana zmiana, mimo teoretycznie szerszego katalogu podpisów, jednocześnie zawęży definicję petycji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Taka zaś interpretacja byłaby, zdaniem Rzecznika, nadmiernym obciążeniem dla składających petycję, w tym dla obywateli. Zapis wymaga zatem rozważenia i ewentualnego doprecyzowania. W opinii Rzecznika wszelkie zmiany prowadzące do ograniczenia konstytucyjnego prawa petycji powinny być poprzedzone szczególnym namysłem i bardzo wnikliwą analizą. Jednocześnie, na podstawie m.in. napływających do Biura RPO spraw, Rzecznik zauważył, że zdarzają się sytuacje kierowania przez ten sam podmiot jednobrzmiących petycji do różnych podmiotów (np. postulujące przyjęcie konkretnych uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego). Mają one jednak wyrzeć każdorazowo „osobny” skutek w postaci np. przyjęcia uchwał. Niezmiernie istotne jest więc z powyższych względów odpowiednie, jasne i niebudzące trudności interpretacyjnych (również wśród podmiotów

składających petycję) uregulowanie ewentualnych ograniczeń i nowych wymogów formalnych petycji. Prace nad projektem nie były kontynuowane.

## 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. Uniemożliwienie stwierdzenia wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa

Rzecznik skierował<sup>275</sup> wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów przejściowych ustawy<sup>276</sup> nowelizującej Kodeks postępowania administracyjnego. Rzecznik wniósł o stwierdzenie, że: art. 2 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego – w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z naruszeniem prawa: 1) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji; 2) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji; 3) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji – przez to, że pozbawia prawnej ochrony prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym.

16 września 2021 r. weszła w życie nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, która w istotny sposób zmodyfikowała przepisy regulujące jeden z tzw. nadzwyczajnych trybów postępowania, tj. postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 156 - art. 159 k.p.a.). Nowelizacja skraca terminy, w jakich można złożyć

---

<sup>275</sup> IV.7004.24.2021 z 28 grudnia 2021 r., sygn. akt K 2/22.

<sup>276</sup> Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1491).

wniosek o wszczęcie takiego postępowania, jak również termin, przed upływem którego organ może stwierdzić nieważność decyzji kontrolowanej. Zastrzeżenia konstytucyjne Rzecznika budzi przyjęte – w zaskarżonym przepisie – rozwiązanie intertemporalne, które nakazuje umorzenie niektórych postępowań pozostających w toku. Ze względu bowiem na ścisłe powiązanie administracyjnego postępowania nadzorczego z cywilną sprawą odszkodowawczą, regulacja ta prowadzi do naruszenia konstytucyjnie chronionych praw obywateli. Zdaniem RPO, odebranie, na mocy zaskarżonego przepisu, procedury prejudycjalnej wymaganej dla skutecznego dochodzenia przed sądem roszczenia odszkodowawczego za bezprawne decyzje, jest równoznaczne także z pozbawieniem tego prawa majątkowego sądowej ochrony. W konsekwencji prowadzi to do odebrania samego prawa, skutecznie nabytego na mocy przepisów prawa materialnego, jako że bez możliwości uzyskania sądowego tytułu wykonawczego przeciwko Skarbowi Państwa istniejące prawo podmiotowe (do kompensacji doznanego uszczerbku świadczeniem pieniężnym) w rzeczywistości staje się prawem pozornym, bez wartości majątkowej. Rzecznik odwołał się do argumentów wskazujących na naruszenie zasady ochrony praw nabytych – owym prawem nabytym jest w niniejszej sprawie prawo do odszkodowania za szkody wyrządzone decyzją rażąco sprzeczną z prawem. Zaskarżoną nowelizacją ustawodawca naruszył zatem nie tylko zasadę ochrony zaufania, ale także prawo do ochrony praw majątkowych – poprzez przyjęcie regulacji, która to uprawnienie pozbawiła ochrony prawnej (jest to zatem naruszenie tzw. obowiązku negatywnego, wywodzonego właśnie z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji).

Rozwiązanie to jest szczególnie krzywdzące dla osób, które nie mogły doczekać się stwierdzenia nieważności wadliwej decyzji z tego tylko powodu,

że postępowanie nadzorcze toczyło się z rażącym naruszeniem terminów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Przewlekłość ta jest problemem systemowym, potwierdzanym nie tylko w orzeczeniach sądów polskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ale widocznym także w licznych skargach obywateli kierowanych do Biura Rzecznika; nierzadko postępowania takie trwają po kilkanaście czy nawet ponad dwadzieścia lat. Uniemożliwienie dokończenia tych postępowań – co jest istotą zaskarżonego przepisu – w rzeczywistości oznacza, że państwo przerzuca na obywateli odpowiedzialność za nierozwiązane przez siebie problemy: zarówno za brak odpowiednich przepisów (w tym np. miarkujących odszkodowania za rażąco sprzeczne z prawem decyzje sprzed wielu lat), jak i za sposób prowadzenia tych postępowań, naruszający przepisy obowiązujące obecnie.

Rzecznik zwrócił też uwagę na niejasność zakresu zaskarżonego art. 2 ust. 2 ustawy z 2021 r. i jego skutków. Dotyczy to sytuacji, gdy postępowanie zostanie zakończone ostateczną decyzją nadzorczą przed datą wejścia w życie nowelizacji k.p.a., jednakże na skutek działań późniejszych (uchylenie ostatecznej decyzji wyrokiem sądu administracyjnego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, wznowienie postępowania nadzorczego bądź stwierdzenie nieważności decyzji je kończącej) postępowanie to ponownie zyska status „pozostającego w toku” już na gruncie nowych przepisów.

Literalnie odczytywany przepis takich sytuacji nie obejmuje, jednakże możliwa jest również wykładnia odmienna – nakazująca umorzenie również i takich postępowań. Wtedy jednak doszłoby do dodatkowego naruszenia prawa do sądu, które stałoby się dla obywatela prawem pozornym, jak również do kwalifikowanej niepewności w stosunkach majątkowych (nie wiadomo, czy odszkodowanie za szkody wyrządzone bezprawną decyzją w takich wypadkach przysługuje, czy też nie).

## 2. Zakaz eksmisji w czasie pandemii

Do Rzecznika wpływały skargi od obywateli – właścicieli nieruchomości mieszkaniowych, którzy kwestionowali obowiązujący zakaz wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego wprowadzony ze względu na fakt wystąpienia pandemii spowodowanej wirusem SARS-CoV-2. Skarżący podnosili, że dalsze bezterminowe wstrzymanie eksmisji nie tylko uniemożliwia im korzystanie z przedmiotu ich własności (zwłaszcza zamieszkanie we własnym lokalu) lub czerpanie z niego korzyści (w przypadku, gdy lokal przeznaczony był na wynajem), ale także pociąga za sobą dalsze dodatkowe straty w sytuacji, gdy lokal zajmują osoby zadłużone, które nie ponoszą opłat związanych z korzystaniem z mieszkania (np. za media). Wspomniany zakaz eksmisji dotyczy wszystkich lokali mieszkalnych, tj. znajdujących się w zasobach zarówno spółdzielni mieszkaniowych, samorządów, товариств budownictwa społecznego i innych osób prawnych, a także mieszkań będących własnością osób fizycznych. Rzecznik nie kwestionuje zasadności wprowadzenia omawianego zakazu, zwłaszcza że na początku rozwoju pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, której pojawienie się było wydarzeniem wyjątkowym i bezprecedensowym w najnowszej historii Polski (i świata), podejmowanie działań zmierzających do zahamowania rozprzestrzeniania się wirusa oraz pochylenie się nad sytuacją osób, których sytuacja majątkowa uległa pogorszeniu w związku z pandemią, wydawało się w pełni uzasadnione i godne aprobaty. Kwestionowany przez właścicieli lokali zakaz, jak można było wówczas zakładać, był rozwiązaniem tymczasowym i ściśle uzależnionym od sytuacji epidemicznej w kraju. Zakaz ten stanowił niewątpliwie ograniczenie prawa własności, jednak ograniczenie to znajdowało uzasadnienie w wartościach wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednak od ogłoszenia w Polsce stanu epidemii upłynęło

ponad 15 miesięcy, nie wiadomo, jak dalej będzie rozwijała się sytuacja epidemiologiczna w Polsce, a zwłaszcza, jak długo stan ten będzie trwał (w szczególności w kontekście doniesień medialnych o kolejnych mutacjach wirusa). Ponadto wspomniany zakaz został wprowadzony już na początku trwania stanu epidemii i w związku z tym objął swoim zastosowaniem głównie sytuacje, gdy obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego został orzeczony jeszcze przed ogłoszeniem tego stanu, a więc i, co oczywiste, bez związku z nim. Jego głównymi „beneficjentami” nie stały się zatem wcale osoby, których sytuacja majątkowa uległa pogorszeniu na skutek pandemii. W tej sytuacji, w ocenie RPO, zachodzą uzasadnione wątpliwości, czy dalsze – *de facto* bezterminowe – utrzymywanie przez państwo zakazu eksmisji z lokali mieszkalnych, ustanowionego w tak szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym, nie narusza standardów konstytucyjnych wobec właścicieli mieszkań, co z kolei przemawiałoby za zasadnością rozważenia złagodzenia wprowadzonego rygoru lub ewentualnie zapewnienia im rekompensat wyrównujących poniesione straty. Treść skarg wpływających do Rzecznika wskazuje, że negatywne skutki ekonomiczne pandemii dotknęły także osoby będące właścicielami mieszkań. Tymczasem kwestionowany przez nich zakaz eksmisji, chroniący osoby zajmujące cudze mieszkania bez tytułu prawnego, zwłaszcza te niewnoszące opłat związanych z korzystaniem z lokalu, pozbawia ochrony prawnej właścicieli mieszkań. Właściciele są zobowiązani nie tylko do znoszenia sytuacji, w której nie mogą usunąć z lokalu osoby zajmującej ich mieszkania bez tytułu prawnego, ale zmuszeni zostali również niejako do „kredytowania” takich osób w przypadku, gdy nie wnoszą one opłat związanych z utrzymaniem i korzystaniem z mieszkania. Tak więc właściciele nie tylko nie mogą czerpać korzyści z wynajmu lokalu, ale dodatkowo przerzucony został na nich ciężar ponoszenia kosztów korzystania z tego



lokalu przez obce osoby. Mając na uwadze wyżej przedstawione okoliczności, Rzecznik zwrócił się<sup>277</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Minister wyjaśnił<sup>278</sup>, że zakaz wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego obowiązuje co do zasady w okresie trwania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, dlatego też na gruncie obowiązujących przepisów wznowienie wykonywania eksmisji nastąpić może po odwołaniu stanu epidemii. Mając na względzie dynamiczną i zmieniającą się sytuację związaną z zagrożeniem epidemicznym, aktualnie trudno określić, kiedy to nastąpi. Podkreślić należy, że kompetencje do odwołania stanu epidemii posiadają wyłącznie organy: minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej – na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. Zapewnił, że resort sprawiedliwości również dostrzega problemy, które wystąpiły na gruncie funkcjonowania omawianego zakazu, a które stały się tematem licznych wystąpień wpływających do Ministerstwa. Wszystkie zgłaszane uwagi są analizowane pod kątem zasadności wszczęcia prac legislacyjnych w kierunku ewentualnej zmiany art. 15zuz cyt. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. Natomiast kwestia rekompensat wyrównujących właścicielom lokali poniesione straty pozostaje poza zakresem kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

Mając na uwadze wyżej przedstawione okoliczności, Rzecznik zwrócił się<sup>279</sup> do Premiera z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie. Podniósł, że omawiany zakaz eksmisji znacząco ingeruje nie tylko w sytuację właścicieli mieszkań: uniemożliwia także eksmisję agresywnego współmałżonka, orzeczoną w

---

<sup>277</sup> IV.7214.70.2020 z 1 lipca 2021 r.

<sup>278</sup> Pismo z 3 sierpnia 2021 r.

<sup>279</sup> IV.7214.70.2020 z 3 października 2021 r.

wyroku rozwodowym, czy lokatora innego mieszkania w budynku, który swym zachowaniem utrudnia spokojne zamieszkiwanie innym osobom; zakaz ten działa nawet w tych sytuacjach, w których gmina zabezpieczyła dla osoby eksmitowanej lokal socjalny, do którego można ją przenieść.

W odpowiedzi Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>280</sup>, że resort dostrzega opisane przez Rzecznika problemy. W związku z tym w Departamencie Legislacyjnym Prawa Cywilnego zostały wszczęte prace legislacyjne mające na celu zmianę obowiązującego stanu prawnego, jednakże są one na początkowym etapie i trudno w tym momencie określić ich dalszy przebieg. Sprawa z pewnością będzie w dalszym ciągu monitorowana, zwłaszcza że omawiany zakaz budzi wątpliwości natury konstytucyjnej.

### 3. Wyłączenie możliwości zwrotu nieruchomości przejętej na potrzeby budowy dróg publicznych

Rzecznik zgłosił<sup>281</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>282</sup>. Zdaniem Rzecznika niekonstytucyjna jest sytuacja, w której – jeżeli przymusowe odjęcie własności na cel publiczny nastąpiło nie na podstawie klasycznej decyzji wywłaszczeniowej, ale na podstawie tzw. decyzji zintegrowanej (decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej), zaś sama droga publiczna nie zostanie wybudowana – to były właściciel takiej nieruchomości nie może ubiegać się o jej zwrot. Rzecznik zauważył, że wynikające z zaskarżonych przepisów wyłączenie możliwości zwrotu nieruchomości przejętej na potrzeby budowy dróg publicznych na podstawie specustawy drogowej z 2003 r. pozostaje w

---

<sup>280</sup> Pismo z 5 grudnia 2021 r.

<sup>281</sup> IV.7003.37.2020 z 28 stycznia 2021 r.

<sup>282</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1363 ze zm.).

sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony przed nieuzasadnionym wywłaszczeniem. Przede wszystkim rozwiązanie takie nie służy żadnemu racjonalnie uzasadnionemu celowi. Wydaje się, że jest ono ubocznym, niezamierzonym przez ustawodawcę przypadkowym skutkiem scalania i upraszczania procedur inwestycyjnych. Nie realizuje także żadnej konstytucyjnej wartości – drogi nieistniejącej (bądź przechodzącej w innym miejscu niż pierwotnie zakładano) w żaden sposób nie służą potrzebom społeczności. Nie istnieje więc konstytucyjna legitymacja do przetrzymywania w zasobie publicznym nieruchomości przymusowo (i niepotrzebnie) odebranych na taki cel ich prywatnym właścicielom. Także wynikające z zaskarżonych przepisów kryterium różnicowania ochrony prawnej w zależności od formy wywłaszczenia nosi wszelkie cechy dowolności, niebędące ani racjonalne, ani proporcjonalne, ani tym bardziej sprawiedliwe. Zdaniem Rzecznika realizacja konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonego mienia nie może bowiem zależeć od tego, w jaki „techniczny” sposób ustawodawca zaprojektował procedury inwestycyjne. Podstawowym skutkiem przyjętego rozwiązania stało się więc pozbawienie określonej, arbitralnie dobranej grupy uprawnionych, przysługujących im roszczeń, a zarazem zwolnienie podmiotów publicznych z obowiązków nałożonych bezpośrednio w samej Konstytucji. Prowadzi to do wniosku, że zaskarżona norma pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności i innych praw majątkowych, rekonstruowanymi ze wzorców kontroli wskazanych w petitum. Sprawa oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny. Warto jednak podkreślić, że w analogicznej sprawie (SK 37/19) stwierdzono niekonstytucyjność takiego rozwiązania.

#### 4. Wyłączenie możliwości zwrotu nieruchomości przejętej na potrzeby budowy dróg publicznych

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął<sup>283</sup> problem niekonstytucyjności niektórych rozwiązań ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>284</sup>. W sprawie tej uczestniczył Rzecznik<sup>285</sup>.

Trybunał podzielił stanowisko Skarżących i Rzecznika, iż zaskarżony art. 23 ustawy narusza konstytucyjne gwarancje dopuszczalnego wywłaszczenia. Decyzja zintegrowana (decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej) ma charakter decyzji wywłaszczeniowej, w związku z czym, jeżeli nie dojdzie do zrealizowania inwestycji, na której potrzeby przejęto prywatną własność, przejęta nieruchomość powinna wrócić do jej poprzedniego właściciela, o ile żądanie takie zostanie zgłoszone. W przeciwnym razie system prawny dopuszczałby wywłaszczenie nieruchomości, które nie byłyby „niezbędne” na cele publiczne – a to stałoby w sprzeczności z art. 21 ust. 2 Konstytucji, jak również z zasadą równej ochrony praw majątkowych wynikającą z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

#### 5. Ochrona właścicieli nieruchomości położonych na terenach górniczych

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał<sup>286</sup> skargę konstytucyjną kwestionującą art. 41 ust. 2 prawa geologicznego i górniczego<sup>287</sup>. Do postępowania tego RPO zgłosił<sup>288</sup> swój udział, prezentując stanowisko, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten

---

<sup>283</sup> Wyrok z 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19.

<sup>284</sup> Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1363 ze zm.).

<sup>285</sup> Informacja RPO za 2019 r., s. 253–254.

<sup>286</sup> Wyrok z 12 maja 2021 r., sygn. SK 19/15.

<sup>287</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 196).

<sup>288</sup> Informacja RPO za 2015 r., s. 187–188.

stanowił, że właściciele nieruchomości położonych poza obszarem górniczym nie mają interesu prawnego (formalnie) w postępowaniu koncesyjnym, w związku z czym byli oni wyłączeni od udziału w tym postępowaniu, nawet wtedy, gdy projektowana inwestycja mogła oddziaływać na ich prawa. Odnośnie do wskazanego przez Skarżącą wzorca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, RPO wyraził wątpliwości, czy jest to adekwatny wzorzec kontroli, argumentując, że prawo do sądu dotyczy postępowania przed organem sądowym, którego nie należy utożsamiać z postępowaniem administracyjnym. W ocenie Rzecznika w postępowaniu administracyjnym nie można co do zasady pozbawić strony konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, nawet jeśli jest to sąd administracyjny. W swoim wyroku TK uznał jednak, że przepis ten jest niezgodny właśnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś w pozostałym zakresie umorzył postępowanie. TK wskazał, że okoliczności faktyczne i prawne, w jakich znajduje się Skarżąca (oraz inne podmioty w sytuacjach tożsamych bądź podobnych), bez wątpienia mogą być obejmowane pojęciem „sprawa”, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to dalej konieczność zapewnienia im prawa do sądu, gwarantowanego przez powołany przepis Konstytucji – tymczasem zaskarżony przepis, pozbawiając ich statusu strony postępowania koncesyjnego, drogę do sądu zamyka.

## 6. Wątpliwości związane z planowaną budową Centralnego Portu Komunikacyjnego

Do Biura RPO wpływały skargi zaniepokojonych mieszkańców Baranowa, Teresina, Wiskitek oraz gmin ościennych w sprawie planowanej budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK). Wskazywali oni zarówno na iluzoryczny charakter przeprowadzanych konsultacji społecznych, jak i na niezapewnienie pełnej i wyczerpującej informacji dotyczącej planowanego procesu wywłaszczeń pod budowę inwestycji.

Skarżący podnosili, że chociaż ostateczna lokalizacja lotniska nie została jeszcze potwierdzona decyzją administracyjną, ani nie zostały przeprowadzone analizy środowiskowe dotyczące węzła CPK, rozpoczęty został Program Dobrowolnych Nabyć (PDN) gruntów pod budowę lotniska. W ocenie Skarżących sytuacja ta w praktyce powoduje zatrzymanie ruchu na rynku nieruchomości, z uwagi na niepewność po stronie inwestorów odnośnie do objęcia danej nieruchomości późniejszym wywłaszczeniem pod budowę CPK. Jednocześnie zdezorientowani właściciele gruntów z tego obszaru nie mają pewności, czy należące do nich nieruchomości znajdą się ostatecznie na terenie objętym decyzją ustalającą lokalizację CPK. Ponieważ do chwili obecnej nie jest znany m.in. zasięg oddziaływania różnego rodzaju uciążliwości związanych z planowanym lotniskiem, w tym przede wszystkim hałasu, nie jest możliwe określenie terenów, na których możliwe będzie bezpieczne lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej. W skargach do Rzecznika obywatele opisywali ponadto, że o podejmowanych w sprawie CPK działaniach dowiadywali się *de facto* ze strony internetowej inwestycji ([www.cpk.pl](http://www.cpk.pl)), jako że brak było prowadzonej przez Inwestora bezpośredniej komunikacji z konkretnymi gminami (społecznościami lokalnymi). Ze skarg wpływających do Biura RPO w sprawie planowanej budowy CPK wyłania się w istocie szerszy problem dotyczący zapewnienia obywatelom odpowiedniego mechanizmu, zabezpieczającego ich prawa – jako właścicieli prywatnych nieruchomości, przeznaczonych na realizację celów publicznych, które to cele publiczne dopiero mają zostać przez Inwestora zrealizowane. Niedopuszczalne jest przy tym, aby cały ciężar zapewnienia i utrzymywania „zasobu”, na którym projektuje się zamierzenia potrzebne dla realizacji dobra wspólnego, spoczywał na osobach prywatnych. Rzecznik wskazał, że przedmiotowa inwestycja niesie za sobą wysokie koszty społeczne w postaci

m.in. przesiedleń mieszkańców z terenu planowanego lotniska oraz infrastruktury kolejowej. Proponowany przebieg korytarzy kolejowych, drogowych oraz portu lotniczego wiąże się z szeregiem zasadniczych zmian dla społeczności lokalnej, przy czym już sama zapowiedź wywłaszczeń wywiera skutek na rynku sprzedaży nieruchomości, wpływając znacząco na obniżenie ich atrakcyjności. Umowy sprzedaży zawierane w takich właśnie okolicznościach – ze świadomością grożącego wywłaszczenia na cele publicznoprawne – nie są zawierane w sposób swobodny; istnieje tu swoisty przymus. W związku z powyższym w ocenie Rzecznika za wysoce niepożądaną należy uznać sytuację, w której obywatele nie mają pewności, jaki dokładnie obszar zostanie objęty wywłaszczeniem pod budowę CPK i kiedy to dokładnie nastąpi. Nie ulega wątpliwości, że planowana inwestycja będzie oddziaływać nie tylko na nieruchomości położone w Baranowie, Teresinie i Wiskitkach, tj. gminach, co do których ogłoszono, że planowane są wysiedlenia obywateli (choć dotychczas nie wskazano precyzyjnie obszaru planowanego wywłaszczenia), lecz zasięg ten będzie znacznie szerszy, z uwagi na konieczność realizacji infrastruktury towarzyszącej CPK, obejmującej m.in. węzeł kolejowy, a także ze względu na ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania portu lotniczego. Rzecznik zwrócił się<sup>289</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego z prośbą o przedstawienie pełnej informacji w powyższej sprawie.

Pełnomocnik zapewnił<sup>290</sup>, że w procesie inwestycyjnym CPK nie tylko honorowane są wszelkie wymagane prawem wymogi dotyczące konsultacji społecznych na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, ale również prowadzone są dodatkowe – nie wymagane prawem – działania w tym

---

<sup>289</sup> IV.7003.4.2021 z 3 marca 2021 r.

<sup>290</sup> Pismo z 19 marca 2021 r.

zakresie. Szczególnie istotnym wątkiem jest kwestia badań i inwentaryzacji przyrodniczych, które rozpoczęły się w 2021 r. Dlatego właśnie od kilku miesięcy Spółka CPK regularnie informowała mieszkańców tych gmin o nadchodzących lub rozpoczynających się pracach inwentaryzacyjnych. Każdorazowo, gdy w trakcie prowadzenia wizji terenowej powstaje konieczność wejścia na teren nieruchomości, przed jego dokonaniem, osoby działające na zlecenie CPK zwracają się o zgodę do właściciela, wieczystego użytkownika lub zarządcy nieruchomości na dokonanie czynności na terenie ich ogrodów, zagród czy obiektów budowlanych. Pełnomocnik Rządu wyjaśnił, że osoby zgłaszające się do Programu Dobrowolnych Nabyć (PDN) nie są przymuszane do zbycia lub zamiany nieruchomości. Zawieranie umów w ramach PDN opiera się bowiem na podjęciu suwerennych decyzji przez obie strony umowy. Zbywcy nieruchomości mają możliwość podjęcia decyzji w oparciu o całokształt okoliczności, w tym również zdecydować, czy możliwość odzyskania nieruchomości, jeśli nie zostanie ona przeznaczona na cel publiczny, jest dla nich na tyle ważna, że wolą skorzystać z procedury wywłaszczeniowej. Pełnomocnik nie zgodził się z opinią, że fakt ogłoszenia przybliżonej lokalizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego czy też realizacja PDN w istotny sposób wpłynęły na zmianę liczby transakcji nieruchomościami na terenie obszaru, którego zdarzenia te dotyczą. W obszarze objętym PDN mniejszą liczbę transakcji zawartych w ostatnim czasie w porównaniu do lat wcześniejszych zanotowano jedynie w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę inną niż zagrodowa, usytuowanych w Baranowie i jego najbliższym sąsiedztwie, przy czym już w latach 2014–2016 były to pojedyncze transakcje w skali roku. Plany realizacji CPK nie wpłynęły więc co do zasady na lokalny rynek nieruchomości. Nie można zgodzić się



również z tezą, że PDN w swoich założeniach tworzy sytuację wpływającą na zatrzymanie obrotu nieruchomościami.

Problemy zgłaszane przez mieszkańców objętych zasięgiem planowanego Centralnego Portu Komunikacyjnego w dalszym ciągu pozostają w zainteresowaniu Rzecznika.

#### 7. Problem współwystępowania w obrocie kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie

W 2021 r. Rzecznik powrócił do zgłaszanego od wielu lat, a wciąż nierozwiązanego, problemu występowania w obrocie prawnym dwóch lub więcej postanowień spadkowych po tej samej osobie i braku odpowiednich instrumentów prawnych służących wyeliminowaniu takich sytuacji.

Omówienie: Art. 2 – Zasada praworządności.

## 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. Odwoływanie komorników sądowych z zajmowanego stanowiska po osiągnięciu przez nich 65. roku życia

Już w 2014 r. Rzecznik przedstawił ówczesnemu Ministrowi Sprawiedliwości swoje wątpliwości co do kwestii ponownego wprowadzenia do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji limitu wieku, po osiągnięciu którego komornicy zmuszeni są do zaprzestania dalszego wykonywania czynności zawodowych. Minister Sprawiedliwości nie podzielił zastrzeżeń Rzecznika. Obecnie obowiązująca ustawa o komornikach sądowych przewiduje, iż Minister Sprawiedliwości z urzędu odwołuje, w drodze decyzji, komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik ukończył 65. rok życia. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 2020 r. uznał<sup>291</sup>, że powyższy przepis stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 (a) dyrektywy 2000/78/WE. W konsekwencji art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych jako przepis niezgodny z wymogami prawa unijnego nie może być zastosowany. Rzecznik wskazał, że inkryminowany przepis ustawy o komornikach sądowych budzi także wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości. W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji polega na równym traktowaniu podmiotów (adresatów norm prawnych), charakteryzujących się jednakowymi cechami wspólnymi, bez zróżnicowań deprecjonujących, jak i faworyzujących. Wynikający z art. 32 ust. 1 Konstytucji nakaz równego traktowania przez władze publiczne nie jest absolutny. Jednakże odstępstwa od tej zasady muszą być uzasadnione innymi

---

<sup>291</sup> Sygn. akt II GSK 560/20.

wartościami konstytucyjnymi. Korelatem przestrzegania zasady równości jest zakaz dyskryminacji, wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Oznacza on w szczególności niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak m.in. płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych<sup>292</sup>. W związku z powyższym Rzecznik stoi na stanowisku, że konieczne jest uchylene przepisu ustawy pozbawiającego komorników powyżej 65. roku życia możliwości dalszego wykonywania zawodu wyłącznie z powodu osiągnięcia określonego wieku. Rzecznik zwrócił się<sup>293</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>294</sup> Rzecznika, że trwają prace nad nowelizacją ustawy o komornikach sądowych. Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD169. Odnośnie zaś wyrażanych przez Rzecznika wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym oraz z Konstytucją regulacji, zgodnie z którą Minister Sprawiedliwości z urzędu odwołuje, w drodze decyzji, komornika z zajmowanego stanowiska, w razie ukończeniu przez komornika 65. roku życia, wskazano, że zostaną one poddane analizie w toku dalszych prac legislacyjnych.

Rzecznik zgłosił<sup>295</sup> także udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego (sygn. akt K 2/21) o zbadanie zgodności art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2018 r. o

---

<sup>292</sup> Wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10.

<sup>293</sup> VII.801.3.2014 z 8 stycznia 2021 r.

<sup>294</sup> Pismo z 28 stycznia 2021 r.

<sup>295</sup> VII.511.16.2021 z 16 marca 2021 r., sygn. akt K 2/21.

komornikach sądowych, rozumianego w ten sposób, że wynikający z tego obowiązek Ministra Sprawiedliwości odwołania komornika sądowego po ukończeniu przez komornika 65. roku życia stanowi przejaw bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek, zabronionej przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a także z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz z art. 10 w związku z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu UE, przez co jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Rzecznik wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## 2. Ustawa o służbie zagranicznej

W świetle art. 4 ust. 1 ustawy o służbie zagranicznej<sup>296</sup> stosunek pracy w służbie zagranicznej wygasa w dniu ukończenia 65 lat. W piśmie do Marszałka Senatu Rzecznik wskazał<sup>297</sup>, że zastosowany przez ustawodawcę mechanizm automatycznego wygaśnięcia stosunków pracy dla pracowników, którzy ukończyli 65 lat, pozostaje w sprzeczności z art. 2 dyrektywy rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>298</sup> (dalej jako: „Dyrektywa 2000/78”), implementowanej do polskiego porządku prawnego przez ustawę z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

W opinii Rzecznika odmienne traktowanie pracowników służby zagranicznej, którzy ukończyli 65 lat, nie ma uzasadnienia pod względem przesłanek

---

<sup>296</sup> Ustawa z 21 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 15 marca 2021 r., poz. 464).

<sup>297</sup> III.7040.8.2021 z 1 lutego 2021 r.

<sup>298</sup> Dyrektywa z 27 listopada 2000 r.

określonych w art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2000/78, tj. obiektywnego i racjonalnie uzasadnionego, zgodnego z przepisami celu wprowadzenia tego rozróżnienia, zaś środek zastosowany przez ustawodawcę (tu: wygaśnięcie umowy o pracę) nie jest właściwy i konieczny. Z uwagi na brak jednoznacznie określonego celu regulacji, a także nieprzedstawienie jakichkolwiek argumentów za jej wprowadzeniem, niemożliwa jest ocena jej obiektywności i racjonalności i przybiera ona charakter arbitralnego wykluczenia części pracowników służby zagranicznej. Świadczy o tym również brak ostrych kryteriów wyłączenia wygaśnięcia stosunku pracy wobec pracowników, którzy złożyli odpowiedni wniosek do ministra spraw zagranicznych, a które sprowadzają się do „potrzeb służby zagranicznej”.

Następnie art. 5 przewiduje w ust. 1, że w służbie zagranicznej nie może być zatrudniona osoba, która w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub była współpracownikiem tych organów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Przepis ten znajduje zastosowanie do niebędących członkami służby zagranicznej osób, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1-3, o ile osoby te są obywatelami polskimi (ust. 2). W tym kontekście Rzecznik przypomniał, że zgodnie z art. 60 Konstytucji obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z kolei 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. W ocenie Rzecznika nie można przyjąć, że kryterium bezpieczeństwa państwa może być uznane za uzasadniające wprowadzenie ograniczenia zawartego w art. 5 ustawy o służbie zagranicznej. Na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy, jeżeli wymagają tego potrzeby służby zagranicznej, członek służby zagranicznej wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy, a w uzasadnionych przypadkach także w niedziele i święta, bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia i prawa do czasu wolnego w zamian za czas przepracowany. Zdaniem Rzecznika inkryminowany przepis przez to, że nie przewiduje prawa wszystkich członków służby zagranicznej do zwiększonej stawki wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego z tytułu wykonywania pracy poza normalnymi godzinami pracy, a także w niedziele i święta, pozostaje w sprzeczności z ratyfikowanym przez Polskę art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

### 3. Wymagania kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów

W 2021 r. Rzecznik powrócił do kwestii braku regulacji ustawowej dla określenia wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Zagadnieniem tym RPO zajmuje się od roku 2008.

Przedmiotowa problematyka w dalszym ciągu nie doczekała się prawnego uregulowania, chociaż opisywany w korespondencji kolejnych Rzeczników z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi problem pozostaje aktualny. Do Biura RPO wpłynęła kopia wystąpienia Polskiego Stowarzyszenia Klasyfikatorów Gruntów z dnia 21 lipca 2021 r., wystosowanego do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, w którym wskazano, że w efekcie istniejącej luki prawnej, gleboznawczą klasyfikację gruntów w dalszym ciągu przeprowadzają zarówno osoby dobrze przygotowane, jak i nieprzygotowane do jej przeprowadzania.

Klasyfikatorem gleboznawczym w dalszym ciągu może być dowolna osoba upoważniona przez starostę. Istnieje więc wysokie ryzyko nieprawidłowego przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów, podczas gdy właściwe sklasyfikowanie gruntów ma istotne znaczenie w związku z ujawnianiem tego rodzaju danych w ewidencji gruntów i budynków (EGiB), będących podstawą m.in.: planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami i ewidencji gospodarstw rolnych. W ocenie Rzecznika istniejący w omawianym zakresie stan prawny jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia art. 92 Konstytucji, a także budzi wątpliwość z punktu widzenia art. 65 ust. 1 Konstytucji. Adresaci ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne nie są w stanie określić na podstawie jej przepisów, jakie wymagania kwalifikacyjne muszą spełnić, aby uzyskać uprawnienie do wykonywania projektów gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Brak jakiegokolwiek regulacji w Prawie geodezyjnym i kartograficznym dotyczącej wymagań kwalifikacyjnych dla osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania klasyfikacji gruntów pozostaje w rażącej sprzeczności z wymogami konstytucyjnymi dotyczącymi ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych. Określenie warunków wykonywania czynności zawodowych w zakresie klasyfikacji gruntów należy do spraw o istotnym znaczeniu, z punktu widzenia uregulowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji wolności wykonywania zawodu. Kwestia ta wymaga unormowania w ustawie i nie może być przekazywana do unormowania w drodze aktów niższego rzędu. Wobec powyższego Rzecznik ponownie wskazał na zasadność pilnego podjęcia interwencji legislacyjnej, zmierzającej do uregulowania wymogów kwalifikacyjnych dla osób wykonujących gleboznawczą klasyfikację gruntów

oraz zwrócił się<sup>299</sup> do Premiera z prośbą o przedstawienie informacji o stanie procesu legislacyjnego w tej sprawie.

W odpowiedzi Minister Rozwoju i Technologii poinformował<sup>300</sup>, że w maju 2021 r. resort rozpoczął wstępne prace koncepcyjne nad zmianą ustawy oraz zainicjował rozmowy i spotkania robocze z Głównym Geodetą Kraju oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu wypracowania wspólnej propozycji zmian w zakresie uregulowania wymogów kwalifikacyjnych dla osób wykonujących czynności klasyfikacyjne. Powyższe prace trwają i nie zostały na ten moment jeszcze zakończone. Po zakończeniu prac roboczych nad powyższymi rozwiązaniami przygotowany zostanie projekt ustawy wraz z aktami wykonawczymi. Złożenie wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów przewiduje się do końca 2021 r. Postęp prac będzie w dalszym ciągu monitorowany przez Rzecznika.

---

<sup>299</sup> IV.7007.50.2014 z 24 sierpnia 2021 r.

<sup>300</sup> Pismo z 28 listopada 2021 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. Wynagrodzenie diagnostów laboratoryjnych

Do Rzecznika zwrócili się diagnosty laboratoryjni, którzy wnosili zastrzeżenia do ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych.

Według wskazanej grupy zawodowej przywołany akt prawny zawiera rozwiązania wadliwe, w szczególności przyznające diagnostom laboratoryjnym krzywdzące i zbyt niskie wynagrodzenie względem potrzeb tej grupy zawodowej oraz zróżnicowane względem innych zawodów.

Jednocześnie podniesiono, że w debacie nad nowym sposobem ustalania najniższych wynagrodzeń, prowadzonej w ramach Zespołu Trójstronnego ds. Ochrony Zdrowia, przedstawicielom zawodów medycznych proponuje się w zasadzie jedynie korektę współczynników pracy, zamiast dogłębnej zmiany, przywracającej godność marginalizowanym przez lata zawodom medycznym. Problematyka ta ma doniosłe znaczenie zwłaszcza w okresie pandemii COVID-19, która jeszcze bardziej uwypukliła wszelkie mankamenty systemu ochrony zdrowia. Oprócz podniesionego problemu nieadekwatnego wynagrodzenia, diagnosty laboratoryjni wskazali również na konieczność finansowania szkolenia specjalizacyjnego oraz egzaminu specjalizacyjnego ze środków

własnych, co częstokroć pochłania ich roczne zarobki. Rzecznik zwrócił się<sup>301</sup> zatem do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

Minister wskazał<sup>302</sup>, że zaproponowane przez resort zdrowia zmiany w ustawie o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych zostały poparte przez strony Trójstronnego Zespołu do Spraw Ochrony Zdrowia z wnioskiem o dalsze procedowanie legislacyjne. Zgodnie z przygotowanym projektem od 1 lipca 2021 r. gwarantowane minimalne wynagrodzenie zasadnicze w grupie obejmującej diagnostów laboratoryjnych posiadających specjalizację nie będzie mogło być niższe niż 5478 zł, natomiast w grupie obejmującej diagnostów laboratoryjnych bez specjalizacji nie będzie mogło być niższe niż 4186 zł. W kwestii zróżnicowania zaproponowanych poziomów najniższych wynagrodzeń zasadniczych zauważono, że przywołana wyżej kwota 5478 zł dotyczy grupy zawodowej obejmującej zarówno diagnostów laboratoryjnych posiadających specjalizację, jak i farmaceutów czy fizjoterapeutów ze specjalizacją, pielęgniarki z tytułem zawodowym magister pielęgniarstwa oraz położne z tytułem zawodowym magister położnictwa, które uzyskały tytuł specjalisty w dziedzinie pielęgniarstwa lub dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia, a także pozostałych pracowników (innych niż lekarze) wykonujących zawód medyczny, wymagający wyższego wykształcenia i specjalizacji. Natomiast gwarantowana kwota najniższego wynagrodzenia zasadniczego w wysokości 4186 zł dotyczy grupy zawodowej obejmującej zarówno diagnostów laboratoryjnych bez specjalizacji, jak i farmaceutów czy fizjoterapeutów bez specjalizacji, pielęgniarki albo położne,

---

<sup>301</sup> V.7014.5.2021 z 1 kwietnia 2021 r.

<sup>302</sup> Pismo z 21 kwietnia 2021 r.

które uzyskały tytuł specjalisty w dziedzinie pielęgniarstwa lub dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia oraz pielęgniarce z tytułem zawodowym magister pielęgniarstwa albo położne z tytułem zawodowym magister położnictwa, a także pozostałych pracowników (innych niż lekarze) wykonujących zawód medyczny, wymagający wyższego wykształcenia bez specjalizacji. Zaproponowane rozwiązania uwzględniają poszczególne grupy zawodowe w sposób zrównoważony i nie noszą dyskryminującego dla grupy zawodowej diagnostów laboratoryjnych charakteru. Jeśli chodzi o finansowanie szkolenia specjalizacyjnego diagnostów laboratoryjnych oraz opłaty za Państwowy Egzamin Specjalizacyjny Diagnostów Laboratoryjnych (PESDL) poinformowano, że przedmiotowa kwestia jest uregulowana przepisami ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie specjalizacji i uzyskiwania tytułu specjalisty przez diagnostów laboratoryjnych. Jednocześnie wskazano, iż w Ministerstwie Zdrowia trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o medycynie laboratoryjnej. W projekcie tej ustawy zostały uwzględnione przepisy dotyczące dofinansowania szkolenia specjalizacyjnego dla diagnostów laboratoryjnych.

## 2. Brak możliwości wliczania do stażu pracy okresu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych

Na tle skarg wpływających do Biura RPO Rzecznik zwrócił uwagę, że obowiązujące przepisy prawa uniemożliwiają uwzględnianie do pracowniczego stażu pracy okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na potrzeby związane z ustaleniem uprawnień pracowniczych, a także stoją na przeszkodzie w dostępie do wielu stanowisk pracy, dla których obowiązujące taryfikatory kwalifikacyjne przewidują wyłącznie legitymowanie się określonym stażem pracy w ramach stosunku pracy.

Rozwiązanie to zupełnie nie przystaje do obecnej sytuacji na rynku pracy, gdzie obok zatrudnienia pracowniczego wykonywanie działalności zarobkowej odbywa się w znaczącej skali na podstawie umów cywilnoprawnych lub w ramach prowadzonej na własny rachunek działalności gospodarczej. Problem ten był już przedmiotem wystąpienia Rzecznika do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w 2010 r., z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia powszechnej regulacji prawnej w omawianym zakresie (uwzględniającej okresy prowadzenia działalności gospodarczej przy ustalaniu uprawnień pracowniczych związanych ze stażem pracy), stawiając jako przykład ustawę o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy. Minister Pracy i Polityki Społecznej w odpowiedzi z maja 2010 r. stwierdził wówczas brak zasadności zmiany obowiązujących przepisów prawa pracy, a także racjonalności nałożenia na pracodawców obciążeń z tym związanych. W ocenie Ministra obciążenia finansowe pracodawców związane ze stosowaniem przepisów ustawy o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy są nieznaczne, zwłaszcza ze względu na ściśle określony, specyficzny krąg adresatów jej norm prawnych. Natomiast realizacja postulatu wprowadzenia regulacji prawnej mającej na celu umożliwienie wliczania do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze, okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, skutkowałaby znacznie poważniejszymi obciążeniami finansowymi pracodawców. Prowadzenie działalności gospodarczej, w świetle przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, obejmuje bowiem zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. O ile jednak można zgodzić się

ze stanowiskiem, że wprowadzenie powszechnej regulacji w zakresie wliczania do pracowniczego stażu pracy okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na potrzeby związane z uprawnieniami pracowniczymi, takimi jak np. prawo do urlopu, dodatek za wysługę lat czy nagroda jubileuszowa, mogłoby wywołać znaczące obciążenia finansowe pracodawców, o tyle nieuprawniony byłby pogląd, że niemożliwe z uwagi na skutki finansowe byłoby wprowadzenie przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie wymogów kwalifikacyjnych określających kwalifikacje zawodowe pracowników różnych grup zawodowych, w kierunku umożliwiającym uwzględnianie do stażu pracy warunkującego możliwość objęcia określonego stanowiska pracy, okresów prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, czy wykonywania pracy w formach pozapracowniczych, na podstawie umów cywilnoprawnych. Mając powyższe na względzie, Rzecznik zwrócił się<sup>303</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie potrzeby podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej. W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>304</sup>, że mając na uwadze m.in. odmienną wykonywania pracy w ramach stosunku pracy oraz prowadzenia działalności gospodarczej lub świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, nie należy automatycznie stawiać znaku równości między okresami prowadzenia tego rodzaju aktywności dla celów zapewnienia dostępu do wykonywania pracy określonego rodzaju lub do określonych stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego. Wymagania dla każdego rodzaju pracy lub każdego ze stanowisk powinny być rozpatrywane i ustalane w kontekście wykonywanych zadań oraz z uwzględnieniem szczególnych okoliczności związanych z wykonywaniem tego rodzaju pracy

---

<sup>303</sup> III.7040.140.2021 z 6 grudnia 2021 r.

<sup>304</sup> Pismo z 29 grudnia 2021 r.

bądź z funkcjonowaniem danego stanowiska w ramach określonego podmiotu. Przeprowadzenie oceny i podjęcie decyzji w tym zakresie znajduje się w gestii podmiotów, do których właściwości należy regulowanie zasad realizacji zadań w danym obszarze, a więc np. w odniesieniu do pracowników samorządowych właściwy pozostaje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W związku z powyższym Minister poinformował, że nie jest obecnie planowane podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wliczania do okresu pracy, od którego zależy wykonywanie pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku, okresów uprzednio prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, a także okresów świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych.

## 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. Prace nad regulacją umożliwiającą pracodawcom przeprowadzanie samodzielnej kontroli pracowników na obecność alkoholu

W 2021 r. Rzecznik monitorował pracę nad regulacją umożliwiającą pracodawcom przeprowadzanie samodzielnej kontroli pracowników na obecność alkoholu.

W wystąpieniu do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii Rzecznik zwrócił<sup>305</sup> uwagę na problem pracodawców w związku z brakiem uregulowania procedury prewencyjnej kontroli trzeźwości pracownika. Sąd Najwyższy w jednym z wyroków dopuścił stosowanie wyrywkowych kontroli trzeźwości. Możliwe to jest w sytuacjach, w których z uwagi na charakter pracy lub zakładu pracy istnieje ryzyko zagrożenia dla życia i zdrowia, wskazując jednocześnie, że poddanie się profilaktycznym badaniom na trzeźwość należy zakwalifikować do podstawowych obowiązków pracownika, zaś uchylenie się od wykonania tego obowiązku traktować należy jako jego naruszenie. Kwestia ta nie znajduje jednak jednoznacznego potwierdzenia w orzecznictwie sądów powszechnych. Do Rzecznika wpływają też skargi pracowników, kwestionujące uprawnienia pracodawców do podejmowania takich działań, w tym także kierujących stosowne pozwy do sądów.

Zasadniczym problemem wydaje się kwestia określenia celów przetwarzania przez pracodawcę danych o obecności alkoholu, a także środków działających podobnie do alkoholu w ich organizmach w pełnej zgodności z

---

<sup>305</sup> III.7044.65.2020 z 2 grudnia 2020 r.

postanowieniami 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). Rzecznik dostrzega także inne problemy dotyczące w szczególności objęcia zakresem takiej regulacji nie tylko pracowników, ale osób wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy oraz prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą, czy też stworzenia definicji oraz katalogu środków odurzających, substancji psychoaktywnych czy substancji psychotropowych.

W pierwszej kolejności rysuje się jednak potrzeba szybkiego stworzenia podstaw prawnych do weryfikowania przez pracodawcę stanu, w jakim znajduje się pracownik nie tylko przed dopuszczeniem go do pracy, ale i w trakcie wykonywania pracy. Wynika to w szczególności z art. 66 ust. 1 Konstytucji oraz z nałożonego na pracodawcę obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa pracy w związku z przepisami Kodeksu pracy. Dotyczy to wielu zawodów i branż, newralgicznych dla ochrony życia i zdrowia, także bezpieczeństwa publicznego. W bardzo wielu sytuacjach stan trzeźwości pracowników ma decydujący wpływ na bezpieczeństwo innych osób, jak choćby w przypadku kierowców komunikacji miejskiej czy w przewozach pasażerskich. Podobnie, gdy chodzi na przykład o lekarzy, pracowników zatrudnionych przy obsłudze maszyn i urządzeń budowlanych, czy też przy obsłudze ruchu lotniczego. Z tego względu potrzebne jest stworzenie regulacji prawnej usuwającej wątpliwości co do podstaw prawnych badania prewencyjnego trzeźwości pracownika i zażywania przez niego substancji psychotropowych oraz respektującej jego prawo do prywatności. Rzecznik zwrócił się do Ministra z wnioskiem o udzielenie informacji o stanie prac nad



przygotowaniem odpowiedniej regulacji ustawowej i przewidywanym terminie ich zakończenia.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>306</sup>, że resort pracy nie ustaje w działaniach mających na celu uregulowanie kwestii przeprowadzania przez pracodawców prewencyjnych kontroli trzeźwości pracowników, a także kontroli na obecność środków działających podobnie do alkoholu w ich organizmach. W chwili obecnej nadal trwają prace wewnątrz resortu, poprzedzające oficjalne rozpoczęcie procedury legislacyjnej w tym zakresie. Prace nad regulacją umożliwiającą pracodawcom przeprowadzenie prewencyjnego badania pracowników na obecność alkoholu lub podobnie działających środków nie zostały zakończone. Rada Ministrów planowała przyjąć do końca 2021 roku projekt zmian w Kodeksie pracy oraz w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Nowelizacje miały dotyczyć umożliwienia pracodawcom kontrolowania pracowników oraz osób współpracujących na obecność alkoholu lub środków podobnie działających.

## 2. Wyrównanie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

---

<sup>306</sup> Pismo z 30 grudnia 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 niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

### 1. Możliwość ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty w oparciu o dowolnie wybrane 20 lat z całego okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym

Wprowadzenie od dnia 1 stycznia 1999 r. możliwości ustalania podstawy wymiaru emerytury lub renty w oparciu o dowolnie wybrane 20 lat z całego okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym stworzyło szansę korzystniejszego ukształtowania prawa do świadczeń. Wiele osób ma jednak problem z udowodnieniem wysokości składników wynagrodzeń uzyskiwanych w odległym czasie.

Rzecznik przypomniał, iż o środkach dowodowych w niniejszej sprawie stanowią przepisy rozporządzenia MPiPS w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe<sup>307</sup>. W opinii Rzecznika zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do wydawania zaświadczeń wyłącznie do przechowawców uprawnionych nasuwa zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. Rzecznik podzielił stanowisko części ekspertów, według którego § 28 ww. rozporządzenia przerzuca na obywateli czynności, z których powinny wywiązać się władze publiczne państwa, do zadań których należy dbanie o efektywność systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. W konsekwencji po stronie obywateli rodzi się zrozumiałe rozczarowanie instytucją państwa, poczucie wyrządzonej przez nie krzywdy spowodowanej niedostateczną dbałością o zagwarantowanie przez

---

<sup>307</sup> Rozporządzenie z 11 października 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 237, poz. 1412).

nie obowiązku państwa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik zwrócił uwagę, iż zniesienie ograniczeń dowodowych zawartych w rozporządzeniu niewątpliwie przyczynić się może do odciążenia sądów od rozstrzygania sporów na tym tle. Wysokość wynagrodzenia lub danego składnika wynagrodzenia musi być ustalana w sposób pewny, na podstawie konkretnego dokumentu bądź jego kopii, który zachował się w dokumentacji osobowej ubezpieczonego. W przypadku braku dokumentacji płacowej istnieje możliwość ustalenia wysokości wynagrodzenia ubezpieczonego w oparciu o dokumentację zastępczą znajdującą się w jego aktach osobowych, tj. umowy o pracę czy angaże, w których zawarte są dane dotyczące wynagrodzenia. W takim jednak wypadku uwzględnić można tylko takie składniki, które są pewne, stałe, wypłacane były w danym okresie i w określonej wysokości. Zdaniem Rzecznika funkcjonujący system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców nie zapewnia wszystkim zainteresowanym prawidłowej realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego obywatelom w związku z występującymi ograniczeniami możliwości dotarcia do dotyczącej ich dokumentacji osobowej i płacowej z okresu przed 1999 r. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>308</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia stosownych działań prawodawczych.

Minister wskazał<sup>309</sup>, że zagadnienie zasadności nowelizacji § 28 ust. 1 rozporządzenia MRiPS z dnia 11 października 2011 r. było już rozważane przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w związku z kontrolą przeprowadzoną w 2017 r. przez NIK. W odpowiedzi na sformułowane przez NIK postulaty o charakterze legislacyjnym ówczesny

---

<sup>308</sup> III.7060.790.2020 z 9 marca 2021 r.

<sup>309</sup> Pismo z 13 kwietnia 2021 r.

Minister wskazał, że zrealizowanie zaproponowanych zmian legislacyjnych w systemie emerytalno-rentowym nie byłoby celowe. W ocenie Ministerstwa w związku z uchwaleniem przez Sejm w dniu 10 stycznia 2018 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną<sup>310</sup> system przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej został ukształtowany w możliwie optymalny sposób (zarówno z punktu widzenia ubezpieczonych, jak i organów rentowych), a wskazane w raporcie NIK postulaty dokonania zmian stały się niecelowe. W przekonaniu Ministra za brakiem zasadności dokonywania postulowanych zmian przemawia również założenie, aby dowód w postaci kopii określonej § 28 ust. 1 rozporządzenia dokumentacji pochodził od podmiotu, w którym zatrudniono pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, tj. osoby posiadające specjalistyczne wykształcenie i praktykę zawodową, bo tylko tak przygotowane osoby są w stanie rzetelnie wykonywać czynności polegające na gromadzeniu, ewidencjonowaniu, opracowaniu i zabezpieczeniu dokumentacji. ZUS zaś takim „instrumentarium osobowym” nie dysponuje.

## 2. Ustalanie odpłatności za usługi opiekuńcze

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem dotyczący ustalania odpłatności za usługi opiekuńcze.

Usługi opiekuńcze należą do kategorii niepieniężnych świadczeń z pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. l – m ustawy o pomocy społecznej<sup>311</sup> (u.p.s.)), których koszty mogą podlegać zwrotowi zgodnie z normą wyrażoną w art. 96 ust. 2 u.p.s., w myśl której wydatki na usługi opiekuńcze podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do

---

<sup>310</sup> Ustawa z 10 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 357).

<sup>311</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.).

zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego określonego w u.p.s. Kompetencję do określenia w drodze uchwały szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania ustawodawca przekazał radzie gminy (art. 50 ust. 6 u.p.s.). Dla określenia zatem wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze niezbędne jest ustalenie sytuacji dochodowej osoby potrzebującej tego rodzaju wsparcia w oparciu o przepisy art. 8 u.p.s. Na gruncie u.p.s. katalog obciążeń pomniejszających dochód, jak i katalog przychodów odliczanych od dochodu, ma charakter zamknięty, co powoduje, że wszelkie przychody bez względu na tytuł i źródło ich otrzymania, po odpowiednich pomniejszeniach, stanowią dochód. Z tej przyczyny uznaje się, że nie ma znaczenia tytuł i źródło uzyskiwania środków finansowych, gdyż każdy uzyskany przychód w okresie dysponowania określoną kwotą może stanowić źródło utrzymania. Kształt przepisów art. 8 ust. 3, 4 i 4a u.p.s. nie pozostawia więc organom żadnego luzu decyzyjnego, w ramach którego mogłyby, uwzględniając wyjątkowe okoliczności, ustalać dochód osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia w formie usług opiekuńczych. Rzecznik zwrócił uwagę, iż określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 - 2 u.p.s. kwoty progów dochodowych – 701 zł dla osoby samotnie gospodarującej i 528 zł dla osoby w rodzinie – obowiązują<sup>312</sup> od dnia 1 października 2018 r. i od dnia wejścia w życie nie były modyfikowane. Natomiast od dnia 1 stycznia 2021 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosi 2800 zł, a minimalna stawka godzinowa 18,30 zł. Dodatkowo, z uwagi

---

<sup>312</sup> Z dniem 1 stycznia 2022 r. zostały zweryfikowane kryteria dochodowe odpowiednio do kwot: 776 zł i 600 zł rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1296).

na zasady ustalania dochodu, od dnia 1 października 2019 r. świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji<sup>313</sup> stanowi dochód osób ubiegających się o przyznanie usług opiekuńczych. Stan ten powoduje drastyczny wzrost kosztów odpłatności za usługi opiekuńcze, co w konsekwencji minimalizuje finansowe korzyści płynące z otrzymania przez osoby z niepełnosprawnością nowego świadczenia, a w niektórych przypadkach może wręcz doprowadzić do rezygnacji z korzystania z usług opiekuńczych i negatywnie wpłynąć na społeczny dobrostan osoby wymagającej wsparcia. Taka sytuacja wzbudza niepokój i wymaga, w ocenie Rzecznika, zwiększonego nadzoru i kontroli państwa nad rosnącymi kosztami opłat za usługi opiekuńcze. Konieczne jest wdrożenie mechanizmu zabezpieczającego osoby o najniższych dochodach przed skutkami wzrostu kosztów usług opiekuńczych. Obserwowany trend wskazuje nie tylko na konieczność podjęcia działań interwencyjnych i osłonowych, ale przeprowadzenia ogólnokrajowej analizy potrzeb w zakresie usług opiekuńczych, efektywności ich udzielania oraz dostępności. Rzecznik zwrócił się<sup>314</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>315</sup>, że przepisy ustawy o pomocy społecznej przesądzają o tym, że to rada gminy jest organem właściwym do określenia szczegółowych warunków odpłatności za usługi opiekuńcze, jak również możliwości ewentualnego zwolnienia z ponoszenia opłat. Dodatkowo należy zaznaczyć, że rada gminy nie może przekazać swoich własnych kompetencji do ustalania wysokości kosztu usług opiekuńczych np. ośrodkowi pomocy

---

<sup>313</sup> Ustawa z 31 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1842 ze zm.).

<sup>314</sup> III.7065.283.2020 z 3 lutego 2021 r.

<sup>315</sup> Pismo z 25 lutego 2021 r.

społecznej. Jest to jej własne uprawnienie, które nie może być przeniesione uchwałą rady na podmiot, który nie ma kompetencji do stanowienia prawa miejscowego. W związku z powyższym Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie ma kompetencji do ustalania kosztu 1 godziny usług świadczonych w ramach usług opiekuńczych, bądź też określania szczegółowych warunków dotyczących częściowego lub całkowitego zwolnienia z ponoszenia opłat. Odnosząc się do kwestii kryteriów dochodowych w pomocy społecznej, Minister wskazał, że podlegają one weryfikacji, co 3 lata, z uwzględnieniem wyniku badań prognozy interwencji społecznej. Badań tych dokonuje Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Ponadto poinformował, że obecnie nie są planowane zmiany legislacyjne w kierunku postulowanym przez Rzecznika, tj. zwiększenia nadzoru i kontroli państwa nad kosztami opłat za usługi opiekuńcze. Niemniej jednak Ministerstwo planuje dokonanie systemowej analizy odnoszącej się do realizacji usług opiekuńczych oraz funkcjonowania rozwiązań prawnych w tym obszarze w praktyce.

### 3. Brak możliwości pobierania renty rodzinnej w zbiegu z tzw. „rentą inwalidzką uczniowską”

W wystąpieniu do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej Rzecznik wskazał, że ustalenie prawa do renty inwalidzkiej, przyznanej na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin<sup>316</sup> (tzw. renta inwalidzka uczniowska) wyklucza możliwość nabycia prawa do renty społecznej. Powyższe wynika jednoznacznie z treści art. 7 ust. 1 ustawy o rencie społecznej<sup>317</sup>. Świadczenie w postaci renty inwalidzkiej zostało wymienione w treści tego przepisu jako wykluczające ustalenie prawa do renty społecznej.

---

<sup>316</sup> Ustawa z 14 grudnia 1982 r. (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.).

<sup>317</sup> Ustawa z 27 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1300).

Renta, która była przyznawana w oparciu o przepis art. 63 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, choć potocznie zwana uczniowską, jest w istocie rentą inwalidzką. Przepis art. 63 ust. 1 tej ustawy stanowił bowiem, że uczniom szkół ponadpodstawowych, studentom szkół wyższych i uczestnikom studiów doktoranckich lub aspirantury naukowej, którzy stali się inwalidami I lub II grupy w czasie uczęszczania do szkoły lub odbywania studiów, przysługuje prawo do renty inwalidzkiej. Ponadto Rzecznik zauważył, że dawna renta uczniowska z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i obecna renta socjalna to świadczenia, które pełnią podobną funkcję. Jednakże tylko w przypadku pobierania renty socjalnej możliwy jest zbieg z uprawnieniem do renty rodzinnej, wówczas kwota renty socjalnej ulega takiemu obniżeniu, aby łączna kwota obu świadczeń nie przekraczała 200% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>318</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz rozważenie zasadności podjęcia stosownych działań.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>319</sup>, że z obowiązujących przepisów wynika, iż osobie uprawnionej do renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty uczniowskiej oraz do renty rodzinnej, istotnie przysługuje prawo do wypłaty jednego świadczenia – wyższego lub wybranego przez osobę zainteresowaną. Są to bowiem świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych, w przypadku których obowiązuje zasada wypłaty jednego świadczenia, jak już wskazano, wyższego lub wybranego przez zainteresowanego. Inaczej przedstawia się sprawa zbiegu świadczenia wypłacanego z zabezpieczenia społecznego (o

---

<sup>318</sup> III.7060.177.2021 z 8 marca 2021 r.

<sup>319</sup> Pismo z 1 kwietnia 2021 r.



charakterze pomocy społecznej), jakim jest renta socjalna oraz renty rodzinnej jako świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Osobom uprawnionym do renty socjalnej i jednocześnie do renty rodzinnej, której wysokość nie przekracza 200% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, przysługuje prawo do wypłaty obydwu tych świadczeń. Łączna kwota renty rodzinnej i socjalnej nie może jednak przekraczać 200% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. W przypadku przekroczenia tej kwoty obniżana jest wysokość renty socjalnej. Kwota obniżonej renty socjalnej nie może być niższa niż 10% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Renta socjalna nie przysługuje, jeżeli kwota renty rodzinnej przekracza 200% kwoty najniższej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. W takim przypadku wypłacana jest tylko renta rodzinna.

#### 4. „Emerytury czerwcowe”

W wystąpieniu do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP Rzecznik przedstawił<sup>320</sup> uwagi do nowelizacji regulującej problem tzw. emerytur czerwcowych (procedowana na etapie prac senackich ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw)<sup>321</sup>. Kwestia tzw. emerytur czerwcowych była przedmiotem wielokrotnych wystąpień RPO adresowych do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, który podzielał stanowisko Rzecznika o niezbędności rozwiązania problemu poprzez stosowną korektę regulacji prawnych. Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury jest ściśle powiązane ze sposobem waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury (art. 25 i 25a

---

<sup>320</sup> III.7060.122.2016 z 5 lipca 2021 r.

<sup>321</sup> Druk sejmowy nr 1188.

ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>322</sup> – dalej ustawa emerytalna). Złożenie wniosku o emeryturę (ustalenie jej wysokości) w czerwcu skutkuje niższym wymiarem emerytury w porównaniu do wniosków złożonych w pozostałych jedenastu miesiącach roku. 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 waloryzacom kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacom kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od dnia 1 czerwca roku, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę. Świadczenia osób przechodzących na emeryturę w czerwcu (w sytuacji, gdy kwoty poddane ostatniej waloryzacji rocznej nie podlegają dodatkowym waloryzacom kwartalnym) są niższe niż emerytury osób przechodzących na emeryturę nie tylko w pozostałych miesiącach II kwartału tzn. w kwietniu czy maju, lecz również niższe niż emerytury ustalane w pozostałych kwartałach. Formuła obliczania wskaźnika waloryzacji składek, zarówno rocznej, jak i kwartalnej waloryzacji oparta jest na wzroście przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. W pierwszym kwartale roku wzrost przypisu składek w stosunku do czwartego kwartału poprzedniego roku jest znacznie wyższy niż w pozostałych kwartałach. Tym samym wskaźnik waloryzacji składek za I kwartał danego roku jest zwykle wyższy niż roczny wskaźnik waloryzacji składek. Im większa jest ta różnica, tym waloryzacja kwartalna

---

<sup>322</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 291 ze zm.).

składek będzie korzystniejsza od waloryzacji rocznej. RPO 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 Rzecznika 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 wskazał, że w procedowanej nowelizacji nie przewidziano regulacji, które dawałyby możliwość ustalenia na nowo wysokości emerytury (z uwzględnieniem zmian dotyczących sposobu waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego) osobom, którym już obliczono wysokość emerytury w czerwcu w latach poprzednich. Problem ten powinien zostać uregulowany kompleksowo, odnosząc się również do emerytur, których wysokość została ustalona w czerwcu w minionych latach. Powinien przy tym przewidywać stosowne wyrównanie. Skoro w projektowanym art. 17 ustawy nowelizującej zdecydowano się wstecznie uregulować kwestie ustalenia wysokości emerytury w czerwcu 2021 r., nic nie stoi na

przeszkodzie, aby w tym samym art. 17 ustawy nowelizującej wprowadzić rozwiązanie dotyczące poprzednich lat. Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego niemożliwa wydaje się akceptacja rozwiązania, które bez racjonalnego uzasadnienia prowadzi do naprawienia szkody jedynie niektórym pokrzywdzonym tą regulacją.

Postulowane przez RPO poprawki zostały wniesione przez Senat RP, nie zostały jednak uwzględnione na etapie dalszych prac legislacyjnych. Mimo że wskazane przepisy zostały znowelizowane, problem nie został rozwiązany odnośnie do emerytur ustalonych w latach 2009–2019. Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>323</sup> oraz (epizodycznie w 2020 r.) ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>324</sup> uregulowały sposób ustalenia wysokości emerytury w czerwcu jedynie na przyszłość, pomijając jednak w tym zakresie emerytury ustalone w poprzednich latach. Zgodnie z dodanym z dniem 18 września 2021 r. przepisem art. 25a ust. 2a ustawy emerytalnej w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku waloryzacji składek dokonuje się w taki sam sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju danego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. Przepis ust. 2a stosuje się również do ubezpieczonego, który wiek uprawniający do emerytury osiągnął po dniu 31 maja danego roku. W przepisach przejściowych (art. 17 ustawy) przewidziano, że ww. regulacja ma zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy emerytalnej osobom, które wiek emerytalny ukończyły po dniu 31 maja 2021 r., oraz do

---

<sup>323</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 1621.

<sup>324</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 875.

rent rodzinnych przyznanych po osobach zmarłych po dniu 31 maja 2021 r. Emerytura lub renta rodzinna podlega ponownemu przeliczeniu z uwzględnieniem przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Ustawodawca w ostatniej nowelizacji nie przewidział więc regulacji, która dawałaby możliwość ustalenia na nowo wysokości emerytury (z uwzględnieniem zmian dotyczących sposobu waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego) osobom, którym już obliczono wysokość emerytury w czerwcu w latach poprzednich. W ocenie Rzecznika wprowadzenie ustawowych regulacji jedynie na przyszłość jest niezrozumiałe. Problem ten powinien zostać uregulowany kompleksowo, odnosząc się również do emerytur, których wysokość została ustalona w czerwcu w minionych latach. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>325</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie stanowiska w kwestii możliwości rozwiązania przedstawionego problemu.

Minister wyjaśnił<sup>326</sup>, że znowelizowane przepisy dotyczą jedynie osób przechodzących na emeryturę, począwszy od czerwca 2021 r. Wynikało to ze złożoności systemu emerytalnego, a także z oceny skutków regulacji i jej wpływu na finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz finanse publiczne. Uwagi, które RPO skierował w wystąpieniu do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, były zgłaszane w trakcie prac legislacyjnych nad ww. ustawą w parlamencie, również w formie poprawek. Sejm RP na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2021 r. poprawki te odrzucił. Biorąc ten fakt pod uwagę, jak i powyższe wyjaśnienia, poinformowano, że w Ministerstwie Rodziny i

---

<sup>325</sup> III.7060.122.2016 z 25 listopada 2021 r.

<sup>326</sup> Pismo z 20 grudnia 2021 r.

Polityki Społecznej nie prowadzi się prac mających na celu dokonanie dalszych zmian w tym zakresie.

### 5. Opóźnienia w wypłacie świadczeń z ubezpieczenia chorobowego

W 2021 r. nadal utrzymywała się wysoka liczba skarg wpływających do Biura RPO dotyczących przedłużających się postępowań o świadczenia z ubezpieczenia chorobowego.

Niepokoi fakt, że w niektórych przypadkach opóźnienia były kilkumiesięczne, bowiem wypłata świadczenia nie nastąpiła od grudnia 2020 roku. W oczywisty sposób taki stan prawny stawia w trudnej sytuacji ekonomicznej tysiące osób korzystających ze świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Osoby te z powodu choroby czy urodzenia dziecka, z dnia na dzień mogą być pozbawione środków do życia, mimo regularnego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Rzecznik wskazał na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania jednostek do państwa. Obywatele regularnie opłacający składki z tytułu ubezpieczenia chorobowego mają prawo oczekiwać, że w sytuacji ziszczenia się ryzyka socjalnego, uzyskają oni świadczenia gwarantujące im w znacznej części utrzymanie dotychczasowej stopy życiowej. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się<sup>327</sup> do Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o udzielenie informacji, czy i jakie środki zaradcze zostaną wprowadzone przez Zakład w celu wyeliminowania występujących przypadków wielomiesięcznego oczekiwania na wypłatę należnych świadczeń.

W odpowiedzi poinformowano<sup>328</sup>, że Zakład rozpatrzył już około 99,44% wniosków o zasiłki, które wpłynęły w 2021 r. Większość pozostałych to wnioski z ostatnich tygodni, wobec których nie minął jeszcze ustawowy termin na ich

---

<sup>327</sup> III.7066.127.2020 z 1 lipca 2021 r.

<sup>328</sup> Pismo z 30 lipca 2021 r.

rozpatrzenie. Wnioski te są sukcesywnie realizowane, zatem nie można tu mówić o wzrostowej tendencji niewypłaconych świadczeń. Wszystkie wnioski ZUS stara się rozpatrywać najszybciej, jak to jest możliwe, zachowując termin określony obowiązującymi przepisami. Wyjaśniono także, że w wielu przypadkach przedłużający się okres oczekiwania na zasiłek nie jest spowodowany wyłącznie przyczynami leżącymi po stronie ZUS. Przyczynami tymi mogą być także przedkładane przez ubezpieczonych, płatników składek niekompletne dokumenty w celu ustalenia uprawnień do zasiłku bądź dokumenty, które zawierają braki formalne. Wydłużenie okresu rozpatrywania sprawy może być także spowodowane okolicznościami w danej sprawie, które nie pozwalają stwierdzić zaraz po wpływie do ZUS wniosku o zasiłek, czy wnioskodawca podlega ubezpieczeniu chorobowemu, co jest warunkiem *sine qua non* do przyznania prawa do zasiłku. Często ZUS jest zobowiązany prowadzić postępowania wyjaśniające w tych sprawach. Ponadto przedłużający się czas rozpatrywania spraw zasiłkowych w niektórych przypadkach wynika z toczących się przed sądem postępowań, których rozstrzygnięcia mają wpływ na przyznanie albo odmowę prawa do zasiłku.

## 6. Niekorzystne zmiany zasad przeliczania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych ustalanych na tzw. starych zasadach w związku z kontynuowaniem zatrudnienia

Do Rzecznika wpływały skargi w związku z niekorzystnymi zmianami zasad przeliczania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych ustalanych na tzw. starych zasadach w związku z kontynuowaniem zatrudnienia (podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu). W tym zakresie bowiem z dniem 1 stycznia 2022 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń

społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>329</sup> uchyleniu podlegają regulacje art. 110 i 110a ustawy o emeryturach i rentach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>330</sup> (dalej: „ustawa emerytalna”), natomiast istotnej zmianie podlega przepis art. 112 tej ustawy.

Z dniem 1 stycznia 2022 r. zlikwidowana zostanie zatem możliwość przeliczenia świadczeń emerytalno-rentowych w oparciu o regulacje art. 110 i 110a ustawy emerytalnej, a tym samym możliwość uwzględnienia przy ponownym ustalaniu tzw. nowej kwoty bazowej, pozostanie jedynie możliwość przeliczenia świadczeń na gruncie art. 111 ustawy emerytalnej. Z kolei nowa regulacja art. 112 ustawy emerytalnej przewiduje doliczenie nieuwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczenia okresów składkowych poprzez doliczenie do kwoty emerytury, o której mowa w art. 53, lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy po 1,3% podstawy wymiaru, ustalonej w wyniku waloryzacji, za każdy rok okresów składkowych, o których mowa w art. 6. Przepis ten w znowelizowanym brzmieniu pomija możliwość zaliczenia dotychczas nieuwzględnionych okresów nieskładkowych. W ocenie Rzecznika trudno zgodzić się z uzasadnieniem zmian mających na celu ujednoczenie przepisów w zakresie przeliczania emerytur z tzw. starego i nowego systemu – świadczeniobiorców kontynuujących aktywność zawodową w sytuacji, gdy zasady ustalania wysokości świadczeń w systemie zdefiniowanego świadczenia i w systemie zdefiniowanej składki różnią się zasadniczo. RPO zauważył, że kryterium różnicującym jest ustalenie wymiaru emerytury w jednym z dwóch wyodrębnionych za pomocą daty urodzenia ubezpieczonego reżimów prawnych ubezpieczenia społecznego – systemie zdefiniowanej składki albo systemie zdefiniowanego świadczenia. Podmioty te nie

---

<sup>329</sup> Ustawa z 24 czerwca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1621).

<sup>330</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 291 ze zm.).



charakteryzują się zatem tą samą cechą relewantną, a to umożliwia odmienne kształtowanie ich sytuacji prawnej. Zasady ustalania wysokości emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia oraz w systemie zdefiniowanej składki różnią się zasadniczo. Zróżnicowane zaś zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych skutkują zróżnicowanymi zasadami ich przeliczenia dostosowanymi do parametrów obliczeniowych. Nie jest zatem zasadny argument uzasadniający wprowadzenie zmian koniecznością ujednoczenia systemów poprzez wskazanie na uprzywilejowanie osób objętych starym systemem, gdy regulacja art. 108 ustawy emerytalnej skutkuje niskim przyrostem emerytury w nowym systemie. Jednocześnie Rzecznik wskazał, że zgodnie z art. 110 ust. 1 nowa podstawa wymiaru ustalana jest na zasadach art. 15 ustawy emerytalnej, tj. od zarobków (podstawy wymiaru składki) z 10 kolejnych lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok, w którym zgłoszono wniosek o przeliczenie, bądź od zarobków (podstawy wymiaru składki) z 20 dowolnie wybranych lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia (przy czym zarobki w całości lub w części, przynajmniej jeden rok muszą przypadać po przyznaniu prawa do świadczenia). Emeryt, który kontynuuje zatrudnienie w 2021 roku, nie będzie mógł osiągniętych zarobków wskazać do podstawy wymiaru, bo wniosek o przeliczenie powinien złożyć w 2022 r., a wtedy przepis art. 110 nie będzie już obowiązywać. Zastosowanie kilkumiesięcznego *vacatio legis* (ustawa nowelizująca została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 3 września 2021 r.) w tym przypadku jest niewystarczające. Uchylenie art. 110 ustawy emerytalnej zamyka również drogę do przeliczenia wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy dla kontynuujących pracę rencistów, którzy mogą wykazać wyższy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru. Wyłączenie możliwości uwzględniania okresów

nieskładkowych przy doliczaniu okresów ubezpieczenia na podstawie art. 112 stoi w sprzeczności z zasadami ustalania wysokości emerytury na gruncie art. 53 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w systemie zdefiniowanego świadczenia oraz wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy na gruncie art. 62 ustawy (oraz rent rodzinnych, jako świadczeń pochodnych), gdzie wpływ na wysokość świadczenia mają zarówno okresy składkowe, jak i nieskładkowe. W nowym systemie emerytalnym w istocie znaczenie ma odprowadzona składka zaewidencjonowana na koncie ubezpieczeniowym, lecz zasad ustalania i przeliczania emerytury na nowych zasadach nie powinno odnosić się do emerytury ustalonej i przyznanej na starych zasadach lub renty z tytułu niezdolności do pracy ustalonej w tym systemie. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>331</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie celowości przeprowadzonych zmian legislacyjnych.

Minister Społecznej wyjaśnił<sup>332</sup>, że uchylenie przepisów art. 110 i 110a ustawy emerytalnej miało na celu ujednoczenie zasad przeliczania świadczeń w starym i nowym systemie, poprzez wprowadzenie równego traktowania w tym zakresie obu grup pracujących emerytów i niestawianie żadnej z tych grup w sytuacji uprzywilejowanej, jak to miało miejsce dotychczas.

Kontynuowanie aktywności zawodowej przez emeryta z tzw. starego systemu stawiało go w uprzywilejowanej sytuacji nie tylko w stosunku do emerytów z tzw. nowego systemu, lecz również w stosunku do pracujących rencistów. Możliwość osiągnięcia zarobków bez konsekwencji w wysokości pobieranej emerytury sprzyjała sytuacji obliczania na nowo emerytury z tzw. starego systemu, przy zastosowaniu nowej obowiązującej w momencie złożenia

---

<sup>331</sup> III.7060.859.2021 z 22 grudnia 2021 r.

<sup>332</sup> Pismo z 19 stycznia 2022 r.

wniosku, kwoty bazowej, co znacznie podwyższało wysokość świadczenia. Mimo pobierania przez długi okres świadczenia, emeryturę obliczało się ponownie. Dotychczasowa preferencja nie była zasadna i sprawiedliwa społecznie. Sekretarz Stanu przypomniał, iż propozycja uchylecia art. 110 i 110a ustawy emerytalnej oraz zmiany art. 112 tej ustawy została szczegółowo rozpatrzona w trakcie prac parlamentarnych, zarówno w Sejmie RP, jak i Senacie RP. Ostatecznie Sejm RP 11 sierpnia 2021 r. odrzucił poprawki Senatu dotyczące niewprowadzania zmian ustawowych w tym zakresie. Obecnie w resorcie polityki społecznej nie prowadzi się prac w tym zakresie.

#### 7. Potrzeba wprowadzenia przepisów doprecyzowujących sposób badania przez organy rentowe warunków uzyskania świadczeń dla przedsiębiorców w ramach specustawy o COVID-19

W skargach kierowanych do Rzecznika oraz pojawiających się w mediach głosów organizacji reprezentujących interesy przedsiębiorców, wskazywano na niekorzystną sytuację podmiotów liczących na skorzystanie z instrumentów wprowadzonych do specustawy o COVID-19 drogą Tarczy 5.0, którzy nie dokonali w terminie zmiany w bazie CEIDG lub rejestrze przedsiębiorców KRS przedmiotu prowadzonej działalności gospodarczej. Rzecznik wskazał, że specustawa o COVID-19 wprowadza w art. 15z\$1 ust. 1 i art. 31z\$0 ust. 8, ale także w innych przepisach m.in. dotyczących jednorazowego świadczenia postojowego, jednorazowej dotacji dla mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy, świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków FGŚP, formalny warunek prowadzenia działalności gospodarczej oznaczonej jednym z określonych w ustawie kodów PKD, na dzień złożenia wniosku lub 30 września 2020 r. Zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 22 stycznia 2021 r., wydanym na wniosek Rzecznika w jednej ze spraw, przepisy w zakresie zwolnienia z opłacania składek na

ubezpieczenia społeczne za miesiąc lipiec, sierpień i wrzesień 2020 r. oraz dodatkowego świadczenia postojowego na podstawie tzw. Tarczy 5.0 dają ustawową możliwość badania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych prawidłowości danych we wskazywanych przez przedsiębiorców wnioskach. Rzecznik podniósł jednak, że w przeciwieństwie do instytucji wprowadzonych ustawą 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 (tzw. Tarcza 6.0), w Tarczy 5.0 nie wprowadzono przepisu doprecyzowującego sposób i moment badania spełnienia warunku prowadzonej działalności gospodarczej wg określonego kodu PKD. W instrumentach Tarczy 6.0 określonych w art. 15gga (świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy), art. 15zs2 (jednorazowe świadczenie postojowe), art. 15zze4 (dotacji na bieżące koszty) specustawy o COVID-19 nie wprowadzono żadnego sposobu jego badania, jak ma to miejsce w art. 15zze4 ust. 3, art. 15gga ust. 2, art. 15zs2 ust. 8 specustawy o COVID-19. Powoływanie się wyłącznie na dane zawarte w ww. rejestrze na dzień złożenia wniosku o dodatkowe świadczenie postojowe (art. 15zs1) lub o zwolnienie z opłacenia składek za miesiące od lipca do września 2020 r. (art. 31zo ust. 8) przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma więc uzasadnienia w przepisach specustawy o COVID-19. Rzecznik zwrócił się<sup>333</sup> do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia przepisów doprecyzowujących sposób badania przez organy rentowe na dzień złożenia wniosku warunków uzyskania świadczeń, o których mowa w art. 15zs1 ust. 1 i art. 31zo ust. 8 specustawy o COVID-19.

---

<sup>333</sup> III.7040.4.2021 z 26 stycznia 2021 r.

Minister poinformował<sup>334</sup>, że w dniu 19 stycznia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła na podstawie przepisów ustawy COVID-19 rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, które przewiduje kolejne instrumenty pomocy dla przedsiębiorców, również prowadzących działalność związaną z wystawianiem przedstawień artystycznych lub wspomagającą wystawianie przedstawień artystycznych: ponowne świadczenie postojowe (maksymalnie dwukrotnie), dotację na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, możliwość zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych. Oceny spełnienia warunku w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007 dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień 30 listopada 2020 r. Nowe rozwiązania weszły w życie od 1 lutego 2021 r., a wartość pomocy może wynieść ponad 5 mld zł i objąć nawet ok. 300 tys. przedsiębiorców.

#### 8. Potrzeba zmiany przepisów regulujących katalog osób uprawnionych do dodatkowego świadczenia postojowego w związku z pandemią

W wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik podniósł, że świadczenie postojowe pozostaje jednym z podstawowych instrumentów pomocowych dla przedsiębiorców poszkodowanych na skutek pandemii COVID-19. Zgodnie z podstawowym celem ustawodawstwa poświęconego pandemii, jakim jest zwalczanie skutków, w tym społeczno-gospodarczych, COVID-19, świadczenie miało na celu wsparcie finansowe osób niezyskujących środków z innych

---

<sup>334</sup> Pismo z 24 lutego 2021 r.

źródeł. W szczególności warunkiem uzyskania świadczenia było niepodleganie ubezpieczeniom społecznym z innego tytułu, chyba że dana osoba podlega ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Rzecznik wskazał, że wspólnicy spółek osobowych, jako osoby prowadzące pozarolniczą działalność w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą, o której mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1 tej ustawy, z uwagi na wymienienie ich w oddzielnym punkcie (pkt 4). Sposób sformułowania katalogu osób uprawnionych do świadczenia, o którym mowa w art. 15zq ust. 1 pkt 1 zmienianej Tarczą antykryzysową 6.0 ustawy, wyłącza te osoby z możliwości ubiegania się o uzyskanie pomocy, wobec niespełnienia przesłanki prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej zgodnie z art. 4 ustawy – Prawo przedsiębiorców lub innych przepisów szczególnych. Rzecznik zauważył także, że w kontekście rozwiązania proponowanego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, rozpatrywanej w Senacie RP w ramach jego inicjatywy ustawodawczej, zarówno Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, jak i Minister Rodziny i Polityki Społecznej oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w swoich opiniach nie odnieśli się do zaproponowanego w art. 2 pkt 5 rozszerzenia katalogu beneficjentów świadczeń postojowych o wspólników jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek jawnych, spółek komandytowych oraz spółek partnerskich. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>335</sup> do Premiera z wnioskiem o rozważenie zmiany

---

<sup>335</sup> III.7040.126.2020 z 15 lutego 2021 r.

przepisów specustawy o COVID-19 w kierunku umożliwiającym uzyskanie wsparcia na podstawie obecnych lub przyszłych instrumentów pomocowych przez osoby nieuwzględnione przez przepisy ustawy – Prawo przedsiębiorców lub inne ustawy szczególne.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej wyjaśnił<sup>336</sup>, że w jego opinii rozwiązanie, które uznaje za osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki jawnej, komandytowej albo partnerskiej, jest niewłaściwe, ponieważ działalność tę prowadzi spółka, a nie jej wspólnicy. W opinii resortu ustawodawca w sposób wyraźny ograniczył krąg osób uprawnionych do przedmiotowego świadczenia oraz przesłanki nabycia do niego prawa. Roszczenie osoby uprawnionej wynika wprost z art. 15zq-15zr specustawy o COVID-19. Ponadto resort wskazał, że opłacanie składek przez wspólników spółek „sami za siebie” nie oznacza, że są oni traktowani jako osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą i nie kreuje prawa do świadczenia postojowego, ponieważ jego konstrukcja nie jest oparta na przepisach ubezpieczeń społecznych. Ewentualne przyznanie wspólnikom spółek statusu przedsiębiorcy powinno być rozpatrywane na gruncie przepisów Prawa przedsiębiorców oraz Kodeksu Spółek Handlowych. Minister podkreślił, że nagłe zróżnicowanie prawa do dodatkowego świadczenia postojowego, jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego (z tzw. tarczy 6.0) oraz ponownego świadczenia postojowego (z tzw. tarczy 7.0) poprzez rozszerzenie kręgu osób uprawnionych o wspólników spółek stałoby w sprzeczności z zasadą pewności prawa.

---

<sup>336</sup> Pismo z 4 marca 2021 r.

## 9. Poszerzenie katalogu osób uprawnionych do świadczenia postojowego

Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność zmiany przepisów regulujących katalog osób uprawnionych do dodatkowego świadczenia postojowego oraz jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego 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 (Tarczy antykryzysowej 6.0) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Tarczy antykryzysowej 7.0) o osoby współpracujące w rozumieniu art. 8 ust. 11 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Należy wskazać, że do Biura RPO już od czasu tzw. pierwszej fali pandemii COVID-19 trafiały skargi osób, które nie uzyskały świadczenia postojowego w ramach mechanizmów wsparcia wprowadzonych drogą specustawy o COVID-19. Świadczenie to pozostaje jednym z podstawowych instrumentów pomocowych dla przedsiębiorców poszkodowanych na skutek pandemii. Warunkiem uzyskania świadczenia było niepodleganie ubezpieczeniom społecznym z innego tytułu, chyba że dana osoba podlega ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. W opinii Rzecznika nie ma racjonalnych powodów do ograniczenia przedmiotowego wsparcia dla osób współpracujących. Rzecznik zauważył, że mogą one być zatrudnione w przedsiębiorstwie na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia czy nawet umowy dorozumianej. W każdym przypadku jednak przedsiębiorca zobowiązany jest do uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne i innych składek pobieranych przez ZUS. Rzecznik podkreślił, że obecna sytuacja osób współpracujących nie może zostać uznana za prawidłową z punktu widzenia zasady równości. Jednocześnie



osoby te nie mogą uzyskać bezpośredniego wsparcia finansowego z tytułu dodatkowego i jednorazowego świadczenia postojowego, mimo że takie wsparcie przepisy Tarczy antykryzysowej 6.0. przewidują również dla osób uzyskujących przychód wyłącznie z umowy cywilnoprawnej. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>337</sup> do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z wnioskiem o zmianę przepisów w kierunku umożliwiającym uzyskanie wsparcia przez osoby współpracujące na takich samych zasadach jak w przypadku innych osób zatrudnionych, w tym zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>338</sup>, że świadczenie postojowe nie może być kwalifikowane jako świadczenie z ubezpieczeń społecznych. Uprawnionymi do świadczenia postojowego są osoby spełniające przesłanki wskazane w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa o COVID-19), niemające związku z podleganiem ubezpieczeniom społecznym. Przyznanie prawa do świadczenia osobom niebędącym ubezpieczonymi (m.in. osobom wykonującym umowę o dzieło) oznacza, że świadczenie to przysługuje wyłącznie w przypadku zaistnienia sytuacji wyjątkowej, wskutek której niemożliwym jest wykonywanie pracy zarobkowej. Świadczenie to ma charakter czasowy, a ustawa o COVID-19 przejściowy i wyjątkowy. Krąg osób uprawnionych do przedmiotowego świadczenia został wyraźnie określony w art. 15z4 ust. 1 ustawy o COVID-19. Tym samym zarówno osobie prowadzącej działalność gospodarczą, jak i osobie współpracującej, wykonującej umowę agencyjną, umowę zlecenia lub inną umowę o świadczenie usług, do której

---

<sup>337</sup> III.7040.133.2020 z 4 marca 2020 r.

<sup>338</sup> Pismo z 23 marca 2021 r.

zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, spełniających ustawowe warunki, powinno przysługiwać świadczenie postojowe.

10. Utrudnienia w zakresie możliwości podwyższenia emerytury, w związku ze służbą pełnioną w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

11. Prawo do zaopatrzenia emerytalnego pracowników Wywiadu Skarbowego oraz urzędów kontroli skarbowej

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

12. Umożliwienie zamieszczenia informacji o inwalidztwie I grupy w legitymacji emeryta-rencisty policyjnego

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych.

## Art. 68 ust. 1 – Prawo do ochrony zdrowia

*Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.*

### 1. Przyszłość diagnostyki prenatalnej w Polsce

W związku z wejściem w życie wyroku<sup>339</sup> Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r., obecnie w Polsce niedopuszczalne jest przerwanie ciąży w przypadku, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Z uwagi na zmianę stanu prawnego w powyższym zakresie, szereg gremiów eksperckich, a także organizacji społecznych zgłosiło wątpliwości dotyczące przyszłości diagnostyki prenatalnej w Polsce.

Rzecznik zwrócił uwagę, że nadrzędnym celem przeprowadzania badań prenatalnych, czyli interwencji służących diagnostyce rozwijającego się w organizmie kobiety dziecka, jest wykrycie istnienia zmian patologicznych płodu i następnie – o ile to możliwe – zastosowanie terapii jeszcze na etapie rozwoju prenatalnego człowieka bądź tuż po jego urodzeniu. W szczególności dzięki odpowiedniej diagnostyce płodu możliwe jest wykrycie na wczesnym etapie jego rozwoju najczęstszej wady wrodzonej płodu, jaką jest wada serca i wdrożenie interwencji medycznych służących zapobiegnięciu wcześniactwu, porodowi martwego dziecka czy dziecka w ciężkim stanie. W sytuacjach, gdy choroba jest nieuleczalna, informacja o wadzie genetycznej lub rozwojowej płodu może pomóc rodzicom w przygotowaniu się, także psychicznym, na narodziny dziecka z niepełnosprawnością. Do niedawna Polki na podstawie wyników badań prenatalnych mogły także skorzystać z zabiegów legalnej aborcji. W związku z ogłoszeniem, a następnie wejściem w życie ww. wyroku Trybunału eksperci zwrócili uwagę na negatywne konsekwencje, jakie

---

<sup>339</sup> Sygn. akt K 1/20.

rozstrzygnięcie to może przynieść dla rozwoju diagnostyki prenatalnej. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>340</sup> do Premiera z prośbą o podjęcie pilnych działań o charakterze systemowym zmierzających do poprawy dostępu do badań prenatalnych w Polsce.

W odpowiedzi Minister Zdrowia wyjaśnił<sup>341</sup>, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r. nie wpływa na uregulowania w zakresie przeprowadzania badań prenatalnych i dostępności do nich. Minister podkreślił, że badania prenatalne są przede wszystkim badaniami o charakterze profilaktyczno-diagnostycznym, ich przeprowadzenie nie powinno być zatem i nie jest utożsamiane wyłącznie ze stwierdzeniem okoliczności dopuszczających możliwość przerwania ciąży. Mając na uwadze powyższe, każda osoba sprawująca opiekę nad kobietą w ciąży ma obowiązek wykonania lub skierowania m.in. na nieinwazyjne badania prenatalne w postaci badań ultrasonograficznych. Badania te są jedną z podstaw do ewentualnego wykonania pogłębionej diagnostyki zgodnie z programem badań prenatalnych. Minister poinformował także, że w celu zwiększenia świadomości przyszłych rodziców w zakresie przysługujących im świadczeń zdrowotnych w ramach standardu opieki okołoporodowej, w tym badań prenatalnych, rozważa się uwzględnienie w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2021–2025 działań mających na celu upowszechnianie rozwiązań systemowych w opiece prekoncepcyjnej i okołoporodowej.

## 2. Problemy w dostępie do leczenia pacjentów onkologicznych, w trybie ratunkowego dostępu do technologii lekowych (RDTL)

Z doniesień medialnych Rzecznik powziął informację o problemach w dostępie do leczenia pacjentów onkologicznych, w ramach procedury

---

<sup>340</sup> VII.5001.22.2020 z 5 lutego 2021 r.

<sup>341</sup> Pismo z 23 lutego 2021 r.

ratunkowego dostępu do technologii lekowych (RDTL), a zatem obywateli, którzy powinni być przez system opieki zdrowotnej otoczeni szczególną troską.

Wedle obowiązujących przepisów wniosek o sfinansowanie leczenia pacjenta w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowej może złożyć wyłącznie świadczeniodawca, prowadzący leczenie danego pacjenta.

Natomiast sam chory nie może wnioskować o leczenie w swoim imieniu.

Niepokojące jest, że pacjent nie jest stroną postępowania podczas wnioskowania o RDTL oraz nie ma możliwości odwołania w przypadku niesfinansowania leczenia w ramach procedury RDTL. Nie jest zatem traktowany jako podmiot (strona) postępowania, lecz przedmiotowo. W dniu 26 listopada 2020 r. weszła w życie ustawa o Funduszu Medycznym wprowadzająca zmiany w zakresie regulacji dotyczącej ratunkowego dostępu do technologii lekowych (RDTL) obejmujące m.in. zasady korzystania z powyższej procedury. Znowelizowane przepisy dotyczące procedury RDTL zniósł co prawda obowiązek uwzględniania opinii Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT) dotyczących zasadności finansowania danego leku w ramach procedury RDTL w procesie decyzyjnym obejmującym ocenę konieczności stosowania danego leku w ramach procedury RDTL.

Niemniej jednak przy decyzji o niezasadności objęcia refundacją danego leku w odniesieniu do danej substancji czynnej w tym wskazaniu jest brana pod uwagę rekomendacja Prezesa AOTMiT. Powyższa praktyka niejednokrotnie jest oparta na badaniach przeprowadzonych w pewnej populacji chorych, którzy znajdują się na określonym etapie choroby, a Prezes podejmuje decyzję dotyczącą refundacji w całej tej populacji. W przypadku braku pozytywnej rekomendacji Prezesa AOTMiT, lek nie jest finansowany w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych i widnieje na liście leków

niepodlegających finansowaniu w ramach procedury ratunkowego dostępu do technologii lekowych. Oznacza to, że pacjenci nie mają dostępu do leku widniejącego na ww. liście, niejednokrotnie ratującego życie, w tym ani innym trybie. Procedura ratunkowego dostępu do technologii lekowych miała umożliwić ciężko chorym pacjentom uzyskanie indywidualnie leku ratunkowego, który w danym wskazaniu nie jest finansowany ze środków publicznych, jeżeli jest to niezbędne dla ratowania życia lub zdrowia świadczeniobiorcy i jest to uzasadnione oraz poparte wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej. Natomiast, jak wynika z sygnałów docierających do Rzecznika, dochodzi do sytuacji, gdy znaczna część leków onkologicznych jest wycofana z finansowania w ramach RDTL, a pacjenci pozostawieni są sami sobie. Powyższe zapowiada poniesienie przez te osoby wysokich kosztów zakupu leku w trybie komercyjnym. W przypadku długotrwałego leczenia może to powodować, że pacjenci nie będą w stanie zabezpieczyć takich środków na leczenie. Niepokojące jest również, że jednym z największych problemów pacjentów onkologicznych jest brak refundacji na lekarstwa, które są wymienione w standardach leczenia nowotworów opracowanych przez Europejskie Towarzystwo Onkologii Klinicznej (*European Society of Medical Oncology*, ESMO). W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>342</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie, w szczególności o wskazanie, jak Ministerstwo Zdrowia zamierza poprawić dostępność do leków dla pacjentów onkologicznych w trybie RDTL. Minister wyjaśnił<sup>343</sup>, że leczenie w ramach procedury RDTL finansowane jest ze środków subfunduszu terapeutyczno-innowacyjnego Funduszu Medycznego. W związku obowiązującymi przepisami prawa, Minister Zdrowia

---

<sup>342</sup> V.7013.58.2021 z 28 czerwca 2021 r.

<sup>343</sup> Pismo z 16 lipca 2021 r.

obligowany jest do publikacji wykazu leków, dla których zaszły okoliczności opisane w przepisach ustawy o świadczeniach, a które nie mogą podlegać finansowaniu w ramach procedury RDTL. Przedmiotowy wykaz zawiera obecnie 123 pozycje (stan na dzień 14 lipca 2021 r.). Większość leków obecnych na przedmiotowym wykazie otrzymała negatywne rekomendacje Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT). Brak refundacji leków wymienianych w standardach leczenia nowotworów m.in. w wytycznych Europejskiego Towarzystwa Onkologii Klinicznej nie jest spowodowany wyłącznie kwestiami zależnymi od Ministra Zdrowia. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, postępowania refundacyjne mogą być wszczynane wyłącznie na wniosek podmiotu odpowiedzialnego lub jego przedstawiciela. Minister Zdrowia nie posiada narzędzi prawnych, które wpływałyby na składanie przez podmioty odpowiedzialne lub ich przedstawicieli wniosków o wszczęcie postępowań refundacyjnych. W związku z powyższym, możliwe są zatem sytuacje, w których od momentu wprowadzenia danego leku na rynek europejski (w przypadku wielu leków stosowanych w leczeniu onkologicznym, leki te posiadają pozwolenie na dopuszczenie do obrotu na terytorium całej Unii Europejskiej) do chwili zapewnienia dostępności na polskim rynku oraz ewentualnej refundacji systemowej danego leku może upłynąć kilka lat.

## **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. Działania systemowe dotyczące chorób rzadkich**

Rzecznik od wielu lat sygnalizuje konieczność podjęcia działań systemowych dotyczących chorób rzadkich. W szczególności RPO podkreśla potrzebę przyjęcia Narodowego Planu dla Chorób Rzadkich, zgodnie z zaleceniami Rady Unii Europejskiej z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie działań w dziedzinie chorób rzadkich. Rada Unii Europejskiej zaleciła państwom członkowskim m.in. jak najszybsze – nie później niż przed końcem 2013 r. – opracowanie i przyjęcie planu lub strategii ukierunkowanej na podjęcie konkretnych działań w dziedzinie chorób rzadkich w ramach ich systemów zdrowotnych i socjalnych. Konkretnie zobowiązania w tej materii na państwa członkowskie nałożyła też dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

Pomimo korespondencji prowadzonej od 2013 r., Rzecznik nie otrzymał dotychczas informacji o konkretnych rezultatach i efektach działań podejmowanych przez Ministra Zdrowia. W ostatniej odpowiedzi udzielonej przez Ministra w przedmiotowej sprawie wskazano<sup>344</sup>, iż podjęto prace nad Narodowym Planem dla Chorób Rzadkich, które zakończyły się wypracowaniem ogólnych założeń, takich jak poszerzenie dostępności do wczesnej diagnostyki, terapii na najwyższym poziomie, rehabilitacji i opieki po przebytej chorobie. Ponadto został powołany Zespół ds. opracowania

---

<sup>344</sup> Pismo z 24 czerwca 2020 r.



szczegółowych rozwiązań istotnych w obszarze chorób rzadkich. Należy jednak zauważyć, że brak jest publicznej szczegółowej informacji o efektach pracy Zespołu i o wypracowanych rekomendacjach. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>345</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

Minister Zdrowia poinformował<sup>346</sup>, że 26 lutego 2021 r. został przekazany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu Plan dla Chorób Rzadkich, celem wprowadzenia go do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Dodatkowo w ramach pre-konsultacji na stronie Ministerstwa Zdrowia został udostępniony projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu Plan dla Chorób Rzadkich.

## 2. Zasady dostępu obywateli do szczepień przeciwko COVID-19

Rzecznik zwrócił uwagę, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w § 27 ust. 1 pkt. 11 lit. d wskazuje, że podmioty przeprowadzające szczepienia ochronne przeciwko COVID-19 mają obowiązek stosowania tych szczepień w ramach „I” etapu co do osób urodzonych w latach 1962–1981. RPO podkreślił, że we wskazanej powyżej regulacji brak jest podstawy prawnej do wdrażania kolejności szczepień przeciw COVID-19 w zależności od zgłoszenia wcześniejszej chęci zaszczepienia.

Do Rzecznika dotarły sygnały o nagłych zmianach rządu w harmonogramie szczepień przeciw COVID-19. W dniu 1 kwietnia (po północy) 2021 r. została uruchomiona rejestracja dla tych osób, które zgłosiły wcześniejszą chęć

---

<sup>345</sup> V.7013.63.2014 z 22 lutego 2021 r.

<sup>346</sup> Pismo z 10 marca 2021 r.

szczepienia poprzez internetowy formularz. Powyższa wiadomość nie została ogłoszona oficjalnie, co wywołało dezorientację wśród obywateli. Podczas zwołanej tego dnia konferencji szef kancelarii premiera i pełnomocnik rządu do spraw programu szczepień przyznał, że rząd rzeczywiście uruchomił w nocy skierowania, które zostały wystawione dla osób w wieku od 40 do 59 lat, które wcześniej zgłosiły chęć zaszczepienia. Do Biura RPO zwracali się też obywatele, którzy nie zgłosili chęci szczepienia na początku 2021 r., a chcieliby z tej możliwości skorzystać. Niestety nie posiadali wcześniejszych informacji, że jeżeli nie zgłoszą takiej gotowości, to do możliwości szczepienia będą mieć dostęp w okresie późniejszym. Dochodziło również do sytuacji, gdy osoby wyraziły chęć zaszczepienia, a nie otrzymały e-skierowania. Do Rzecznika docierały ponadto skargi, że przy uruchamianiu rejestracji dla grupy 18–39 lat priorytetowo będą traktowane osoby, które przez formularz online zgłosiły chęć szczepienia, co dotyczyło również osób w wieku 40–59 lat. Zgłaszane były problemy związane z zamknięciem przez rząd, bez uprzedzenia, w marcu 2021 r. strony, na której można było zadeklarować chęć zaszczepienia się przeciw COVID-19. Jest to o tyle ważne, że zgłaszające się do Rzecznika osoby obawiały się, że na podstawie tego zgłoszenia wkrótce mają być wystawiane e-skierowania na szczepienie dla osób z grupy wiekowej 18–39 lat. Wówczas osoby z tej grupy zostaną pominięte, tzn. dla nich e-skierowanie będzie wystawione w późniejszym terminie. Powyższe rodzi obawy tych osób o dyskryminowanie w dostępie do szczepionki przeciw COVID-19. Rzecznik przypomniał, że realizacja szczepień jest zapewniona gwarancjami wynikającymi z art. 68 ust. 2 Konstytucji. Stanowi on, że 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.

Obowiązek państw w zakresie szczepień przeciwko głównym chorobom zakaźnym oraz zapobiegania epidemiom i ich zwalczania jest w obecnych warunkach obowiązkiem priorytetowym w obszarze prawa do zdrowia. Każdy człowiek ma bowiem prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego standardu zdrowia fizycznego i psychicznego, który obejmuje również dostęp do programów szczepień. Rzecznik podkreślił także, że zwalczanie tej epidemii powinno odbywać się w ramach porządku prawnego, do przestrzegania którego zobowiązani są nie tylko obywatele, lecz także organy władzy publicznej. Ten porządek prawny umożliwia zwalczanie epidemii z zachowaniem poszanowania konstytucyjnych praw i wolności jednostki, o ile tylko władza publiczna sięga po adekwatne ku temu narzędzia. Zwalczanie epidemii COVID-19 wymaga niewątpliwie środków specjalnych, ale środki te muszą mieścić się w granicach prawa, w tym w granicach zakreślonych w przepisach Konstytucji regulujących prawa i wolności jednostki. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>347</sup> do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

W odpowiedzi poinformowano<sup>348</sup> Rzecznika, że Narodowy Program Szczepień przeciw COVID-19 został przyjęty, by zagwarantować przeprowadzenie bezpiecznych i skutecznych szczepień obywateli Polski. W styczniu 2021 r. został udostępniony specjalny formularz online, poprzez który obywatele mogli zadeklarować gotowość do przyjęcia szczepionki przeciw COVID-19. Uruchomienie formularza nastąpiło w warunkach mniejszego zainteresowania szczepieniami i stanowiło działanie o charakterze profrekwencyjnym. Rząd wielokrotnie informował, iż osoby, które wyrażą poprzez formularz wolę poddania się szczepieniu, będą mogły liczyć na

---

<sup>347</sup> V.7018.82.2021 z 16 kwietnia 2021 r.

<sup>348</sup> Pismo z 12 maja 2021 r.

pierwszeństwo w dostępie do szczepień, dlatego nie sposób zgodzić się z twierdzeniem o niewystarczającym informowaniu społeczeństwa w tym zakresie. Poinformowano także, że w związku ze zwiększeniem dostaw szczepionek do Polski, podjęta została decyzja o modyfikacji procesu szczepień poprzez zwiększenie zakresu szczepień populacyjnych. Dzięki przyspieszeniu realizacji NPS od 10 maja 2021 r. uruchomiono rejestrację dla wszystkich osób pełnoletnich. Ponadto wprowadzane są także zmiany organizacyjne, takie jak zwiększenie liczby punktów szczepień oraz poszerzenie kadry kwalifikującej i wykonującej szczepienia.

#### Zasady dostępu cudzoziemców do szczepień przeciwko COVID-19

Po analizie dokumentu pn. Narodowy Program Szczepień, w związku z pojawieniem się wątpliwości dotyczących cudzoziemców, którzy uzyskają w Polsce dostęp do szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2, Rzecznik zwrócił się<sup>349</sup> do Pełnomocnika Rządu do spraw narodowego programu szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 z prośbą o udzielenie szczegółowej informacji na temat kryteriów dostępności do szczepień w Polsce dla poszczególnych kategorii migrantów. Rzecznik zwrócił uwagę, iż z treści Programu wynika, że zaszczepione będą mogli zostać wyłącznie osoby posiadające prawo do stałego lub czasowego pobytu ze względu na wykonywaną w Polsce pracę, której rodzaj bądź charakter uprawniać będzie do szczepień w etapach 0–III, co skutkowałoby wykluczeniem z Programu cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie zezwoleń pobytowych, które nie są związane z określonym rodzajem pracy, osób przebywających w Polsce na podstawie wiz, osób oczekujących na rozpatrzenie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt, osób objętych ochroną międzynarodową oraz osób ubiegających się dopiero o taką ochronę. W dniu 25 stycznia 2021 r. przedmiotowe wystąpienie zostało przekazane, według kompetencji, do Ministra Zdrowia. W związku z niezyskaniem odpowiedzi na swoje wystąpienie Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>350</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o niezwłoczne udzielenie odpowiedzi na przywołane wyżej wystąpienie, a także zwrócił uwagę na nowy problem, zgłaszany w skargach kierowanych do Biura RPO, dotyczący trudności w zarejestrowaniu się na szczepienie osób, które uzyskały numer PESEL w ostatnich miesiącach poprzedzających próbę rejestracji. Z informacji przekazanych przez skarżących wynikało,

---

<sup>349</sup> XI.7010.1.2021 z 23 stycznia 2021 r.

<sup>350</sup> Pismo z 9 czerwca 2021 r.

że dane osób, które stosunkowo niedawno otrzymały numer PESEL, są przez jakiś czas niewidoczne w systemie umożliwiającym rejestrację.

W odpowiedzi Ministerstwo Zdrowia wskazało, że szczepienia cudzoziemców przeciwko SARS-CoV-2 odbywają się na zasadach ogólnych z tym zastrzeżeniem, że osoby nieposiadające numeru PESEL w celu zaszczepienia się powinny udać się do lekarza, który wystawi skierowanie na szczepienie na podstawie danych z dokumentu poświadczającego tożsamość cudzoziemca. Dodatkowo Rzecznik został poinformowany, że w przypadku osób znajdujących się w ośrodkach dla cudzoziemców, w celu umożliwienia procesu szczepienia, dany ośrodek ma możliwość skontaktowania się z wybranym punktem szczepień, który przeprowadzi szczepienia osób zamieszkujących dany ośrodek, celem skoordynowania tego procesu.

## **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. Wynagrodzenia pielęgniarek zatrudnionych w domach pomocy społecznej oraz możliwości zatrudniania ratowników medycznych w tych podmiotach**

Od początku trwania pandemii COVID-19 Rzecznik ze szczególną uwagą monitoruje sytuację w domach pomocy społecznej. Mieszkańcy, ze względu na wiek, choroby i niepełnosprawność, należą do grup najbardziej narażonych na zakażenie. Tym samym pracownicy tych placówek podlegają wielkiej presji, aby w obliczu zwiększonego ryzyka utraty własnego zdrowia, wykonując swoje obowiązki w trudnych warunkach pracy, zadbali przede wszystkim o bezpieczeństwo pensjonariuszy. Ostatnie półtora roku uświadomiło nam, jak ważny jest personel, jego poświęcenie i kompetencje w tak kryzysowych i skrajnych sytuacjach, jak stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii. Monitoring zdalny prowadzony w domach pomocy społecznej przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur (KMPT) działającego w Biurze RPO pozwolił zidentyfikować kilka problemów systemowych powodujących trudności w zatrudnianiu w tych placówkach pielęgniarek, położnych oraz ratowników medycznych. Jak wynika z doświadczenia KMPT, wizytującego od wielu lat domy pomocy społecznej, jedną z podstawowych potrzeb mieszkańców tych placówek jest zapewnienie odpowiedniej opieki lekarskiej i pielęgniarstwa. Większość mieszkańców boryka się z różnymi przewlekłymi chorobami somatycznymi, psychicznymi lub innymi wynikającymi z zaawansowanego wieku lub z doznanych wcześniej urazów. Konieczne jest zatem zapewnienie im stałej opieki pielęgniarstwa oraz systematycznych wizyt lekarskich. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 9 ustawy o

zawodach pielęgniarki i położnej umożliwia się zatrudnienie pielęgniarki w domach pomocy społecznej określonych w przepisach o pomocy społecznej, z uwzględnieniem uprawnień zawodowych pielęgniarki określonych w ustawie. Jednakże status pielęgniarki zatrudnionej w domu pomocy społecznej jest inny aniżeli pielęgniarki zatrudnionej w placówkach służby zdrowia. Główną przyczynę stanowi różnicowanie wysokości wynagrodzenia pielęgniarek zatrudnionych w podmiotach leczniczych (finansowane ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia) od wynagrodzenia przysługującego pielęgniarkom zatrudnionym w domach pomocy społecznej. Pielęgniarki zatrudnione w podmiotach leczniczych otrzymują bowiem zdecydowanie wyższe wynagrodzenie aniżeli te, które pracują w domach pomocy społecznej. Z uwagi na fakt, że te ostatnie są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, wynagrodzenie pielęgniarek w nich zatrudnionych pochodzi z budżetu samorządów. Nierówności w wynagradzaniu pielęgniarek zatrudnionych w dps-ach (brak dodatków, podwyżek, ekwiwalentu za pracę w niedzielę i święta etc.) w porównaniu do tych pracujących w służbie zdrowia, skutkują w praktyce olbrzymimi problemami w pozyskiwaniu do pracy w dps-ach osób o tym wykształceniu, jak również częstymi rezygnacjami pielęgniarek z zatrudnienia w placówkach pomocy społecznej na rzecz podmiotów leczniczych. Podobna sytuacja dotyczy położnych zatrudnionych w dps-ach. Dużym wsparciem dla personelu domów pomocy społecznej byłaby również możliwość zatrudnienia ratowników medycznych. Jednakże obowiązująca ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym nie przewiduje wprost możliwości wykonywania zawodu ratownika medycznego w domach pomocy społecznej. Dodatkowo w rozporządzeniu z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – w katalogu stanowisk samorządowych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, centrach

integracji społecznej, jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz centrach usług społecznych – nie wymienia się stanowiska „ratownik medyczny”. Brak ów uniemożliwia zatrudnianie w dps-ach ratowników medycznych. Sytuacja ta zdecydowanie przekłada się na obniżenie standardów w zapewnieniu opieki i pielęgnacji mieszkańców dps-ów. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się<sup>351</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministra Zdrowia z prośbą o odniesienie się do opisanych problemów.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformował<sup>352</sup>, że zdaje sobie sprawę z dużej odpowiedzialności i wielu trudności do pokonania, jakie wiążą się z pracą wszystkich pracowników – nie tylko pielęgniarek, zatrudnionych w domach pomocy społecznej. Dlatego też co roku Ministerstwo wspiera samorządy w realizacji ich zadania własnego, jakim jest prowadzenie domów pomocy społecznej, przekazując im dodatkowe środki finansowe, które mogą zostać przeznaczone m.in. na wynagrodzenia pracowników tych jednostek. W 2020 r., w związku z sytuacją epidemiczną w kraju, rozdysponowano środki rezerw celowych budżetu państwa. Środki te przeznaczone były zwłaszcza na zagwarantowanie właściwej opieki nad mieszkańcami, w szczególności na wynagrodzenia i gratyfikacje dla osób świadczących pracę oraz zapewniających ciągłość realizacji usług w tych placówkach. Wsparcie domów pomocy społecznej na zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 w roku bieżącym przewidziane jest w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2021 r. Minister zapewnił też, że status pracowników medycznych zatrudnionych w domach pomocy społecznej jest przedmiotem wspólnych analiz z Ministerstwem Zdrowia.

---

<sup>351</sup> KMP.575.9.2021 z 21 czerwca 2021 r.

<sup>352</sup> Pismo z 13 lipca 2021 r.



## 2. Brak finansowania telefonu zaufania dla dzieci i młodzieży

Opieka psychiatryczna dzieci i młodzieży od lat jest niedoinwestowana i marginalizowana. Brak odpowiedniego wsparcia dla dzieci będących w sytuacji kryzysu psychicznego przyczynia się do tego, że Polska znajduje się w niechlubnej czołówce państw w zakresie liczby samobójstw wśród dzieci i młodzieży. Równie niepokojący jest trend obniżania się granicy wieku sprawców dokonanych prób samobójczych. Bardzo trudną sytuację w tym obszarze dodatkowo pogorszył stan pandemii COVID-19 i związana z tym izolacja młodych ludzi, nauka zdalna, ograniczenie kontaktów z rówieśnikami, a także obawy o zdrowie swoje i bliskich czy też żałoba po ich stracie. Oprócz prób samobójczych odnotowano również wzrost liczby samookaleczeń, zaburzeń lękowych oraz depresji. Niewątpliwie w tym trudnym okresie dużym wsparciem dla młodych ludzi jest telefon zaufania prowadzony od lat przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę. Przez te wszystkie lata numer telefonu 116 111 został rozpropagowany i upowszechnił się w świadomości młodych ludzi. Obecnie jest on rozpoznawalny i nawet osoba w stanie silnego stresu czy gwałtownego pogorszenia się stanu zdrowia psychicznego, wie, gdzie może szukać pomocy. Dlatego Rzecznik z zaskoczeniem przyjął decyzję Ministra Zdrowia o unieważnieniu konkursu na wybór realizatorów zadania pn. Centra Wsparcia dla dzieci i młodzieży oraz dla osób dorosłych w kryzysie psychicznym w 2021 r., mimo iż Komisja Konkursowa przyznała ofercie Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę prawie maksymalną ocenę. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>353</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o wyjaśnienie okoliczności, które doprowadziły do unieważnienia konkursu oraz o poinformowanie, w jaki sposób resort zamierza wesprzeć osoby w kryzysie choroby psychicznej i depresji.

---

<sup>353</sup> V.7016.81.2021 z 20 września 2021 r.

Minister poinformował<sup>354</sup>, że trwają prace nad zapewnieniem ciągłości udzielanego wsparcia dla dzieci i młodzieży. W chwili obecnej dostępny jest telefon zaufania finansowany przez Ministerstwo Edukacji i Nauki, a także całodobowy dziecięcy telefon zaufania u Rzecznika Praw Dziecka. Oprócz powyższego dzieci i młodzież mają możliwość korzystania ze świadczeń psychologicznych, psychoterapeutycznych i środowiskowych bez skierowania (zarówno w ramach teleporady, jak i w ramach wizyty w poradni). Dzięki wprowadzanej reformie systemu opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży w Polsce budowana jest obecnie sieć ośrodków środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży, nazywane I stopniem referencyjnym. Ośrodki środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży I poziomu funkcjonują we wszystkich województwach. Ponadto zakłada się, że wprowadzenie krajowych programów zapobiegania samobójstwom powoduje spadek ogólnego wskaźnika samobójstw, dlatego też na dalsze lata zaplanowano skoordynowane działania na rzecz zapobiegania zachowaniom samobójczym, m.in. rozwijanie odpowiedzialnej polityki informacyjnej na temat zachowań samobójczych oraz czynników ryzyka i czynników chroniących z nimi związanych, w tym monitorowanie mediów, stosowanie zaleceń specjalistów w opracowywaniu materiałów informacyjnych i innych przekazów o charakterze medialnym.

### 3. Sytuacja w Instytucie Psychiatrii i Neurologii

Rzecznik kolejny raz wskazał, że sytuacja w psychiatrii dzieci i młodzieży od lat jest wyjątkowo dramatyczna – brakuje nie tylko miejsc w szpitalach, ale przede wszystkim lekarzy specjalistów, którzy mogliby udzielać pomocy młodym ludziom. Wyjątkowo już trudną sytuację w tym obszarze pogorszył

---

<sup>354</sup> Pismo z 27 października 2021 r.

dotatkowo stan pandemii, który zwiększył zapotrzebowanie na leczenie psychiatryczne wśród dzieci i młodzieży.

W konsekwencji dostępność do stacjonarnej opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży, która od lat nie była w stanie zaspokoić potrzeb młodych pacjentów, stała się jeszcze bardziej niewystarczająca. Dzieci leżące na dostawkach czy łózkach polowych, a nawet odsyłane do domu w stanie zagrożenia życia to już codzienność w psychiatrii dzieci i młodzieży. W tym kontekście informacje o możliwości likwidacji 28-osobowego oddziału psychiatrii dziecięcej w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, a w praktyce 40-osobowego, bo takie jest średnie obłożenie tego oddziału, Rzecznik przyjął z bardzo dużym zaniepokojeniem. Likwidacja tego oddziału oznaczać bowiem będzie całkowitą zapaść psychiatrii nie tylko w Warszawie, dla której jest to jedyny oddział psychiatrii dziecięcej, ale w całym województwie mazowieckim i podlaskim. Pozostałe działające jeszcze oddziały psychiatryczne nie będą bowiem w stanie udzielić świadczeń medycznych wszystkim potrzebującym pacjentom, gdyż już dziś nie mają takiej możliwości i są na granicy wydolności. Rzecznik z całą mocą podkreślił, że nie można dłużej patrzeć na agonię psychiatrii dzieci i młodzieży, bo zaniedbania w tym obszarze już wkrótce będą dotyczyć całego systemu opieki społecznej. Nielezione dziecko to najczęściej chory dorosły, który nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować w społeczeństwie. W tym stanie rzeczy Rzecznik zwrócił się<sup>355</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie pilnych działań zaradczych na rzecz zapewnienia najmłodszym pacjentom dostępu do świadczeń zdrowotnych z zakresu psychiatrii dzieci i młodzieży.

---

<sup>355</sup> V.7016.86.2021 z 4 października 2021 r.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>356</sup>, że trudna sytuacja w ochronie zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży jest znana Ministerstwu, a poprawa tej sytuacji traktowana jest priorytetowo. W związku z potrzebą pilnych zmian w psychiatrii dziecięcej, resort zdrowia przygotował i wdraża kompleksową reformę systemu ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży w oparciu o nowy model udzielania świadczeń. Jednym z podstawowych założeń reformy jest budowa sieci ośrodków, w których pracowałiby psycholodzy, psychoterapeuci i terapeuci środowiskowi. Jednocześnie Ministerstwo przygotowało i rozpoczęło realizację projektu *Wsparcie procesu wdrażania reformy wprowadzającej nowy model systemu ochrony zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży*. Ponadto przygotowany został program wsparcia psychiatrii dzieci i młodzieży, mający na celu poprawę sytuacji w systemie ochrony zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, szczególnie w kontekście wyzwań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom epidemii SARS-CoV-2.

#### 4. Prawa pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem podczas pandemii COVID-19

Z sygnałów napływających do Biura RPO oraz raportu Fundacji „Rodzić po Ludzku” wynika, że w publicznych szpitalach nie są przestrzegane prawa pacjentek korzystających ze świadczeń zdrowotnych w związku z porodem podczas pandemii COVID-19.

Organizacja opieki zdrowotnej w podmiotach wykonujących działalność leczniczą udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki okołoporodowej została określona w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej. Zgodnie z rozporządzeniem realizacja praw pacjenta w zakresie opieki okołoporodowej polega w szczególności na: respektowaniu

---

<sup>356</sup> Pismo z 4 listopada 2021 r.

prawa do świadomego udziału w podejmowaniu decyzji związanych z ciążą, porodem, położeniem oraz opieką nad noworodkiem, obejmujących zakres podejmowanych działań i stosowanych procedur medycznych. W czasie pandemii COVID-19 wyłoniły się problemy związane z ograniczonym dostępem do świadczeń zdrowotnych dla kobiet w ciąży, do najpoważniejszych z nich należało: proponowanie teleporady zamiast wizyty w przychodni, odwoływanie części wizyt, utrudnienia w zakresie kontaktu z przychodnią lub zapisania się do określonego lekarza, wydłużenie czasu oczekiwania na wizytę czy zawieszenie działania oddziału położniczego. Obawy Rzecznika budzą doświadczenia kobiet rodzących oraz personelu medycznego przedstawione w raporcie, które odbiegały znacząco od przyjętych standardów. W szczególności kobiety rodzące siłami natury przedstawiały, że możliwość towarzyszenia kobiecie podczas porodu została w związku z pandemią znacznie ograniczona, a kobiety rodziły same. W związku z zastąpieniem w znacznej części tradycyjnej formy udzielania świadczeń opieki zdrowotnej teleporadami, kobiety w ciąży wielokrotnie przedstawiały brak możliwości zrealizowania świadczenia, spotkania się z lekarzem lub wykonania zalecanych badań. Problematyczne okazało się również przyjmowanie do porodu pacjentek z podejrzeniem zakażenia lub potwierdzonym zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Wówczas brak był wiedzy co do kierunku postępowania, zarówno ze strony pacjentek, jak i podmiotów leczniczych, czy w takiej sytuacji rodząca powinna zgłosić się do najbliższego szpitala zakaźnego (które nie zawsze były wyposażone w oddziały położniczo-ginekologiczne), czy na oddział w tzw. białym szpitalu. Odrębnym problemem było uzyskanie wsparcia od położnej POZ w trakcie ciąży lub już po urodzeniu dziecka. Zgodnie z dotychczas obowiązującymi przepisami położna POZ powinna odbyć nie mniej niż cztery wizyty patronażowe w miejscu

zamieszkania albo pobytu kobiety. Tymczasem rekomendacje wskazywały, że w celu zminimalizowania ryzyka transmisji infekcji COVID-19, poprzez ograniczanie kontaktów z pacjentkami przebywającymi w domach, należy zastosować możliwość wykonywania i rozliczania wizyt/porad położnej z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych lub innych systemów łączności. Co istotne, mimo iż o braku obowiązku noszenia maski w trakcie porodu zostali przez Ministerstwo Zdrowia poinformowani wszyscy ordynatorzy oddziałów ginekologiczno-położniczych, wciąż wiele z nich wymuszało (i wymusza) na rodzących noszenie maski w każdej z faz porodu. Chociaż postulat brania pod uwagę warunków organizacyjnych jako jednego z elementów wskazujących na konieczność wykonania cesarskiego cięcia nie jest akceptowalny, z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika, iż część szpitali uznawała zakażenie/podejrzenie zakażeniem COVID-19 za jedyny czynnik warunkujący wykonanie cesarskiego cięcia. Zgodnie z pierwszymi zaleceniami Konsultantki Krajowej w dziedzinie neonatologii w przypadku kobiet zakażonych koronawirusem lub w okresie diagnozowania w kierunku COVID-19 zalecana jest izolacja dziecka od matki. W konsekwencji tych zaleceń również matki niezakażone były izolowane od dzieci. Następnie zostały wydane zalecenia, zgodnie z którymi postępowanie z noworodkiem urodzonym przez matkę zakażoną SARS-CoV-2 powinno zależeć przede wszystkim od stanu zdrowia matki i noworodka oraz od decyzji matki. Niemniej z przekazanych Rzecznikowi informacji oraz skarg obywatelskich zostało uwidocznione, że pandemia COVID-19 w większości placówek uniemożliwiła kangurowanie przez ojców lub inne osoby bliskie dzieci urodzonych przez cesarskie cięcie. Pomimo jasnych zaleceń pojawiały się przypadki izolacji dzieci od matek w szpitalu wbrew ich woli, jak i informacje o pozbawianiu matek możliwości wypisania dziecka „na żądanie” do domu, w

którym przebywają osoby objęte kwarantanną lub izolacją. W skrajnych przypadkach nie respektowano również pełnomocnictw do odbioru dziecka przez dalszych krewnych noworodka. Natomiast przegląd rekomendacji związanych z karmieniem piersią ukazuje, że wsparcie karmienia piersią przez matki zakażone SARS-CoV-2 było rozpatrywane przede wszystkim w kontekście ryzyka transmisji infekcji COVID-19, a nie w szerszej perspektywie zdrowia matki i dziecka, w której korzyści z karmienia naturalnego są bezsprzeczne zarówno dla jednostek, jak i dla zdrowia publicznego. Brak stosownych wytycznych spowodował, że w wielu przypadkach dyrektorzy szpitali podejmowali decyzje o całkowitym zakazie odwiedzin i opieki nad hospitalizowanymi dziećmi przez ich rodziców – opiekunów prawnych. Zaznaczył się również problem braku rekomendacji co do opieki pielęgnacyjnej oraz trudności z dostępem do opieki pielęgnacyjnej nad małoletnim pacjentem przebywającym w szpitalu dla jednego z rodziców podczas pandemii COVID-19. Przez cały czas trwania pandemii COVID-19 nie pojawiły się również wytyczne i rekomendacje związane z postępowaniem personelu medycznego w sytuacjach szczególnych, tj. rozpoznania podczas ciąży ciężkiej choroby lub wady dziecka, poronienia, urodzenia dziecka martwego lub chorego. W świetle całokształtu przedstawionych okoliczności natury prawnej i faktycznej, Rzecznik zwrócił się<sup>357</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonych kwestiach dotyczących praw kobiet rodzących, dzieci oraz osób im najbliższych. Minister Zdrowia poinformował<sup>358</sup>, że na bieżąco podejmuje działania, które służą zapewnieniu wszystkim kobietom w okresie okołoporodowym i noworodkom właściwej opieki w tym szczególnie trudnym czasie. W

---

<sup>357</sup> V.7010.207.2021 z 22 grudnia 2021 r.

<sup>358</sup> Pismo z 20 stycznia 2022 r.

aspektach, które wymagały odpowiedzi na potrzeby i wyzwania w czasie epidemii, wydane zostały, wspólnie z konsultantami krajowymi, następujące zalecenia: zalecenia konsultanta krajowego w dziedzinie położnictwa i ginekologii oraz konsultanta krajowego w dziedzinie perinatologii dotyczące porodów rodzinnych, zalecenia dotyczące metody ukończenia ciąży i porodu u pacjentek z rozpoznaniem/podejrzeniem COVID-19, zalecenia dotyczące kangurowania dzieci przez osobę towarzyszącą przy porodzie rozwiązany cięciem cesarskim oraz zalecenia dotyczące sposobu postępowania w związku z aktualną sytuacją epidemiologiczną w przypadku noworodków matek zakażonych lub z podejrzeniem COVID-19. Ministerstwo wskazało, że w związku z otrzymywanymi sygnałami dotyczącymi przyjętego przez personel medyczny sposobu postępowania, często odmiennego niż wskazanego w ww. zaleceniach w obszarze opieki okołoporodowej, ministerstwo ściśle współpracuje z Rzecznikiem Praw Pacjenta, konsultantami krajowymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie działań wspierających ich właściwą realizację.

W odniesieniu do wskazanych przez Rzecznika trudności kobiet w okresie ciąży i porodu w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej, zauważono, że problemy mogły pojawiać się w pierwszym okresie epidemii, gdy świadczeniodawcy byli zobowiązani do dokonania stosownych zmian w organizacji przyjęć, umożliwiających kontynuację udzielania świadczeń za pomocą systemów teleinformatycznych lub innych systemów łączności oraz osobiście w sytuacjach tego wymagających. Jednocześnie za niedopuszczalne uznano pozbawianie pacjentów opieki specjalistycznej. W powyższej sytuacji pacjenci byli informowani o możliwości zgłoszenia danego przypadku do Narodowego Funduszu Zdrowia i Rzecznika Praw Pacjenta. W aspekcie zgłaszanych przez rodziców problemów z korzystaniem ze wsparcia osoby



bliskiej w okresie epidemii zauważono, że organizacja pracy, w tym decyzje co do obwarowań sanitarnych, leżą w kompetencjach zarządzającego daną placówką medyczną. Jednocześnie Ministerstwo Zdrowia podkreśliło, że kierownicy i personel podmiotów leczniczych powinni starać się znaleźć takie rozwiązania, które umożliwią rodzącym wsparcie osoby bliskiej oraz w przypadku porodu rozwiązanego cięciem cesarskim kangurowanie dziecka przez osobę towarzyszącą.

W odniesieniu do opieki nad kobietami w sytuacjach szczególnych w okresie pandemii COVID-19, w związku z otrzymywanymi sygnałami świadczącymi, że pacjentki przeżywają sytuacje szczególne w samotności, Ministerstwo Zdrowia zwróciło się do konsultanta krajowego w dziedzinie położnictwa i ginekologii z prośbą o podjęcie działań informacyjnych za pośrednictwem konsultantów wojewódzkich w dziedzinie położnictwa i ginekologii, które zwrócą uwagę, że kwestie te wymagają szczególnego podejścia zwłaszcza w czasie epidemii i wpłyną na zapewnienie możliwości obecności osoby bliskiej przy pacjentce, zwłaszcza w sytuacjach szczególnych. Ponadto Ministerstwo Zdrowia poinformowało o zaplanowanym spotkaniu z przedstawicielami Fundacji „Rodzić po Ludzku” w celu omówienia zaproponowanych w raporcie możliwych działań i rekomendacji.

#### 5. Zagwarantowanie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej dla kobiet z zespołem stresu pourazowego oraz ofiar gwałtu i przemocy

Rzecznik otrzymywał niepokojące sygnały dotyczące praw kobiet rodzących, które wskazywały, że obowiązujące procedury w dalszym ciągu nie gwarantują wszystkim kobietom rodzącym poszanowania ich praw w podmiotach medycznych.

Z dniem 1 stycznia 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej, określające nowe standardy organizacyjne, które w sposób kompleksowy miały ustalić

organizację opieki sprawowanej nad kobietą w okresie ciąży, porodu, połogu oraz nad noworodkiem. Wdrożenie powyższych standardów miało przyczynić się do zapewniania kobiecie w okresie okołoporodowym podmiotowego traktowania, respektowania jej praw pacjenta, a nade wszystko stawiać ją i jej potrzeby w centrum zainteresowania personelu medycznego. Tymczasem z otrzymywanych przez Rzecznika sygnałów wynika, że podmiotowe podejście do pacjenta ogranicza się wyłącznie do sytuacji uregulowanych w niniejszym rozporządzeniu. Jeżeli natomiast sytuacja pacjentki wykracza poza wspomniany zakres, okazuje się, że nie może ona już liczyć na poszanowanie jej praw. Prawa pacjenta, wrażliwość personelu nagle przestają obowiązywać, a kobieta jest pozostawiona sama sobie. Do Rzecznika z prośbą o interwencję zwróciła się m.in. pacjentka, która była w zaawansowanej ciąży. Jest to osoba po traumatycznych przeżyciach związanych z przemocą seksualną. Doznana w jej przypadku trauma objawia się lękiem przed obcymi mężczyznami, co oznacza, że nie dopuszcza ona możliwości, aby świadczenia medyczne udzielane jej w związku z porodem były przeprowadzane przez personel męski. Natomiast nie ma podmiotu medycznego, który byłby w stanie zagwarantować udzielenie świadczeń medycznych z uwzględnieniem jej indywidualnej sytuacji. Powyższa sytuacja wskazuje, że mimo wdrożenia procedur okołoporodowych, kobiety rodzące, a w szczególności te, których potrzeby nie mieszczą się w standardowych ramach, nadal są traktowane w sposób przedmiotowy, całkowicie bezduszny. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>359</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zainteresowanie się przedstawioną sprawą oraz zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

---

<sup>359</sup> V.7010.164.2021 z 9 grudnia 2021 r.

Minister wyjaśnił<sup>360</sup>, że w odniesieniu do opisanego przez pacjentkę sposobu traktowania przez personel medyczny, w związku z podejrzeniem naruszeń praw pacjentki, przekazał jej korespondencję do rozpatrzenia przez Dyrektora Departamentu Postępowań Wyjaśniających w Biurze Rzecznika Praw Pacjenta. Zaznaczył też, że poszanowanie godności osób korzystających z usług systemu ochrony zdrowia jest obowiązkiem wszystkich lekarzy i innych pracowników opieki zdrowotnej. Pacjent ma prawo do poszanowania intymności i godności, w szczególności w czasie udzielania mu świadczeń zdrowotnych.

---

<sup>360</sup> Pismo z 16 grudnia 2021 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. Przyznanie dodatkowego świadczenia osobom wykonującym zawód niemedyczny w związku z pracą w bezpośrednim kontakcie z tzw. pacjentami covidowymi**

Dnia 4 września 2020 r. Minister Zdrowia wydał polecenie w sprawie dodatkowego świadczenia pieniężnego, przyznanego osobom wykonującym zawód medyczny uczestniczącym w udzielaniu świadczeń zdrowotnych i mającym bezpośredni kontakt z pacjentami z podejrzeniem lub zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

Tymczasem nie tylko pracownicy medyczni, pracujący w szpitalu, są bezpośrednio narażeni na zakażenie wirusem SARS-Cov-2, bowiem pozostały personel szpitala, np. pracownicy ochrony zdrowia, zajmujący się utrzymaniem czystości w placówkach ochrony zdrowia, w szczególności w salach szpitalnych (salowa/salowy) lub sekretarki medyczne pracujące w SOR również pracują w bezpośrednim kontakcie z chorymi. Zawężenie grupy osób, którym został przyznany dodatek jedynie do pracowników medycznych, powoduje, że pozostali pracownicy szpitala, którzy także narażają swoje zdrowie i życie, pracując w bezpośrednim kontakcie z pacjentami covidowymi, czują się dyskryminowani. Rzecznik zwrócił się<sup>361</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podniesionej sprawie.

Minister wyjaśnił<sup>362</sup>, że polecenie Ministra Zdrowia posługuje się pojęciem osoby wykonującej zawód medyczny w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej. Pod tym pojęciem należy

---

<sup>361</sup> V.7014.6.2021 z 11 marca 2021 r.

<sup>362</sup> Pismo z 19 marca 2021 r.

rozumieć: „osobę uprawnioną na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz osobę legitymującą się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub w określonej dziedzinie medycyny”. Jednocześnie poinformował, że propozycje poszerzenia kręgu pracowników ochrony zdrowia uprawnionych do otrzymywania dodatku covidowego są przedmiotem analiz w Ministerstwie Zdrowia.

## 2. Skuteczność kontroli obostrzeń epidemicznych

W związku z obowiązującym na terenie Polski stanem epidemii, zasadniczego znaczenia nabrały wynikające z szeregu przepisów prawa obowiązki określonych w nim podmiotów dbania o życie i zdrowie pracowników, studentów, widzów imprez sportowych itp. Realizacja tych obowiązków obejmuje także ochronę osób przebywających na terenie zakładów pracy, szkół wyższych czy też na terenie obiektów sportowych przed zagrożeniami wynikającymi z rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2.

Z perspektywy obowiązków wynikających z przepisów Kodeksu pracy, Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce czy też ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, nałożonych przez ustawodawcę na pracodawców oraz inne podmioty, należy rozpatrywać istniejące w stanie epidemii zagrożenie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zarówno pracodawcy, jak też rektorzy szkół wyższych oraz organizatorzy imprez masowych, aby móc skutecznie realizować swoje zobowiązania, wynikające z obowiązującego prawa i przeciwdziałać zagrożeniom zakażenia koronawirusem, muszą posiadać ku temu adekwatne narzędzia prawne. Jednym z podstawowych środków, wykorzystujących osiągnięcia nauki, mającym zapewnić w stanie epidemii bezpieczne i higieniczne warunki pracy, jak też zapewnić bezpieczeństwo w szkołach wyższych oraz obiektach

użyteczności publicznej, są szczepienia ochronne przeciwko COVID-19. Jednak zarówno pracodawcy, jak i inne podmioty w ramach przypisanej im przez poszczególne ustawy odpowiedzialności, w celu ustalenia skali istniejącego ryzyka epidemicznego w zakładzie pracy czy też w zarządzanym obiekcie, nie mają prawnej możliwości pozyskania informacji, czy dana osoba podlegała szczepieniom ochronnym. W świetle przepisów RODO realizacja przez pracodawców oraz przez inne podmioty ciążących na nich obowiązków w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy czy też ogólnie rozumianego bezpieczeństwa sanitarnego w stanie epidemii, w kontekście szczepień ochronnych przeciw COVID-19, wymaga zgody osoby, której dotyczą dane o tym szczepieniu bądź też wyraźnego przepisu prawa. Wobec powyższego § 2 ust. 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii jest niezgodny z art. 51 ust. 5 Konstytucji, skoro udostępnienie danych przetwarzanych w unijnych cyfrowych zaświadczeniach COVID w celu weryfikacji statusu zdrowotnego posiadacza zaświadczenia odbywa się nie na podstawie ustawy, lecz rozporządzenia. Przepis ten prowadzi także do niemającego żadnego uzasadnienia zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów (w tym pracodawców) w zakresie dostępu do informacji o zaszczepieniu danej osoby. Część tych podmiotów, poprzez dostęp do danych przetwarzanych w unijnych cyfrowych zaświadczeniach COVID, posiada rzeczywistą możliwość realizacji wynikających z prawa i ciążących na nich obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego. Jednak większość podmiotów w dalszym ciągu ponosi odpowiedzialność za coś, na co nie ma żadnego wpływu, poprzez brak dostępu do kluczowych informacji. Zdaniem Rzecznika opisany stan wymaga uporządkowania i kompleksowego uregulowania na poziomie ustawy. Jak już

bowiem zostało wskazane, materia dotycząca autonomii informacyjnej jednostki stanowi materię ustawową. Rzecznik zwrócił się<sup>363</sup> zatem do Ministra Zdrowia z prośbą o podjęcie działań mających na celu dostosowanie obowiązującego obecnie w tym zakresie stanu prawnego do standardów konstytucyjnych.

W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował<sup>364</sup> RPO, że w Sejmie RP trwają prace nad poselskim projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19 (druk nr 1846).

Projekt tej ustawy zawiera regulacje, których celem jest umożliwienie pracodawcy sprawowania rzeczywistej kontroli nad ryzykiem wystąpienia infekcji wirusa SARS-CoV-2 powodującego chorobę COVID-19 w zakładzie pracy poprzez możliwość weryfikacji statusu zdrowotnego wszystkich pracowników oraz osób pozostających w stosunku cywilnoprawnym z tym pracodawcą zatrudnionych w danym miejscu pracy. Ustawa taka nie została jednak uchwalona.

### 3. Problemy podmiotów udzielających świadczenia zdrowotne wobec pacjentów wymagających domowej wentylacji mechanicznej

Rzecznik otrzymał sygnały od Ogólnopolskiego Związku Świadczeniodawców Wentylacji Mechanicznej zrzeszającego podmioty świadczące w skali kraju usługi pozaszpitalne na rzecz pacjentów z przewlekłą niewydolnością oddechową, wymagających oddechu zastępczego. Zawierały one informacje o problemach, z jakimi mierzą się te podmioty.

Nie wypracowano w szczególności systemowego podejścia do kwalifikacji grupy pacjentów z powikłaniami pocovidowymi, kierowanych przez szpitale

---

<sup>363</sup> VII.7050.1.2021 z 9 grudnia 2021 r.

<sup>364</sup> Pismo z 13 stycznia 2022 r.

do domowej wentylacji. Kolejną podnoszoną kwestią jest nierówne traktowanie przez NFZ pacjentów wymagających długoterminowej opieki domowej w zależności od miejsca zamieszkania i od wieku. Każdy Oddział Wojewódzki NFZ prowadzi bowiem swoją własną politykę rozliczania tego świadczenia. Zróżnicowanie w traktowaniu pacjentów dodatkowo wynika ponadto z wieku pacjenta. Pacjenci do 18. roku życia są objęci gwarantowanym przez NFZ finansowaniem świadczenia, podczas gdy w momencie ukończenia 18 lat część z nich zostaje usunięta z systemu, ponieważ gwarancja finansowania tego samego świadczenia lub kontynuacji świadczenia przestaje obowiązywać. Wprowadzono bowiem bezlimitowe finansowanie świadczeń udzielonych świadczeniobiorcom do ukończenia 18. r.ż. Istnieje więc potrzeba ustalenia sposobu kontynuacji leczenia tych pacjentów po ukończeniu 18. roku życia i rozliczania udzielanych im świadczeń w pełnej wysokości, tj. również po przekroczeniu limitów umownych. Jednocześnie zostały przedstawione postulaty, aby leczenie przewlekłej niewydolności oddechowej z pomocą wentylacji mechanicznej zostały zaliczone do świadczeń nielimitowanych jako procedury ratującej życie bez względu na wiek. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>365</sup> do Ministra Zdrowia i Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z prośbą o zajęcie stanowiska w podnoszonej sprawie.

Prezes NFZ poinformował<sup>366</sup>, że obecnie funkcjonuje 7 produktów rozliczeniowych przeznaczonych dla domowej wentylacji mechanicznej (5 dla dorosłych i 2 dla dzieci), zróżnicowanych względem stosowanej metody wentylacji, podłoża choroby powodującej niewydolność oddechową oraz wymaganego dobowego czasu wentylacji. Pozwala to zapewnić i dostosować

---

<sup>365</sup> V.7012.9.2019 z 15 listopada 2021 r.

<sup>366</sup> Pismo z 13 grudnia 2021 r.



opiekę indywidualnie wg potrzeb zdrowotnych świadczeniobiorcy. Pacjenci z powikłaniami po COVID-19, którzy wymagają wentylacji mechanicznej, mają zapewnioną opiekę w ramach istniejących już świadczeń gwarantowanych. Prawdą jest, że nikt nie zna dokładnej liczby pacjentów, którzy w najbliższym czasie będą potrzebować mechanicznego wspierania oddechu, ponieważ zależy to będzie głównie od rozwoju epidemii, mutacji wirusa oraz wielu innych zmiennych. Niemniej jednak Fundusz jest w stanie w przybliżeniu ocenić liczbę chorych wymagających domowej wentylacji mechanicznej na podstawie dostępnych już narzędzi. Odnosząc się do kwestii bezlimitowego finansowania świadczeń dla osób poniżej 18 r.ż., Prezes wskazał, że odbywa się ono na podstawie przepisów ustawy o Funduszu Medycznym. Rozliczanie świadczeń u osób, które ukończyły 18 r.ż., ze środków Funduszu Medycznego byłoby niezgodne z określonym w ustawie celem przeznaczenia środków. NFZ nie jest uprawniony do dokonywania zmian lub uchylania przepisów ustawy. Minister Zdrowia wyjaśnił z kolei<sup>367</sup>, że dostrzega problem rosnącego zapotrzebowania na świadczenia wentylacji mechanicznej i analizuje różne koncepcje, które mogą przyczynić się do poprawy sytuacji w omawianym obszarze. W dniu 9 lipca 2021 r. zostało przekazane Prezesowi Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji zlecenie na ustalenie taryfy dla świadczeń gwarantowanych z obszaru świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej obejmujących zespoły długoterminowej opieki domowej dla pacjentów wentylowanych mechanicznie. W dniu 30 listopada 2021 r. AOTMiT przekazała do zatwierdzenia projekt opracowanych taryf. Minister Zdrowia zatwierdził przedstawione taryfy oraz projekt obwieszczenia, wydał zgodę na publikację w BIP Agencji. W toku prac analitycznych Agencji uwidoczniła się potrzeba

---

<sup>367</sup> Pismo z 25 stycznia 2022 r.

wprowadzenia zmian warunków udzielania świadczenia długoterminowej domowej wentylacji mechanicznej. Ministerstwo Zdrowia uruchomiło proces analityczny w przedmiotowym obszarze. Obecnie oczekuje na przekazanie materiałów przez konsultanta krajowego w dziedzinie anestezjologii i intensywnej terapii.

#### 4. Dostępność szczepionki na grypę

Rzecznik ponownie zwrócił się o udzielenie informacji o stanowisku Ministra Zdrowia w sprawie trudnej sytuacji związanej z problemami w dostępie do szczepień przeciw grypie w czasie pandemii COVID-19. Obawy, że pacjenci, którzy w szczególności znajdują się w grupie ryzyka zachorowania oraz posiadają inne choroby przewlekłe, np. seniorzy czy dzieci, nie mają możliwości zaszczepienia się z uwagi na braki szczepionek w aptekach, podnoszone są w dalszym ciągu. Niepewność obywateli potęguje fakt, że nie uzyskują informacji, kiedy szczepionka na grypę będzie dostępna. Wobec powyższego Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>368</sup> do Ministra Zdrowia o zajęcie stanowiska, w szczególności o wskazanie, jak Ministerstwo Zdrowia zamierza realnie poprawić dostępność do szczepień przeciwko grypie, zwłaszcza w grupach podwyższonego ryzyka.

W odpowiedzi Minister Zdrowia zauważył<sup>369</sup>, że szczepienie przeciw grypie nie jest szczepieniem obowiązkowym, lecz jedynie zalecanym. W związku z czym Ministerstwo Zdrowia nie składa zamówień, nie dokonuje ich zakupu i nie prowadzi ich produkcji ani dystrybucji. Łańcuch dystrybucyjny produktów leczniczych jest ściśle określony przez Prawo farmaceutyczne – tj. od podmiotu odpowiedzialnego, przez hurtownie farmaceutyczne do aptek. Firmy prognozują wielkość dostaw szczepionki przeciw grypie na nadchodzący

---

<sup>368</sup> V.7018.903.2020 z 7 stycznia 2021 r.

<sup>369</sup> Pismo z 12 stycznia 2021 r.

sezon grypowy na podstawie wskaźnika wyszczepialności oraz popytu na szczepionkę w latach ubiegłych w danym kraju, a dostępność rynkowa szczepionek przeciw grypie uzależniona jest od możliwości produkcyjnych producentów szczepionek.

Pomimo podejmowanych przez Ministerstwo Zdrowia różnych akcji promujących szczepienia na przestrzeni ostatnich dziesięciu sezonów grypowych stan zaszczepienia (a tym samym zapotrzebowania na szczepionkę) przeciw grypie w całej populacji w Polsce utrzymywał się na niskim poziomie (w zakresie 3,26–4,12%). W ubiegłym roku zaszczepiło się ponad 4% społeczeństwa, z czego 300 tys. osób skorzystało ze szczepionek refundowanych. Dodatkowo należy wskazać, że w ubiegłym roku w związku z małym zainteresowaniem szczepionkami przeciw grypie przez pacjentów, firmy farmaceutyczne musiały zutilizować ok. 200 000 szczepionek – co przełożyło się na straty finansowe dla nich. Minister Zdrowia wskazał na działania, które podjął zgodnie z posiadanymi narzędziami, które miały na celu zwiększenie dostaw do Polski szczepionek przeciw grypie. Wydawano zgody na sprowadzenie z zagranicy szczepionek przeciw grypie w trybie tzw. „importu interwencyjnego” wszystkim hurtowniom farmaceutycznym, które spełniły wymogi formalne i zadeklarowały możliwość sprowadzenia tych szczepionek z zagranicy. Dodatkowo Minister Zdrowia zlecił Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych utworzenie dodatkowych rezerw na szczepionki przeciw grypie.

## 5. Zasady dostępu obywateli do szczepień przeciwko COVID-19

Stosownie do art. 46 ust. 4 pkt 7 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi Rada Ministrów może w rozporządzeniu wprowadzić obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych. Oznacza to, że materia rozporządzenia powinna obejmować grupy osób podlegających

ustanowionemu obowiązkowi poddania się szczepieniom. W związku z tym szczepienia muszą być obowiązkowe, aby następnie można było w rozporządzeniu określić grupy osób podlegających tym szczepieniom. Nie ma natomiast upoważnienia ustawowego do tego, aby w rozporządzeniu określać grupy osób podlegających szczepieniom wówczas, gdy szczepienia te, tak jak szczepienia przeciw COVID-19, nie są szczepieniami obowiązkowymi. Dlatego zdaniem Rzecznika wydane przepisy rozporządzenia nie zostały oparte na treści upoważnienia ustawowego, to dotyczy bowiem wyłącznie szczepień, które zostały uznane za obowiązkowe. W konsekwencji przepisy upoważniające nie dają również podstaw do regulowania we wskazanym akcie prawnym kolejności dostępu do szczepień o charakterze dobrowolnym. Realizacja szczepień jest zaś objęta gwarancjami wynikającymi z art. 68 ust. 2 Konstytucji, w świetle których obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Zwalczanie epidemii COVID-19 wymaga niewątpliwie środków specjalnych, ale środki te muszą mieścić się w granicach prawa, w tym w granicach zakreślonych w przepisach Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik przekazał<sup>370</sup> Ministrowi Zdrowia uwagi w celu zapewnienia rzeczywistego, równego dostępu do szczepień finansowanych ze środków publicznych.

W odpowiedzi Minister wyjaśnił<sup>371</sup>, że w rozporządzeniu można ustanowić czasową reglamentację zaopatrzenia w określonego rodzaju artykuły. Z uwagi na konieczność reglamentacji artykułów, jakimi są szczepionki przeciwko SARS-CoV-2 – co wynika z harmonogramu ich dostaw, zdecydowano o wprowadzeniu kolejności szczepień.

---

<sup>370</sup> V.7018.82.2021 z 19 stycznia 2021 r.

<sup>371</sup> Pismo z 22 stycznia 2021 r.

## 6. Dostęp osób w kryzysie bezdomności do szczepień przeciw COVID-19

Sytuacja osób w kryzysie bezdomności i osób bezpośrednio zaangażowanych w ich wspieranie jest przedmiotem szczególnej troski Rzecznika. Od początku pandemii RPO apeluje do władz państwowych, by objęły szczególną pieczę te osoby i by udzieliły wsparcia placówkom dla osób doświadczających bezdomności oraz pomagającym osobom w kryzysie bezdomności. W trudnym czasie pandemii osoby doświadczające bezdomności znajdują się w szczególnej sytuacji. Nie mając miejsca do zamieszkania, są w słabszej kondycji oraz nie mają gdzie się bezpiecznie odizolować, by uniknąć zakażenia koronawirusem. Osoby te borykają się z trudniejszym dostępem do opieki medycznej oraz do rzetelnych informacji na temat pandemii, a także sposobów zapobiegania zakażeniu. Posiadają one także ograniczone możliwości zapisania się na szczepienie przeciw COVID-19, ponieważ formy rejestracji na szczepienie, tj. poprzez telefon na infolinię, rejestrację elektroniczną, sms, kontakt z wybranym punktem szczepień, nie są w pełni dostępne dla tej grupy osób. W sytuacji braku wytycznych dotyczących tej właśnie grupy obywateli, w praktyce system szczepień przeciw COVID-19 do nich nie dociera i nie otrzymują one szczepień. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>372</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o zapewnienie dostępu osób bezdomnych do szczepień.

W odpowiedzi poinformowano<sup>373</sup>, że osoby doświadczające bezdomności stanowią jedną z grup objętych w pierwszej kolejności szczepieniami przeciw COVID-19. Osoby te mogą zgłosić się do dowolnego punktu szczepień przeciw COVID-19 w Polsce celem uzyskania świadczenia. Dla tej grupy osób skierowania na szczepienie przeciw COVID-19 wystawione zostały

---

<sup>372</sup> V.7018.664.2021 z 2 czerwca 2021 r.

<sup>373</sup> Pismo z 17 czerwca 2021 r.

automatycznie. W miejscach, gdzie przebywają osoby w kryzysie bezdomności w formie zorganizowanej (np. schroniska, noclegownie), rolą kierownika takiej jednostki jest nawiązanie współpracy w punkcie szczepień i skoordynowanie szczepienia swoich podopiecznych w punkcie. Narodowy Fundusz Zdrowia płaci zaś za zaszczepienie również osób nieubezpieczonych.

#### 7. Obowiązek szczepień przeciwko COVID-19 kandydatów do służby wojskowej

Omówienie: Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy.

## **Art. 68 ust. 5 – Rozwój kultury fizycznej**

*Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.*

### 1. Dostęp do infrastruktury sportowej w czasie pandemii

Omówienie: Art. 73 – Wolność artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury.

## **Art. 69 – Pomoc na rzecz osób z niepełnosprawnościami**

*Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.*

### **1. Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami dostępu do usług administracji publicznej przy pomocy środków komunikacji elektronicznej**

W związku z trwającą pandemią, w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i w poczuciu odpowiedzialności za zdrowie i bezpieczeństwo interesariuszy oraz pracowników podmiotów publicznych, funkcjonowanie urzędów zostało ograniczone. Kluczowe stało się więc zapewnienie dostępu do usług administracji publicznej przy pomocy środków komunikacji elektronicznej. Wymuszone sytuacją pandemiczną przestawienie się urzędów na obsługę *online* uwypukliło problemy, o których rozwiązanie środowiska osób z niepełnosprawnościami upominały się od dawna.

Jedną z zasad, na jakich opiera się Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, jest dostępność. Państwa-strony konwencji są zobowiązane do podjęcia wszelkich odpowiednich środków w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Profil zaufany miał być nowoczesnym narzędziem dostarczania i uzyskiwania informacji w ramach wszelkich formalności i aktywności każdej osoby. Dodatkowym udogodnieniem jest możliwość złożenia podpisu elektronicznego (podpisu zaufanego), który wobec podmiotów publicznych jest równie skuteczny jak podpis własnoręczny. Niestety, wskazane narzędzie



nadal pozostaje niedostępne dla osób z niepełnosprawnościami, które nie są w stanie opuścić miejsca zamieszkania i nie posiadają rachunku bankowego. W takich przypadkach reprezentujący osoby z niepełnosprawnością napotykają szereg trudności w związku z koniecznością potwierdzenia tożsamości wnioskodawcy i to pomimo posiadania stosownego pełnomocnictwa w formie aktu notarialnego.

Art. 20ca ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne umożliwia wprowadzenie tymczasowego profilu zaufanego ePUAP z trzymiesięcznym okresem ważności. Wraz z upływem tego terminu konieczne jest jednak założenie profilu zaufanego i jego potwierdzenie. W przypadku tymczasowego profilu zaufanego, w celu potwierdzenia tożsamości osoby, istnieje możliwość przeprowadzenia wideoidentyfikacji wnioskodawcy i nie jest wymagana osobista obecność w punkcie potwierdzającym. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu minister właściwy do spraw informatyzacji może wydłużyć okres ważności tymczasowych profili zaufanych, uwzględniając szczególne okoliczności. Jedną ze szczególnych okoliczności, która umożliwiałyby wydłużenie okresu ważności tymczasowych profili zaufanych, bez wątplenia jest trwająca nadal pandemia COVID-19 oraz wprowadzenie rozszerzonych zasad bezpieczeństwa, w tym rekomendacji pracy zdalnej w urzędach w jak najszerszym zakresie. W tej sytuacji przedłużenie ważności wspomnianych profili wydaje się być koniecznością. Z możliwości wideoidentyfikacji na etapie potwierdzenia profilu zaufanego nie można jednak skorzystać w przypadku potwierdzania profilu zaufanego z 3-letnim okresem ważności. Taka konieczność powstaje wraz z upływem terminu ważności tymczasowego profilu zaufanego. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się osoby z ograniczonymi możliwościami swobodnego poruszania się, które nie

posiadają rachunków bankowych. Osobom występującym w ich imieniu odmówiono potwierdzenia tożsamości w punkcie potwierdzającym podczas zakładania profilu zaufanego, pomimo posiadania stosownego pełnomocnictwa notarialnego. W takich przypadkach aktualne regulacje okazują się niewystarczające. Rzecznik zwrócił się<sup>374</sup> do Premiera z prośbą o poinformowanie, czy przeprowadzono analizę w zakresie możliwości wprowadzenia wideoidentyfikacji w celu potwierdzenia profilu zaufanego z 3-letnim okresem ważności. W przypadku odpowiedzi negatywnej, poprosił o wskazanie, czy planowane są działania w celu umożliwienia potwierdzenia profilu zaufanego przez osoby z niepełnosprawnościami.

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował<sup>375</sup>, że zmianie ulegną przepisy ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące tymczasowego profilu zaufanego. Metoda wideoidentyfikacji wykorzystywana dotąd przy potwierdzaniu tymczasowego profilu zaufanego stanie się jedną z kilku równoważnych metod potwierdzania profilu zaufanego, a dotychczasowe tymczasowe profile zaufane staną się z mocy ustawy profilami zaufanymi. Poruszony przez Rzecznika problem zostanie zatem niebawem rozwiązany. Odnosząc się do możliwości uzyskania profilu zaufanego dla osoby z niepełnosprawnością przez jej pełnomocnika notarialnego, Sekretarz Stanu wyjaśnił, że obecnie nie ma takiej możliwości i takiej możliwości się nie przewiduje.

---

<sup>374</sup> XI.815.28.2020 z 15 kwietnia 2021 r.

<sup>375</sup> Pismo z 7 maja 2021 r.

## 2. Problemy osób z niepełnosprawnościami z dostępem do informacji publikowanych na stronach internetowych podmiotów publicznych

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę na sytuację osób z niepełnosprawnościami, które napotykały bariery w dostępie do informacji publikowanych na stronach internetowych podmiotów publicznych.

Wskazana problematyka została uregulowana w ustawie o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych wdrażającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r., której celem jest, aby organy sektora publicznego podjęły środki niezbędne do zwiększenia dostępności swoich stron internetowych i aplikacji mobilnych poprzez uczynienie ich bardziej funkcjonalnymi, zrozumiałymi i rzetelnymi.

Do 23 września 2020 r. podmioty publiczne były zobowiązane do dostosowania się do wymogów określonych ustawą o dostępności cyfrowej. Tymczasem obywatele wskazywali na brak dostępności treści audiowizualnych zamieszczanych na stronach internetowych najważniejszych instytucji władzy publicznej. Co do zasady komunikaty pojawiające się na tych stronach zaopatrzone są w jedno z dwóch możliwych udogodnień, tj. napisy bądź tłumacza polskiego języka migowego. Jedynie łączne zamieszczenie obu udogodnień pozwala zapewnić dostępność prezentowanych materiałów wszystkim zainteresowanym. RPO otrzymywał również skargi dotyczące braku dostępności stron internetowych dla osób z niepełnosprawnością wzroku. Osoby niewidome zwracają uwagę, że wizyty w urzędach stanowią dla nich barierę w życiu codziennym. Strony internetowe podmiotów publicznych powinny odpowiadać potrzebom wszystkich zainteresowanych, w tym osób z różnymi niepełnosprawnościami. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił

się<sup>376</sup> do Premiera z prośbą o udzielenie informacji o wynikach przeprowadzonego monitorowania zapewnienia dostępności cyfrowej stron internetowych podmiotów publicznych, w tym o wyjaśnienie, jakie trudności zostały w trakcie monitoringu zidentyfikowane oraz czy wskazane podmioty podjęły działania niezbędne do likwidacji wykrytych barier w zakresie dostępności cyfrowej.

W odpowiedzi poinformowano<sup>377</sup> Rzecznika, że zgodnie z art. 23 ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych został przeprowadzony automatyczny monitoring dostępności cyfrowej stron internetowych podmiotów publicznych wyselekcjonowanych, zgodnie z metodyką monitorowania określoną w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1524 z dnia 11 października 2018 r. W trakcie monitorowania zidentyfikowano błędy obejmujące praktycznie wszystkie wymagania określone w załączniku do ustawy. Znaczna liczba stron internetowych podmiotów publicznych nie jest zgodna z wymaganiami dostępności cyfrowej określonymi w przepisach prawa. Zapewniono Rzecznika, że podejmowane są działania mające na celu wyeliminowanie tych błędów. Osoby odpowiedzialne za dostępność cyfrową w urzędach są na bieżąco informowane o występujących błędach, a także o sposobie ich eliminacji.

W związku z konsultacjami publicznymi projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, Rzecznik dokonał oceny tego projektu. Na uznanie zasługuje zmiana dotycząca zamieszczania udogodnień do publikacji zarejestrowanych wcześniej multimediiów nadawanych na żywo. Zgodnie z motywem 27 wdrażanej ustawą dyrektywy, media zmienne w czasie nadawania na żywo,

---

<sup>376</sup> XI.815.55.2020 z 2 marca 2021 r.

<sup>377</sup> Pismo z 11 marca 2021 r.

które są przechowywane w Internecie lub ponownie publikowane po transmisji na żywo, powinny bez zbędnej zwłoki od daty pierwszej transmisji lub ponownej publikacji zostać zaopatrzone w niezbędne udogodnienia. Termin ten zasadniczo nie powinien przekraczać 14 dni roboczych od momentu zakończenia nadawania. Niemniej przedstawione rozwiązania nadal wymagają uzupełnienia o kilka zasadniczych kwestii. Zgodnie z treścią motywu 46 wdrażanej dyrektywy, należy ustanowić mechanizm informacji zwrotnej umożliwiający każdej osobie poinformowanie zainteresowanych organów sektora publicznego o wszelkich przypadkach niezgodności przedmiotowych stron internetowych lub aplikacji mobilnych z wymogami dostępności, określonymi w dyrektywie, oraz zwrócić się o informacje, które nie są przedstawione w formacie dostępnym. Odnosząc się do proponowanej zmiany dotyczącej wskazania języka, w jakim ma być sporządzana deklaracja dostępności, RPO zauważył, że takie sformułowanie może całkowicie wykluczyć osoby głuche porozumiewające się w polskim języku migowym. Istnieje ryzyko, że podmioty publiczne będą zamieszczać deklaracje i informacje o podmiocie wyłącznie w języku polskim, przez co osoby głuche i słabosłyszące, porozumiewające się w polskim języku migowym, zostaną całkowicie wykluczone z dostępu do informacji. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>378</sup> do Premiera z prośbą o analizę przedstawionych uwag oraz uwzględnienie propozycji w dalszych pracach. Rzecznik oczekuje na odpowiedź.

### 3. Formularz o wsparcie tłumacza języka migowego dla osoby głuchej

Do Biura RPO docierały skargi od osób głuchych dotyczące trudności z kierowaniem wniosków o zapewnienie dostępności, związanych ze stosowaniem ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi

---

<sup>378</sup> XI.815.55.2020 z 29 listopada 2021 r.

potrzebami<sup>379</sup> (dalej jako: ustawa). Ustawa ta stanowi istotny krok w kierunku wdrożenia postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, jednak w toku jej dotychczasowego stosowania ujawniły się pewne wyzwania, które mogą ograniczać jej pozytywne skutki.

W art. 6 ustawy określono minimalne wymagania odnośnie do dostępności. Jednym z nich jest zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej we wniosku tej osoby. Osoby głuche wskazują, że na gruncie art. 6 ust. 3 lit. d ustawy podmioty publiczne przygotowały zróżnicowane wzory takiego wniosku. Stosowane formularze są przy tym niekiedy skomplikowane, co utrudnia samodzielne wypełnianie ich przez osoby głuche. Skarżący podkreślali też, że spora grupa osób głuchych zna słabo lub bardzo słabo język polski, co nie powinno jednak dyskryminować ich w korzystaniu z usług publicznych, a zwłaszcza utrudniać ubiegania się o przewidziane dla nich udogodnienia. W tym kontekście Rzecznik zwrócił uwagę, że z dniem 6 września 2021 r., na podstawie art. 30 ustawy, będzie można złożyć wniosek o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Przed wejściem w życie tej regulacji warto rozważyć, jakie będą jej skutki, przede wszystkim czy obecnie występujące problemy zostaną rozwiązane, czy mogą jednak się nasilić. Zdaniem Rzecznika identyfikowane aktualnie trudności będą tożsame po wejściu w życie art. 30 ustawy, a zatem wskazane jest uprzednie przeanalizowanie możliwych rozwiązań jako środków zaradczych. Wydaje się zatem, że istnieje potrzeba wypracowania wzoru wniosku, który pozwoliłby każdemu zainteresowanemu na wypełnianie według własnego uznania i – o ile to możliwe – samodzielnie. Dlatego też formularz powinien odpowiadać potrzebom osób z różnymi

---

<sup>379</sup> Ustawa z 19 lipca 2021 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1062).

niepełnosprawnościami i nie może ograniczać się do formy pisemnej. Niezbędne jest więc też przygotowanie form alternatywnych odpowiadających różnym potrzebom wnioskodawców. Takim działaniem byłoby np. opracowanie w formie elektronicznej wniosku, który można byłoby wypełnić z pomocą wideo tłumacza PJM bądź przy pomocy czytnika ekranu przez osoby niewidome. W przekonaniu Rzecznika rekomendowane rozwiązanie służy skutecznej ochronie praw osób z niepełnosprawnościami poprzez zapewnienie tej grupie osób szerszego dostępu do podmiotów publicznych, a tym samym w pełni realizuje cel ustawy. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>380</sup> do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z prośbą o rozważenie przedstawionego zagadnienia oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku.

Minister wyjaśnił<sup>381</sup>, że kwestia wniosku, o którym mowa w art. 6 ust. 3 lit. d ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, była analizowana w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) jeszcze na etapie prac nad projektem ustawy. Zgodnie z założeniem jego celem było największe uproszczenie i odformalizowanie formy składania takiego wniosku, aby każdy, kto tego potrzebuje, mógł skorzystać z wygodnej formy komunikacji z podmiotem publicznym. Dlatego ani w ustawie, ani w działaniach pozalegisłacyjnych resort nie zaproponował wzoru wniosku – zakładając, że może on przyjąć różną formę – adekwatnie do potrzeb osób go składających (np. wniosek złożony w formie nagrania w PJM). Aby wniosek taki mógł być w praktyce zrealizowany, konieczne jest jedynie podanie w nim danych kontaktowych do wnioskującego i treści wniosku, wskazującej na formę komunikacji, o jaką dana osoba wnosi. Próba narzucenia jednolitej

---

<sup>380</sup> XI.815.1.2021 z 7 lutego 2021 r.

<sup>381</sup> Pismo z 17 marca 2021 r.

formy przedmiotowego wniosku byłaby zatem sprzeczna z ideą, jaka towarzyszyła utworzeniu tego przepisu. Należy więc uznać sygnalizowane w piśmie Rzecznika praktyki związane z formalizowaniem procedury zgłaszania potrzeby komunikacji z podmiotem w sposób dogodny dla osoby ze szczególnymi potrzebami za wynik indywidualnych decyzji danego podmiotu publicznego. Niemniej jednak, wychodząc naprzeciw przedstawionym w piśmie sytuacjom, MFiPR w trosce o zapewnienie zgodnej z intencją ustawodawcy metody postępowania przez podmioty publiczne opracuje szczegółowe wyjaśnienia w tym zakresie i opublikuje je na stronie Programu Dostępność Plus.

#### 4. Dodanie polskiego języka migowego do listy języków uwzględnionych w Narodowym Spisie Powszechnym

Rzecznik otrzymał zapytanie w sprawie możliwości wskazania w ankietach Narodowego Spisu Powszechnego w 2021, Polskiego Języka Migowego (PJM) jako języka używanego w kontaktach domowych. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla środowiska osób głuchych, ponieważ obecnie brakuje w pełni wiarygodnych statystyk szacujących, ile osób faktycznie posługuje się tym językiem, co z kolei utrudnia działania na ich rzecz. Stworzenie możliwości wskazania PJM w badaniu umożliwiłoby zatem zgromadzenie danych pomocnych w zagwarantowaniu realizacji potrzeb tej grupy obywateli. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych bezpośrednio odnosi się do realizacji praw osób głuchych. Znajduje się w niej zapis dotyczący m.in. uznania ich szczególnej tożsamości kulturowej i językowej, w tym języków migowych i kultury osób niesłyszących. Jest też mowa o obowiązkach państwa w zakresie podjęcia działań mających na celu akceptowanie i ułatwianie korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami w sprawach urzędowych z języków migowych oraz zastosowania wszelkich innych dostępnych środków, sposobów i form komunikowania się według ich wyboru, a także uznania i



popierania korzystania z języków migowych. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>382</sup> do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z prośbą o wyjaśnienie, czy polski język migowy znajduje się na liście języków, którymi posługują się osoby w kontaktach domowych, uwzględnionych do wskazania w ramach Narodowego Spisu Powszechnego 2021.

Prezes poinformował<sup>383</sup>, że PJM został wprowadzony do słownika języków zastosowanych w aplikacji spisowej. W związku z powyższym respondenci, którzy będą chcieli zadeklarować PJM jako język używany w domu, w pytaniu „Jakim językiem(ami) zazwyczaj posługuje się Pan(i) w domu?” po zaznaczeniu odpowiedzi „polskim i innym(i) niż polski (podać jakim/i)” lub „wyłącznie innym(i) niż polski (podać jakim/i)” będą mieli możliwość wyboru pozycji „polski język migowy”. Innym sposobem będzie możliwość, po wybraniu ze słownika języków pozycji „inny (wpisać poniżej)”, wprowadzenia wybranego języka w polu tekstowym. Osoby z uszkodzeniem słuchu, głuche lub słabosłyszące oraz osoby mieszkające z nimi będą miały możliwość wskazania lub wpisania PJM w formularzu spisowym, co finalnie pozwoli oszacować, ilu obywateli komunikuje się w tym języku.

## 5. Potrzeba przeprowadzenia w Polsce procesu deinstytucjonalizacji systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami i osób starszych

Proces deinstytucjonalizacji systemu wsparcia od lat pozostaje jednym z kluczowych postulatów Rzecznika w obszarze praw osób z niepełnosprawnościami. Również Komitet ONZ wskazał na pilną potrzebę wypracowania i przyjęcia konkretnego planu działania na rzecz deinstytucjonalizacji wraz ze wskazaniem ram czasowych. Pandemia COVID-19 dodatkowo uwypukliła szereg negatywnych konsekwencji prowadzenia

---

<sup>382</sup> XI.520.1.2021 z 10 marca 2021 r.

<sup>383</sup> Pismo z 22 marca 2021 r.

masowej, instytucjonalnej opieki nad osobami starszymi oraz osobami z niepełnosprawnościami. Rzecznik z uwagą zapoznał się z przedstawionym przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej projektem „Strategii rozwoju usług społecznych – etap pierwszy, okres programowania: 2021–2040”. Niezależne życie wymaga dostępnych, ukierunkowanych na człowieka i przystępnych cenowo, opartych na społeczności i rodzinie usług obejmujących pomoc osobistą, opiekę medyczną i interwencje pracowników socjalnych, ułatwiając codzienne życie i dając wybór osobom z niepełnosprawnościami i ich rodzinom. Celem jest stworzenie takiego systemu wsparcia, który umożliwi osobom z niepełnosprawnościami rzeczywiste dokonywanie indywidualnych wyborów, na równi z innymi osobami. W ocenie Rzecznika Strategia Deinstytucjonalizacji powinna uwzględniać rekomendacje Komitetu ONZ do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami, a także przyjęte już przez rząd dokumenty programowe, zwłaszcza Strategię na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021–2034 i pozostawać z nimi komplementarna i spójna. Rzecznik szczegółowo odniósł się do następujących kwestii: udziału osób z niepełnosprawnościami w projektowaniu i konsultowaniu Strategii, języka stosowanego w dokumencie, braku dokładnego i czytelnego harmonogramu działań, pojęcia deinstytucjonalizacji usług wsparcia, funkcjonowania placówek całodobowych, źródeł finansowania działań, a także usług asystenckich, i zwrócił się<sup>384</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o analizę przedstawionych uwag oraz uwzględnienie propozycji w dalszych pracach nad strategią.

---

<sup>384</sup> XI.503.4.2016 z 4 maja, 16 lipca i 2 listopada 2021 r.

Minister wyjaśnił<sup>385</sup>, że proces deinstytucjonalizacji usług społecznych jest procesem wielopłaszczyznowym i długoletnim i powinien być wdrażany z zachowaniem podstawowego założenia, że ma on służyć poprawie dobrostanu osób i rodzin. Jego opracowanie i wdrożenie, tj. wyznaczenie obszarów, kierunków i działań oraz sposobu realizacji, wymaga zaangażowania wszystkich stron – administracji centralnej oraz samorządowej – z poziomu regionalnego, powiatowego i gminnego, jak również organizacji obywatelskich działających w obszarach objętych procesem deinstytucjonalizacji. Taki tryb pracy został przyjęty przy opracowywaniu dokumentu pn. „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna na lata 2021–2035”. Uwzględniając treść opracowywanego dokumentu, jak również biorąc pod uwagę wymogi dla danego rodzaju dokumentu strategicznego (tj. polityki publicznej) oraz komplementarność z innymi już obowiązującymi i opracowywanymi dokumentami, przygotowano w ramach MRiPS projekt Strategii rozwoju usług społecznych i poddano otwartym prekonsultacjom, w celu wypracowania jak najlepszych rozwiązań uwzględniających głos całego grona interesariuszy deinstytucjonalizacji. W aktualnym projekcie uwzględniono też uwagi i sugestie zgłoszone przez Rzecznika, a dotyczące m.in. języka włączającego i zachowującego perspektywę równości, okresu programowania, jaki obejmuje Strategia, oraz zapisów odnoszących się do finansowania działań.

## 6. Konieczność zapewnienia możliwości pełnego udziału w wyborach osobom z niepełnosprawnością

Dostosowywanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców, a w szczególności wyborców z niepełnosprawnościami stanowi istotną gwarancję konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. Z zasady

---

<sup>385</sup> Pismo z 12 października 2021 r.

tej wynika m.in. obowiązek podjęcia przez państwo działań mających na celu usunięcie barier technicznych i organizacyjnych uniemożliwiających wyborcom udział w głosowaniu.

Rzecznik z uwagą przyjął ustalenia i wnioski sformułowane po zbadaniu przez Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (KPON/*Committee on the Rights of Persons with Disabilities* – CRPD, dalej jako: Komitet) stosowania przez Polskę Konwencji w odniesieniu do realizacji praw wyborczych. Jedną z istotnych rekomendacji Komitetu wprost wskazuje na konieczność zapewnienia dostępności wszystkich lokali wyborczych i procedur głosowania dla osób niepełnosprawnych. W celu pełnej realizacji gwarancji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów, zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a także rekomendacji Komitetu, w ocenie Rzecznika konieczne jest ustawowe zwiększenie odsetka lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami w każdej gminie. Mając powyższe na względzie, Rzecznik zwrócił się<sup>386</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o informację o planowanych działaniach związanych z zapewnieniem możliwości pełnego udziału czynnego i biernego w wyborach i referendach osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Pełnomocnik poinformował<sup>387</sup>, że podjęto działania związane z wdrażaniem Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021–2030, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r., w tym działania I.2.1 „Zapewnienie możliwości pełnego udziału czynnego i biernego w wyborach i referendach osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności” w ramach obszaru priorytetowego „Niezależne życie”. Koordynatorem tego działania jest

---

<sup>386</sup> VII.602.44.2018 z 13 maja 2021 r.

<sup>387</sup> Pismo z 17 czerwca 2021 r.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a podmiotami współpracującymi są Ministerstwo Sprawiedliwości, Państwowa Komisja Wyborcza, samorządy gminne oraz organizacje samorządowe. W dniu 11 czerwca tego roku Pełnomocnik zwrócił się do koordynatorów poszczególnych działań z prośbą o wypełnienie planów realizacji działań wynikających ze Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030, które pozwolą na określenie szczegółowych przedsięwzięć koniecznych do realizacji poszczególnych działań. Niezależnie od powyższego, aktualnie w Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych trwają prace nad opracowaniem listy z projektami zmian ustawowych zmierzających do wdrożenia ogłoszonej Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021–2030.

## 7. Ograniczenia w dostępie do transportu miejskiego dla osób poruszających się na wózkach elektrycznych

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące trudności, a nawet braku możliwości korzystania przez osoby poruszające się na wózkach ze środków transportu zbiorowego. Wnioskodawcy zwracali uwagę na nieprawidłowości związane z oznaczeniem pojazdów dostosowanych do potrzeb osób poruszających się na wózkach, niesprawne rampy, jak i liczne odmowy kierowców komunikacji miejskiej wjazdu do pojazdów wózkami elektrycznymi. Jak wskazywali skarżący, opisane trudności dotyczyły komunikacji publicznej, jak i przewoźników prywatnych.

Kwestia przewozu wózków o napędzie elektrycznym, stanowiących autonomiczne, samodzielnie poruszające się pojazdy, nie jest uregulowana precyzyjnie w przepisach przewozowych. Z uwagi na brak odpowiednich regulacji na poziomie krajowym, w wielu przypadkach rady gminy podejmowały uchwały, na podstawie art. 15 ust. 5 Prawa przewozowego, w których określano parametry wózków i innych urządzeń ułatwiających

samodzielne poruszanie się. Podejmowane uchwały doprowadziły do istotnych różnic zasad obowiązujących na terenie kraju, co znacznie utrudnia swobodne poruszanie się osobom z niepełnosprawnością ruchową. W konsekwencji w każdym przypadku osoba poruszająca się na wózku jest zmuszona przeanalizować możliwość dojazdu do wybranego miejsca oraz wykazać się znajomością poszczególnych regulacji. Wybór odpowiedniego sprzętu umożliwiającego poruszanie się jest uzależniony od potrzeb osoby z niepełnosprawnością. Uniemożliwienie korzystania z wózków o napędzie elektrycznym bądź nieznacznie przekraczających wymiary przyjęte w uchwałach rady gminy, w sytuacji, w której stopień niepełnosprawności uzasadnia wybór takiego właśnie urządzenia, prowadzi do wykluczenia transportowego i może stanowić niedozwoloną konstytucyjnie dyskryminację ze względu na niepełnosprawność. Argumentacja, jakoby osoby poruszające się przy pomocy wózków elektrycznych bądź wózków o innych niż określone w uchwale gminnej parametry, miały stwarzać zagrożenie w transporcie, nie zasługuje na aprobatę. Brakuje regulacji, jak należy rozumieć pojęcie wózka osoby z niepełnosprawnością narządu ruchu (inwalidzkiego), a przez to wielokrotnie osoby poruszające się na urządzeniu ponadwymiarowym nie mogą swobodnie korzystać z transportu publicznego, jak i prywatnego. Sformułowanie jednolitych zasad przewozu umożliwiłoby osobom z niepełnosprawnością ruchu mobilność osobistą i największą samodzielność w tym zakresie. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>388</sup> do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

---

<sup>388</sup> XI.815.34.2018 z 15 czerwca 2021 r.

Pełnomocnik zapewnił<sup>389</sup>, że temat dostępności środków transportu i infrastruktury transportowej oraz mobilności i dostępności infrastruktury jest aktywnie podejmowany. W ramach podejmowanych działań wskazał przyjętą w ostatnim czasie Strategię na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021 – 2030 oraz na pracę międzyresortowego Zespołu ds. wykonywania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w ramach którego w ostatnim czasie podejmowane były tematy dostępności infrastrukturalnej, a także transportu i mobilności osób z niepełnosprawnościami. Odnosząc się do kwestii przedstawionych przez RPO problemów osób poruszających się na wózkach w korzystaniu ze środków transportu zbiorowego, Pełnomocnik wskazał, że ma świadomość istniejącego problemu. Analizowane były m.in. propozycje zmian w regulaminie spółki PKP Intercity S.A. Jego Biuro odniosło się bardzo krytycznie, m.in. do propozycji wprowadzenia zapisów informujących, aby osoby z niepełnosprawnością i o ograniczonej możliwości poruszania się sprawdziły przed planowaną podróżą, czy stacja i peron, z których zamierzają skorzystać podczas swojej podróży, są dostosowane do ich potrzeb i umożliwią im bezpieczne skorzystanie z pociągu.

#### 8. Wielotorowość orzecznictwa do celów rentowych i pozarentowych

W Polsce funkcjonuje aż sześć systemów orzekania o niepełnosprawności, w tym cztery systemy ustalają uprawnienia do świadczeń rentowych (w ramach ZUS, KRUS, MSWiA i MON), piąty – o stopniu niepełnosprawności oraz szósty – w zakresie potrzeb kształcenia specjalnego. Osoby zwracające się do Rzecznika skarżyły się na konieczność poddawania się badaniom przez różne zespoły orzecznicze, które w trakcie procesu orzekania brały pod uwagę różne aspekty stanu zdrowia. Dla osób chorych wiąże się to z dużymi utrudnieniami,

---

<sup>389</sup> Pismo z 22 lipca 2021 r.

zwłaszcza w okresie pandemii. Dotyczy to także pozyskiwania i kompletowania dokumentacji medycznej z przebiegu leczenia. Przepisy są sprzeczne, dezorientują osoby z niepełnosprawnościami i utrudniają im korzystanie ze swoich praw.

Zarządzeniem nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2017 r. powołany został Międzyresortowy Zespół do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy. Do zadań Zespołu należało m.in. dokonanie analizy funkcjonowania systemu orzekania o niepełnosprawności i niezdolności do pracy w kontekście ich spójności i konieczności koordynacji działań lub możliwości ich zintegrowania, opracowanie projektu założeń do ustawy o orzekaniu o niepełnosprawności i niezdolności do pracy, opracowanie projektu ustawy o orzekaniu o niepełnosprawności i niezdolności do pracy po przyjęciu założeń przez Zespół. Kwestie dotyczące reformy orzecznictwa zostały zawarte w Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030. Celem Strategii jest m.in. stworzenie kompleksowego i zintegrowanego systemu orzekania o niepełnosprawności, zgodnego z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Koncepcja ta zakłada zasadniczą przebudowę dotychczasowego systemu, w tym również poprzez konsolidację dotychczas funkcjonujących systemów orzecznictwa dla celów rentowych, pozarentowych i edukacyjnych oraz wprowadzenie nowej niezależnej instytucji orzeczniczej – Krajowego Centrum Orzecznictwa. W związku z prognozami demograficznymi dla Polski i związaną z nimi koniecznością wprowadzenia rozwiązań systemowych w zakresie opieki długoterminowej, problem ujednoczenia i uproszczenia zasad orzekania – jako kluczowy element tego systemu – został przedstawiony w trakcie zorganizowanej w dniu 10 grudnia 2020 r. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych debaty poświęconej opiece długoterminowej



i niesamodzielności jako nowemu ryzyku socjalnemu. Podczas debaty przewodnicząca Międzyresortowego Zespołu do Spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do pracy poinformowała o zakończeniu prac Zespołu i przygotowaniu projektu ustawy wraz z projektami rozporządzeń i formularzy. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>390</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie informacji o aktualnym stanie prac nad reformą systemu orzecznictwa oraz przewidywanym terminie jej zakończenia.

W odpowiedzi Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych poinformował<sup>391</sup>, że prowadzone są prace analityczno-legislacyjne nad koncepcją utworzenia jednolitego systemu orzecznictwa o niepełnosprawności. Budowa nowego systemu zakłada przeprowadzenie konsolidacji dotychczas funkcjonujących systemów orzecznictwa dla celów rentowych, pozarentowych i edukacyjnych, w taki sposób, aby orzekanie o niepełnosprawności miało charakter kompleksowy i w pełni zintegrowany, zgodny z postanowieniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, która umieszcza kwestię niepełnosprawności w kręgu praw człowieka i rozwoju współczesnego społeczeństwa.

## 9. Potrzeba ustawowego uregulowania asystencji osobistej

W świetle Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w celu realizacji prawa do niezależnego życia, państwa-strony zobowiązane są do podjęcia skutecznych, odpowiednich działań, aby ułatwić pełne korzystanie z tego prawa oraz pełną integrację osób z niepełnosprawnościami i ich udział w społeczeństwie. Jednym z podstawowych w tym zakresie instrumentów jest

---

<sup>390</sup> III.7060.1037.2015 z 30 sierpnia 2021 r.

<sup>391</sup> Pismo z 22 września 2021 r.

dostępność usług asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością, o którym mowa w przepisie art. 19 lit b) Konwencji.

Pomimo tego, że Konwencja obowiązuje w Polsce od 2012 r., wciąż w niewystarczającym stopniu uznana została jej wiodąca rola w realizacji obowiązków władzy publicznej w zakresie kształtowania systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Już w 2018 r. Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (dalej: Komitet ONZ) – po zapoznaniu się z informacjami na temat aktualnej sytuacji w Polsce, w ramach pierwszego przeglądu stanu wdrażania postanowień Konwencji – wyrażał zaniepokojenie, że usługi asystenta oparte są jedynie na działaniach projektowych i nie mają charakteru systemowego. W swoich Uwagach końcowych Komitet ONZ podkreślił potrzebę przyjęcia ram prawnych i przydzielenia odpowiednich środków finansowych na zapewnienie usług asystenckich, w ramach zindywidualizowanych i włączających mechanizmów wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Asystencja opiera się na indywidualnej ocenie potrzeb i okoliczności życiowych. Indywidualne dostosowanie usług nie może skutkować ograniczeniem przyznawanych środków lub wyższymi opłatami za oferowaną usługę. Podejmowana decyzja przez osobę z niepełnosprawnością powinna obejmować określenie usługi i decydowanie przez kogo, jak, kiedy, gdzie i w jaki sposób usługa ta jest świadczona, a także udzielanie wskazówek usługodawcom i kierowania nimi. Mając na względzie ww. zalecenia, za istotny krok naprzód należy uznać przyjęcie Strategii na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2021–2030. Jest to pierwszy dokument programujący działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami z uwzględnieniem konwencyjnego modelu praw człowieka. W ramach Strategii uznano, że asystencja osobista wymaga systemowego uregulowania na poziomie ustawowym oraz zapewnienia jej powszechności i stałości dla osób z różnymi

niepełnosprawnościami. Część postulowanych aktualnie rozwiązań w zakresie systemowych usług asystenckich znalazła się już wśród sformułowanych przez Rzecznika wniosków i rekomendacji. Za podstawę należy uznać zapewnienie usług asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością finansowanego ze środków publicznych. Asystent osobisty nie powinien być przy tym formą pomocy o charakterze socjalnym, ale elementem polityki wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami. Środki finansowe na pomoc osobistą muszą być przyznawane na podstawie określonych kryteriów i być indywidualnie kontrolowane przez osobę z niepełnosprawnością zgodnie z jej preferencjami. Ważne jest, aby korzystanie z jakiegokolwiek wsparcia było uznawane za część wydatków związanych z niepełnosprawnością, ponieważ takie usługi wspierające ułatwiają niezależne życie w społeczeństwie. Rzecznik wskazał, że podczas projektowania, uchwalania i wdrażania przepisów prawa, polityk czy programów odnoszących się do nowego systemu wsparcia, organy i instytucje publiczne powinny ściśle konsultować się i aktywnie współpracować z różnymi grupami osób z niepełnosprawnościami poprzez reprezentujące je organizacje. Rzecznik zapewnił, że podziela w pełni przekonanie o konieczności wprowadzenia regulacji systemowych dotyczących usług asystenckich. Wyraził nadzieję, że prowadzone prace pozwolą na wypracowanie rozwiązań ustawowych spójnych z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>392</sup> do Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP z prośbą o analizę przedstawionych uwag i ich uwzględnienie w dalszych pracach. Rzecznik będzie monitorował podejmowane w tym zakresie inicjatywy legislacyjne.

---

<sup>392</sup> XI.503.4.2016 z 13 grudnia 2021 r.

## 10. Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie

Rzecznik obserwował prace nad rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Idea uniwersalnego projektowania, rozumiana jako tworzenie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania stanowi warunek wstępny zapewnienia dostępności. Dostępność przestrzeni publicznej, produktów, usług i środowiska jest niezbędna dla zapewnienia możliwości prowadzenia przez osoby z niepełnosprawnościami niezależnego życia. Również promowanie uniwersalnego projektowania przy tworzeniu norm i wytycznych jest obowiązkiem państwa. Ścisłe wdrażanie projektowania uniwersalnego w odniesieniu do wszystkich nowych dóbr, produktów, urządzeń, technologii i usług powinno zapewnić pełny, równy i nieograniczony dostęp dla wszystkich potencjalnych odbiorców, w tym osób z niepełnosprawnościami, przy uwzględnieniu w pełnym zakresie przyrodzonej godności i różnorodności tych osób. Zgodnie z art. 7 ust. 2 Prawa budowlanego, warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie są określane w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Zmieniając przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 Prawa budowlanego, poszerzono zakres ww. upoważnienia o działania na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (dalej jako: „ustawa o dostępności”). Przy tworzeniu nowych norm należy zatem mieć na względzie konwencyjną zasadę dostępności oraz uniwersalnego projektowania. Wszystkie nowe obiekty, elementy infrastruktury, dobra, produkty i usługi

muszą być zaprojektowane w sposób, który zapewni ich pełną dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, zgodnie z zasadami uniwersalnego projektowania. Przez osobę ze szczególnymi potrzebami należy rozumieć osobę, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami. Ustawodawca zdefiniował kategorię osób ze szczególnymi potrzebami w sposób ogólny, niezamknięty i nieostry, narzucając wręcz posługiwanie się nią w sposób dynamiczny, zależny od okoliczności, co jest słuszne, choć może rodzić wątpliwości ze strony podmiotów zobowiązanych co do zakresu podmiotowego uprawnionych, rodzaju i wymiaru ich zobowiązań. Osoby ze szczególnymi potrzebami identyfikowane są w przeważającej mierze jako osoby z różnymi niepełnosprawnościami. Wprowadzona definicja jest jednak znacznie szersza i obejmuje również potrzeby osób starszych, rodziców z małymi dziećmi czy osób wymagających wsparcia przy konkretnej czynności zlikwidowania barier. Z tego względu zaproponowane rozwiązania powinny obejmować wszelkich potencjalnych użytkowników, którzy mogą mieć indywidualne potrzeby. Rzecznik wskazał ponadto, że podczas projektowania, uchwalania i wdrażania przepisów prawa, polityk czy programów odnoszących się do nowego systemu wsparcia, organy i instytucje publiczne powinny ściśle konsultować się i aktywnie współpracować z różnymi grupami osób z niepełnosprawnościami poprzez reprezentujące je organizacje. Tymczasem procedowany projekt został skierowany jedynie do kilku organizacji zajmujących się prawami osób z niepełnosprawnościami. Z zamieszczonych informacji wynika, że istotną większość stanowią podmioty związane z sektorem budowlanym. Celem

projektowanej regulacji jest jednak uwzględnienie indywidualnych potrzeb różnych użytkowników budynków. Wskazane rozporządzenie zostało dotychczas przedstawione do zaopiniowania bardzo wąskiej grupie organizacji społecznych, co może mieć wpływ na wynik konsultacji publicznych. W świetle trudności interpretacyjnych, jakie pojawiły się, istnieje potrzeba analizy sposobu sformułowania zaproponowanych rozwiązań. Regulacje te nie mogą ograniczać się do wskazania, że należy zapewnić dostęp dla osób z niepełnosprawnościami. Takie sformułowania mogą budzić wątpliwości i wymagać dalszej konkretyzacji, np. poprzez wskazanie konkretnej normy budowlanej czy konkretnych parametrów budynków czy urządzeń. Podobna sytuacja dotyczy zgłaszanych trudności z obsługą paneli sterujących dźwigów osobowych (wind). Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>393</sup> do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o analizę przedstawionych uwag i ich uwzględnienie w dalszych pracach nad projektem rozporządzenia.

#### 11. Forma prawna negatywnego rozstrzygnięcia PFRON w zakresie dofinansowania do likwidacji barier

Rzecznik prowadził postępowanie wyjaśniające dotyczące formy prawnej negatywnego rozstrzygnięcia wniosku o przyznanie dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej jako: PFRON) przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (dalej jako: „PCPR”).

Podstawę prawną dofinansowania przez samorząd powiatowy, ze środków pochodzących z PFRON, likwidacji różnych barier w związku z indywidualnymi potrzebami osób z niepełnosprawnościami, stanowią przepisy art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. d i ust. 2 pkt 1 oraz art. 48 ust. 1-4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i

---

<sup>393</sup> XI.815.21.2021 z 17 grudnia 2021 r.

społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>394</sup> (dalej jako: „ustawa o rehabilitacji”). Zgodnie z tymi przepisami PFRON przekazuje środki samorządom powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań. Tryb postępowania i zasady dofinansowania zadań ze środków PFRON na te cele reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>395</sup> (dalej jako: „rozporządzenie”). Według § 12 ust. 3a rozporządzenia właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego rozpatruje wniosek w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku o dofinansowanie oraz zgodnie z § 12 ust. 3b rozporządzenia informuje wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia wniosku w terminie 7 dni od dnia rozpatrzenia kompletnego wniosku. Według § 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia przyznanie dofinansowania ze środków PFRON osobie z niepełnosprawnością następuje w drodze umowy. Rozporządzenie nie rozstrzyga jednak o charakterze informacji o sposobie rozpoznania wniosku, o której mowa w § 12 ust. 3b rozporządzenia, jeżeli informacja ta dotyczy negatywnego rozpoznania wniosku. Żaden przepis rozporządzenia ani ustawy o rehabilitacji nie wskazuje na obowiązek wydania przez organ decyzji w takim przypadku. Rzecznik zauważył, że w opisanej sytuacji skarżący nie otrzymują istotnych informacji, jakie działania mogą podjąć w związku z otrzymaniem decyzji odmownej. Brak wyraźnego sformułowania, że otrzymana negatywna informacja ma charakter decyzji administracyjnej, uniemożliwia im ewentualne dochodzenie swoich praw. W takich przypadkach niezbędnym elementem każdej z negatywnych decyzji jest stosowne pouczenie o

---

<sup>394</sup> Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 573).

<sup>395</sup> Rozporządzenie z 25 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 926).

przystępujących środkach prawnych oraz o charakterze otrzymanego pisma. Zgodnie z otrzymanymi przez RPO informacjami, wnioskodawcy byli zobowiązani do złożenia żądania o wydanie wskazanej decyzji wraz z niezbędnym pouczeniem. W ocenie Rzecznika takie działanie PCPR może budzić wątpliwości w zakresie ochrony praw i wolności obywatelskich dotyczących w szczególności grup najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>396</sup> do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie.

## 12. Problemy z realizacją dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych

Omówienie: Art. 70 ust. 4 – Równy dostęp do wykształcenia.

## 13. Problemy związane z edukacją dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami w czasie pandemii

Omówienie: Art. 70 ust. 1 – Prawo do nauki.

---

<sup>396</sup> XI.7061.18.2019 z 29 grudnia 2021 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. Organizacja systemu oświaty i realizacja prawa do nauki w czasie pandemii**

W związku z decyzją o powrocie do szkół uczniów klas I–III szkół podstawowych oraz uczniów szkół specjalnych z nauki zdalnej, pojawiło się kilka kwestii, które zajmowały uwagę osób szczególnie zainteresowanych sposobem organizacji systemu oświaty i realizacją prawa do nauki. Jednym z najbardziej poważnych problemów była uzasadniona obawa nauczycieli oraz innych pracowników szkół przed zakażeniem koronawirusem. Jak pokazują doświadczenia szkół, które stosowały się do wytycznych GIS, MEN i MZ, a nawet wypracowały bardziej restrykcyjne metody pracy, ryzyko zachorowania przez nauczycieli jest większe niż w innych grupach zawodowych. Ma to negatywne konsekwencje dla organizacji pracy szkoły, a w dalszej kolejności dla całego społeczeństwa. Dlatego też Rzecznik poparł postulat zapewnienia szybkiego dostępu do szczepień dla pracowników systemu oświaty, od których zależy sprawne funkcjonowanie tej kluczowej usługi publicznej. Dotyczy to również nauczycieli i pracowników żłobków i przedszkoli, którzy wielokrotnie zgłaszali do Rzecznika skargi na nierówne traktowanie. Dla wielu z nich niezrozumiała była decyzja o nieobjęciu ich testami na koronawirusa, odmowa ograniczenia liczebności grup przedszkolnych wraz z rozwojem epidemii, a także ustalenie wytycznych odbiegających od tych, które są stosowane w szkołach i innych placówkach. Rzecznik zwracał uwagę na sytuację uczniów i uczennic, dla których organizacja nauki wymuszona epidemią koronawirusa oznaczała szereg niekorzystnych zmian. Dotyczy to zwłaszcza uczniów, którzy przez ostatnie miesiące ponownie nie uczestniczyli w zdalnej edukacji. Ekspertki alarmują, że

długofalowe skutki społeczne dla osiągnięć edukacyjnych uczniów, a także dla kondycji nauczycieli oraz rodziców mogą być odczuwalne przez lata. Wśród zadań, które będą wymagały zaangażowania osób odpowiedzialnych za organizację systemu oświaty, wymieniono na pierwszym miejscu problem „znikania uczniów z systemu”. Według ostatnich badań Centrum Cyfrowego 48% badanych nauczycieli szkół podstawowych, liceów i techników, a w szkołach branżowych aż 58% badanych wskazało, że w edukacji zdalnej nie uczestniczy co najmniej jedno z ich uczniów i uczennic. Są także uczniowie, którzy logują się na lekcje, ale wcale w nich nie uczestniczą. Potrzebne są dalsze badania skali zjawiska wykluczenia uczniów z systemu oraz ocena działań podejmowanych w takich przypadkach przez szkoły i samorządy. Kolejny problem wskazany przez organizacje społeczne to pogorszenie się stanu zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży (obniżenie nastroju, stany lękowe, myśli samobójcze, uzależnienie od sprzętu elektronicznego). Szkoła w dużym stopniu straciła możliwość reagowania na niepokojące sygnały, dlatego też nadal aktualne pozostaje pytanie o działania podejmowane na szczeblu centralnym w celu udzielania uczniom potrzebnego wsparcia psychologicznego. Takiej pomocy mogą wymagać również nauczyciele i nauczycielki – od ich dobrego zdrowia i samopoczucia zależy powodzenie zdalnej edukacji. Rzecznik zwrócił się<sup>397</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o udzielenie informacji o planowanych działaniach, w tym o wskazanie priorytetów Ministerstwa Edukacji i Nauki w zakresie systemu oświaty w związku z epidemią koronawirusa.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>398</sup>, że przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego

---

<sup>397</sup> VII.7037.45.2020 z 19 stycznia 2021 r.

<sup>398</sup> Pismo z 18 lutego 2021 r.

ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19<sup>399</sup> nie ustalają odgórnie jednolitych zasad organizacji kształcenia na odległość. Sposób realizacji zajęć w tym trybie pozostawiają decyzji dyrektora szkoły. Nauczanie na odległość powinno być dostosowane do indywidualnych potrzeb uczniów, a także możliwości szkoły. Warto podkreślić, że kształcenie na odległość, choć nie jest rozwiązaniem idealnym, pozwoliło zachować ciągłość i bezpieczeństwo procesu kształcenia w dobie pandemii. Nie znajduje uzasadnienia argument o niekonstytucyjności takiego rozwiązania czy też naruszenia podstawowych praw obywatelskich określonych grup społecznych. Natomiast kontrolę spełniania obowiązków edukacyjnych ustawa nakłada na dwa podmioty: dyrektora szkoły i gminę. Wskazane podmioty są zobowiązane do kontroli czynności wykonywanych przez rodziców dzieci, o których mowa w przepisach dotyczących obowiązków rodzicielskich. Minister zapewnił jednocześnie, że resort podejmuje liczne działania służące ograniczeniu negatywnego wpływu pandemii i wynikających z niej obostrzeń w życiu społecznym na kondycję psychiczną uczniów oraz ich rodziców/opiekunów i nauczycieli.

W kolejnych w skargach kierowanych do Rzecznika zgłaszane były kwestie dotyczące m.in. zasad obejmowania uczniów i pracowników szkół obowiązkiem kwarantanny oraz trudności wynikających z licznych przerw w nauce stacjonarnej. Doniesienia na temat sytuacji epidemiologicznej wskazywały na rosnącą liczbę szkół, które zmuszone były pracować w trybie zdalnym lub mieszanym z uwagi na zagrożone zdrowie uczniów i pracowników. Wśród negatywnych zjawisk wymieniano m.in. trwającą niepewność, brak zrozumienia dla wprowadzanych rozwiązań, trudności

---

<sup>399</sup> Rozporządzenie z 20 marca 2020 r. (Dz.U. poz. 493 z późn. zm.).

organizacyjne, w tym konieczność zorganizowania zastępstw za nieobecnych nauczycieli oraz przeciążenie nauczycieli dużą liczbą godzin. Uczniowie i uczennice skarżyli się na nadmiar sprawdzianów przeprowadzanych z myślą o ewentualnej przerwie w nauce stacjonarnej, a także na zaległości spowodowane utratą ciągłości nauki. Lęk o przyszłość był szczególnie silny wśród osób zaangażowanych w przygotowania do egzaminów zewnętrznych – egzaminu ósmoklasisty oraz egzaminów maturalnych. W przypadku tej grupy uczniów przygotowania do egzaminów przebiegały przez długi okres w domu, z dala od nauczycieli i rówieśników, często także bez odpowiedniego sprzętu. Dyrektorzy szkół oczekują od ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania większego wsparcia, a niektórzy także większej swobody w podejmowaniu decyzji. Jednym z postulatów kierowanych do RPO było przyznanie dyrektorom szkół możliwości organizowania nauki stacjonarnej dla uczniów, którzy nie są objęci kwarantanną. Na początku roku szkolnego niektóre szkoły podejmowały próby organizowania zajęć stacjonarnych dla tych uczniów, którzy byli zwolnieni z obowiązku pozostania w domu. Dyrektorzy szkół czują się jednak ograniczani w swoich kompetencjach poprzez treść komunikatu MEiN o zakazie różnicowania sytuacji uczniów z jednego oddziału na podstawie faktu zaszczepienia. Chociaż szkoły były zaangażowane w akcję szczepień, nie są uprawnione do przetwarzania danych o przyjęciu szczepionki na COVID-19 ani przez uczniów, ani przez swoich pracowników – mogą polegać jedynie na dobrowolnie składanych przez nich oświadczeniach o zwolnieniu z kwarantanny. Dyrektorzy szkół wskazywali również na potrzebę usprawnienia procesu przekazywania danych osób, których zdrowie jest zagrożone, do stacji sanitarno-epidemiologicznych. Wśród sposobów na poprawę sytuacji w szkołach zgłaszane było także żądanie regularnego i masowego testowania nauczycieli i uczniów pod kątem

koronawirusa. Poparciem części społeczeństwa cieszy się postulat wprowadzenia obowiązku szczepień dla wszystkich pracowników systemu oświaty. Nie lekceważąc zagrożenia spowodowanego rozwojem epidemii koronawirusa, władze publiczne powinny starać się o to, aby wprowadzane ograniczenia były oceniane przez obywateli jako spójne, zasadne i skuteczne. Rzecznik wielokrotnie sygnalizował, że kompleksowo opracowana strategia oraz wyjaśnienie obywatelom przyczyn konkretnych decyzji, skutkujących ograniczeniem praw jednostki, powinny przyczynić się do większej akceptacji społecznej dla niezbędnych rozwiązań. Z uwagi na powyższe Rzecznik ponownie zwrócił się<sup>400</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o informację, czy resort dostrzega sposoby rozwiązania wskazanych problemów oraz czy prowadzone są prace nad wprowadzeniem stosownych środków prawnych.

## 2. Problemy związane z edukacją dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami w czasie pandemii

W świetle wniosków wpływających do Rzecznika oraz poczynionych obserwacji należy uznać, że przyjmowane i wdrażane rozwiązania nadzwyczajne, związane z organizacją działalności placówek w okresie pandemii, nie zabezpieczyły w wystarczającym stopniu realizacji potrzeb uczniów z niepełnosprawnościami.

Zadaniem systemu oświaty jest bowiem nie tylko zagwarantowanie dostępu do kształcenia, ale również wychowanie rozumiane jako wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej. Każdy z uczniów ma indywidualne potrzeby, które zgodnie z zaleceniami o potrzebie kształcenia specjalnego powinny być odpowiednio realizowane. Niestety, z uwagi na ponowne wprowadzenie nauki zdalnej większości uczniów, część z nich pozostała wykluczona z systemu

---

<sup>400</sup> VII.7037.45.2020 z 22 listopada 2021 r.

edukacji i wychowania. Ze skarg wpływających do Biura RPO wynikało, że w szczególnie trudnej sytuacji znajdują się uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami, na co dzień korzystający z pomocy specjalistów, m.in. logopedów, nauczycieli wspomagających, fizjoterapeutów. Należy podnieść, że placówki oświatowe prowadzą nie tylko zajęcia edukacyjne, ale również zajęcia usprawniające. Kształcenie w trybie zdalnym często uniemożliwia lub znacznie ogranicza możliwości korzystania ze wsparcia nauczycieli-specjalistów. Brak prowadzonych dodatkowych zajęć wielokrotnie skutkuje pogorszeniem ogólnego stanu zdrowia bądź ograniczenia prowadzonej terapii. Problemem jest także brak realizacji zajęć rewalidacyjnych, w tym zajęć usprawniających. Placówki oświatowe dysponują odpowiednim sprzętem i pomocami dydaktycznymi do prowadzenia zajęć zgodnie z potrzebami każdego z uczniów. Z uwagi na ich zamknięcie, dostęp do niezbędnych sprzętów terapeutycznych został również ograniczony. W związku z czasowym ograniczeniem funkcjonowania placówek oświatowych, uczniowie zostali w wielu przypadkach odcięci również od pomocy psychologiczno-pedagogicznej, która może być im w obecnych warunkach szczególnie potrzebna. Nie można też zapomnieć, że uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, bez odpowiedniego wsparcia, nie będą w stanie przygotować się do nadchodzących egzaminów tak dobrze, jak w trakcie nauki w trybie stacjonarnym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>401</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o wyjaśnienie, jakie rozwiązania zostały wprowadzone w celu zagwarantowania uczniom z niepełnosprawnościami dostępu do zajęć rewalidacyjno-usprawniających i wychowawczych oraz pomocy psychologicznej w trakcie pandemii.

---

<sup>401</sup> XI.7036.3.2021 z 5 lutego 2021 r.

Minister zapewnił<sup>402</sup>, że w trosce o uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi podjęto działania legislacyjne, które umożliwią dyrektorowi szkoły organizację kształcenia dla uczniów z niepełnosprawnościami. W przypadku szkół podstawowych, w odniesieniu do uczniów, którzy z uwagi na rodzaj niepełnosprawności nie mogą realizować zajęć w miejscu zamieszkania, dyrektor szkoły ma obowiązek zorganizować zajęcia w szkole lub umożliwić uczniowi realizację zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość na terenie szkoły. Dodatkowo w przypadku szkół specjalnych dyrektor szkoły może podjąć decyzję o prowadzeniu zajęć w trybie stacjonarnym. W odpowiedzi na zagrożenia wynikające z pandemii i potrzebę zwiększenia dostępności do uzyskania specjalistycznej pomocy psychologicznej dla uczniów, wychowanków, rodziców i nauczycieli szkół i placówek oświatowych, Minister zlecił w 2020 r. Fundacji Drabina Rozwoju stworzenie poradni online z zakresu ochrony zdrowia psychicznego. Poradnia online „Zawsze jest jakieś wyjście” umożliwia współpracę wielosektorową na rzecz pomocy dziecku i rodzinie. Ponadto działa całodobowa bezpłatna infolinia, która jest skierowana do dzieci, młodzieży, nauczycieli i opiekunów. Możliwe jest także wsparcie online poprzez e-mail i czat dostępny na stronie [www.liniadzieciom.pl](http://www.liniadzieciom.pl). Porad i wsparcia udzielają doświadczeni konsultanci.

### 3. Zapowiedzi nowelizacji Prawa oświatowego

Rzecznik z niepokojem przyjął zapowiedzi dotyczące nowelizacji Prawa oświatowego oraz niektórych innych ustaw, które mogą doprowadzić do znaczącej przebudowy ustroju szkolnego. Wynika z nich, że celem Ministra Edukacji i Nauki jest przede wszystkim wzmocnienie roli organu nadzoru pedagogicznego, który ma zyskać szereg nowych uprawnień. Proponowane zmiany, w ocenie Rzecznika, mogą skutkować ograniczeniem samorządności i

---

<sup>402</sup> Pismo z 25 lutego 2021 r.

zasady decentralizacji władzy publicznej, wynikającej m.in. z art. 15 i art. 166 Konstytucji, oraz naruszać zasadę pomocniczości określoną w preambule Konstytucji – zasady, które zabezpieczają ochronę praw obywatelskich. Ponadto decydująca opinia kuratora na temat działalności organizacji społecznych i stowarzyszeń w szkołach i placówkach może wpłynąć negatywnie na realizację prawa do nauki, gwarantowanego w art. 70 Konstytucji, a także, wbrew deklaracjom władz publicznych, osłabiać pozycję rodziców w życiu szkół.

W projekcie ustawy proponuje się wzmocnienie roli kuratora oświaty w postępowaniu konkursowym mającym na celu wybór kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki. Zdaniem Rzecznika proponowane zmiany w sposób znaczący zakłócają równowagę pomiędzy głosami przedstawicieli władzy samorządowej i centralnej. Niezrozumiała jest zwłaszcza zasada, że kuratorowi oświaty przysługuje pięć głosów, niezależnie od liczby przedstawicieli biorących udział w pracach komisji oraz możliwości dokonania przez nich oceny kandydata.

W projektowanej ustawie planuje się wprowadzić regulację, zgodnie z którą prace komisji konkursowej będą prowadzone, jeżeli w posiedzeniu weźmie udział co najmniej czterech przedstawicieli, w tym minimum jeden przedstawiciel organu prowadzącego szkołę lub placówkę i jeden przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny oraz przedstawiciel rady pedagogicznej lub rady rodziców. Istnieje jednak ryzyko, że takie rozwiązanie doprowadzi do marginalizacji organizacji związkowych. W przypadku powołania komisji czteroosobowej głos kuratora oświaty będzie decydujący, zatem będzie on mógł odrzucić każdy wybór lokalnej społeczności, który nie będzie mu z jakichś powodów odpowiadał. Uprzywilejowana pozycja kuratora oświaty sprawi, że trudno będzie mówić o



relacjach partnerskich między organem prowadzącym a organem nadzoru pedagogicznego.

Szczególny sprzeciw budzi zapowiedź wprowadzenia szybkiej ścieżki odwoływania nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły lub placówki oraz innego stanowiska kierowniczego w szkole lub placówce. Kurator oświaty będzie mógł złożyć wniosek do organu prowadzącego szkołę o odwołanie dyrektora w czasie roku szkolnego bez wypowiedzenia, jeśli dyrektor nie zrealizuje we wskazanym terminie zaleceń wynikających z przeprowadzonych czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego. Ma to nastąpić w ciągu 14 dni. Zalecenia wynikające z przeprowadzonych czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego mogą dotyczyć każdego aspektu pracy szkoły, zaś zastrzeżenia bywają ujęte w sposób ogólnikowy. Budzi to obawy, że odwołanie dyrektora może nastąpić z dowolnego powodu. Jednocześnie odbiera się uprawnienia organom prowadzącym, gdyż nawet w przypadku braku ich zgody nastąpi zmiana na stanowisku dyrektora szkoły. Tak znacząca ingerencja w proces prowadzenia szkoły nie znajduje wystarczającego uzasadnienia.

Projekt ustawy przewiduje także wprowadzenie możliwości złożenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny wiążącego wniosku do organu prowadzącego szkołę o zawieszenie dyrektora szkoły w pełnieniu obowiązków, przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, w sprawach niecierpiących zwłoki związanych z zagrożeniem bezpieczeństwa uczniów w czasie zajęć organizowanych przez szkołę. W ocenie Rzecznika obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na skuteczne reagowanie w sytuacji, gdy zagrożone jest bezpieczeństwo uczniów w czasie zajęć szkolnych. W takich przypadkach konieczne jest zawiadomienie organów ścigania. Z uwagi na niejasność przepisów RPO uważa, że minister

odpowiedzialny za projekt ustawy powinien wyjaśnić, jakie sprawy niecierpiące zwłoki mogłyby uzasadniać zawieszenie dyrektora szkoły w pełnieniu obowiązków na wiążący wniosek kuratora.

Rzecznik zauważył także, że pomimo wcześniejszych negatywnych opinii powraca koncepcja wprowadzenia większego nadzoru nad zajęciami prowadzonymi przez stowarzyszenia i inne organizacje, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki. W praktyce proponowane w projekcie ustawy procedury zdeorganizują pracę szkół i doprowadzą do ograniczenia liczby zajęć organizowanych w szkołach.

Zdaniem Rzecznika sprawy dotyczące edukacji publicznej, wskazane jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, nie powinny ograniczać się jedynie do podstawowego administrowania. Konieczne jest zapewnienie szkołom pewnej swobody, tak aby miały one poczucie sprawczości i podmiotowości. Ograniczenie dotychczasowych uprawnień samorządów w dziedzinie edukacji powinno być oparte na solidnych podstawach, co w niniejszej sprawie w projekcie ustawy nie zostało dowiedzione. Proponowane zmiany są sprzeczne z postulatami, które od lat formułowane są przez środowiska oświatowe, a wśród których znajduje się realne usamorządowanie i upodmiotowienie szkoły, w szczególności większa autonomia w sferze treści i programów nauczania.

Rzecznik przedstawił<sup>403</sup> powyższe uwagi, jednocześnie apelując do Ministra Edukacji i Nauki o odstąpienie od kontynuacji prac nad przedstawionym projektem nowelizacji ustaw.

---

<sup>403</sup> VII.7037.73.2021 z 22 czerwca 2021 r.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>404</sup>, że zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zasada decentralizacji doznaje ograniczeń już na poziomie ustawy zasadniczej. Obowiązujący porządek prawny nie pozbawiałby więc ustawodawcy możliwości zwiększenia kompetencji kuratora oświaty kosztem organu prowadzącego. Niemniej jednak zaproponowane rozwiązania wzmacniające kompetencje nadzorcze kuratora nie umniejszą kompetencji samorządów w zakresie edukacji publicznej. Tak jak dotychczas pozostaną one organami prowadzącymi szkoły. Zwiększenie uprawnień nadzorczych kuratora oświaty przyczynia się do zwiększenia praw obywatelskich. W szczególności zapewnia przestrzeganie przepisów prawa (oświatowego) przez dyrektorów szkół. W konsekwencji przyczynia się do polepszenia uczniom warunków bezpieczeństwa, opieki i prawa do nauki. Stąd obawy Rzecznika dotyczące naruszenia praw obywatelskich są w ocenie Ministra nieuzasadnione. Celem rozwiązań, które zostały zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw, jest przede wszystkim wzmocnienie roli organów sprawujących nadzór pedagogiczny, w tym kuratorów oświaty w kwestiach dotyczących funkcjonowania szkół i placówek.

#### 4. Wsparcie systemu oświaty po pandemii

Istniała obawa, że w nowym roku szkolnym 2021/2022 utrzymają się trudności z zapewnieniem kadry pedagogicznej, złożonej z nauczycieli o odpowiednich kwalifikacjach. Miało to szczególne znaczenie wobec faktu, że uczniowie i uczennice wracali do szkół po ponad roku zdalnego nauczania spowodowanego epidemią COVID-19, co wiązało się z koniecznością udzielenia im dodatkowego wsparcia. Zdaniem Rzecznika należy pilnie zająć

---

<sup>404</sup> Pismo z 22 lipca 2021 r.

się sytuacją nauczycieli, gdyż dalszy spadek zainteresowania pracą w szkołach publicznych i niepublicznych może w sposób istotny wpłynąć na realizację prawa do nauki.

Jak wynika z danych zawartych na stronach internetowych kuratoriów oświaty, w pierwszych tygodniach nauki w dalszym ciągu poszukiwane były tysiące nauczycieli różnych przedmiotów. Ważnych informacji na ten temat dostarcza również raport NIK o organizacji pracy nauczycieli w szkołach publicznych, ogłoszony w dniu 2 września 2021 r. Wynika z niego, że w latach szkolnych 2018/2019 – 2020/2021 blisko połowa dyrektorów zgłaszała trudności z zatrudnieniem nauczycieli o odpowiednich kwalifikacjach. W ocenie Rzecznika brak działań na rzecz rozwiązania tego problemu przybierającego postać systemową może doprowadzić do nieodwracalnych szkód w poziomie wykształcenia dzieci i młodzieży. Zdarza się, że mijają miesiące, podczas których dyrektor szkoły szuka nowego nauczyciela, co oznacza utratę ciągłości nauki i braki w realizacji podstawy programowej. Problem ten jest obecny także w mniejszych miejscowościach oraz w szkołach niepublicznych, które mają możliwość lepszego wynagradzania nauczycieli i które często oferują bardziej komfortowe warunki pracy (np. doskonale wyposażone pracownie). Zgłaszane są też trudności z zatrudnieniem nauczycieli wychowania przedszkolnego, co powoduje ograniczenie dostępu do tej kluczowej usługi publicznej. Rzecznik zauważył, że Ministerstwo Edukacji i Nauki dostrzega konieczność prowadzenia profilaktyki problemów dzieci i młodzieży, w tym następstw izolacji rówieśniczej, spowodowanych stanem epidemii COVID-19. RPO zgłosił wątpliwości, czy środki przeznaczone na pomoc uczniom i nauczycielom są adekwatne do powstałych potrzeb. Co więcej, z badań OECD wynika, że atrakcyjność pracy nauczyciela w dużym stopniu zależy od odpowiedniego poziomu wynagrodzenia, dobrej

organizacji pracy szkół oraz pozycji zawodu w społeczeństwie. Niebagatelne znaczenie ma również odpowiedzialnie prowadzona polityka oświatowa państwa. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się<sup>405</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie oraz o udzielenie informacji o proponowanych sposobach odwrócenia negatywnych zaobserwowanych trendów, w tym o postępach prac zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty.

Minister poinformował<sup>406</sup>, że w szkołach i placówkach systemu oświaty co roku występuje naturalna fluktuacja kadr. Co więcej, z danych przekazanych przez szkoły i placówki oświatowe do systemu informacji oświatowej (SIO) wynika, że w szkołach i placówkach oświatowych nastąpił wzrost zatrudnienia. Jednocześnie przyznał, że zarówno Minister Edukacji i Nauki, jak i środowiska zainteresowane oświatą mają świadomość, że obecne przepisy prawa regulujące status zawodowy nauczycieli wymagają zmian systemowych odpowiadających wyzwaniom współczesnej edukacji. Mając na uwadze stanowisko związków zawodowych oraz samorządów, Minister podjął decyzję o wznowieniu prac Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty. Zadaniem Zespołu jest wypracowanie rozwiązań systemowych w dziedzinie edukacji narodowej oraz zdefiniowanie długofalowej strategii polityki oświatowej w zakresie praw i obowiązków pracowników oświaty, w szczególności w zakresie finansowania oświaty, wynagradzania nauczycieli, awansu zawodowego, czasu i warunków pracy nauczycieli. Minister przekazał również szczegółowe informacje nt. podjętych działań służących bezpiecznemu powrotowi do szkół uczniów i nauczycieli po wakacjach w trakcie pandemii.

---

<sup>405</sup> VII.7037.106.2021 z 14 września 2021 r.

<sup>406</sup> Pismo z 18 października 2021 r.

## 5. Niejasny status szkolnych rad rodziców

Rzecznik otrzymywał sygnały o problemach z uzyskaniem informacji na temat działalności rad rodziców oraz sprawowaniem kontroli nad wykonywaniem przez nie zadań. Z informacji wpływających do Rzecznika wynika, że w razie podejrzenia nieprawidłowości, np. w gospodarowaniu zasobami finansowymi zgromadzonymi przez radę rodziców, osoby zainteresowane mają ograniczone środki działania. Zdarza się, że dyrektorzy szkół odmawiają udzielania informacji publicznej, powołując się na brak dostępu do danych, albo też stwierdzają, że żądane dokumenty nie mają cech informacji publicznej. Z kolei organy prowadzące szkołę, wskazując na społeczny charakter rady rodziców, dobrowolność zaangażowania rodziców i działanie na zasadzie wzajemnego zaufania, odmawiają przeprowadzania szczegółowych kontroli czynności wykonywanych przez radę rodziców lub też prowadzą kontrolę w sposób pobieżny.

Rady rodziców, działające w oparciu o art. 83 i 84 Prawa oświatowego, są oceniane jako instytucje nie do końca prawnie zdefiniowane. Przepisy ustaw nie przyznają radom rodziców statusu organizacji społecznych ani zdolności sądowej. W odniesieniu do treści regulaminu działalności rady rodziców art. 83 ust. 4 pkt 1 Prawa oświatowego wymienia jedynie wewnętrzną strukturę i tryb pracy rady oraz szczegółowy tryb przeprowadzania wyborów do rad oraz przedstawicieli rad oddziałowych do rady rodziców. W regulaminie, jedynie domyślnie, powinny znaleźć się kwestie, takie jak zasady gromadzenia i gospodarowania funduszami. Charakter prawny funduszy gromadzonych przez radę rodziców budzi kontrowersje. Kwestia zarządzania zebranymi składkami przez rady rodziców nie jest w pełni sprecyzowana w przepisach prawa, nie ma również przepisów uprawniających nową radę rodziców do kontrolowania działań poprzedniej rady. Fundusze zgromadzone przez radę

rodziców mogą (ale nie muszą) być przechowywane na odrębnym rachunku bankowym rady rodziców. W świetle prawa sama rada nie jest podmiotem uprawnionym do tych funduszy z uwagi na brak zdolności prawnej. Otwarte pozostaje pytanie, czy środki pieniężne przez nią gromadzone stanowią współwłasność wszystkich rodziców, czy też przedmiot odrębnej własności (i czyjej). Pewne wytyczne znajdują się na stronie MEiN (np. delegowanie konkretnych zakupów służbom szkolnym), jednak relacje z codziennego funkcjonowania szkół dostarczają przykładów różnych metod działania. Wszystkie te niejasności mają swoje konsekwencje w postaci trudności z uzyskaniem wglądu w działalność rady rodziców w ramach struktur prawnych szkoły publicznej. W praktyce rady rodziców odznaczają się znaczną swobodą w wykonywaniu swoich zadań. Ustalony przez radę regulamin jej działalności nie wymaga uzgodnień z żadnym organem szkoły. Zdarza się, że regulaminy działania rady rodziców nie są umieszczane na stronach internetowych szkół, co utrudnia pozostałym rodzicom zapoznanie się z zasadami jej funkcjonowania. Wybrana w danym roku szkolnym rada rodziców powinna uchwalić swój regulamin (nawet jeśli przyjmuje regulamin poprzedniej rady), lecz czasami proces ten się przeciąga. Dyrektorzy, zapewne z uwagi na zaufanie i poszanowanie kompetencji rady rodziców, starają się nie ingerować w jej działalność. W konsekwencji rodzice, którzy próbują uzyskać odpowiedź na szczegółowe pytania, czują się bezradni w sytuacji odmowy współpracy ze strony członków rady lub dyrektora szkoły. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>407</sup> do Ministra Edukacji Narodowej z prośbą o udzielenie informacji, czy do Ministerstwa wpływają skargi w opisanej sprawie oraz czy prowadzone były w związku z tym szczegółowe analizy.

---

<sup>407</sup> VII.7037.74.2021 z 4 października 2021 r.

Minister wskazał<sup>408</sup>, że status rady rodziców wpisuje się w strukturę organów szkoły i w tym kontekście należy rozpatrywać jej kompetencje. Zakres autonomii rady rodziców wynika z zadań określonych ustawowo. Art. 83 i 84 Prawa oświatowego upoważniają rady do przygotowania własnych, lokalnych i szczegółowych rozwiązań w ramach regulaminu działalności. Ustawodawca przekazał rodzicom uprawnienie do demokratycznego wyboru swoich przedstawicieli oraz upoważnił radę do uchwalenia regulaminu swojej działalności. Przepisy nie zamykają jednak możliwości uregulowania innych niezbędnych, zdaniem danej rady, obszarów działania. Generalną zasadą jest zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa i statutem. Środki finansowe rodzica w momencie wpłaty stają się publicznymi, a rada rodziców ma prawo ustalenia zasad wydatkowania środków. Natomiast, aby zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, w jednostkach sektora finansów publicznych prowadzona jest kontrola zarządcza. Jej zapewnienie należy do obowiązków m.in. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego i kierownika jednostki.

## 6. Organizacja kursów językowych dla obywateli Białorusi

Wielu Białorusinów z uwagi na napiętą sytuację w kraju i narastające represje szuka schronienia m.in. w Polsce. Z uzyskanych przez Rzecznika informacji wynika, że istnieje olbrzymie zapotrzebowanie na kursy języka polskiego dla migrantów z różnych grup wiekowych, którego organizacje pozarządowe nie są w stanie zaspokoić z uwagi na dużą liczbę przybywających do Polski Białorusinów. Kursy umożliwiłyby łatwiejsze odnalezienie się migrantom w nowym kraju, w tym w szczególności znalezienie pracy, a także integrację z polskim społeczeństwem.

---

<sup>408</sup> Pismo z 24 listopada 2021 r.



Zdaniem Rzecznika odpowiedzią na istniejące zapotrzebowanie w zakresie kształcenia językowego migrantów mogłaby być organizacja kursów językowych przez polskie uczelnie wyższe. W ocenie RPO nie tylko stanowiłoby to znaczącą pomoc dla migrujących Białorusinów, ale także wpisywałoby się w szczególną misję uczelni wyższych, które obok prowadzenia najwyższej jakości kształcenia oraz działalności naukowej winny kształtować postawy obywatelskie i uczestniczyć w rozwoju społecznym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>409</sup> do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z prośbą o wsparcie postulatu organizacji przez polskie wyższe uczelnie wakacyjnych kursów językowych dla migrantów. Jednocześnie Rzecznik przesłał pisma z prośbą o organizację tego rodzaju kursów do władz uniwersytetów nadzorowanych przez Ministra Edukacji i Nauki.

W odpowiedzi na to wystąpienie szereg polskich uczelni zadeklarowało gotowość organizacji dodatkowych kursów językowych.

## 7. Zasady rekrutacji na studia obywateli Białorusi

Rzecznik zwrócił uwagę na generalny problem związany z zasadami rekrutacji obywateli Białorusi na uczelnie polskie. Niektóre polskie uczelnie wymagają od kandydatów na studia pochodzących z Białorusi przedłożenia certyfikatu CT. Certyfikaty te są ważne przez okres dwóch lat. W sytuacji, gdy certyfikat utraci ważność, kandydat chcący wziąć udział w rekrutacji na polską uczelnię musi udać się na Białoruś w celu odnowienia go (tj. ponownego zdania egzaminów państwowych). Z uwagi na napiętą sytuację na Białorusi kandydaci na studia nie mają obecnie możliwości odnowienia ważności certyfikatu żądanego w procesie rekrutacji na studia.

---

<sup>409</sup> VII.7033.28.2021 z 4 czerwca 2021 r.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>410</sup> do Przewodniczącego KRASP z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia alternatywnych wymagań rekrutacyjnych dla obywateli Białorusi umożliwiających im wzięcie udziału w rekrutacji na studia bez konieczności powrotu na Białoruś w celu przedłużenia ważności certyfikatu CT, np. poprzez wprowadzenie egzaminów wstępnych dla kandydatów oraz o poinformowanie o stanowisku KRASP w niniejszej sprawie.

Możliwość przeprowadzania egzaminów wstępnych w przypadku, gdy student posiada nieważny certyfikat CT, potwierdziło także Ministerstwo Edukacji i Nauki w swoich rekomendacjach.

#### 8. Dostęp do akt postępowań habilitacyjnych

Do Rzecznika wpływają skargi dotyczące odmowy udostępnienia kandydatom do stopnia doktora habilitowanego nagrań z posiedzeń komisji habilitacyjnych. Kandydaci, mając wątpliwość co do rzetelności protokołu z przebiegu posiedzenia komisji habilitacyjnej, zwracają się o udostępnienie im stosownych nagrań. Uczelnie często odmawiają, argumentując swoją odmowę w różny sposób.

Uczelnie wskazują m.in., że sporządzony protokół wiernie odzwierciedla przebieg posiedzenia komisji habilitacyjnej i w związku z tym brak jest podstaw do udostępnienia nagrania. Z innych uzasadnień podobnych decyzji wynika, że w ocenie uczelni nagranie nie stanowi dokumentu w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz że jest ono jedynie materiałem wewnętrznym, technicznym, pomocniczym, pozbawionym waloru oficjalności i służącym wyłącznie do przygotowania protokołu.

W ocenie Rzecznika odmowa udostępnienia kandydatowi do stopnia nagrania z posiedzenia komisji habilitacyjnej w sposób nieuprawniony prowadzi do

---

<sup>410</sup> VII.7033.33.2021 z 23 czerwca 2021 r.

ograniczenia zasady jawności postępowania, tj. zasady, która w szczególności w postępowaniu przed organem pierwszej instancji w postępowaniu awansowym powinna znajdować jak najszersze zastosowanie i ma ujemny wpływ na możliwość obrony praw kandydatów.

Kandydat do stopnia jest stroną postępowania awansowego i przysługuje mu prawo do dostępu do akt sprawy. W związku z tym, że problematyka dostępu strony do akt postępowania habilitacyjnego nie jest przedmiotem regulacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, w tym zakresie odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. Strona ma więc prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.

Rzecznik zauważył, że również nagranie z przebiegu posiedzenia komisji habilitacyjnej, na podstawie którego przygotowany jest protokół z posiedzenia komisji stanowi element akt sprawy. Zapoznanie się z takim nagraniem może w niektórych przypadkach stanowić istotny i jedyny dowód mogący przyczynić się do ochrony praw habilitanta, w szczególności gdy kwestionuje on zupełność i prawidłowość sporządzenia protokołu.

Praktyka wskazuje jednak, że uczelnie dokonują odmiennej i niekorzystnej dla habilitantów wykładni przepisów. Z tej przyczyny Rzecznik stoi na stanowisku, że kwestia możliwości dostępu do nagrań z posiedzeń komisji habilitacyjnych powinna być uregulowana w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce wprost.

Rzecznik zwrócił się<sup>411</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o podjęcie działań w celu skorygowania opisanej wadliwej praktyki bądź podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu nadania skuteczności prawom obywateli, które w obecnym stanie prawnym są negowane.

---

<sup>411</sup> VII.7034.10.2020 z 4 lutego 2021 r.

Minister Edukacji i Nauki w odpowiedzi<sup>412</sup> poinformował, że kwestia poruszona przez Rzecznika stanowiła przedmiot korespondencji między resortem edukacji a Biurem Rady Doskonałości Naukowej. Zgodnie z przekazanym przez Biuro Rady stanowiskiem prawo wglądu do dokumentów określonego typu, w przypadku postępowań o awans naukowy, regulują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej. Minister zaakcentował, że z przepisów prawa nie wynika, by organy podejmujące czynności w postępowaniu o awans naukowy były obowiązane do sporządzania nagrania z przebiegu odbywanych posiedzeń, a w przypadku ich sporządzenia, by tworzyły one akta danej sprawy. W opinii Ministra nagrania z przebiegu posiedzenia nie są informacją publiczną, służą jedynie jako środek techniczny ułatwiający sporządzenie protokołu. Minister podkreślił, że istotę rzetelnego procesu rozpatrywania spraw stanowią protokoły posiedzeń, jak również uzasadnienia wydawanych rozstrzygnięć, które stanowią wyraz woli organów kolegialnych. Minister poinformował jednocześnie Rzecznika, że postulat RPO zostanie poddany analizie w trakcie prac legislacyjnych nad ewentualną nowelizacją przepisów Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce.

---

<sup>412</sup> Pismo z 24 lutego 2021 r.

**Art. 70 ust. 2 – Bezpłatność nauki**

*Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością.*

Do Rzecznika nie wpływały wnioski wskazujące na naruszenie zasady bezpłatności nauki w szkołach publicznych.

### **Art. 70 ust. 3 – Prawo do szkół prywatnych**

*Rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych. Warunki zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, określa ustawa.*

W 2021 r. nie były rozpoznawane sprawy wskazujące na naruszenie gwarancji zawartych w art. 70 ust. 3 Konstytucji.

## **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. Problemy z realizacją dowozu uczniów z niepełnosprawnościami do szkół i innych placówek edukacyjnych**

Do Biura RPO wpływały liczne skargi rodziców uczniów z niepełnosprawnościami dotyczące problemów z realizacją ich dowozu do szkół i innych placówek edukacyjnych. Trudności te nierzadko prowadzą do sytuacji, w której uczniowie nie realizują obowiązku szkolnego bądź realizują go w ograniczonym zakresie.

Prawo do nauki jest jednym z fundamentalnych praw człowieka, którego realizacja umożliwia rozwój osobisty oraz pozwala na osiągnięcie samodzielności i niezależności, a także na pełny udział we wszystkich sferach życia. Konstytucja przyznaje każdemu prawo do nauki oraz zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Ratyfikując Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, Polska uznała także prawo osób z niepełnosprawnościami do edukacji bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. Ułatwienia w zakresie dojazdu do placówek edukacyjnych uczniów z niepełnosprawnościami stanowią narzędzie realizacji prawa do edukacji oraz gwarantują dostępność edukacji na zasadach równych szans dla wszystkich uczniów. Zdecydowanie najliczniejszą grupę kierowanych do Rzecznika skarg stanowią te dotyczące zasad realizacji nałożonego na gminy obowiązku finansowania transportu dzieci z niepełnosprawnością i ich opiekunów do przedszkoli, szkół lub specjalistycznych ośrodków. W związku z koniecznością zapewnienia równego traktowania osób wnioskujących o zwrot kosztów oraz transparentności wydatkowania środków publicznych, zachodzi potrzeba przeanalizowania

praktyki stosowania przez gminy obowiązujących regulacji prawnych oraz podjęcie działań zaradczych, w tym polegających na dookreśleniu sposobu ustalania średnich cen paliwa, które stanowiłyby wartości rynkowe w trakcie roku szkolnego i tym samym byłyby adekwatne do rzeczywistych kosztów transportu.

Kolejnym istotnym zagadnieniem związanym z dostępem osób z niepełnosprawnościami do edukacji włączającej jest dowóz do szkół i innych ośrodków, gdzie uczęszczają uczniowie z niepełnosprawnościami, którzy ukończyli 21 lat. W opinii Rzecznika ograniczenie obowiązku organizowania bezpłatnego transportu i opieki dla uczniów z niepełnosprawnościami do czasu ukończenia przez nich 21 lat ma charakter dyskryminujący oraz pogłębia nierówność pomiędzy uczniami pełnosprawnymi a niepełnosprawnymi. Kolejnym ze zidentyfikowanych problemów jest brzmienie obowiązującego art. 39 ust. 4 pkt 2 u.p.o. Zgodnie z jego treścią, obowiązkiem gminy jest zapewnienie dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 24. rok życia – w przypadku uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, bądź 25. rok życia – w przypadku uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. W stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego krąg placówek, do których uczęszczanie uprawnia do bezpłatnego transportu, został znacznie ograniczony. Rodzice i opiekunowie dzieci z niepełnosprawnościami, a także pracownicy oświaty w kierowanych do RPO skargach zwracali uwagę, że należałoby



dokonać nowelizacji art. 39 ust. 4 u.p.o. Działanie to powinno zmierzać do zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów z niepełnosprawnością w ramach zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, niezależnie od miejsca ich realizacji. W celu realizacji zajęć rewalidacyjno-wychowawczych uczniowie są kierowani nie tylko do ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, ale również innych jednostek systemu oświaty. Tymczasem jedynie w przypadku skierowania ucznia do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego istnieje obowiązek zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka. Rzecznik zwrócił się<sup>413</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o podjęcie działań mających na celu zmianę obowiązujących regulacji prawnych w postulowanym w niniejszym wystąpieniu kierunku.

W opinii<sup>414</sup> Ministerstwa Edukacji i Nauki przepisy prawa oświatowego umożliwiają gminom wywiązanie się z obowiązku realizacji dowozu uczniów do szkół i placówek oświatowych. Nie naruszają przy tym prawa uczniów z różnymi rodzajami niepełnosprawności do edukacji włączającej, wynikającej z realizowania przez Polskę postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w szczególności w odniesieniu do art. 24 Konwencji, który zobowiązuje Państwa Strony do zapewnienia edukacji włączającej na wszystkich szczeblach kształcenia. Ponadto Minister Edukacji i Nauki nie może ingerować i rozstrzygać decyzji podejmowanych przez gminy, tym bardziej związanych z wydatkowaniem środków finansowych przeznaczanych na zapewnienie bezpłatnego dowozu i opieki dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami lub zwrot kosztów dowozu rodzicom dziecka.

---

<sup>413</sup> XI.7036.61.2017 z 15 stycznia 2021 r.

<sup>414</sup> Pismo z 8 lutego 2021 r.

Obecnie resort nie planuje zmiany regulacji prawnych dotyczących powyższych kwestii.

## 2. Zasady przyznawania świadczeń pomocy materialnej dla studentów

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące zasad przyznawania świadczeń pomocy materialnej dla studentów.

Zgodnie z art. 93 ust. 2 pkt 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>415</sup> (dalej jako: PSWN), 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. Przedmiotem kontrowersji jest rozumienie wprowadzonego w tym przepisie ograniczenia czasowego w zakresie możliwości pobierania świadczeń pomocy materialnej. Z jednej strony w uzasadnieniu do projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym wskazano, że „[r]ealizując cel wynikający z art. 70 ust. 4 Konstytucji, w projekcie ustawy zawarto regulacje pozwalające na pobieranie stypendiów i zapomóg do momentu uzyskania wykształcenia wyższego, ale nie dłużej niż przez 6 lat”. Z powyższego wynika, że okres 6 lat dotyczy czasu faktycznego pobierania świadczeń pomocy materialnej, nie zaś możliwości ubiegania się przez studenta o taką pomoc. Z drugiej strony ze stanowiska Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego wynika przeciwna konkluzja. W stanowisku tym czytamy, że „[w] opinii Ministerstwa, omawiany artykuł określa łączny okres (nieprzekraczający 6 lat), w którym danej osobie przysługuje możliwość ubiegania się o świadczenia w ramach studiów – niezależnie od ich rodzaju i długości trwania, jak też uczelni, na których są odbywane. Tym samym dla biegu tego terminu nie ma znaczenia, czy student występuje o świadczenia oraz czy je pobiera”. Powyższe stanowisko miało decydujący wpływ na

---

<sup>415</sup> Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 85 ze zm.).

praktykę przyznawania świadczeń pomocy materialnej w uczelniach. Obecnie uczelnie, interpretując wynikające z art. 93 ust. 2 pkt 1 PSWN ograniczenie czasowe, przyjmują, że okres 6 lat związany jest jedynie z faktem posiadania statusu studenta, co jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym dla uzyskania świadczeń pomocy materialnej. Studenci, nie zgadzając się z taką wykładnią przepisów, składają skargi na decyzje w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pomocy materialnej do sądów administracyjnych. Sądy zaś zwracają uwagę, że żadna z regulacji zawartych w art. 93 i 94 PSWN nie wiąże prawa do stypendium z nadmiernie długim okresem studiowania, który może być spowodowany nie tylko nieprzykładaniem się do nauki, lecz sytuacją zdrowotną, losową czy ekonomiczną. Ponadto sądy wskazują, że nieuprawnione jest odwoływanie się w procesie wykładni art. 93 ust. 2 pkt 1 PSWN do poglądów orzecznictwa wypracowanych na tle stosowania uprzednio obowiązującego art. 184 ust. 5 Prawa o szkolnictwie wyższym, wprowadzającego również czasowe ograniczenia pobierania stypendium, z uwagi na odmienne brzmienie tych przepisów. Rzecznik podkreślił, że negatywne konsekwencje odmiennych interpretacji art. 93 ust. 2 pkt 1 PSWN ponoszą studenci. Z uwagi na długotrwałość postępowań przed sądami administracyjnymi może się okazać, że niektórzy z nich ukończą studia, zanim uzyskają prawomocne orzeczenie w swojej sprawie. Tymczasem dla niektórych studentów uzyskanie wsparcia materialnego o charakterze socjalnym ma podstawowe znaczenie w perspektywie możliwości kontynuowania studiów. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>416</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o przedstawienie stanowiska w niniejszej sprawie.

---

<sup>416</sup> VII.7033.4.2021 z 24 lutego 2021 r.

W ocenie<sup>417</sup> resortu edukacji i nauki nie jest zasadne finansowe wspieranie ze środków publicznych kształcenia trwającego dłużej niż standardowy okres studiów, niezbędny do uzyskania wykształcenia wyższego. Terminowa realizacja procesu kształcenia przez studenta ma istotne znaczenie także z punktu widzenia finansów publicznych, szczególnie w przypadku kształcenia na studiach stacjonarnych w uczelniach publicznych, które są bezpłatne dla studentów, zaś ciężar ich finansowania spoczywa solidarnie na podatnikach. Tymczasem interpretacja części wojewódzkich sądów administracyjnych dotycząca okresu przysługiwania świadczeń pozwala na dalsze wspieranie studentów, którzy przedłużają okres studiowania, poprzez rozpoczęcie studiów i rezygnowanie z ich ukończenia, a następnie podejmowanie studiów na innych kierunkach. Zdaniem Ministerstwa może to generować zarzuty nierównego traktowania obywateli i naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej w stosunku do studentów, którzy są w stanie zdobyć wykształcenie wyższe w okresie 6 lat. W związku z wątpliwościami dotyczącymi stosowania art. 93 ust. 2 pkt 1 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce z uwagi na ogólną jego redakcję przyjętą przez ustawodawcę, resort szkolnictwa wyższego i nauki przygotował propozycję zmiany do ww. ustawy polegającej na doprecyzowaniu omawianego przepisu w kierunku powiązania okresu przysługiwania świadczeń z okresem studiowania, w tym także z uwzględnieniem postulatów środowiska akademickiego, w szczególności reprezentantów środowiska uczelni medycznych.

---

<sup>417</sup> Pismo z 18 marca 2021 r.

### 3. Ograniczenia możliwości odbywania zajęć klinicznych i praktyk w szpitalach i innych jednostkach zewnętrznych względem medycznych uczelni wyższych

Do Rzecznika kierowane były skargi dotyczące ograniczenia możliwości odbywania zajęć klinicznych i praktyk w szpitalach i innych jednostkach zewnętrznych względem medycznych uczelni wyższych. Ich analiza wskazuje, że sygnalizowany problem nie ma charakteru incydentalnego i wymaga wypracowania zmian systemowych w celu zapewnienia należytej ochrony prawa do nauki i prawa do ochrony danych osobowych przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności ochrony życia i zdrowia studentów i osób, z którymi mają oni styczność podczas zajęć odbywających się poza murami uczelni.

Niektóre ze wspomnianych wyżej podmiotów uzależniały możliwość przystąpienia do zajęć i praktyk od zaszczepienia się przez studenta przeciwko COVID-19 i weryfikowały ten fakt samodzielnie lub przy wsparciu administracyjnym uczelni wyższej, z czym wiązała się konieczność ujawnienia przez studentów ich danych osobowych dotyczących zdrowia. Obowiązek odbycia zajęć klinicznych i praktyk zawodowych w przypadku studentów kierunków medycznych wynika z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentysty, farmaceuty, pielęgniarki, położnej, diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty i ratownika medycznego. Uczelnie wyższe nie dysponują infrastrukturą pozwalającą na realizację wszystkich zajęć i praktyk na jej terenie i w związku z tym zmuszone są do zawierania porozumień z jednostkami zewnętrznymi w celu umożliwienia studentom realizacji programu studiów. Niewywiązanie się przez studenta z powyższych obowiązków może skutkować niezaliczeniem roku, a w dalszej perspektywie niezamierzonym przez studenta wydłużeniem

kształcenia, a nawet niemożnością ukończenia studiów. RPO dostrzega, że przyczyną podejmowania przez szpitale i inne podmioty, w których odbywać się mają zajęcia kliniczne i praktyki, decyzji dotyczących ograniczeń dla osób niezaszczepionych przeciw COVID-19 jest troska o życie i zdrowie studentów, personelu medycznego i pacjentów, a także chęć zapewnienia bezpiecznych warunków kształcenia praktycznego w czasie pandemii. Rzecznik podkreśla jednak, że przyjmowane rozwiązania mogą stanowić bezpodstawne ograniczenie konstytucyjnie chronionych praw, tj. prawa do nauki, w zakresie, w jakim dochodzi do uzależnienia udziału w części obowiązkowych zajęć od poddania się szczepieniu przeciw COVID-19, a także prawa do ochrony prywatności, w sytuacji gdy uczelnia lub jednostka, w której odbywają się zajęcia kliniczne czy praktyki, przetwarza dane studentów dotyczące zdrowia. Ponadto, w ocenie Rzecznika, ewentualne ograniczenie nie powinno różnicować sytuacji w dostępie do szkolnictwa wyższego osób zaszczepionych, osób, które nie mogą poddać się szczepieniu z uwagi na trwałe bądź czasowe przeciwwskazania zdrowotne, osób posiadających przeciwciała, a także tych, którzy posiadają aktualny negatywny wynik testu. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>418</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zapewnienia rozwiązań prawnych wychodzących naprzeciw opisanemu wyżej problemowi.

Rzecznik oczekuje na udzielenie odpowiedzi w tej sprawie.

#### 4. Edukacja osób starszych

Rzecznik zwrócił uwagę, że pośród licznych wyzwań pandemia COVID-19 spowodowała także koncentrację na podstawowych potrzebach i prawach osób starszych, a rozwijająca się debata społeczności międzynarodowej na

---

<sup>418</sup> VII.7033.65.2021 z 2 listopada 2021 r.

temat praw człowieka osób starszych uzasadnia odniesienie się do tego tematu. Od 2010 r. debata ta rozwijana jest przede wszystkim na forum Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się. Polska jest równorzędnym partnerem w tej dyskusji, wobec czego RPO przedstawił uwagi dotyczące tematu, który będzie przedmiotem dyskusji na 11. Sesji OEWGA w dniach 29 marca – 1 kwietnia 2021 r., a mianowicie prawa do edukacji osób starszych oraz jego realizacji w praktyce.

Rzecznik podkreślił, że Polska może z powodzeniem przedstawiać sukcesy swoich obywateli na tym polu, chociażby wskazując na rozwój Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Warto również zaprezentować polityki publiczne oraz programy rządowe, które ten rozwój wspierają. Niemniej ważnym wkładem Polski w debatę na poziomie globalnym byłoby zaproponowanie wspólnych celów w tym obszarze. W przekonaniu Rzecznika takim celem jest upowszechnienie zrozumienia wagi i znaczenia edukacji w starszym wieku oraz uzyskanie większej spójności działań w powszechnej polityce edukacyjnej wobec osób starszych. Wśród celów zrównoważonego rozwoju ONZ, cel 4. postuluje zapewnienie wszystkim edukacji wysokiej jakości oraz promowanie uczenia się przez całe życie. Punkt ten nie wspomina jednak o osobach starszych. Tymczasem osoby starsze chcą się uczyć i mają specyficzne potrzeby co do zakresu i sposobu tej nauki. Jednak oprócz przeszkód wynikających z ogólnej dostępności edukacji, dodatkową barierę stanowią funkcjonujące stereotypy. RPO poddał analizie obowiązujące w Polsce przepisy pod kątem zapewnienia osobom starszym prawa do edukacji. Wynik tej analizy nie jest zadowalający. Konstytucja w art. 70 gwarantuje każdemu prawo do nauki oraz powszechny i równy dostęp obywateli do wykształcenia. Formalnie nie ma ograniczeń wiekowych w zakresie możliwości edukacji, brakuje jednak systemowego podejścia do kształcenia osób starszych.

Ponadto ustawodawca nie ustanowił środków ochrony prawnej przed dyskryminacją ze względu na wiek w dostępie do oświaty i szkolnictwa wyższego. RPO przeprowadził również analizę dokumentów i polityk rządowych dotyczących sytuacji osób starszych. Problemy, jakie zaobserwował Rzecznik, zostały szczegółowo przedstawione Premierowi w wystąpieniu. Wskazane luki w prawie oraz braki w praktycznej realizacji polityki senioralnej na poziomie krajowym w zakresie edukacji, skłoniły Rzecznika do postawienia kolejnych wniosków i postulatów odnoszących się do działań rządu na rzecz osób starszych. W opinii RPO prawo do edukacji osób starszych nie jest traktowane na równi z innymi grupami wiekowymi. Ponadto brak jest ogólnie dostępnej oferty edukacyjnej, co przyczynia się do wykluczania, dyskryminacji i autodyskryminacji seniorów i seniorek. Co istotne, działania rządu i samorządu nie mają charakteru systemowego, są na ogół działaniami o charakterze projektowym, o ograniczonych ramach czasowych. Zdaniem Rzecznika konieczne jest zaangażowanie Polski na rzecz opracowania i przyjęcia Konwencji o prawach osób starszych obejmującej również prawo do edukacji. Przyjęcie konwencji oznaczałoby bowiem zwiększenie świadomości i doprecyzowanie zobowiązań państwa w tym obszarze. Zasadne wydaje się również wprowadzenie do systemu edukacji zadania poświęconego edukacji osób starszych, tak aby umożliwić w praktyce realizację prawa do edukacji niezależnie od wieku, zgodnie z preferencjami i możliwościami osób starszych. Rzecznik zwrócił się<sup>419</sup> do Premiera z prośbą o odniesienie się do przedstawionych zagadnień, zaapelował również o wypracowanie spójnego modelu współpracy pomiędzy resortami. Rzecznik zasygnalizował Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej potrzebę opracowania i przyjęcia nowej konwencji o prawach osób starszych, która

---

<sup>419</sup> XI.503.2.2016 z 25 lutego 2021 r.



łączyłaby postulaty ważne dla obecnych i przyszłych pokoleń seniorek i seniorów. Rzecznik przypomniał, że we wspólnym oświadczeniu krajowych instytucji praw człowieka i organizacji pozarządowych, przedstawionym podczas 11. Sesji Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się, państwa wyraziły chęć rozpoczęcia prac nad treścią nowej konwencji. Przedstawione przez państwa stanowiska wskazywały na żywe zaangażowanie w debatę, a szczególną uwagę zwróciło stanowisko Niemiec, które zadeklarowały gotowość do podjęcia prac nad usunięciem luk w prawie międzynarodowym odnoszącym się do ochrony praw osób starszych. Wskazano m.in. na potrzebę opracowania mapy drogowej, która umożliwiłaby OEWGA wypełnienie mandatu udzielonego jej rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, czyli do przedstawienia elementów nowego instrumentu prawa międzynarodowego chroniącego prawa osób starszych. Postulat ten został uzupełniony o propozycję utworzenia grupy eksperckiej, której zadaniem byłoby wsparcie OEWGA w wypracowaniu stanowiska przed kolejną Sesją. Rzecznik przypomniał również o debacie na temat starzenia się, która została zapoczątkowana w ramach UE dzięki Zielonej Księdze w sprawie starzenia się. Kolejną istotną inicjatywą UE są Konkluzje Rady Europejskiej w zakresie uwzględnienia kwestii starzenia się we wszystkich politykach publicznych (*mainstreaming ageing*). W wielu punktach Konkluzje przedstawiają podejście oparte o prawa osób starszych, w tym prawa do godności i niedyskryminacji. Zauważono, że obecnie działania adresowane do osób starszych najczęściej koncentrują się na zagadnieniu zdrowia fizycznego, pomija się natomiast aspekt zdrowia psychicznego i ogólnego dobrostanu. Wskazano także, że budowanie społeczeństw dla wszystkich pokoleń wymaga zapewnienia prawa do autonomii i dostępu do uczestnictwa w procesach decyzyjnych. Rzecznik

zwrócił się<sup>420</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o odniesienie się do powyższych zagadnień oraz o wskazanie, czy Ministerstwo wzięło udział w konsultacji Zielonej Księgi lub w innej formie uczestniczy w zainicjowanym dialogu w sprawie starzenia się w UE, a także w jaki sposób i w jakim zakresie zamierza włączyć się w realizację postulatów zawartych w Konkluzjach Rady Europejskiej.

Minister poinformował<sup>421</sup>, że resort bierze udział w pracach instytucji międzynarodowych i europejskich w zakresie starzenia się oraz w opracowywaniu stanowisk rządu wobec projektowanych zmian i dokumentów. Ponadto na bieżąco monitoruje prace Otwartej Grupy Roboczej ONZ ds. Praw Osób Starszych oraz bierze aktywny udział w opracowywaniu materiałów będących przedmiotem prac tej grupy, które dotychczas były także przekazywane do wiadomości RPO. Wobec powyższego, stanowisko Polski (i zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej) dotyczące propozycji wypracowania konwencji poświęconej prawom osób starszych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych nie uległo zmianie. Ponadto MRiPS brało czynny udział w procesie wypracowania i przyjęcia Konkluzji Rady ws. uwzględniania problematyki osób starszych w politykach publicznych. Zapisy Konkluzji podkreślają rolę włączania problematyki starzenia się do głównego nurtu polityki. W związku z powyższym działania Ministerstwa w dalszym ciągu będą zmierzały do ukierunkowania na włączenie kwestii związanych ze starzeniem się społeczeństwa do wszystkich istotnych obszarów polityki na wszystkich szczeblach.

W kolejnym wystąpieniu do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej Rzecznik przekazał List Otwarty do Członków Biura Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia

---

<sup>420</sup> XI.503.2.2016 z 30 kwietnia 2021 r.

<sup>421</sup> Pismo z 28 maja 2021 r.

się (UN Open-ended Working Group on Ageing, OEWGA) oraz do państw członkowskich ONZ, podpisany przez ponad 200 podmiotów z 62 państw, w większości przez organizacje społeczne, ale także krajowe instytucje praw człowieka oraz podmioty innego typu, opublikowany w dniu 20 września 2021 r. Sygnatariusze Listu Otwartego wzywają rządy państw do podjęcia konkretnych działań, o których była mowa podczas 11. Sesji OEWGA w kwietniu 2021 r., czyli przede wszystkim oczekują ustanowienia grupy eksperckiej, która wsparłaby OEWGA w czasie pomiędzy Sesjami w zakresie prac redakcyjnych nad elementami nowej konwencji. To zadanie stanowi niewypełniony od dziesięciu już lat mandat OEWGA. Drugi istotny postulat to włączenie do oficjalnych prac OEWGA analizy przedstawionej przez Biuro Wysokiej Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka odnoszącej się do braków w ochronie praw osób starszych na poziomie międzynarodowym. Pole do dalszych analiz i refleksji zostało dodatkowo poszerzone przez kolejne wydarzenie na forum międzynarodowym. W dniu 7 października 2021 r. została uchwalona w drodze konsensusu Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ w sprawie praw osób starszych i przeciwdziałania ageizmowi. Jest to niezwykle ważny dokument, którego inicjatorem była również Polska. Rezolucja wprowadza do języka prawa międzynarodowego pojęcie ageizmu i podkreśla, że stanowi on część składową dyskryminacji ze względu na wiek oraz negatywnie wpływa na uczestnictwo osób starszych w każdym aspekcie życia społecznego. W rezolucji uznano również istnienie wyzwań związanych z realizacją praw obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, społecznych oraz kulturalnych wobec osób starszych. Ponadto w Rezolucji Rada Praw Człowieka wzywa państwa członkowskie ONZ m.in. do zakazania każdej formy dyskryminacji ze względu na wiek oraz do przyjęcia i wdrożenia niedyskryminujących polityk publicznych, krajowych strategii, planów akcji,

regulacji prawnych oraz do promocji i zapewnienia pełnej realizacji praw człowieka i podstawowych wolności osobom starszym. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>422</sup> do Ministra z prośbą o przedstawienie planów wdrożenia postulatów zawartych w opisanych wyżej Konkluzjach Rady Europejskiej, w szczególności w zakresie wdrażania podejścia opartego o prawa człowieka oraz w Rezolucji Rady Praw Człowieka ONZ w sprawie praw osób starszych.

---

<sup>422</sup> XI.503.2.2016 z 29 grudnia 2021 r.

## **Art. 70 ust. 5 – Autonomia szkół wyższych**

*Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie.*

### **1. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

W wystąpieniu do Ministra Edukacji i Nauki Rzecznik przedstawił swoje uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (numer projektu: UD194), w którym proponuje się wprowadzenie zmian prawnych w zakresie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich. RPO zwrócił uwagę, że z uzasadnienia projektu wynika, iż proponowane zmiany stanowią odpowiedź na przypadki naruszania wolności wyrażania poglądów na uczelniach wyższych skutkujące cenzurą. Jako przykład takich naruszeń projektodawca wskazuje m.in. agresję słowną, uniemożliwienie brania udziału w wydarzeniach naukowych czy wszczynanie postępowań dyscyplinarnych. Projektodawca nie odwołuje się jednak do żadnych konkretnych spraw ani nie przedstawia informacji na temat działań podjętych przez niego w celu zidentyfikowania problemu i jego realnych rozmiarów. Mając to na uwadze, a także uwzględniając krytyczną ocenę środowiska naukowego proponowanych zmian w wersji zaprezentowanej w dniu 9 grudnia 2020 r., która jest niemal w całości zbieżna z opiniowanym projektem, wątpliwym wydaje się istnienie rzeczywistych podstaw do formułowania przez projektodawcę też dotyczących potrzeby zmian prawnych.

W kontekście proponowanych zmian Rzecznik podkreślił, że debata naukowa zakłada posługiwanie się argumentacją o charakterze naukowym, a nie odwołującą się do przekonań światopoglądowych czy też religijnych badacza. Posługiwanie się takimi, pozanaukowymi, argumentami stawia pod znakiem zapytania warsztat naukowy badacza. W tym kontekście to właśnie wolności:

artystyczna, badań naukowych oraz korzystania z dóbr kultury, o których stanowi art. 73 Konstytucji, a nie wolność słowa, mają podstawowe znaczenie dla rozwoju nauki. W ocenie RPO analiza przesłanego projektu wskazuje, że nie realizuje on zakładanego celu, a jednocześnie stanowi ingerencję w inne wartości, takie jak wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także autonomia uczelni wyższych.

Podstawowe rozwiązanie zamieszczone w analizowanym projekcie dotyczy zmiany zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich. W projekcie proponuje się dodanie po art. 275 ust. 1 PSWN, stanowiącym, że nauczyciel akademicki podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienie dyscyplinarne stanowiące czyn uchybiający obowiązkowi nauczyciela akademickiego lub godności zawodu nauczyciela akademickiego, przepisu, zgodnie z którym „[n]ie stanowi przewinienia dyscyplinarne wyrażanie przekonań religijnych, światopoglądowych lub filozoficznych”. Przedmiotowy przepis nawiązuje do chronionej na gruncie art. 54 Konstytucji wolności wyrażania poglądów.

Powyższe rozwiązanie, w ocenie Rzecznika, budzi wątpliwości. Konstytucja wyraźnie rozdziela wolność wyrażania – dowolnych, w tym również nienaukowych – poglądów (art. 54 ust. 1 Konstytucji) oraz wolność działalności twórczej, naukowej i artystycznej (art. 73 Konstytucji). Art. 73 Konstytucji odnosi się do sfery wolności słowa jedynie w zakresie wolności wykonywania badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz w nauczaniu. Wypowiedzi chronione na gruncie art. 73 Konstytucji powinny więc spełniać standard, odpowiednio, twórczości lub naukowości. Całkowite wyłączenie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczyciela akademickiego z uwagi na głoszone poglądy może w praktyce oznaczać

konieczność ochrony przez władze uczelni osób głoszących skrajne, niepoparte naukowymi dowodami przekonania.

Rzecznik zwrócił ponadto uwagę na znaczenie wprowadzonych zmian dla możliwości pociągnięcia nauczyciela akademickiego do odpowiedzialności karnej i cywilnej. W jego ocenie proponowane rozwiązania w praktyce mogą oznaczać, że prezentowanie w debacie naukowej przekonań światopoglądowych, religijnych czy filozoficznych o charakterze obraźliwym (np. negowanie człowieczeństwa osób LGBT czy zdolności intelektualnych osób wierzących) nie będzie mogło spotkać się z należyłą reakcją środowiska akademickiego. Jednocześnie jednak z uzasadnienia projektowanych zmian wynika, że wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej nie wyłącza możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bądź cywilnej nauczyciela akademickiego, tj. w szczególności nauczyciel akademicki będzie mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności za przestępstwa zniesławienia (art. 212 Kodeksu karnego), zniewagi (art. 216 Kodeksu karnego) czy przestępstwa z nienawiści (art. 256 i 257 Kodeksu karnego) oraz odpowiedzialności za naruszenia dóbr osobistych innych osób na gruncie art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego, np. w kontekście wypowiedzi formułowanych przez nauczycieli akademickich w odniesieniu do studentów czy doktorantów. Z uzasadnienia projektu wynika także, że celem wprowadzonych zmian jest zobligowanie rektora do podejmowania w większym zakresie działań ukierunkowanych na zapewnienie wolności wyrażania poglądów na uczelni. Budzi to zastrzeżenia z kilku powodów. Po pierwsze, obowiązek przestrzegania wolności nauczania, badań naukowych, ogłaszania ich wyników, a także debaty akademickiej czy wolności słowa, ciąży na wszystkich członkach wspólnoty akademickiej, a nie tylko na rektorze. Po drugie, mimo wskazówek zawartych w uzasadnieniu projektu, nie jest jasne, do stosowania

jakich środków będzie zobowiązany rektor. Dla przykładu, nie jest wiadomym, czy rektor, dbając o pluralizm światopoglądowy debaty akademickiej, będzie miał obowiązek ingerować w listę zapraszanych na konferencje osób tak, by zachowany był ów pluralizm poglądów, a jeśli tak, to w oparciu, o jakie kryteria będzie miał ustalać brak istnienia takiego pluralizmu. Takie działanie może w istocie godzić w wartości ogólnoakademickie i stanowić ograniczenie debaty.

Stanowisko RPO nie zostało uwzględnione w trakcie prac legislacyjnych, a zmiany w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. poz. 2141).

## 2. Potrzeba wypracowania standardów na rzecz bezpieczeństwa studentów i pracowników uczelni wyższych w czasie pandemii

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące wprowadzania przez niektóre uczelnie wyższe ograniczenia możliwości pobierania nauki bądź zakwaterowania w domach studenckich jedynie dla osób zaszczepionych. Przyczyną podejmowania powyższych decyzji jest troska o życie i zdrowie społeczności akademickiej i chęć zapewnienia bezpiecznych warunków studiowania i zakwaterowania w domach studenckich w czasie pandemii. Jednakże przyjęte i planowane rozwiązania mogą stanowić bezpodstawne ograniczenie konstytucyjnie chronionych praw, tj. prawa do nauki, w zakresie, w jakim dochodzi do uzależnienia kontynuowania studiowania od poddania się szczepieniu przeciw COVID-19, a także prawa do ochrony prywatności, w sytuacji gdy uczelnie przetwarzają dane studentów dotyczące zdrowia. Ograniczenie wyżej wspomnianych praw jest dopuszczalne jedynie na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. w szczególności winno



przybrać formę ustawy oraz być konieczne dla ochrony zdrowia publicznego. Przyjęte ograniczenie nie powinno różnicować sytuacji w dostępie do szkolnictwa wyższego osób zaszczepionych, osób, które nie mogą poddać się szczepieniu z uwagi na trwałe bądź czasowe przeciwwskazania zdrowotne, osób posiadających przeciwciała, a także tych, którzy posiadają aktualny negatywny wynik testu. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>423</sup> do Ministra Edukacji i Nauki z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zapewnienia uczelniom podstaw prawnych dla podejmowania adekwatnych działań prewencyjnych na rzecz ochrony życia i zdrowia studentów i pracowników uczelni w czasie pandemii, a także do Przewodniczącego Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie. Jednocześnie RPO zaznaczył, że ewentualne zmiany prawne winny być poprzedzone szerokimi konsultacjami ze środowiskiem akademickim oraz z Ministrem Zdrowia. Minister w odpowiedzi wyjaśnił<sup>424</sup>, że aktualnie uczelnie nie mają podstaw weryfikacji, czy studenci uczestniczący w zajęciach oraz osoby zamieszkujące domy studenckie, a także inni członkowie wspólnoty danej uczelni, są zaszczepieni. Również nie ma możliwości wprowadzania ograniczeń dotyczących udziału w zajęciach dla członków społeczności akademickiej, którzy w wyniku własnej decyzji nie zaszczepili się. Obowiązujący stan prawny nie dopuszcza możliwości wprowadzenia zakazu kwaterowania w domach studenckich osób niezaszczepionych. Ponadto nie ma również przepisów, które zezwalałyby na weryfikację, czy studenci są zaszczepieni. Wobec powyższego niedopuszczalnym jest, aby uczelnia wymagała od studentów zarówno poddania się szczepieniom przeciwko COVID-19, jak również

---

<sup>423</sup> VII.7033.56.2021 z 12 sierpnia 2021 r.

<sup>424</sup> Pismo z 13 września 2021 r.

przedstawienia informacji w tym zakresie. Jednocześnie Ministerstwo wskazało, że w przypadku, gdy przepisy dotyczące przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19, w tym możliwość weryfikacji szczepień przez niektóre podmioty, będą procedowane w parlamencie, to Ministerstwo Edukacji i Nauki będzie starało się o uwzględnienie w nich sytuacji w uczelni.

W odpowiedzi na wystąpienie RPO, Przewodniczący KRAS zwrócił<sup>425</sup> uwagę na konieczność podjęcia adekwatnych działań legislacyjnych służących zapewnieniu uczelniom wyższym skutecznych narzędzi służących zapewnieniu bezpieczeństwa członkom wspólnoty akademickiej podczas pandemii.

### 3. Ograniczenie możliwości odbywania zajęć klinicznych i praktyk w szpitalach i innych jednostkach zewnętrznych względem medycznych uczelni wyższych

Do Rzecznika kierowane były liczne skargi dotyczące ograniczenia możliwości odbywania zajęć klinicznych i praktyk w szpitalach i innych jednostkach zewnętrznych medycznych uczelni wyższych. Ich analiza wskazuje, że sygnalizowany przez Skarżących problem nie ma charakteru incydentalnego i wymaga wypracowania zmian systemowych w celu zapewnienia należytej ochrony prawa do nauki i prawa do ochrony danych osobowych przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności ochrony życia i zdrowia studentów i osób, z którymi mają oni styczność podczas zajęć odbywających się poza murami uczelni.

Niektóre ze wspomnianych wyżej podmiotów uzależniały możliwość przystąpienia do zajęć i praktyk od zaszczepienia się przez studenta przeciwko COVID-19 i weryfikowały ten fakt samodzielnie lub przy wsparciu administracyjnym uczelni wyższej, z czym wiązała się konieczność ujawnienia

---

<sup>425</sup> Pismo z 26 sierpnia 2021 r.

przez studentów ich danych osobowych dotyczących zdrowia. Obowiązek odbycia zajęć klinicznych i praktyk zawodowych w przypadku studentów kierunków medycznych wynika z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu lekarza, lekarza denty, farmaceuty, pielęgniarki, położnej, diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty i ratownika medycznego<sup>426</sup>. Uczelnie wyższe nie dysponują infrastrukturą pozwalającą na realizację wszystkich zajęć i praktyk na jej terenie i w związku z tym zmuszone są do zawierania porozumień z jednostkami zewnętrznymi w celu umożliwienia studentom realizacji programu studiów. Niewywiązanie się przez studenta z powyższych obowiązków może skutkować niezaliczeniem roku, a w dalszej perspektywie niezamierzonym przez studenta wydłużeniem kształcenia, a nawet niemożnością ukończenia studiów. Przyczyną podejmowania przez szpitale i inne podmioty, w których odbywać się mają zajęcia kliniczne i praktyki, decyzji dotyczących ograniczeń dla osób niezaszczepionych przeciw COVID-19 jest troska o życie i zdrowie studentów, personelu medycznego i pacjentów, a także chęć zapewnienia bezpiecznych warunków kształcenia praktycznego w czasie pandemii. Jednak przyjmowane rozwiązania mogą stanowić bezpodstawne ograniczenie konstytucyjnie chronionych praw, tj. prawa do nauki, w zakresie, w jakim dochodzi do uzależnienia udziału w części obowiązkowych zajęć od poddania się szczepieniu przeciw COVID-19, a także prawa do ochrony prywatności, w sytuacji gdy uczelnia lub jednostka, w której odbywają się zajęcia kliniczne czy praktyki, przetwarza dane studentów dotyczące zdrowia. Ponadto ewentualne ograniczenie nie powinno różnicować sytuacji w dostępie do szkolnictwa wyższego osób zaszczepionych, osób, które nie mogą poddać się szczepieniu

---

<sup>426</sup> Rozporządzenie z 26 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 755).

z uwagi na trwałe bądź czasowe przeciwwskazania zdrowotne, osób posiadających przeciwciała, a także tych, którzy posiadają aktualny negatywny wynik testu. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>427</sup> do Ministra Zdrowia z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zapewnienia rozwiązań prawnych wychodzących naprzeciw opisanemu wyżej problemowi.

Rzecznik oczekuje na udzielenie odpowiedzi w tej sprawie.

---

<sup>427</sup> VII.7033.65.2021 z 2 listopada 2021 r.

## **Art. 71 ust. 1 – Dobro rodziny. Wsparcie dla rodzin**

*Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.*

### **1. Kontakty członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną**

Rzecznik po raz kolejny zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie kontaktów członków rodziny z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną. Jak wskazują skargi wnoszone do Biura RPO, wnioski składane do sądów opiekuńczych o wydanie zarządzeń wobec opiekuna prawnego, celem uregulowania i realizacji kontaktów, nie skutkują wydaniem takich zarządzeń, ponieważ sądy rozpatrują je jako wnioski o ustalenie kontaktów. Przepisy, na które powoływało się Ministerstwo w dotychczasowej korespondencji, tj. art. 175 w zw. z art. 168 KRO i 155 § 1 i 2 KRO, nie są bowiem traktowane jako podstawa do uregulowania kontaktów przez wydanie opiekunowi stosownych zarządzeń i poleceń. Ponadto sądy stwierdzają, że wniosek o takie kontakty może pochodzić jedynie od opiekuna prawnego – czyli od osoby, która kontaktom się sprzeciwia i je uniemożliwia. Rzecznik wyraził przekonanie, że opisany stan rzeczy uzasadnia ponowne rozważenie dokonania zmian w procedurze cywilnej, które umożliwiłyby sądowi, na skutek sygnału przekazanego przez same zainteresowane osoby, wszczęcie postępowania w tego typu sprawach z urzędu. Alternatywą może być także zmiana legislacyjna polegająca na jasnym odesłaniu w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego do art. 113<sup>1</sup>-113<sup>6</sup> k.r.o. W ten sposób sądy uzyskałyby podstawę do orzekania w sprawach wniosków o kontakty członków rodziny z osobami ubezwłasnowolnionymi (całkowicie i częściowo). Rzecznik zwrócił się<sup>428</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o zajęтым stanowisku.

---

<sup>428</sup> IV.7024.22.2018 z 10 marca 2021 r.

W ocenie<sup>429</sup> Ministerstwa istniejące w polskim systemie prawnym regulacje pozwalają na właściwe zabezpieczenie praw osób ubezwłasnowolnionych całkowicie, w tym do kontaktów z członkami rodziny z uwzględnieniem ich prawa do swobodnego podejmowania decyzji. Minister przypomniał też, że sąd opiekuńczy dysponuje odpowiednimi środkami w celu spowodowania, by opieka nad osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie była sprawowana w sposób należyty, z uwzględnieniem zasad określonych w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Mając jednak na względzie zdarzające się w orzecznictwie sądów powszechnych (sądów opiekuńczych) rozbieżności w zakresie kwalifikowania wniosków o wydanie zarządzeń opiekuńczych w postępowaniu wykonawczym prowadzonym w związku z ustanowieniem opieki prawnej, Ministerstwo Sprawiedliwości uznało za zasadne podjęcie prac analityczno-koncepcyjnych nad wprowadzeniem do porządku prawnego przepisów umożliwiających dochodzenie w postępowaniu cywilnym ustalenia kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie.

## 2. Funkcjonowanie systemu pieczy zastępczej

Szeroko rozumiany system zapewnienia opieki nad dzieckiem i funkcjonowania jednostek pieczy zastępczej reguluje ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>430</sup> (dalej: u.o.w.r.i.s.p.z.). Realizacja zadań wynikających z przepisów ww. ustawy i funkcjonowanie jednostek pieczy zastępczej były na przestrzeni ostatnich lat poddawane ocenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK). Wskazywane w informacjach „Opieka nad dziećmi w pogotowiacz opiekuńczych i rodzinnych”, „Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne”, „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin

---

<sup>429</sup> Pismo z 24 marca 2021 r.

<sup>430</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 821 ze zm.).

zastępczych” zalecenia pokontrolne do tej pory nie zostały wykonane i nadal pozostają postulatami do spełnienia.

W ocenie Rzecznika regulacja ta wymaga pogłębionego przeglądu i stosownej modyfikacji, gdyż konsekwencje niespójnych systemowo rozwiązań dotkliwie uderzają w grupy najłabsze i prowadzą do naruszeń praw dzieci. Rzecznik wskazał, iż w kontekście występującego niedoboru rodzin zastępczych niezbędne jest uregulowanie na poziomie ustawowym kwestii związanych z umieszczaniem dzieci odebranych z rodzin biologicznych w odpowiedniej formie pieczy zastępczej, przede wszystkim w pieczy rodzinnej, w innych powiatach. Często występującą barierą w przeniesieniu do pieczy rodzinnej dzieci przebywających w pieczy instytucjonalnej z powodu braku wystarczającej liczby rodzin zastępczych jest odmowa przyjmowania dzieci spoza swojego terenu przez władze innych powiatów. W sposób wyraźny świadczy to o braku współpracy między powiatami i prowadzi do sytuacji, gdzie z przyczyn czysto formalnych dochodzi do naruszeń praw dzieci, a potencjał istniejących już rodzin nie jest w pełni wykorzystywany. Niechęć samorządów powiatowych do zawierania porozumień w celu umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej poza powiatem pochodzenia skutkuje tym, że w perspektywie ogólnopolskiej są rodziny z wolnymi miejscami i dzieci, dla których nie ma rodzin. Należy rozważyć wdrożenie rozwiązań skutkujących poprawą współpracy między powiatami albo umożliwić kierowanie dzieci bez porozumienia między powiatami, bądź też nawet przeniesienie koordynacji i organizacji pieczy zastępczej na poziom województwa. Podobny aspekt właściwości powiatowej dotyczy tworzenia placówek rodzinnych na terenie jednego powiatu, gdy dzieci powierzone pieczy są z innego powiatu. Zgodnie z przepisami u.o.w.r.i.s.p.z. w pieczy instytucjonalnej mogą być umieszczane dzieci powyżej 10. roku życia, a umieszczenie dziecka młodszego jest możliwe

w przypadku, gdy w danej placówce umieszczona jest matka lub ojciec tego dziecka oraz w innych wyjątkowych przypadkach, szczególnie gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub dotyczy to rodzeństwa (art. 95 ust. 1-2). Niewystarczająca liczba rodzin zastępczych powoduje, że wbrew zapisom ustawowym do placówek instytucjonalnych wciąż trafiają dzieci poniżej 10. roku życia. W ocenie RPO treść normy ustawowej wymaga zmiany poprzez wskazanie, iż w sytuacji, gdy chociaż jedno dziecko z rodzeństwa ma poniżej 10 lat, całe rodzeństwo powinno zostać powierzone do pieczy rodzinnej. RPO przypomniał, że na tle kontroli działań ośrodków adopcyjnych NIK wnioskowała o podjęcie przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej działań zmierzających do: wypracowania jednolitych standardów prowadzenia procesów adopcyjnych, zapewniających jednolitość zasad, kryteriów, terminów i działań ośrodków adopcyjnych, przeprowadzenia analizy rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie mechanizmów sprzyjających korupcji w funkcjonowaniu ośrodków adopcyjnych oraz wprowadzenia niezbędnych zmian prawnych lub organizacyjnych, a także nowelizacji przepisów u.o.w.r.i.s.p.z. dotyczących funkcjonowania procedur adopcyjnych z uwzględnieniem m.in.:

- wprowadzenia jednolitych standardów pracy ośrodków adopcyjnych,
- wprowadzenia zwiększonego nadzoru marszałka województwa nad prawidłowością procedury adopcyjnej, wprowadzenia obowiązku wydawania pisemnych opinii kwalifikacyjnych dla kandydatów na rodziców adopcyjnych;
- w przypadku wydania negatywnej opinii kwalifikacyjnej wprowadzenie obowiązku jej uzasadnienia, określenia drogi odwoławczej od niekorzystnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki adopcyjne wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych, wprowadzenia obowiązku podawania do publicznej wiadomości danych dotyczących pracy ośrodków adopcyjnych, w celu



zwiększenia przejrzystości ich pracy oraz uruchomienia ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego do obsługi procedur adopcyjnych.

Rzecznik podkreślił także, że należy wspierać takie przekształcenia w systemie opieki nad dzieckiem i rodziną, które prowadzą do ograniczenia funkcjonowania placówek opiekuńczych typu zakładowego na rzecz rodzinopodobnych form opieki. Obserwując jednak proces przejścia od stałej opieki w instytucjach do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że postępy są niewystarczające. Pomimo upływu lat, wciąż daleko jest do jakościowego przełomu w tym obszarze. W procesie tworzenia systemu odpowiadającego wymogom współczesnego spojrzenia na dziecko i jego rodzinę kluczową rolę odgrywa rozwój alternatywnych względem instytucji form wsparcia, a identyfikowane bariery powinny być jak najszybciej eliminowane. Państwo powinno gwarantować rozwiązania stymulujące rodziny zastępcze do podejmowania się trudu wychowania dzieci, nad którymi rodzice nie mogą sprawować bezpośredniej pieczy. W tym aspekcie Rzecznik wskazał na zapisy u.o.w.r.i.s.p.z., które nie odpowiadają potrzebom m.in. w zakresie dostępu dzieci z pieczy do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych, rehabilitacyjnych, a także bezpieczeństwa zawodowego i finansowego rodziców zastępczych. Rzecznik zwrócił się<sup>431</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie do wskazywanych problemów oraz podjęcie stosownych działań na rzecz poprawy systemu opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodziców.

Minister poinformował<sup>432</sup>, że trwają prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz

---

<sup>431</sup> III.554.2.2021 z 16 marca 2021 r.

<sup>432</sup> Pismo z 31 marca 2021 r.

niektórych innych ustaw. Jednocześnie w związku z dużą liczbą zgłoszonych przy jego okazji dodatkowych propozycji rozwiązań oraz uwag, resort rodziny rozpoczął analizę sugerowanych zmian kierunkowych w obszarze całej pieczy zastępczej. Zarządzeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 12 stycznia 2021 r. w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej powołano Zespół do spraw opracowania Strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce. Do jego zadań należy opracowanie Strategii deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób starszych, rodzin, dzieci i młodzieży, w tym z pieczy zastępczej, a także osób bezdomnych.

Wobec zapowiedzi analizy zmian kierunkowych w obszarze pieczy zastępczej Rzecznik skierował do Minister Rodziny i Polityki Społecznej kolejne wystąpienie<sup>433</sup>, w którym wskazał, iż nie są wystarczające założenia systemowe odnośnie do tymczasowego charakteru pieczy zastępczej i istnieje potrzeba ich uelastycznienia poprzez wprowadzenie do u.o.w.r.i.s.p.z. formy pieczy zastępczej długoterminowej. Powinny zostać dookreślone ramy wykorzystania możliwości powrotu dziecka do rodziców biologicznych i poszukiwania rodziców adopcyjnych, tak aby w sytuacji fiaska tych działań możliwe było zabezpieczenie dziecku stałego i bezpiecznego środowiska wychowawczego poprzez pobyt w zastępczej pieczy długoterminowej. Systemowego uregulowania wymaga też sytuacja dzieci z niepełnosprawnością, a w szczególności tej grupy, która osiągając pełnoletność w pieczy zastępczej, nadal wymaga intensywnego wsparcia. Konieczne jest wypracowanie rozwiązań, które zapobiegą przenoszeniu pełnoletnich wychowanków z niepełnosprawnością do domów pomocy społecznej i innych placówek typu

---

<sup>433</sup> Pismo z 24 maja 2021 r.

zakładowego. W sytuacji, gdy nie jest możliwe skorzystanie ze wsparcia dedykowanego osobom z niepełnosprawnością, przy zgodzie rodziców zastępczych winna być kontynuowana piecza długoterminowa, a w zasadzie bezterminowa z zapewnieniem finansowania opieki. Alternatywą mogłoby być umożliwienie wszystkim rodzicom zastępczym kontynuującym pieczę nad swym wychowankiem uzyskania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Taki kierunek zmian jest pożądany i odpowiadałby wymogom współczesnego spojrzenia na sytuację osób z niepełnosprawnością. Deinstytucjonalizacja obejmująca obszar wsparcia dla osób z niepełnosprawnością nie może być rozumiana wąsko i winna uwzględniać szerszy kontekst, który jest związany także z tym, jaki los czeka dzieci poddane opiece państwa i umieszczone w pieczy zastępczej, kiedy staną się już dorosłe.

Rzecznik wskazał także na brak systemowych rozwiązań odnośnie do zakresu oraz form wsparcia w środowisku otwartym rodziców z niepełnosprawnością, którzy ze względu na specyfikę swej niepełnosprawności napotykają na poważne bariery w wykonywaniu funkcji rodzicielskich. W sytuacji, gdy stopień niepełnosprawności rodziców uniemożliwia samodzielne sprawowanie opieki nad dzieckiem, a nie mają oni oparcia w rodzinie ani innych osobach bliskich, które mogłyby wesprzeć ich w opiece nad dzieckiem konieczne jest wypracowanie spójnych systemowo i kompleksowych rozwiązań poprzez stworzenie wyspecjalizowanego systemu wsparcia w celu wyeliminowania barier w wykonywaniu przez rodziców funkcji rodzicielskich. W odpowiedzi<sup>434</sup> Minister zapewnił, iż przedstawione uwagi i propozycje zostaną poddane analizie w czasie prac nad nowelizacją ustawy w zakresie obejmującym pieczę zastępczą. W resorcie rodziny procedowany jest wprawdzie projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie

---

<sup>434</sup> Pismo z 9 czerwca 2021 r.

pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, jednak w głównej mierze koncentruje się on na sprawach związanych z procedurami adopcyjnymi. Do jego treści zgłoszono bardzo dużo dodatkowych propozycji rozwiązań, dlatego uznano za zasadne ponowne rozważenie ostatecznego zakresu rozwiązań, jakie obejmie najbliższa nowelizacja.

W związku z podjęciem przez Sejmową Komisję Polityki Społecznej i Rodziny debaty nad funkcjonowaniem systemu pieczy zastępczej, procesem deinstytucjonalizacji i efektywnością regulacji prawnych zawartych w u.o.w.r.i.s.p.z., Rzecznik przekazał<sup>435</sup> Przewodniczącej Komisji wystąpienia dot. systemu opieki, z prośbą, aby wobec zapowiedzi prac legislacyjnych, przeanalizowano przedstawione uwagi w aspekcie możliwości ich uwzględnienia.

### 3. Zasady transgranicznych kontaktów z dziećmi podczas pandemii

Rzecznik powrócił do kwestii obowiązku kwarantanny przy przekraczaniu granicy, w tym granicy zewnętrznej UE, wobec osób odbywających transgraniczne kontakty z członkami rodziny, w tym z małoletnimi dziećmi. Pismo RPO adresowane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zostało przekierowane do Ministra Zdrowia. Odpowiedź resortu ograniczyła się jednak do wskazania, że w związku z wejściem w życie kolejnego rozporządzenia Rady Ministrów, znoszącego obowiązek kwarantanny przy przekraczaniu granic w ramach UE, oraz „wydaje się, że obecnie obowiązujące przepisy czynią zadość wnioskowi zawartemu w piśmie przywołanym na wstępie”.

Innymi pismami, kierowanymi do Ministra Sprawiedliwości, Rzecznik wskazywał na potrzebę legislacyjnych działań w sferze orzeczonych sądownie kontaktów rodziców i dzieci, w tym na wpisanie tych spraw do katalogu spraw

---

<sup>435</sup> Pismo z 18 czerwca 2021 r.

pilnych, rozpoznawanych przez sądy także w czasie dalszych ograniczeń pracy sądów powszechnych; zwracał się również do ówczesnego Ministra Zdrowia w sprawie kwarantanny przy przekraczaniu granicy RP przez osoby mieszkające w Polsce i wykonujące pracę w rejonach przygranicznych w Czechach oraz w Niemczech.

O ile zrozumiałe (choć wciąż niewłaściwe) jest to, że przepisy przygotowywane „na gorąco” i w nie do końca poznanych okolicznościach epidemicznych mogą mieć luki bądź nie obejmować w sposób prawidłowy wszystkich możliwych sytuacji, o tyle doświadczenie, zdobyte podczas minionych miesięcy, powinno owocować lepszymi przepisami, uwzględniającymi więcej uwarunkowań i potencjalnych stanów faktycznych. Niestety, jak się wydaje, pisma Rzecznika i wskazywane w nich realne problemy obywateli nie wywarły oczekiwanego skutku w postaci przygotowania stosownych regulacji na czas spodziewanych kolejnych fal zakażeń i poprawienia stanu prawnego w takiej sytuacji.

Rzecznik zwrócił się<sup>436</sup> zatem do Ministra Zdrowia z prośbą o pochylenie się nad poruszaną kwestią i podjęcie stosownych kroków legislacyjnych, poprzez wprowadzenie do katalogu wyjątków od obowiązkowej kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej (zewnątrznej, a zwłaszcza wewnętrznej UE), osób wykonujących transgraniczne kontakty z członkami rodziny, orzeczone prawomocnym orzeczeniem sądu lub ugodą, pod warunkiem okazania przez nie stosownego dokumentu w postaci orzeczenia sądu lub ugody.

Minister Zdrowia poinformował<sup>437</sup>, że zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości w celu rozważenia ewentualnych zmian legislacyjnych w zakresie wykonywania orzeczeń sądu dotyczących kontaktów z dziećmi. Niestety,

---

<sup>436</sup> IV.7021.157.2020 z 31 marca 2020 r.

<sup>437</sup> Pismo z 14 kwietnia 2021 r.

wielokrotnie zmieniane rozporządzenie Rady Ministrów<sup>438</sup> w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii nie uwzględniało nadal kwestii realizacji transgranicznych kontaktów między rodzicami i dziećmi. Spowodowało to konieczność ponownego poruszenia tego tematu w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości<sup>439</sup> z prośbą o uwzględnienie w katalogu wyłączeń z obowiązku kwarantanny rodziców i dzieci realizujących uregulowany orzeczeniem sądowym lub ugodą obowiązek kontaktów transgranicznych. Ostatecznie Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło Ministrowi Zdrowia stosowny wniosek legislacyjny w tej sprawie<sup>440</sup> i przepisy rozporządzenia zostały uzupełnione.

#### 4. Tryb postępowania sądowego w sprawach o alimenty

Rzecznik zwrócił uwagę na kwestię o istotnym znaczeniu proceduralnym, a jednocześnie mogącą mieć duży wpływ na sytuację wielu rodzin. Chodzi o problematykę rozstrzygania sporów o dostarczanie dzieciom środków utrzymania i wychowania, czyli o problematykę alimentów i postępowania sądowego, mającego na celu ustalenie ich kwoty.

Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego z 4 lipca 2019 r. wprowadziła nową treść art. 505<sup>1</sup> k.p.c., która wywołuje wątpliwości i rozbieżności w praktyce orzeczniczej, bowiem nie jest jasne, jakie świadczenia, inne niż alimenty, miałyby znaleźć się w kategorii „świadczeń z zakresu stosunków między rodzicami a dziećmi” i podlegać rozpoznawaniu w postępowaniu procesowym, w tym w postępowaniu uproszczonym. Ponadto, interpretując przepis art. 505<sup>1</sup> § 2 pkt 2 k.p.c. jako wykluczający postępowania alimentacyjne między rodzicami i dziećmi z rozpoznawania w postępowaniu

---

<sup>438</sup> Rozporządzenie z 6 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 861 ze zm.).

<sup>439</sup> Pismo z 14 lipca 2021 r.

<sup>440</sup> Pismo z 20 lipca 2021 r.

uproszczonym, powstaje pytanie, co z pozwami o alimenty dla dzieci od innych osób, np. dziadków. Podstawowym problemem jest już istnienie poważnych wątpliwości co do właściwego trybu rozpoznania takich spraw przez sądy. Dodatkowo rozpoznanie sprawy w niewłaściwym trybie, w niewłaściwym składzie (art. 505<sup>10</sup> § 1 KPC), może doprowadzić do nieważności postępowania. Rzecznik jest świadom planów wprowadzenia specjalnego alimentacyjnego postępowania nakazowego, co stanowiło przedmiot prac legislacyjnych w Parlamencie poprzedniej kadencji. Ponieważ projekt ten nie został jednak uchwalony, a następnie prace nad nim zostały zaniechane, obecnie sądy mają więc uzasadnione wątpliwości dotyczące możliwości stosowania przepisów o postępowaniu uproszczonym w sprawach o alimenty. Z uwagi na treść odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości na jedno z wystąpień Rzecznika, w tym informację o tym, że „w Ministerstwie Sprawiedliwości ponownie podjęto prace zmierzające do reformy prawa rodzinnego, w tym również w obszarze realizacji obowiązku alimentacyjnego”, Rzecznik zwrócił się<sup>441</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, na jakim etapie znajdują się te prace, jak również, czy w ich toku planowane jest jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii opisanej powyżej.

W odpowiedzi Minister poinformował<sup>442</sup>, że w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw. Celem projektowanych zmian są m.in. nowe rozwiązania w zakresie: wzmocnienia pozycji małoletniego w postępowaniu sądowym z punktu widzenia ochrony jego dobra, ochrony rodziny, usprawnienia postępowań w sprawach o alimenty, wprowadzenie nowego postępowania poprzedzającego rozwód,

---

<sup>441</sup> IV.7022.12.2021 z 5 maja 2021 r.

<sup>442</sup> Pismo z 19 maja 2021 r.

badzeń genetycznych w sprawach o ustalenie lub zaprzeczenie pochodzenia dziecka, usprawnienia postępowań w sprawach rodzinnych i wzmocnienie skuteczności wykonywania orzeczeń lub ugód dotyczących kontaktów z dzieckiem, uregulowania kontaktów z ubezwłasnowolnionym całkowicie. W zakresie usprawnienia orzekania świadczeń alimentacyjnych przysługujących dziecku od rodziców, projektowana ustawa przewiduje możliwość wydania nakazu alimentacyjnego z jednoczesnym ustandaryzowaniem wysokości tych świadczeń. Nakaz alimentacyjny nie będzie wydawany w ramach postępowania uproszczonego. Projekt przewiduje dodanie w Kodeksie postępowania cywilnego odrębnego oddziału w zakresie postępowania nakazowego w sprawach o natychmiastowe świadczenia alimentacyjne.

## 5. Badania DNA w postępowaniu cywilnym

W 2021 r. wpłynęła odpowiedź Ministra Zdrowia<sup>443</sup> na kolejne z wielu wystąpień Rzecznika dotyczących uregulowania zasad przeprowadzania badań kodu genetycznego DNA – zarówno w sprawach cywilnych, jak i poza systemem wymiaru sprawiedliwości. Kwestia ta ma bardzo istotne znaczenie m.in. w sprawach dotyczących zagadnienia pochodzenia dziecka. W związku z brakiem kompleksowych regulacji oraz brakiem nadzoru nad obszarem genetyki, istnieje wysokie ryzyko pomyłek oraz błędnej interpretacji wyników, a także niewystarczającej ochrony danych genetycznych osób badanych. W udzielonej odpowiedzi Minister Zdrowia wyjaśnił, że z uwagi na wprowadzenie w ubiegłym roku stanu epidemii związanej z COVID-19 i skupieniem pracy resortu na działaniach z nim związanych, prace nad projektem ustawy o testach genetycznych wykonywanych u człowieka zostały chwilowo wstrzymane. Niemniej jednak projekt został przedłożony do opinii obecnemu Konsultantowi krajowemu w dziedzinie genetyki klinicznej, prof. dr. hab.

---

<sup>443</sup> IV.7020.4.2014 z 8 marca 2021 r.



Andrzejowi Kochańskiemu, który wskazał na zasadność zmiany w niektórych aspektach. Zasadność tych zmian popiera również Ministerstwo Zdrowia. W związku z powyższym aktualnie trwają prace nad zmianą niektórych kwestii ujętych w projekcie, dotyczących m.in. podmiotu sprawującego nadzór i kontrolę nad działalnością związaną z wykonywaniem testów genetycznych w Polsce.

## 6. Zajmowanie w ramach rachunku bankowego także świadczeń niepodlegających zajęciu

Podczas analizy skarg od obywateli dotyczących prowadzenia działań egzekucyjnych z rachunku bankowego, pojawił się zasygnalizowany przez Związek Banków Polskich problem trudności w identyfikacji przez banki świadczeń niepodlegających egzekucji związany z oznaczaniem przez organy wypłacające świadczenia przelewów oraz brakiem informacji o zmianach numerów rachunków, z których wypłacane są te świadczenia.

Problem ten w szczególności dotyczy świadczeń alimentacyjnych, świadczeń rodzinnych, dodatków rodzinnych, pielęgnacyjnych, porodowych, dla sierot zupełnych, zasiłków dla opiekunów, świadczeń z pomocy społecznej, wychowawczych, jednorazowych świadczeń, o których mowa w art. 10 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin<sup>444</sup>; świadczeń, dodatków i innych kwot przyznanych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>445</sup>, świadczeń uzupełniających, czy też dodatkowych świadczeń rocznych dla emerytów i rencistów. Chodzi więc o środki, których celem jest zabezpieczenie podstawowych potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i wymagających wsparcia ze strony państwa. W ocenie Rzecznika konieczne jest funkcjonowanie realnych mechanizmów

---

<sup>444</sup> Ustawa z 4 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1329).

<sup>445</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 821 ze zm.).

zabezpieczających świadczenia zwolnione spod egzekucji, nie tylko na etapie ich wypłaty przez właściwy organ, ale też w przypadku wpłaty świadczeń na rachunek bankowy. Z przekazanych przez Związek Banków Polskich informacji wynika, że każdorazowo, przy wprowadzaniu kolejnego świadczenia zwolnionego spod egzekucji, Związek Banków Polskich we współpracy z Krajową Izbą Rozrachunkową S.A. prowadzi uzgodnienia z podmiotem odpowiedzialnym za wypłaty danego świadczenia w sprawie umieszczania przez podmioty wypłacające odpowiedniego „słowa kodowego” w tytule przelewu, co ułatwia identyfikację świadczenia. W ocenie ZBP błędy w zakresie środków, które podlegają automatycznemu zwolnieniu spod egzekucji sądowej i administracyjnej, mogą wynikać z braku stosowania przez organy wypłacające świadczenia uprzednio uzgodnionych z sektorem bankowym słów kodowych. Jak wskazuje ZBP, część organów wypłacających świadczenia zaprzestało stosowania uzgodnionych fraz, które pozwalają na identyfikację odpowiednich świadczeń. Ponadto przypadki błędnej identyfikacji świadczeń spowodowane są zmianami numerów rachunków nadawców przez instytucje wypłacające te środki z jednoczesnym brakiem informowania banków o takiej zmianie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>446</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przekazanie informacji o aktualnym stanie czynionych uzgodnień i ich realizacji. Minister wskazał<sup>447</sup>, że regulacje dotyczące zwolnienia z egzekucji określonych świadczeń/środków pieniężnych nie należą do właściwości Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Niemniej jednak resort podejmuje działania mające na celu ułatwienie realizacji wyłączeń spod egzekucji świadczeń należących do jego właściwości. Ministerstwo kilkakrotnie informowało gminne organy

---

<sup>446</sup> III.7064.320.2020 z 14 czerwca 2021 r.

<sup>447</sup> Pismo z 6 lipca 2021 r.

właściwe i powiatowe centra pomocy rodzinie realizujące/wypłacające niepodlegające egzekucji świadczenia wychowawcze, dodatek wychowawczy, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, komunikaty o konieczności odpowiedniego opisywania przelewów ww. świadczeń.

Dodatkowo Ministerstwo co roku zwraca się także do dyrektorów Wydziałów Polityki Społecznej w urzędach wojewódzkich o przypomnienie ww.

jednostkom samorządowym o konieczności nadawania przelewom świadczeń odpowiednich tytułów. Ponadto, aby ułatwić bankom identyfikację ww.

zwolnionych od egzekucji świadczeń, Ministerstwo Rodziny i Polityki

Społecznej zbiera od gminnych organów właściwych oraz powiatowych

centrów pomocy rodzinie, informacje na temat rachunków bankowych, z

których organy te wypłacają świadczenia i przekazuje zaktualizowaną listę

tych rachunków Związkowi Banków Polskich. W opinii Ministerstwa

mechanizmem, który może skutecznie gwarantować, że środki pieniężne

pochodzące z niepodlegających egzekucji świadczeń nie będą zajmowane, jest

rachunek rodzinny. Wydaje się, że skuteczne rozwiązanie poruszanych w

piśmie Rzecznika kwestii, leży po stronie banków i jest nim powszechne

wprowadzenie do ofert banków i rozpropagowanie przez banki wśród swoich

klientów usługi bezpłatnego rachunku rodzinnego, który gwarantuje, że

środki pieniężne pochodzące z niepodlegających egzekucji świadczeń nie

będą zajmowane przez organy egzekucyjne.

Minister wyjaśnił<sup>448</sup>, że dla wypłat świadczeń długoterminowych krajowych od

kwietnia 2020 r. w tytule operacji przelewu wyodrębniana jest informacja o

kwocie (netto) takich wypłat. Kwota ta uwzględnia wszystkie wypłacane

świadczenia i dodatki niepodlegające potrąceniom i egzekucji, zgodnie z

właściwymi przepisami dla tych świadczeń, takich jak: dodatkowe roczne

---

<sup>448</sup> Pismo z 14 lipca 2021 r.

świadczenia pieniężne (tzw. 13. emerytura), kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne (tzw. 14. emerytura), jednorazowe świadczenie pieniężne, dodatek weterana poszkodowanego, dodatek pieniężny, dodatek solidarnościowy, świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. O przyjętych na przelewach oznaczeniach dla wypłat świadczeń długoterminowych krajowych został poinformowany Związek Banków Polskich oraz Krajowa Izba Rozliczeniowa. Z uwagi, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca różne świadczenia i dodatki, które nie podlegają potrąceniom i egzekucjom, a które realizowane są w ramach jednej wypłaty, nie jest możliwe generowanie przelewów wyodrębniających poszczególne świadczenia i dodatki ani dokonywanie odrębnych przelewów z różnych rachunków bankowych. Nie jest także możliwe dokonywanie wypłaty z innego numeru rachunku niż ten, z którego następuje wypłata świadczeń (rachunki te są ściśle określone w umowie zawartej pomiędzy Zakładem a bankiem PKO BP SA) oraz przekazywanie wariantów wysokości i szacunkowej liczby odbiorców.

## 7. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

Do Rzecznika wpływały skargi na przewlekłość postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego, objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Problem ten był już przedstawiany w wystąpieniach generalnych RPO, począwszy od 2016 r. W odpowiedziach resort polityki społecznej wskazywał na podejmowane działania zmierzające do poprawy sytuacji w tym zakresie.

Skarżący, którzy oczekują na decyzje z urzędów wojewódzkich w sprawie ustalenia prawa do świadczeń, powołują się na przewlekłość dotychczas prowadzonych postępowań i brak rozpatrzenia wniosków nawet dotyczących kilku okresów świadczeniowych. Wskazać też należy, że na wnoszone do

wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań zapadają coraz częściej wyroki korzystne dla skarżących, stwierdzające dopuszczenie się przewlekłości postępowania, przy czym ta przewlekłość ma miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Osoby zwracające się do Rzecznika podnosiły, że czują się gorzej traktowane, ponieważ z powodu długotrwałego rozpatrywania spraw nie mogą zapewnić dzieciom dostępu do dodatkowych zajęć edukacyjnych czy rehabilitacyjnych w przypadku dzieci z niepełnosprawnościami. W dotychczasowych wystąpieniach Rzecznik podkreślał, że celem świadczeń rodzinnych i wychowawczych jest wsparcie rodzica opiekującego się dzieckiem i w tej sytuacji czas odgrywa bardzo istotną rolę. Długotrwałość procedowania skutkuje brakiem pomocy finansowej państwa, czego konsekwencje mogą być bardzo dotkliwe, np. w postaci braku środków na leczenie bądź rehabilitację dzieci. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>449</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie informacji o podjętych i planowanych działaniach zmierzających do usprawnienia procesu wypłaty świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Minister poinformował<sup>450</sup>, że w dniu 21 października 2021 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw<sup>451</sup>. Powyższa ustawa wdraża szereg nowelizacji, mających na celu usprawnienie procesu przyznawania świadczenia wychowawczego. Główną zmianą wprowadzoną powyższą nowelizacją będzie przeniesienie zadania dotyczącego rozpatrywania wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

---

<sup>449</sup> III.7064.333.2021 z 2 listopada 2021 r.

<sup>450</sup> Pismo z 15 listopada 2021 r.

<sup>451</sup> Ustawa z 17 września 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1981).

– dla wniosków złożonych po dniu 1 stycznia 2022 r. Tym samym właściwymi do rozpatrzenia wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, za okresy wcześniejsze oraz bieżący (2021/2022) pozostaną urzędy wojewódzkie. Skierowano do wojewodów pismo, zawierające informacje, dotyczące nowego zakresu zadań, wynikających z nowelizacji przepisów oraz ponownie zaapelowano o bezzwłoczne podjęcie działań mających na celu zakończenie spraw oczekujących na rozpatrzenie i zastosowanie wszelkich środków prowadzących do zapobieżenia opóźnieniom w przyszłości.

#### 8. Ograniczenia w dostępie do świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami

Sytuacja osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów jest niezmiennie przedmiotem szczególnej troski Rzecznika. Z optymizmem i nadzieją na wypracowanie kompleksowych rozwiązań dotyczących systemu wsparcia tej grupy osób Rzecznik przyjął przedstawioną przez resort polityki społecznej zapowiedź dokonania w I półroczu 2021 r. zmian systemu orzecznictwa, niezbędnych – jak wskazano – do zwiększenia wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnością. Z uzyskanych informacji wynika jednak, że przywołany termin jest niemożliwy do dotrzymania, co sprawia, że realizacja zgłaszanych od lat postulatów zmiany prawa w obszarze świadczeń opiekuńczych znowu zostanie odsunięta w czasie.

Tymczasem do Biura RPO wciąż kierowane są skargi dotyczące ograniczeń w uzyskaniu należnych świadczeń opiekuńczych przez osoby faktycznie sprawujące opiekę nad niepełnosprawnym członkiem bliskiej rodziny. Wciąż

niewykonane pozostają dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego<sup>452</sup>, których realizacja jest kluczowa dla uporządkowania systemu wsparcia dla osób z niepełnosprawnością, ich opiekunów, a także ich rodzin. Kolejnym problemem jest ograniczenie dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, sprawujących faktycznie opiekę nad osobą z niepełnosprawnością w sytuacji, gdy osoby spokrewnione w pierwszym stopniu z przyczyn obiektywnych nie są w stanie sprawować opieki. Osoby te pomimo faktycznego sprawowania opieki nad bliskim z niepełnosprawnością mogą być uznawane za osoby niespełniające warunków ustawowych do uzyskania świadczenia. Przykładowo problemy z uzyskaniem prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dotyczą: wnuków, którzy w miejsce swoich rodziców – często osób starszych i schorowanych, pobierających świadczenia emerytalno-rentowe, nieposiadających orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – podejmują się opieki nad babcią/dziadkiem; osób, które przejmują opiekę, gdyż osoby spokrewnione w bliższym stopniu wyjechały za granicę, zamieszkują w odległej miejscowości, nie utrzymują kontaktów z osobą wymagającą opieki, sprawują opiekę nad innym chorym członkiem rodziny, ich stan zdrowia uniemożliwia sprawowanie opieki itp. W opinii Rzecznika przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>453</sup> (u.o.ś.r.) regulujące dostęp do świadczenia pielęgnacyjnego w zbyt rygorystyczny sposób warunkują możliwość ustalenia prawa do świadczenia osób innych niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki. W celu rozwiązania w sposób realny problemu pozostawiania tej grupy opiekunów bez jakichkolwiek środków utrzymania w czasie sprawowania opieki nad bliskim z

---

<sup>452</sup> Wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13 oraz wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17.

<sup>453</sup> Ustawa z 28 listopada 2003 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 111 ze zm.).

niepełnosprawnością, istnieje potrzeba uelastycznienia normy art. 17 ust. 1a u.o.ś.r. Z uwagi na okoliczność, że nie jest możliwe wskazanie zamkniętego katalogu sytuacji, które stanowić mogą przyczynę przejęcia opieki nad osobą z niepełnosprawnością przez osoby inne spokrewnione w pierwszym stopniu i powinny być postrzegane jako obiektywna przesłanka zaktualizowania się ich obowiązku alimentacyjnego, konieczne jest wprowadzenie stosownej regulacji określającej wprost możliwość uzyskania przez opiekuna świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji niemożności sprawowania z przyczyn obiektywnych opieki przez osoby spokrewnione w pierwszym stopniu. Zdaniem RPO, skoro krewny zobowiązany do alimentacji opiekuje się członkiem najbliższej rodziny i z własnej woli wywiązuje się ze swych obowiązków moralnych względem niepełnosprawnego krewnego, to taka sytuacja zasługuje na wsparcie ze strony państwa. Z uwagi na powyższe Rzecznik zwrócił się<sup>454</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie do podjęcia stosownych działań prawodawczych.

---

<sup>454</sup> III.7064.35.2018 z 19 listopada 2021 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. Sytuacja nieletnich matek w placówkach resocjalizacyjnych**

Brak pożądanych rozwiązań prawnych w zakresie sytuacji osób nieletnich w ciąży oraz nieletnich matek przebywających w placówkach resocjalizacyjnych, jak również ich dzieci, stanowi jeden z problemów systemowych i podnoszony jest przez Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (dalej jako: Mechanizm lub KMPT) od niemalże dekady. Nieletnie przebywają w placówkach podległych Ministerstwu Edukacji i Nauki (młodzieżowe ośrodki wychowawcze, dalej: MOW) oraz Ministerstwu Sprawiedliwości (schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze). W opinii Rzecznika placówki resocjalizacyjne (w tym młodzieżowe ośrodki wychowawcze) powinny dysponować domami (lub oddziałami), a nawet pokojami dla matki i dziecka, w których nieletnie mogłyby przebywać wraz ze swoimi dziećmi w odpowiednich warunkach. Uregulowania prawne pobytu nieletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych przede wszystkim powinny zostać określone w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, na wzór art. 87 § 3 i 4 Kodeksu karnego wykonawczego. Kolejnym krokiem byłoby wówczas przygotowanie przepisów wykonawczych, w których m.in. zostałyby wskazane placówki przeznaczone dla nieletnich matek oraz warunki, jakie muszą one spełniać. W związku z tym, iż Rzecznik już od wielu lat regularnie monitoruje sytuację nieletnich matek w placówkach resocjalizacyjnych, Mechanizm zwrócił się do poszczególnych placówek przeznaczonych dla dziewcząt. Prośby skierowane do dyrektorów tych placówek dotyczyły m.in. przesłania informacji na temat liczby nieletnich matek, które trafiły do ośrodków, będąc już matkami, oraz liczby nieletnich, które zostały matkami w trakcie wykonywania środka wychowawczego.

Zgodnie z otrzymanymi informacjami w latach 2017–2021 szacunkowa liczba nieletnich matek przebywających w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych wyniosła około 290. Rzecznik zaznaczył, że niezależnie od skali tego problemu, obecna sytuacja każdej z nieletnich matek przebywającej w młodzieżowym ośrodku wychowawczym może prowadzić do naruszenia zapisów Konstytucji, tj. art. 18, 47 i 71 ust. 2 w zakresie, w jakim różnicuje ochronę dobra prawnie chronionego, jakie stanowi macierzyństwo i życie rodzinne. Obecna sytuacja, w której brakuje regulacji prawnych określających sytuację nieletnich kobiet będących w ciąży i po urodzeniu dziecka, z punktu widzenia obowiązku władzy publicznej do zapewnienia im szczególnej opieki, stanowi pominięcie legislacyjne, które winno być niezwłocznie uzupełnione przez ustawodawcę. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>455</sup> do Premiera z prośbą o podjęcie skutecznych działań zmierzających do rozwiązania sygnalizowanego od lat problemu, który znajduje się we właściwości trzech resortów – Sprawiedliwości, Edukacji i Nauki oraz Rodziny i Polityki Społecznej.

Minister Edukacji i Nauki wyjaśnił<sup>456</sup>, że w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych (MOW) przebywają wychowanki do 18 r.ż., a więc niepełnoletnie. Decyzje w sprawie postępowania w sytuacji macierzyństwa tych wychowanek podejmuje sąd rodzinny, wskazując opiekuna prawnego dziecka. Zgodnie z przepisami, MOW zapewniają nieletnim wychowankom w ciąży odpowiednią opiekę i przygotowanie do roli rodzicielskiej oraz wspierają nieletnią matkę w uczestniczeniu w bieżącej pieczy nad dzieckiem i w jego wychowaniu, chyba że sąd opiekuńczy postanowi inaczej. Rozwiązania prawne dotyczące możliwości przebywania nieletniej matki z jej dzieckiem w

---

<sup>455</sup> KMP.573.52.2014 z 30 maja 2021 r.

<sup>456</sup> Pismo z 12 sierpnia 2021 r.

MOW zostały uwzględnione w skierowanym do uzgodnień i konsultacji projekcie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.

Minister Sprawiedliwości poinformował<sup>457</sup>, że resort sprawiedliwości zdiagnozował występujący problem i w projekcie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich zawarł rozwiązanie w przedmiotowym zakresie. Podjęta inicjatywa legislacyjna ma na celu stworzenie aktu prawnego kompleksowo regulującego obszar zagadnień dotyczących nieletnich, szczególnie w kontekście konieczności dostosowania aktualnych rozwiązań prawnych do obowiązujących w Polsce standardów konstytucyjnych i międzynarodowych. Projekt reguluje szereg kwestii, które Konstytucja rezerwuje dla aktu prawnego o randze ustawy, tymczasem niektóre z nich unormowane były dotychczas w aktach prawnych niższego rzędu. Ponadto projektodawca przewiduje całkiem nowe rozwiązania wzmacniające efektywność oddziaływań podejmowanych względem nieletnich. Wśród nowych rozwiązań znalazły się właśnie regulacje dotyczące sytuacji nieletnich w ciąży i nieletnich matek, podyktowane troską o ich prawidłowe funkcjonowanie w kontekście zmienionej sytuacji spowodowanej urodzeniem dziecka.

## 2. Realizacja przez powiaty zadania polegającego na zapewnieniu schronienia i wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży

Rzecznik zwrócił się do Urzędów Wojewódzkich o dokonanie analizy realizacji na terenie województwa obowiązkowego zadania wynikającego z art. 19 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej (u.p.s.), tj. prowadzenia domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz wskazanie, które samorządy powiatowe nie świadczą tego rodzaju wsparcia.

---

<sup>457</sup> Pismo z 19 sierpnia 2021 r.

Analiza przekazanych przez Urzędy Wojewódzkie informacji potwierdza ustalenia Najwyższej Izby Kontroli zawarte w Informacji o wynikach kontroli „Wsparcie dla potrzebujących schronienia matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży”. Zebrane dane wskazują, iż nadal duża liczba powiatów nie prowadzi domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, tj. nie realizuje obowiązkowego zadania wynikającego z art. 19 pkt 11 u.p.s., a co więcej zainteresowanie samorządów powiatowych rozwijaniem tej formy pomocy, nawet przy możliwym wsparciu finansowym w ramach programu rządowego „Za życiem”, jest znikome. Z punktu widzenia ustalenia przyczyn takiego stanu rzeczy istotne, w opinii Rzecznika, pozostają przekazane przez Urzędy Wojewódzkie (lubelski, łódzki, mazowiecki, opolski, podkarpacki, pomorski, świętokrzyski) informacje o barierach, na jakie napotykają samorządy powiatowe zobowiązane do organizowania domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, a także postulaty dokonania korekty przepisów prawa. Powiaty prowadzące lub zlecające prowadzenie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży sygnalizowały Wojewodom problemy w utrzymaniu tych placówek z powodów: finansowych, prawnych i proceduralnych wynikających z istniejących przepisów prawa, powodujących brak zainteresowania gmin umieszczaniem osób potrzebujących wsparcia w tej formie w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (a co za tym idzie braku możliwości zapełnienia wolnych miejsc). Problemy te mogą powodować także brak zainteresowania innych powiatów utworzeniem tego typu jednostek na swoim terenie. W kontekście przedstawionych przez Urzędy Wojewódzkie informacji i uwag, Rzecznik zwrócił się<sup>458</sup> do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska, a także poinformowanie, czy planowane są zmiany systemowe zmierzające do

---

<sup>458</sup> III.518.15.2020 z 23 czerwca 2021 r.

deinstytucjonalizacji form wsparcia dedykowanego matkom/ojcom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży.

W odpowiedzi poinformowano<sup>459</sup> Rzecznika, że w chwili obecnej procedowane są zmiany prawa w zakresie funkcjonowania domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. W Ministerstwie przygotowany został projekt nowego rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, które miałyby zastąpić aktualne uregulowania prawne. Przed przystąpieniem do prac nad projektem rozporządzenia Ministerstwo zebrało i przeanalizowało propozycje zmian zgłaszane przez osoby kierujące domami, a materiał ten został wykorzystany do opracowania propozycji zmian legislacyjnych. Zaproponowane zmiany prawne w dużej części odpowiadają kwestiom wskazanym w piśmie Rzecznika.

### 3. Dostęp kobiet w ciąży uzależnionych od alkoholu do stacjonarnego leczenia odwykowego

Macierzyństwo znajduje się w Polsce pod szczególną ochroną prawną, a realizacja polityki zdrowotnej nakierowana winna być na zapewnienie kompleksowej i odpowiedniej do potrzeb opieki nad matką i dzieckiem. Stanowi o tym art. 71 ust. 2 Konstytucji, który nakazuje, aby matka przed i po urodzeniu dziecka otrzymała szczególną pomoc władz publicznych. Konstytucja w art. 68 ust. 3 podkreśla obowiązek władz publicznych do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom i kobietom ciężarnym. Zdaniem Rzecznika wskazane wyżej gwarancje – zarówno w stosunku do kobiet w ciąży, jak i dzieci – nie są w pełni realizowane. Rozproszone działania interwencyjne, profilaktyczne i edukacyjne w obszarze ochrony zdrowia nie przynoszą oczekiwanego rezultatu w postaci zachowania pełnej abstynencji

---

<sup>459</sup> Pismo z 1 lipca 2021 r.

przez ciężarne. Próżno też doszukiwać się regulacji prawnych w obszarze systemu wsparcia rodzin, które zwracałyby uwagę na problem uzależnienia kobiet w ciąży w kontekście dostępu do świadczeń pomocowych, m.in. świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, programu „Za życiem”. Brak jest także skutecznych mechanizmów profilaktycznych. Występuje swoista bezradność państwa wobec zagrożenia, jakie dla dziecka niesie spożywanie przez kobietę w ciąży alkoholu. Jest to jaskrawy przykład obniżenia standardu ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podstawowych poprzez pozbawienie dziecka prawnej ochrony. Konieczne więc, w ocenie Rzecznika, jest podjęcie szerszej międzyresortowej debaty w celu wypracowania kompleksowych rozwiązań na rzecz realizacji fundamentalnych praw dziecka do życia i ochrony zdrowia. Cięża jest z natury rzeczy stanem określonym w czasie i w stosunku do tradycyjnych trybów leczenia odwykowego relatywnie krótkotrwałym. W sytuacji więc, gdy uzależnienie dotyka ciężarną, powinna zostać wdrożona specjalna procedura szybkiej ścieżki odwykowej w przystosowanych miejscach spełniających kryteria łączenia opieki nad kobietą w ciąży z terapią uzależnienia w trybie stacjonarnym. Jak najszybsze ukształtowanie unormowań w kwestii ograniczenia zjawiska uzależnienia wśród kobiet w ciąży powinno być dzisiaj jednym z priorytetów polityki prozdrowotnej i prorodzinnej państwa, gdyż konsekwencje zaniechań w tym obszarze dotkliwie uderzają w grupy najsłabsze. Szeroko rozumiana problematyka FASD winna stać się podmiotem wspólnych działań Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej skutkujących opracowaniem i wdrożeniem systemowych rozwiązań dotyczących profilaktyki i leczenia uzależnienia od alkoholu kobiet w ciąży oraz pomocy dedykowanej rodzinie, w której wychowuje się dziecko z

FASD. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>460</sup> do Ministra Zdrowia oraz Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska wobec sygnalizowanego problemu oraz podjęcie stosownych działań.

Minister Zdrowia wskazał<sup>461</sup>, że problematyka szkodliwości alkoholu w okresie życia płodowego jest jednym z obszarów priorytetowych Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA), jednostki podległej Ministrowi Zdrowia, wyspecjalizowanej w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Od wielu lat PARPA prowadzi działania edukacyjne i profilaktyczne w przedmiotowej tematyce, rozpowszechniając wiedzę poprzez różnorodne materiały edukacyjne skierowane do różnych grup odbiorców, a także organizuje i wspiera szkolenia i inne przedsięwzięcia poruszające temat Spektrum Płodowych Zaburzeń Alkoholowych (*Fetal Alcohol Spectrum Disorder*). W celu podniesienia jakości świadczonych usług uwzględniających rozumienie problemów kobiet w ciąży w kontekście FASD, PARPA uruchomiła w bieżącym roku specjalny projekt edukacyjny, którego celem jest zwiększenie kompetencji pracowników placówek leczenia uzależnienia od alkoholu. Ponadto w Polsce każdego roku przybywa placówek specjalizujących się w diagnozie i wsparciu dziecka z FASD i jego rodziców. W większości są to miejsca finansowane przez władze samorządowe lub organizacje pozarządowe. Lista takich placówek (aktualnie jest ich 13) znajduje się na stronie internetowej PARPA.

Natomiast Minister Rodziny i Polityki Społecznej poinformował<sup>462</sup>, że dostęp kobiet w ciąży uzależnionych od alkoholu do stacjonarnego leczenia odwykowego i zapobiegania konsekwencjom spożywania alkoholu przez matki w postaci spektrum płodowych zaburzeń alkoholowych u dzieci jest

---

<sup>460</sup> III.502.11.2021 z 8 lipca 2021 r.

<sup>461</sup> Pismo z 3 sierpnia 2021 r.

<sup>462</sup> Pismo z 18 sierpnia 2021 r.

bardzo ważnym zagadnieniem, które wymaga odpowiednich działań. W ramach PARPA podejmowanych jest szereg działań mających na celu profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych. Uzupełnieniem pomocy oferowanej w ramach systemu ochrony zdrowia jest dostępność wsparcia realizowanego w ramach systemu pomocy społecznej. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej podejmuje wspólne działania z Ministerstwem Zdrowia, a poprawa jakości ochrony zdrowia ze wskazaniem na profilaktykę i leczenie zdrowia prokreacyjnego to także jeden z priorytetowych kierunków interwencji projektu Strategii Demograficznej 2040.



## 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. Ratyfikacja III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę właściwym organom na potrzebę ratyfikacji III Protokołu fakultatywnego do Konwencji o Prawach Dziecka w sprawie procedury składania zawiadomień. Pomimo podpisania Protokołu przez Polskę w dniu 30 września 2013 r., dotychczas nie nastąpiła jego ratyfikacja. Brak międzynarodowego organu kontrolnego, który może dokonać sprawdzenia przestrzegania i prawidłowego interpretowania Konwencji uniemożliwia w pełni korzystanie z praw gwarantowanych w Konwencji Praw Dziecka.

Rzecznik przypomniał, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jako organ właściwy w sprawie realizacji postanowień Konwencji o Prawach Dziecka w 2016 r. poinformował, że Polska nie planuje przystąpienia do tej umowy międzynarodowej. Rzecznik wskazał jednak na istotne zmiany, jakie zaszły od 2016 r. Co również ważne, aktualnie liczba sygnatariuszy protokołu wynosi 52 (w tym jest Polska), zaś liczba państw będących stroną protokołu wzrosła do 46 (w 2016 r. było ich 29). Rzecznik, odnosząc się do zastrzeżeń Ministerstwa, podkreślił, że dzieci są podmiotami praw, a nie tylko przedmiotem ochrony gwarantowanej przez Konwencję. Są beneficjentami wszystkich praw człowieka i podmiotami, które ze względu na swoje cechy

szczególne podlegają przepisom szczególnym. RPO zwrócił także uwagę, że w swojej działalności wielokrotnie stawał w obronie praw dziecka, wskazując na standardy wynikające z Konwencji praw dziecka m.in. na wolność wyrażania poglądów, na prawo adoptowanych dzieci do zachowania tożsamości, na stosowanie przepisów dotyczących transkrypcji aktu urodzenia dziecka, na zasadę równego dostępu do edukacji, potrzebę pomocy psychicznej dzieci i młodzieży w szkołach. W ocenie Rzecznika, skoro dzieci mają prawa człowieka zagwarantowane w akcie rangi międzynarodowej, to powinny mieć też możliwość ich dochodzenia. Należy przy tym zauważyć, że Komitet Praw Dziecka ONZ w zaleceniach z 2015 r., będących efektem rozpatrzenia trzeciego i czwartego sprawozdania Polski, zalecał, by Polska ratyfikowała Protokół Dodatkowy do Konwencji o Prawach Dziecka dotyczący rozpoznawania skarg, aby lepiej wypełniać prawa dzieci. Do ratyfikacji protokołów dodatkowych do Konwencji Praw Dziecka wezwał także Parlament Europejski. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>463</sup> do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie aktualnego stanowiska w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi Minister podkreślił<sup>464</sup>, że nieprzystąpienie przez Polskę do procedury skarg indywidualnych nie oznacza braku kontroli wykonywania Konwencji o prawach dziecka. Podstawowe znaczenie dla oceny przestrzegania postanowień konwencji ma bowiem procedura kontroli sprawowana przez Komitet Praw Dziecka, w oparciu o okresowe sprawozdania krajowe. Ostatnie takie sprawozdanie Polska przedłożyła komitetowi w 2020 r., na rok bieżący zaplanowane jest spotkanie delegacji polskiej z komitetem w sprawie tego sprawozdania.

---

<sup>463</sup> VII.7021.1.2016 z 25 lutego 2021 r.

<sup>464</sup> Pismo z 31 marca 2021 r.

## 2. Zamieszczenie danych osoby nieletniej w Rejestrze Sprawców Przepięstw na Tle Seksualnym

Omówienie: Art. 51 – Prawo do autonomii informacyjnej.

## **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. Dostęp do infrastruktury sportowej w czasie pandemii**

Do Rzecznika wpływały skargi od rodziców, którzy wskazywali, że na skutek wprowadzonych przez Radę Ministrów ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, dzieci i młodzież została pozbawiona dostępu do infrastruktury sportowej i zajęć sportowych, co w konsekwencji doprowadziło do pogorszenia ich kondycji, zniweczenia dotychczas osiągniętych wyników w sporcie oraz pogorszenia stanu zdrowia fizycznego, jak i psychicznego.

Rzecznik zwrócił się<sup>465</sup> do Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionych kwestiach oraz o wskazanie, jakie plany ma Ministerstwo w zakresie odmrażania polskiego sportu oraz wsparcia sportu amatorskiego.

Minister poinformował<sup>466</sup>, że dostrzega potrzebę prowadzenia stałych działań w zakresie promocji wszelkich możliwych form aktywności oraz realizacji działalności związanej ze sportem także w czasie pandemii. Jednocześnie zaznaczył, że dynamika „odmrażania sportu” jest wprost proporcjonalna do sytuacji epidemicznej. Działania podejmowane w tym zakresie, m.in. stopniowe udostępnianie infrastruktury, miały na celu przede wszystkim ochronę zdrowia obywateli oraz były elementem wspomagającym uruchomienie działalności branży sportowej. Formułowane w przepisach

---

<sup>465</sup> VII.7037.3.2021 z 2 lutego 2021 r.

<sup>466</sup> Pismo z 26 lutego 2021 r.

ograniczenia nie odnoszą się do indywidualnych aktywności, które można realizować poza obiektami sportowymi.

## 2. Zwrot kosztów odwoływanych masowych imprez sportowych

Do Rzecznika wpływały skargi obywateli dotyczące odmowy zwrotu wpisowego za udział w imprezach sportowych, które miały odbyć się przed dniem 31 marca 2020 r. oraz skargi dotyczące odmowy zwrotu części wpisowego za udział w imprezach sportowych, które zostały odwołane po dniu 31 marca 2020 r.

Wprowadzenie w dniu 12 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze całego kraju oraz następcze środki prawne zastosowane przez Ministra Zdrowia oraz Radę Ministrów znacznie utrudniły funkcjonowanie większości polskich przedsiębiorstw, między innymi w branży sportowej, powodując niemożność wywiązania się z zaciągniętych zobowiązań względem dużej liczby poszkodowanych klientów. Lawinowemu ogłaszaniu niewypłacalności przez organizatorów sportowych, a tym samym uniknięcia setek tysięcy poszkodowanych klientów miały zapobiec uregulowania zawarte w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjach kryzysowych (dalej jako: „ustawa covidowa”). Ustawa ta nie obejmuje jednak swym zakresem imprez sportowych, które miały miejsce przed dniem jej wejścia w życie. Ustawodawca w ww. ustawie całkowicie pominął organizatorów imprez sportowych w zapewnieniu im rozwiązań, chociażby takich jak wprowadzone w turystyce, tj. możliwości ubiegania się przez organizatorów imprez sportowych zwrotu środków pieniężnych za imprezy niezrealizowane z powodu wprowadzonych obostrzeń. Jednym z problemów, z jakim borykają się obecnie organizatorzy imprez sportowych, jest utrata płynności finansowej, albowiem odwołanie

impresz tuż przed ich realizacją doprowadziło do tego, że organizatorzy ponieśli już znaczne koszty finansowe związane z ich przygotowywaniem. Przygotowany przez rząd pakiet rozwiązań powinien mieć na celu bezpośrednie wsparcie nie tylko dla przedsiębiorców z branży turystycznej, ale również dla organizatorów imprez sportowych, tak by mogli oni sprostać swoim zobowiązaniom względem swoich klientów, albowiem jest to warunkiem ich dalszego funkcjonowania. Brak regulacji zapewniających wsparcie dla organizatorów imprez sportowych może doprowadzić do upadłości firm i w konsekwencji uniemożliwić uczestnikom dochodzenia roszczeń względem organizatorów. Mając powyższe na uwadze, Rzecznik zwrócił się<sup>467</sup> do Premiera z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionych wyżej kwestiach. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przekazała zgodnie z właściwością powyższe pismo do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, który to, uznając się na organ niewłaściwy, przekazał pismo do Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

Minister Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu poinformował<sup>468</sup>, że działania w obszarze współpracy z określonymi partnerami w zakresie ograniczeń w funkcjonowaniu gospodarki w czasie pandemii, wykraczają poza właściwość Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, pozostając w kompetencjach Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Z punktu widzenia MKDniS, w świetle aktualnych wyzwań związanych ze stanem zdrowia i z poziomem aktywności fizycznej populacji naszego kraju, każdy element wspomagający działalność szeroko rozumianego sektora sportowego – jak wnioskowany element „bezpośredniego wsparcia dla organizatorów imprez sportowych, tak by mogli oni sprostać swoim

---

<sup>467</sup> VII.715.13.2020 z 10 lutego 2021 r.

<sup>468</sup> Pismo z 7 lipca 2021 r.

zobowiązaniom względem swoich klientów”, jest pożądanym, jednak poruszana przez Rzecznika tematyka obejmuje kwestie związane z kształtowaniem polityki państwa w zakresie pomocy oferowanej przez polski rząd przedsiębiorcom i innym podmiotom dotkniętym negatywnymi skutkami gospodarczymi wystąpienia epidemii COVID-19. Minister odniósł się do kwestii prawnych stawianych przez Rzecznika Praw Obywatelskich i wskazał, że zgodnie z wprowadzonymi przepisami, przedsiębiorca prowadzący działalność związaną z organizacją wystaw i kongresów, w tym z udostępnianiem pomieszczeń i powierzchni na imprezy targowe, szkolenia, konferencje lub egzaminy, a także prowadzący działalność kulturalną, rozrywkową, rekreacyjną i sportową lub organizujący wystawy tematyczne lub imprezy plenerowe w przypadku rozwiązania umowy z klientem, w tym na świadczenie usług dodatkowych związanych z udostępnieniem powierzchni lub pomieszczeń, które to rozwiązanie umowy pozostaje w bezpośrednim związku z negatywnymi skutkami COVID-19, jest zobowiązany zwrócić wpłacone mu przez klienta środki w terminie 180 dni od dnia skutecznego rozwiązania umowy. Rozwiązanie umowy nie jest skuteczne w przypadku wyrażenia przez klienta zgody na otrzymanie w zamian od przedsiębiorcy vouchera do realizacji na poczet przyszłych wydarzeń w obszarze działalności przedsiębiorcy w ciągu roku od dnia, w którym miało się odbyć wydarzenie, za które klient wniósł zapłatę. Ponadto Minister wskazał, że analiza przepisów wskazuje, iż w przypadku zwrócenia się przez klienta do organizatora imprezy sportowej o zwrot wpłaconych środków, przedsiębiorca powinien zwrócić całość środków.

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii zwrócił<sup>469</sup> uwagę, że przedstawiciele branży związanej z organizacją wydarzeń sportowych znaleźli się w gronie

---

<sup>469</sup> Pismo z 13 lipca 2021 r.

beneficjentów systemu pomocy. Mogą oni wnioskować o każdą z form wsparcia (tj. świadczenie na rzecz ochrony miejsc pracy, świadczenie postojowe, dotację na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, zwolnienie z obowiązku opłacania należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych).

### 3. Ograniczenia możliwości dostępu do wydarzeń sportowych dla osób niezaszczepionych przeciwko COVID-19

Do Rzecznika wpływały skargi dotyczące ograniczenia możliwości dostępu do wydarzeń sportowych dla osób niezaszczepionych przeciwko COVID-19.

Rzecznik podejmował w tych sprawach interwencje, prowadził korespondencję z organizatorami wydarzeń sportowych i udzielał wyjaśnień obywatelom. Analiza tych spraw wskazuje, że sygnalizowany problem nie ma charakteru incydentalnego i wymaga wypracowania zmian systemowych w celu zapewnienia należytej ochrony prawa do dostępu do dóbr kultury, zapobiegania dyskryminacji i prawa do ochrony danych osobowych przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności ochrony życia i zdrowia uczestników wydarzeń sportowych zarówno osób zaszczepionych, osób, które nie mogą poddać się szczepieniu z uwagi na trwałe bądź czasowe przeciwwskazania zdrowotne, osób posiadających przeciwciała, a także tych, którzy posiadają odporność wrodzoną.

Różnicowanie sytuacji osób niezaszczepionych i zaszczepionych odbywa się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Rozporządzenie to wprowadza limity osób przy prowadzeniu określonych rodzajów działalności. Zgodnie z przyjętą w rozporządzeniu konstrukcją, do limitu osób nie wlicza się osób zaszczepionych. Jednocześnie



jednak prawodawca nie stworzył tu mechanizmów weryfikacji faktu zaszczepienia, jak również pominął fakt, że ograniczenie nie powinno ograniczać dostępu do wydarzeń sportowych osób, które nie mogą poddać się szczepieniu z uwagi na trwałe bądź czasowe przeciwwskazania zdrowotne, osób posiadających przeciwciała na skutek niedawnego przechorowania COVID-19 oraz osób posiadających aktualny negatywny wynik testu. Poważnym problemem prawnym i praktycznym jest to, że organizatorzy wydarzeń sportowych, jako podmioty zobowiązane przepisami o limitach osób, nie posiadają w szczególności uprawnień do kontroli statusu szczepienia oraz zdrowia osób przebywających w lokalu (budynku, przestrzeni), których dotyczy limit. Przyczyną podejmowania przez organizatorów wydarzeń sportowych decyzji dotyczących ograniczeń dla osób niezaszczepionych jest troska o życie i zdrowie kibiców, jak również obawa przed ponoszoną odpowiedzialnością za nieprzestrzeganie przez organizatorów wprowadzonych ograniczeń. Jednak w obecnym stanie prawnym działania takie nie mają wystarczających podstaw prawnych. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>470</sup> do Ministra Sportu i Turystyki z prośbą o podjęcie – w porozumieniu z Ministrem Zdrowia – inicjatywy ustawodawczej w celu zapewnienia rozwiązań prawnych wychodzących naprzeciw opisanym wyżej problemom. Rzecznik oczekuje na odpowiedź Ministra Sportu i Turystyki.

---

<sup>470</sup> VII.715.51.2021 z 19 listopada 2021 r.

## Art. 74 – Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona środowiska

- 1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.*
- 2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.*
- 3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.*
- 4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.*

### 1. Działania Rzecznika na rzecz ochrony środowiska

W 2021 roku w obszarze ochrony środowiska Rzecznik koncentrował się na sprawach indywidualnych. Przy uczestnictwie Rzecznika zapadł w 2021 r. szereg istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska rozstrzygnięć sądowych. W uchwale z 28 maja 2021 r.<sup>471</sup> Sąd Najwyższy przesądził, że jakkolwiek prawo do życia w czystym środowisku nie jest samoistnym dobrem osobistym, to naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa może prowadzić do naruszenia (zagrożenia) dóbr osobistych w postaci zdrowia, wolności, prywatności. Rezultatem uchwały było – zgodnie z wnioskami Rzecznika – uwzględnienie<sup>472</sup> przez Sąd Okręgowy w Gliwicach, który zadał pytania Sądowi Najwyższemu, powództwa mieszkańca Rybnika, domagającego się zadośćuczynienia od Skarbu Państwa za niedoprowadzenie do przestrzegania standardów jakości powietrza.

Do najistotniejszych orzeczeń sądowych zapadłych w 2021 roku przy udziale<sup>473</sup> Rzecznika należy zaliczyć prawomocne rozstrzygnięcie<sup>474</sup> przez

---

<sup>471</sup> V.7200.17.2018, sygn. akt III CZP 27/20.

<sup>472</sup> Wyrok z 9 grudnia 2021 r., sygn. akt II Ca 1548/18.

<sup>473</sup> V.7203.74.2018 z 18 lutego 2019 r.

<sup>474</sup> Wyrok z 28 września 2021 r., sygn. akt III OSK 1629/21.

Naczelny Sąd Administracyjny sprawy umorzenia postępowania w sprawie nałożenia obowiązku przeprowadzenia działań zapobiegawczych, których celem jest przeciwdziałanie dalszemu pogłębianiu się szkody w środowisku powstałej na skutek negatywnego oddziaływania odpadów niebezpiecznych pochodzących z bydgoskiej fabryki Zachem. Zgodnie z wnioskami Rzecznika, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne od wyroku<sup>475</sup> Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchylającego decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w tej sprawie. Daje to nadzieję na podjęcie działań zmierzających do likwidacji skutków zanieczyszczenia zagrażającego mieszkańcom jednego z bydgoskich osiedli.

W 2021 r. Rzecznik przystąpił<sup>476</sup> także do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dotyczącego uchwały Rady Miejskiej w Szczyrku w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. W ocenie Rzecznika Rada Miejska naruszyła prawo, wprowadzając obowiązek pobierania opłaty miejscowej w miejscowościach, w których nie zostały spełnione wymagane warunki klimatyczne. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił<sup>477</sup> stanowisko Rzecznika i potwierdził dotychczasową linię orzecniczą, zgodnie z którą niezbędną przesłanką umożliwiającą pobieranie opłaty miejscowej jest odpowiedni stan środowiska na obszarze, na którym ma ona być pobierana.

## 2. Udział organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia wodnoprawnego

W 2021 r. Rzecznik kontynuował prowadzoną od 2008 r. korespondencję dotyczącą udziału organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych dotyczących wydania zgody wodnoprawnej (poprzednio:

---

<sup>475</sup> Wyrok z 11 marca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 3138/18.

<sup>476</sup> BPK.7201.1.2021 z 6 października 2021 r.

<sup>477</sup> Wyrok z 8 grudnia 2021 r., sygn. akt III FSK 3441/21.

pozwolenia wodnoprawnego), uregulowanych w Prawie wodnym<sup>478</sup>. Zdaniem RPO rozwiązania obecne pozostają w sprzeczności z Konwencją z Aarhus<sup>479</sup>, która wymaga, by organizacja ekologiczna (oraz zainteresowana społeczność lokalna) miała zapewniony dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy na każdym etapie postępowania (decyzja środowiskowa, decyzja lokalizacyjna, decyzja o pozwoleniu na budowę...) poprzedzającego realizację inwestycji mogącej znacząco oddziaływać na środowisko naturalne. Taki obowiązek wynika również z tzw. dyrektywy ocenowej<sup>480</sup>. Niedochowanie przez regulacje krajowe standardów wynikających z ww. aktów potwierdza także kształtujące się orzecznictwo sądownoadministracyjne.

Do Biura Rzecznika wpłynęła odpowiedź<sup>481</sup> Ministra Infrastruktury, jednego z adresatów wystąpień RPO. Zdaniem Ministra, jeżeli dane przedsięwzięcie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której wydanie poprzedza inne decyzje inwestycyjne, w szczególności zgody wodnoprawne, można uznać, że jest zapewniony odpowiedni udział społeczeństwa w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych dla danego przedsięwzięcia. Dlatego zapewniając udział organizacji społecznej przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, faktycznie zapewnia się wpływ na wydawaną zgodę wodnoprawną. Przepisy ustawy – Prawo wodne nie wykluczają w przypadku każdego z rodzajów zgód wodnoprawnych uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile

---

<sup>478</sup> Ustawa z 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm.).

<sup>479</sup> Konwencja z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

<sup>480</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1, ze zm.).

<sup>481</sup> Pismo z 14 kwietnia 2021 r.

jest ta decyzja wymagana na podstawie przepisów tzw. ustawy ocenowej<sup>482</sup>. W związku z powyższym, zdaniem Ministerstwa, nie można uznać, że wprowadzenie różnych rodzajów zgód wodnoprawnych w przepisach Prawa wodnego ograniczyło dostęp organizacji ekologicznych do prowadzonych postępowań, które są poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Odnosząc się zaś do wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, celem zapewnienia na gruncie prawa krajowego organizacjom społecznym możliwości udziału na prawach strony w postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych, na etapie postępowania administracyjnego oraz postępowania przed sądem administracyjnym, Minister wskazał, że zainicjowane zostały prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 939). Projekt ten stanowi realizację zobowiązania w zw. z uzasadnioną opinią Komisji Europejskiej z dnia 7 marca 2019 r., skierowaną do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie uchybienia zobowiązaniom określonym w art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy ocenowej. W odpowiedzi tej nie odniesiono się jednak do przywoływanych przez Rzecznika najnowszych orzeczeń TSUE.

Wydaje się, że wprowadzone zmiany do regulacji zawartej w art. 402, nie w pełni rozwiązującą podniesiony przez RPO problem, skupiając się przede wszystkim na kwestii zapewnienia tzw. ochrony tymczasowej – środka tymczasowego w stosunku do decyzji środowiskowej, polegającego na wprowadzeniu podstawy prawnej do wnioskowania przez strony

---

<sup>482</sup> Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r., poz. 247 ze zm.).

postępowania, w tym również przez podmioty działające, np. organizacje ekologiczne, o wstrzymanie wykonania decyzji, której nadano (na mocy postanowienia lub na mocy ustawy) rygor natychmiastowej wykonalności. Udzielona Rzecznikowi odpowiedź w dalszym ciągu opiera się na założeniu, że organizacja ekologiczna brała już udział w postępowaniu I-instancyjnym (a jeśli nie brała, to nad prawidłowością orzekania sprawuje nadzór organ I i II instancji oraz strony, czyli zwykle inwestor). Tymczasem postulat RPO polegał na zapewnieniu możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia, w przypadku gdy organizacja taka nie brała udziału w postępowaniu I-instancyjnym (gdyż w ogóle nie posiadała wiedzy, że takie postępowanie się toczyło lub dopiero na etapie realizowania danej inwestycji okazało się, że była potrzebna decyzja środowiskowa, zaś organ nie dopatrywał się takiego obowiązku). Sprawa wymaga zatem dalszych analiz ze strony RPO w kontekście prawidłowej transpozycji dyrektywy 2011/92/UE.

## **Art. 75 – Polityka mieszkaniowa oraz ochrona praw lokatorów**

*1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.*

*2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.*

### **1. Konieczność uregulowania problemu tzw. mieszkań zakładowych**

Począwszy od 1992 r., kolejni Rzecznicy kierowali liczne wystąpienia do Prezesów Rady Ministrów i właściwych ministrów, a także Marszałków Sejmu RP i przewodniczących odpowiednich komisji Sejmu RP w sprawie konieczności uregulowania problemu tzw. mieszkań zakładowych.

Początkowo wystąpienia dotyczyły głównie kwestii związanych z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych i koniecznością zapewnienia najemcom lokali zakładowych ustawowego prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali.

Z czasem, wraz z prowadzonymi przekształceniami własnościowymi oraz „przechodzeniem” zasobu mieszkań zakładowych w ręce prywatne, wystąpienia koncentrowały się na sprawach zapewnienia ochrony prawnej i zachowania stabilności stosunku najmu najemcom tych lokali, które zostały nabyte na własność przez inne podmioty przed dniem 7 lutego 2001 r., a więc przed dniem wejścia w życie ustawy przyznającej najemcom prawo pierwszeństwa nabycia zajmowanych lokali (ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, dalej „ustawa o zasadach zbywania mieszkań”). W wystąpieniach tych podkreślano, że ustawa o zasadach zbywania mieszkań

przyznająca najemcom prawo pierwszeństwa w nabyciu zajmowanych lokali w sytuacji, gdy właściciel podjął decyzję o ich zbyciu i ustalająca preferencyjne warunki wykupu, nie uregulowała jednak kompleksowo wszystkich istotnych kwestii. W szczególności ustawa ta, dla znacznej części najemców mieszkań zakładowych, ukazała się za późno. Wiele budynków zakładowych zostało bowiem już wcześniej sprzedanych różnym podmiotom. Najemcy tych mieszkań nie mogli i nie mogą korzystać z przewidzianych w tej ustawie preferencyjnych zasad wykupu zajmowanych mieszkań. Najemcom tych mieszkań nie została także zapewniona należyta ochrona prawna łączącego ich stosunku najmu z aktualnym właścicielem mieszkania. Choć przedstawiciele kolejnych ekip rządzących uznawali za zasadne podjęcie sugerowanych przez Rzecznika działań stwarzających prawne mechanizmy ochrony najemców byłych mieszkań zakładowych, sprywatyzowanych na rzecz osób trzecich i zapowiadali odpowiednie działania w sprawie, to jednak do chwili obecnej sprawy te nie zostały w sposób kompleksowy prawnie uregulowane. Tymczasem do Biura RPO nadal wpływają skargi od najemców byłych mieszkań zakładowych, wyrażających niepokój i obawy o zachowanie uprawnień do zajmowanych mieszkań oraz wskazujących na swoją bezsilność wobec działań obecnego właściciela wymuszających opuszczenie lokalu (m.in. poprzez cykliczne wysokie podwyżki czynszu czy też wypowiedzenie najmu w związku z planowanym zamieszkaniem w lokalu). Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>483</sup> do Ministra Rozwoju i Technologii z prośbą o wskazanie, czy i ewentualnie jakie dalsze działania zmierzające do kompleksowego uregulowania sytuacji mieszkaniowej tej szczególnej grupy najemców byłych mieszkań zakładowych są podejmowane czy też rozważane.

---

<sup>483</sup> IV.7211.172.2021 z 29 listopada 2021 r.



W udzielonej odpowiedzi <sup>484</sup> Minister poinformował Rzecznika, że szacunkowa liczba lokali zakładowych, zbytych innym podmiotom niż najemca, według danych z 2010 r. to 18 880–35 000 mieszkań. 417 lokali zostało nabyte („odkupione”) przez gminy, a więc zasugerowane przez Rzecznika, stworzone przez ustawodawcę uregulowania prawne umożliwiające gminom wykup byłych mieszkań zakładowych i przyjęcie ich do zasobu mieszkaniowego i jednocześnie zapewniające najemcom bezpieczniejsze i stabilniejsze warunki najmu, łącznie z możliwością wykupu zajmowanych mieszkań, jest wykorzystywane, choć w niewielkim zakresie. W stanowisku przekazanym Rzecznikowi poinformowano także, że na chwilę obecną resort rozwoju i technologii nie planuje podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie uregulowania sytuacji prawnej najemców byłych mieszkań zakładowych. W ocenie resortu obowiązujące rozwiązania prawne, jak również działania podejmowane na szczeblu lokalnym zapewniają rzeczywiste wsparcie dla tej grupy obywateli.

Rzecznik otrzymał zatem oczekiwane informacje o szacowanej liczbie lokali, zakresie korzystania z przyjętych uregulowań umożliwiających gminom wykup b. lokali zakładowych (ilość lokali wykupionych przez gminy ze wskazaniem gmin, które z tego skorzystały) oraz aktualne stanowisko Ministerstwa co do ewentualnych aktualnych planów w przedstawionym temacie.

Z pewnością liczba gmin, które skorzystały (korzystają) z programu – 5, nie jest duża, ale „odkupienie” przez te gminy 417 lokali nie jest kwestią bez znaczenia. Istotna jest natomiast możliwość skorzystania z takiej regulacji, a decyzja w tym zakresie należy do samych gmin i z pewnością warunkowana jest wieloma okolicznościami konkretnych sytuacji. Wydaje się, że w

---

<sup>484</sup> Pismo z 7 stycznia 2022 r.

omawianej sprawie rzecznik wyczerpał już wszystkie dostępne mu uprawnienia i uznać ją należy za zakończoną.

## 2. Zakaz przeprowadzania eksmisji z mieszkań w okresie trwania epidemii

Omówienie: Art. 64 – Prawo do własności.

## 3. Potrzeba uregulowania zasad wykonywania eksmisji z lokali mieszkalnych w trybie egzekucji administracyjnej

Od kilku lat w sferze zainteresowania Rzecznika pozostaje problem braku zapewnienia osobom eksmitowanym choćby minimalnego standardu ochrony przed eksmisją „na bruk” w przypadkach, gdy na drodze przymusu państwowego (egzekucji administracyjnej) wykonywany jest obowiązek opróżnienia nieruchomości lub lokalu, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników, wynikający z decyzji administracyjnej.

Orzekanie w drodze decyzji administracyjnej o obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego dotyczy przede wszystkim lokali służbowych, w odniesieniu do których podstawą nawiązania stosunku najmu jest decyzja administracyjna o przydziale lokalu wydana na mocy odrębnych przepisów, i z tego powodu wyłączonych z ogólnego unormowania najmu lokali mieszkalnych. W obecnie 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. Zastrzeżenia Rzecznika odnośnie do powołanej wyżej regulacji budził 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<sup>485</sup> do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności omawianej regulacji prawnej z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny uznał<sup>486</sup> 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 Konstytucją, przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Trybunał zwrócił uwagę, że dokonanie eksmisji „na bruk”, bez odpowiednich przepisów ochronnych, wywołuje daleko idące konsekwencje społeczne, które w istocie rzeczy są nieodwracalne. W związku z powyższym Trybunał nie uznał za konieczne odroczenia wejścia w życie wyroku w tej sprawie. Zdaniem Trybunału dolegliwość takiej sytuacji dla organów władzy publicznej powinna skłonić ustawodawcę do jak najszybszego unormowania analizowanej problematyki w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.

---

<sup>485</sup> IV.7214.131.2014 z 9 października 2015 r.

<sup>486</sup> Wyrok TK z 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15.

Niestety, mimo upływu blisko czterech lat od wejścia w życie powołanego wyżej wyroku TK do chwili obecnej nie zostały uchwalone żadne nowe regulacje dotyczące wykonywania eksmisji z lokali mieszkalnych w trybie egzekucji administracyjnej. Mając na uwadze wyżej wskazane okoliczności oraz fakt, że brak regulacji prawnych w omawianym zakresie wywołuje stan niepewności prawnej u obywateli objętych nakazem opróżnienia lokalu mieszkalnego, wynikającym z decyzji administracyjnej, Rzecznik zwrócił się<sup>487</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wykonywania obowiązku opróżnienia lokali mieszkalnych do wyżej wskazanych wytycznych Trybunału Konstytucyjnego. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podzielił<sup>488</sup> zapatrywanie, że zagadnienie to wymaga działań o charakterze legislacyjnym. Mając na uwadze istotę problemu, polegającą na braku odpowiednich przesłanek zakazu wykonywania tytułów wykonawczych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, naturalne wydaje się, że zmiany legislacyjne objąć powinny przede wszystkim ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dlatego też w tym zakresie należy opowiedzieć się za kontynuacją prac rozpoczętych przez Senat RP IX kadencji w postaci projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw. Tak niejednoznaczna odpowiedź z pewnością wymagać będzie podjęcia przez Rzecznika dalszych działań w sprawie także w roku bieżącym.

---

<sup>487</sup> IV.7214.48.2019 z 6 września 2021 r.

<sup>488</sup> Pismo z 19 października 2021 r.

#### 4. Funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych w czasie pandemii – organizacja walnych zgromadzeń

W toku dotychczasowej korespondencji w przedmiotowym zakresie Ministerstwo Rozwoju poinformowało<sup>489</sup> Rzecznika, że dostrzega problem braku przepisów, umożliwiających organizację walnych zgromadzeń członków w spółdzielniach mieszkaniowych w okresie stanu epidemii i zagrożenia epidemicznego. Istotnie, z uwagi na przedłużający się stan epidemii i związaną z tym niemożność przeprowadzenia walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych, nie jest możliwe podejmowanie uchwał w sprawach zastrzeżonych do właściwości walnego zgromadzenia, istotnych dla sprawnego funkcjonowania spółdzielni. Ministerstwo Rozwoju wskazało, że podejmowane są działania mające na celu rozwiązanie tego problemu na poziomie ustawy. Niestety, pomimo upływu kilku miesięcy, zagadnienie to nie zostało rozwiązane; w szczególności zaś nie zostały uchwalone żadne przepisy prawa w tym zakresie.

Z dużym zaskoczeniem Rzecznik przyjął natomiast informację, iż Ministerstwo Rozwoju Pracy i Technologii przygotowało interpretację przepisów w tej sprawie. „Wynika z niej, że art. 36 prawa spółdzielczego jest przepisem szczególnym, stosuje się go wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu pandemii. Według Ministerstwa Rozwoju brakuje obecnie w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych przepisów dotyczących wprost podejmowania uchwał w czasie epidemii. A skoro tak, to w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się prawo spółdzielcze, czyli art. 36”. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił uwagę, że w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy

---

<sup>489</sup> Pismo z 4 października 2020 r.

międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast sędziowie przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Uznać należy zatem, że przedstawiona przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii „interpretacja”, nie dość, że jest całkowicie sprzeczna z dotychczasowym stanowiskiem resortu odpowiedzialnego za mieszkalnictwo i nie stoi za nią żadna pogłębiona analiza prawna, to nie ma żadnej mocy wiążącej, w związku z czym jej walor praktyczny – wobec braku jednoznacznych regulacji stanowiących źródło obowiązującego prawa – jest bardzo wątpliwy. Rzecznik stoi na stanowisku, że rozwiązanie patowej sytuacji, w jakiej znalazły się spółdzielnie mieszkaniowe z uwagi na przedłużający się stan epidemii, wymaga pilnego podjęcia działań w kierunku wprowadzenia stosownych rozwiązań dla tych spółdzielni na poziomie mieszkaniowym. Braku jednoznacznych regulacji prawnych nie mogą zastąpić żadne „wytyczne” prezentowane przez resort Rozwoju, Pracy i Technologii. Rzecznik zwrócił się<sup>490</sup> do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z prośbą o pilne podjęcie przez resort prac legislacyjnych i przygotowanie ustawowych rozwiązań pozwalających na organizację walnych zgromadzeń w spółdzielniach mieszkaniowych w okresie stanu pandemii. W udzielonej odpowiedzi Ministerstwo<sup>491</sup> podtrzymało prezentowaną wyżej wykładnię przepisów, a jednocześnie wskazało, że zostały podjęte w resorcie prace nad zmianami do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jednym z proponowanych rozwiązań jest wprowadzenie możliwości głosowania nad uchwałami objętymi porządkiem obrad walnego zgromadzenia również na piśmie poza posiedzeniem. Proponuje się, aby przepisy te znalazły zastosowanie także w czasie stanu epidemii. Istotnie, przedmiotowy projekt

---

<sup>490</sup> IV.7212.3.2020 z 25 lutego 2021 r.

<sup>491</sup> Pismo z 24 marca 2021 r.

nowelizacji jest dostępny na stronach Rządowego Centrum Legislacji (nr w wykazie UB2) i Rzecznik będzie wnikliwie śledził dalsze prace w tej kwestii.

## 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. Rozbieżności występujące w sporach sądowych dotyczących konsumenckich kredytów na cele mieszkaniowe, denominowanych bądź indeksowanych do franka szwajcarskiego

Rzecznik został wezwany do przedstawienia stanowiska w sprawie<sup>492</sup> sześciu pytań przedstawionych do rozstrzygnięcia przez skład całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego.

Zagadnienia prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Izbie Cywilnej SN dotyczą rozbieżności występujących w sporach sądowych dotyczących konsumenckich kredytów na cele mieszkaniowe, denominowanych bądź indeksowanych do franka szwajcarskiego.

W stanowisku przekazanym Sądowi Najwyższemu Rzecznika wskazał, że w świetle orzecznictwa TSUE nie istnieje obecnie na tle prawa polskiego możliwość zastąpienia abuzywnej klauzuli przeliczeniowej przepisem prawa. Zwrócił też uwagę na minimalne wymogi, spełnienia jakich wymaga – w kwestii przedawnienia roszczeń – od polskiego systemu prawo unijne, podkreślając, że pozostawiają one obecnie niewielki zakres swobody sądom krajowym. Rzecznik stanął ponadto na stanowisku, że w razie upadku umowy kredytowej jakiegokolwiek roszczenia przewyższające wysokość świadczonej kwoty kredytu (np. roszczenia banku o wynagrodzenie za korzystanie z kapitału) powinny zostać uznane za niedopuszczalne w świetle prewencyjnego celu dyrektywy 93/13, jak również standardu ochrony konsumenta, którego dyrektywa wymaga.

---

<sup>492</sup> Sygn. akt III CZP 11/21.



## 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.*

W tym zakresie odnotować trzeba, że Prezes Rady Ministrów złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o orzeczenie, że art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w zakresie, w jakim nie wprowadza wymogu stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności rozporządzenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową lub ustawą, jest niezgodny z art. 2, art. 188 pkt 3 i art. 193 Konstytucji. Marszałek Sejmu złożył odrębny wniosek dotyczący tego zagadnienia. Wnioski te zostały połączone przez Trybunał Konstytucyjny do wspólnego rozpoznania<sup>493</sup> i oczekują na rozstrzygnięcie.

---

<sup>493</sup> Sprawa o sygn. K 18/20.

## **Art. 77 ust. 2 – Prawo do drogi sądowej**

*Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.*

### **1. Zakres stosowania tzw. zażaleń poziomych**

Do Rzecznika kierowane były liczne skargi dotyczące systemu środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania cywilnego (dalej jako: k.p.c.), a w szczególności zakresu stosowania instytucji tzw. zażaleń poziomych.

Obecny kształt postępowania zażaleniowego w kwestiach incydentalnych nadany został ustawą o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: ustawa nowelizująca). Ustawa ta w sposób istotny zmieniła dotychczasowy model tego postępowania, wprowadzając jako zasadę stosowanie instytucji zażaleń poziomych, tj. kierowanych do innego składu tego samego sądu, zamiast zażaleń o charakterze dewolutywnym. Nie kwestionując co do zasady zmian w modelu postępowania zażaleniowego w kwestiach incydentalnych, Rzecznik zwrócił jednak uwagę na wątpliwości dotyczące zakresu postanowień oraz zarządzeń przewodniczącego, które mogą zostać poddane kontroli w drodze zażaleń poziomych. Rzecznik przypomniał, że wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo do uruchomienia postępowania sądowego, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych. Funkcjonalnie powiązany z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest art. 77 ust. 2 zakazujący zamykania przez ustawę sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw i wolności. W kontekście tych gwarancji konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę także na niedopuszczalność ustanawiania barier

ekonomicznych w praktyce uniemożliwiających stronie uruchomienie postępowań sądowych. Co istotne, Trybunał jednoznacznie wskazuje, że w warunkach odpłatności postępowania sądowego, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji, które zapewnią dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. Trybunał zwracał uwagę na szczególne znaczenie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jako gwarancji dostępu do sądu. Ponadto Rzecznik podkreślił, że jedną z gwarancji prawa do sądu jest również prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, służące zapobieganiu pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji.

Pierwszym z zastrzeżeń podniesionych przez Rzecznika jest – dokonane właśnie ustawą nowelizującą – pozbawienie stron (istniejącej wcześniej) możliwości zaskarżenia odmowy zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji. Ustawa nowelizująca wprowadziła istotne zmiany m.in. w modelu postępowania międzyinstancyjnego – czynności te co do zasady przeniesiono do drugiej instancji. Skoro to sądowni drugiej instancji powierzono kontrolę formalną apelacji (a w tym rozpoznanie, złożonego wraz z apelacją, wniosku o zwolnienie od opłaty od niej), konieczne jest rozszerzenie katalogu postanowień sądu drugiej instancji zaskarżanych zażaleniem poziomym właśnie o postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów. Ponadto Rzecznik zasygnalizował, że niewskazanie postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych w art. 394<sup>2</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c. wydaje się stanowić pominięcie ustawodawcze.

Kolejną kwestią, którą wskazał Rzecznik, jest pominięcie w katalogu postanowień sądu drugiej instancji zaskarżanych zażaleniem poziomym (art. 394<sup>2</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c.) postanowienia w przedmiocie wynagrodzenia biegłego, o którym sąd ten orzeka po raz pierwszy. Rozwiązanie takie budzi wątpliwości,

ponieważ ingerencja w prawo do sądu prowadzi może w tym przypadku również do naruszenia ochrony praw majątkowych. Z tego powodu regulacja ustawowa powinna zostać uzupełniona w tym właśnie kierunku, by rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu biegłego było zaskarżalne, niezależnie od tego, czy orzeka o nim sąd pierwszej czy drugiej instancji.

Rzecznik zwrócił również uwagę na wyeliminowanie z katalogu postanowień sądu pierwszej instancji oraz zarządzeń przewodniczącego, na które przysługuje zażalenie – zarządzenia o wymiarze opłaty. Z uwagi na podniesione wątpliwości, a także mając na względzie informacje dotyczące prowadzenia w Ministerstwie Sprawiedliwości prac legislacyjnych nad dalszymi zmianami w procedurze cywilnej, będących kontynuacją wprowadzonych ustawą nowelizującą, Rzecznik zwrócił się<sup>494</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zasadności uwzględnienia powyżej podniesionych wątpliwości dotyczących rozszerzenia katalogów postanowień sądu pierwszej i drugiej instancji oraz zarządzeń przewodniczącego podlegających weryfikacji w drodze zażaleń poziomych.

Minister poinformował<sup>495</sup>, że przedstawiony w wystąpieniu Rzecznika wywód zawiera szereg ważkich argumentów, które zasługują na rozważenie.

Podnoszone wątpliwości dotyczące zakresu postanowień oraz zarządzeń przewodniczącego, które mogą zostać poddane kontroli w drodze zażaleń poziomych, zostaną przeanalizowane w ramach prac nad projektem zmiany ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. W przypadku ich podzielenia, odpowiednie regulacje znajdą się w rzeczonym projekcie, zaś zgłoszenie dalszych ewentualnych uwag ze strony Rzecznika będzie możliwe w ramach planowanych konsultacji publicznych oraz

---

<sup>494</sup> IV.511.351.2020 z 7 stycznia 2021 r.

<sup>495</sup> Pismo z 28 stycznia 2021 r.

opiniowania. Istotnie, obszerny projekt nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego został przedstawiony jesienią 2021 r. Projekt częściowo koryguje niedostatki reformy z 2019 r. w kierunku postulowanym w wystąpieniu Rzecznika. Sprawa w dalszym ciągu jest przedmiotem zainteresowania RPO.

## Art. 78 – Prawo do dwóch instancji

*Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.*

### 1. Brak weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości przy zatrzymaniu prawa jazdy

Rzecznik zgłosił<sup>496</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i wniósł o stwierdzenie, że: art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o kierujących pojazdami<sup>497</sup> (dalej: u.k.p.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw – rozumiany w ten sposób, iż przedmiot postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy 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, a także nie obejmuje możliwości weryfikacji informacji o liczbie przewożonych osób w chwili stwierdzenia naruszeń, o którym mowa w przepisach Prawa o ruchu drogowym (dalej: p.r.d.) – jest niezgodny z Konstytucją.

Rzecznik podkreślił, że zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym nie dopuszcza się dowodów w celu zweryfikowania danych zawartych we wniosku organu kontroli ruchu drogowego. Kierujący pojazdem *de facto* nie ma żadnych możliwości ochrony swoich praw zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym. W rzeczywistości o treści decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (o ile osoba, której zostało zatrzymane prawo jazdy, uruchomiła procedurę

---

<sup>496</sup> II.511.326.2021 z 25 maja 2021 r.

<sup>497</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1268 ze zm.).

odwoławczą) decyduje organ kontroli ruchu drogowego, skoro stwierdzenie dokonane przez ten organ o kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przekroczenie dopuszczalnej liczby przewożonych osób nie podlega żadnej weryfikacji. Trudno więc w takiej sytuacji w ogóle mówić o samodzielności organu administracyjnego oraz o kontroli sądowej jego decyzji. Takie uformowanie postępowania nie jest tylko kwestią nieprawidłowej praktyki stosowania prawa, a wynika z samego brzmienia art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw rozumianych w ten sposób, iż przedmiot postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy 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, a także nie obejmuje możliwości weryfikacji informacji o liczbie przewożonych osób w chwili stwierdzenia naruszeń, o których mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b oraz art. 135a ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b p.r.d.

## **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.*

Rzecznik w 2021 r. przystąpił do 14 postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowanych skargami konstytucyjnymi, wspierając argumentację prawną skarżących dotyczącą naruszenia ich konstytucyjnych wolności lub praw.



## 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.*

Trybunał Konstytucyjny orzekł<sup>498</sup>, że art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich jest niezgodny z art. 209 ust. 1 w związku z art. 2 i w związku z art. 7 Konstytucji. W ten sposób została zakwestionowana zasada, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu wyboru nowego Rzecznika. Istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się do usunięcia normatywnej gwarancji ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu, jakim jest Rzecznik. Rzeczywistym celem objętego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego przepisu nie było bowiem zapewnienie ochrony osobie sprawującej funkcję Rzecznika, lecz ochrona efektywności konstytucyjnego środka opisanego w art. 80.

W związku z tym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego niezbędne jest podjęcie prac legislacyjnych w celu uregulowania procedury powołania Rzecznika przez Parlament i uniknięcia sytuacji, w której po zakończeniu konstytucyjnej kadencji urząd Rzecznika pozostawałby nieobsadzony.

---

<sup>498</sup> Wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., K. 20/20.

## 6. Inne standardy normatywne

### Art. 2 – Zasada praworządności

*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

#### 1. Konieczność zmiany brzmienia art. 230 § 1 Kodeksu karnego

W ocenie Rzecznika zasadne jest wprowadzenie zmian w art. 230 § 1 k.k. (i odpowiednio art. 230a § 1 k.k.), gdyż na podstawie analizy dotychczas nagromadzonej literatury przedmiotu oraz wypowiedzi doktryny prawa karnego, celowe staje się pytanie, czy ustawodawca w art. 230 § 1 k.k. oraz w art. 230a § 1 k.k. nie określił zbyt szerokiego pola kryminalizacji, w tym, czy zachowane zostały w tym względzie wymogi zasady proporcjonalności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rekonstrukcja zakazu leżącego u podstaw art. 230 § 1 k.k. (oraz odpowiednio w art. 230a § 1 k.k.) wskazuje bowiem jednoznacznie, że bezprawnym jest m.in. powoływanie się na wpływy w jakiegokolwiek organizacji krajowej i podejmowanie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. Rzecznik wskazał także, że w doktrynie prawa karnego zwraca się uwagę, iż przedmiotem ochrony art. 230 § 1 k.k. (przestępstwo biernej płatnej protekcji) jest działalność instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej i krajowej, a także zagranicznej jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, ich prawidłowe i bezinteresowne funkcjonowanie. Z językowego punktu widzenia brak jest obecnie podstaw do wykładani art. 230 § 1 k.k. w ten sposób, że znajduje się w nim tylko znamię „jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi”, która nie jest jednocześnie ani „instytucją państwową”, ani „instytucją samorządową”, ani „organizacją krajową” oraz brak jest podstaw do wykładani art. 230 § 1 k.k. w ten sposób, że nie znajduje się w nim znamię „organizacji krajowej” w

szerszym zakresie niż tylko określony terminem „jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi”.

Wobec powyższego Rzecznik poddał pod rozważenie przez resort sprawiedliwości procesu legislacyjnego w przedmiocie zmiany art. 230 § 1 k.k. poprzez przesunięcie spójnika „albo” znajdującego się w zwrocie „międzynarodowej albo krajowej” przed termin „zagranicznej” oraz jednoczesne przesunięcie spójnika „lub” i przyimka „w” przed termin „krajowej”. Przepis art. 230 § 1 k.k. otrzymałby wówczas brzmienie: „Kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej lub w krajowej albo zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”. Wówczas powoływanie się na wpływy nie w każdej organizacji krajowej, lecz jedynie krajowej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi dawałoby podstawę do przypisywania odpowiedzialności karnej. Rzecznik zwrócił się<sup>499</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej i poinformowanie o stanowisku zajętym w tej materii.

## 2. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego

Rzecznik ocenił<sup>500</sup>, że przedstawiony projekt art. 374 § 1b k.p.k. w brzmieniu „§ 1b. W wypadku wniosku prokuratora o umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i o zastosowanie środków zabezpieczających

---

<sup>499</sup> II.510.206.2021 z 22 marca 2021 r.

<sup>500</sup> Pismo z 9 czerwca 2021 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu.

obecność podejrzanego na rozprawie podczas czynności, o których mowa w art. 385 i art. 386, jest obowiązkowa; podejrzany nie bierze udziału w rozprawie, jeżeli z opinii biegłych wynika, że byłoby to niewskazane, chyba że sąd uzna jego udział za konieczny”, odpowiada treści wyroku<sup>501</sup> Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał orzekł, że art. 374 § 1 zd. 1 w związku z art. 380 w związku z art. 354 pkt 2 k.p.k. – w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązkowej obecności podejrzanego, o którym mowa w art. 380 tej ustawy, na rozprawie w sprawie wniosku prokuratora o umorzenie postępowania z powodu niepoczytalności sprawcy i o zastosowanie środków zabezpieczających, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie dostrzegając pewne dodatkowe problemy związane z udziałem w rozprawie osoby, wobec której mogą zostać orzeczone środki zabezpieczające, RPO poddał pod rozważenie rozszerzenie projektu. Rzecznik zaproponował rozszerzenie inicjatywy ustawodawczej o zmianę w art. 350 § 3 k.p.k. poprzez nadanie mu brzmienia: „Co do oskarżonego pozbawionego wolności należy wydać zarządzenie o doprowadzeniu go na rozprawę w celu udziału w czynnościach, o których mowa w art. 374 § 1a i 1b, a także jeśli złożył on wniosek, o którym mowa w art. 353 § 3, albo gdy jego obecność na rozprawie została uznana za obowiązkową”.

### 3. Nieprawidłowe ukształtowanie zasady *ne peius* w przepisach Kodeksu postępowania karnego

Przepisy procedury karnej w przypadku pominięcia w opisie czynu zabronionego, który został oskarżonemu przypisany w wyroku sądu I instancji, jednego z ustawowych znamion tego czynu zabronionego,

---

<sup>501</sup> Wyrok TK z 19 sierpnia 2020 r., sygn. akt K 46/15.

uniemożliwiają sądowi odwoławczemu dokonanie korekty opisu czynu na niekorzyść oskarżonego. Taka sytuacja procesowa prowadzi do niesprawiedliwych rozstrzygnięć, gdyż powoduje uniewinnienie oskarżonego, pomimo zgromadzenia w postępowaniu wszystkich dowodów jego winy. Dzieje się tak ponieważ, niezależnie od kierunku zaskarżenia, granice orzekania sądu II instancji wyznaczane są przez zakres zaskarżenia oraz podniesione zarzuty. Oznacza to, że w przypadku wniesienia na niekorzyść oskarżonego przez oskarżyciela publicznego lub profesjonalnego pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego apelacji, w której zarzut pominięcia w opisie czynu dokonanego przez sąd I instancji jednego z ustawowych znamion czynu zabronionego nie został podniesiony, sąd odwoławczy jest zobowiązany wydać wyrok uniewinniający.

Zgodność z ustawą zasadniczą takiego ukształtowania granic zaskarżenia oraz możliwości orzekania sądu odwoławczego w procedurze karnej może budzić wątpliwości, w szczególności w kontekście standardów wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji, w tym wywodzonej z niej zasady zaufania obywatela do państwa, oraz prawa do sądu.

RPO przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego (sygn. akt P 15/19), w którym sąd zmierzał do stwierdzenia niekonstytucyjności powołanej konstrukcji prawnej. Trybunał Konstytucyjny umorzył jednak to postępowanie, stwierdzając brak spełnienia przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>502</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie i poinformowanie o zajętych stanowisku.

---

<sup>502</sup> II.510.857.2019 z 1 marca 2021 r.

#### 4. Wątpliwości związane z planowaną budową Centralnego Portu Komunikacyjnego

Do Biura RPO wpływały skargi zaniepokojonych mieszkańców Baranowa, Teresina, Wiskitek oraz gmin ościennych w sprawie planowanej budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK). Wskazywali oni zarówno na iluzoryczny charakter przeprowadzanych konsultacji społecznych, jak i na niezapewnienie pełnej i wyczerpującej informacji dotyczącej planowanego procesu wywłaszczeń pod budowę inwestycji.

Skarżący podnosili, że chociaż ostateczna lokalizacja lotniska nie została jeszcze potwierdzona decyzją administracyjną, ani nie przeprowadzono analiz środowiskowych dotyczących węzła CPK, rozpoczęty został Program Dobrowolnych Nabyć (PDN) gruntów pod budowę lotniska. W ocenie Skarżących sytuacja ta w praktyce powoduje zatrzymanie ruchu na rynku nieruchomości, z uwagi na niepewność po stronie inwestorów odnośnie do objęcia danej nieruchomości późniejszym wywłaszczeniem pod budowę CPK. Jednocześnie zdezorientowani właściciele gruntów z tego obszaru nie mają pewności, czy należące do nich nieruchomości znajdą się ostatecznie na terenie objętym decyzją ustalającą lokalizację CPK. Ponieważ do chwili obecnej nie jest znany m.in. zasięg oddziaływania różnego rodzaju uciążliwości związanych z planowanym lotniskiem, w tym przede wszystkim hałasu, nie jest możliwe określenie terenów, na których możliwe będzie bezpieczne lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej. W skargach do Rzecznika obywatele opisywali ponadto, że o podejmowanych w sprawie CPK działaniach dowiadywali się *de facto* ze strony internetowej inwestycji ([www.cpk.pl](http://www.cpk.pl)), jako że brak było prowadzonej przez Inwestora bezpośredniej komunikacji z konkretnymi gminami (społecznościami lokalnymi). Ze skarg wpływających do Biura RPO w sprawie planowanej budowy CPK wyłania się w istocie szerszy problem dotyczący zapewnienia obywatelom odpowiedniego

mechanizmu, zabezpieczającego ich prawa – jako właścicieli prywatnych nieruchomości, przeznaczonych na realizację celów publicznych, które to cele publiczne dopiero mają zostać przez Inwestora zrealizowane.

Niedopuszczalne jest przy tym, aby cały ciężar zapewnienia i utrzymywania „zasobu”, na którym projektuje się zamierzenia potrzebne dla realizacji dobra wspólnego, spoczywał na osobach prywatnych. Rzecznik wskazał, że przedmiotowa inwestycja niesie za sobą wysokie koszty społeczne w postaci m.in. przesiedleń mieszkańców z terenu planowanego lotniska oraz infrastruktury kolejowej. Proponowany przebieg korytarzy kolejowych, drogowych oraz portu lotniczego wiąże się z szeregiem zasadniczych zmian dla społeczności lokalnej, przy czym już sama zapowiedź wywłaszczeń wywiera skutek na rynku sprzedaży nieruchomości, wpływając znacząco na obniżenie ich atrakcyjności. Umowy sprzedaży zawierane w takich właśnie okolicznościach – ze świadomością grożącego wywłaszczenia na cele publicznoprawne – nie są zawierane w sposób swobodny; istnieje tu swoisty przymus. W związku z powyższym, w ocenie Rzecznika, za wysoce niepożądaną należy uznać sytuację, w której obywatele nie mają pewności, jaki dokładnie obszar zostanie objęty wywłaszczeniem pod budowę CPK i kiedy to dokładnie nastąpi. Nie ulega wątpliwości, że planowana inwestycja będzie oddziaływać nie tylko na nieruchomości położone w Baranowie, Teresinie i Wiskitkach, tj. gminach, co do których ogłoszono, że planowane są wysiedlenia obywateli (choć dotychczas nie wskazano precyzyjnie obszaru planowanego wywłaszczenia), lecz zasięg ten będzie znacznie szerszy, z uwagi na konieczność realizacji infrastruktury towarzyszącej CPK, obejmującej m.in. węzeł kolejowy, a także ze względu na ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania portu lotniczego. Rzecznik zwrócił się<sup>503</sup> do Pełnomocnika Rządu

---

<sup>503</sup> IV.7003.4.2021 z 3 marca 2021 r.

ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego z prośbą o przedstawienie pełnej informacji w powyższej sprawie.

Pełnomocnik zapewnił<sup>504</sup>, że w procesie inwestycyjnym CPK nie tylko honorowane są wszelkie wymagane prawem wymogi dotyczące konsultacji społecznych na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, ale również prowadzone są dodatkowe – nie wymagane prawem – działania w tym zakresie. Szczególnie istotnym wątkiem jest kwestia badań i inwentaryzacji przyrodniczych, które rozpoczęły się w 2021 r. Dlatego właśnie od kilku miesięcy Spółka CPK regularnie informowała mieszkańców tych gmin o nadchodzących lub rozpoczynających się pracach inwentaryzacyjnych. Każdorazowo, gdy w trakcie prowadzenia wizji terenowej powstaje konieczność wejścia na teren nieruchomości, przed jego dokonaniem, osoby działające na zlecenie CPK zwracają się o zgodę do właściciela, wieczystego użytkownika lub zarządcy nieruchomości na dokonanie czynności na terenie ich ogrodów, zagród czy obiektów budowlanych. Pełnomocnik Rządu wyjaśnił, że osoby zgłaszające się do Programu Dobrowolnych Nabyć (PDN) nie są przymuszane do zbycia lub zamiany nieruchomości. Zawieranie umów w ramach PDN opiera się bowiem na podjęciu suwerennych decyzji przez obie strony umowy. Zbywcy nieruchomości mają możliwość podjęcia decyzji w oparciu o całokształt okoliczności, w tym również zdecydować, czy możliwość odzyskania nieruchomości, jeśli nie zostanie ona przeznaczona na cel publiczny, jest dla nich na tyle ważna, że wolą skorzystać z procedury wywłaszczeniowej. Pełnomocnik nie zgodził się z opinią, że fakt ogłoszenia przybliżonej lokalizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego czy też realizacja PDN w istotny sposób wpłynęły na zmianę liczby transakcji nieruchomościami na terenie obszaru, którego zdarzenia te dotyczą. W obszarze objętym PDN

---

<sup>504</sup> Pismo z 19 marca 2021 r.



mniejszą liczbę transakcji zawartych w ostatnim czasie w porównaniu do lat wcześniejszych zanotowano jedynie w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę inną niż zagrodowa, usytuowanych w Baranowie i jego najbliższym sąsiedztwie, przy czym już w latach 2014–2016 były to pojedyncze transakcje w skali roku. Plany realizacji CPK nie wpłynęły więc co do zasady na lokalny rynek nieruchomości. Nie można zgodzić się również z tezą, że PDN w swoich założeniach tworzy sytuację wpływającą na zatrzymanie obrotu nieruchomościami.

## 5. Depenalizacja przestępstw obrazy uczuć religijnych oraz zniesławienia

Rzecznik zapoznał się z projektem ustawy o zmianie Kodeksu karnego zmierzającej do uchylecia art. 196 oraz art. 212-215 Kodeksu karnego, a więc zakładającym depenalizację przestępstw obrazy uczuć religijnych oraz zniesławienia.

Projektodawcy przedstawili trafną diagnozę dotyczącą nadużywania kwalifikacji prawnych z art. 196 i 212 k.k. w konkretnych sprawach w ostatnich latach. Jednak rozwiązanie polegające na całkowitym usunięciu art. 196 Kodeksu karnego jest zbyt daleko idące i może pociągnąć za sobą niepożądane skutki. Całkowita depenalizacja obrazy uczuć religijnych mogłaby, przynajmniej początkowo, doprowadzić do eskalacji napięć na tle religijnym i wzmożenia ataków na wyznawców różnych religii, w tym mniejszościowych. W opinii przedstawionej Marszałkowi Sejmu<sup>505</sup> Rzecznik zasugerował wprowadzenie wnioskowego trybu ścigania oraz zmianę sankcji, tak aby obejmowała ona tylko grzywnę i karę ograniczenia wolności. Zmiana taka wyeliminowałaby główne zagrożenie, polegające na możliwości zastosowania tymczasowego aresztowania. Ponadto obligowałaby organy

---

<sup>505</sup> II.564.1.2021 z 15 kwietnia 2021 r.

ścigania do działania tylko w przypadkach, gdy określona osoba lub grupa osób poczuła się obrażona, co uzewnętrzniłoby się poprzez złożenie wniosku o ściganie. Rzecznik zaaprobował uchylenie art. 212-215 k.k. i wskazał, że w przypadku uchylenia ww. przepisów wskazane będzie także uchylenie art. 216 k.k. i pozostawienie dochodzenia roszczeń za znieważenie na drodze cywilnej.

#### 6. Luka prawna, która powstała w związku z przepisem art. 81 ust. 1 i 2 Tarczy 4.0

Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Sprawiedliwości na problemy związane z regulacją przepisów ustawy 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: „Tarcza 4.0”).

Przepisy te zawierają normę prawną, która w oparciu o kryterium daty prawomocności orzeczenia nakazuje zastosowanie przepisów ustawy karnej odnoszących się do orzekania kary łącznej bez możliwości rozstrzygnięcia, która z ustaw byłaby dla podsądnego względniejsza. Zdaniem Rzecznika nie do zaakceptowania jest pozbawienie skazanego sprawiedliwego wyroku łącznego na skutek procedury sądowej uniemożliwiającej wymierzenie kary łącznej za dwa, dotąd podlegające węłowi kary łącznej przestępstwa osądzone prawomocnymi wyrokami, z których jeden uprawomocnił się przed wejściem w życie Tarczy 4.0, a drugi po jej wejściu w życie, tj. pozbawienie skazanego możliwości ubiegania się o „zupelną” karę łączną, jak i pozbawienie sądu możliwości zastosowania przy wykładni przepisu klasycznych reguł kolizyjnych. Trudne do zaakceptowania jest też rozwiązanie, w wyniku którego w stanach faktycznych bardziej złożonych po wejściu w życie Tarczy 4.0, sprzecznie z aksjologią polskiego systemu prawnego, wymierzane są dwie kary łączne na podstawie różnych stanów prawnych, ale za przestępstwa, które wyłącznie ze względu na losowy lub przypadkowy moment

uprawomocnienia się orzeczenia, nie mogą być objęte węzłem jednej kary łącznej. Przepisy intertemporalne kreują więc stany faktyczno-prawne niemożliwe do pogodzenia ze standardami konstytucyjnymi. Kierując się zatem troską o ukształtowanie praw osób skazanych w sposób odpowiadający treści art. 32 Konstytucji oraz biorąc pod uwagę wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zupełności systemu prawa i poprawnej legislacji, Rzecznik zwrócił się<sup>506</sup> do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie zainicjowania stosownych prac legislacyjnych zmierzających do usunięcia wskazanych uchybień.

### 7. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza – brak możliwości udzielania poparcia inicjatywom ustawodawczym drogą elektroniczną

Od wielu lat Rzecznik w swoich działaniach zwraca uwagę na właściwe funkcjonowanie regulacji dotyczących obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Rzecznik od dłuższego czasu zwraca uwagę organów władzy publicznej na potrzebę rozważenia zasadności wprowadzenia regulacji stwarzającej możliwość składania podpisów poparcia pod projektami inicjatyw drogą elektroniczną. Wykorzystywanie nowoczesnych technologii mogłoby bowiem przysłużyć się m.in. zwiększeniu partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym. Rozwiązania pozwalające na udzielanie poparcia inicjatywom ustawodawczym składanym przez obywateli w sposób elektroniczny istnieją już w wielu europejskich krajach, takich jak Hiszpania, Austria, Słowenia, Litwa, Łotwa czy Finlandia. Polscy obywatele mogą już w tej chwili korzystać z takich rozwiązań w ramach procedur składania europejskiej inicjatywy obywatelskiej wykonywanych w oparciu o przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy

---

<sup>506</sup> II.510.302.2021 z 29 lipca 2021 r.

obywatelskiej<sup>507</sup>, a dla których krajowym punktem kontaktowym jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Regulacje te mogą stanowić podstawę do przełożenia na grunt krajowych przepisów ustawy o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej. Wskazana wyżej problematyka składania podpisów drogą elektroniczną w ramach obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej była już podejmowana m.in. w toku wcześniejszych działań Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Zamysł ten przedstawiono również w toku prac sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji Sejmu RP VII kadencji. Niestety, prace te nie zostały skutecznie zakończone. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>508</sup> do Premiera z prośbą o informację, czy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów bądź Minister Cyfryzacji prowadzi lub planuje podjąć działania dotyczące wprowadzenia możliwości udzielania poparcia obywatelskim projektom inicjatyw ustawodawczych w sposób elektroniczny. Wystąpienie to pozostaje bez odpowiedzi.

#### 8. Konieczność nowelizacji przepisów rozporządzenia w sprawie usuwania pojazdów

Przepis art. 130a ust. 5c Prawa o ruchu drogowym został uznany<sup>509</sup> za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. W wyniku tego doszło do wyeliminowania z obrotu prawnego normy uzależniającej wydanie pojazdu przechowywanego na parkingu strzeżonym od uprzedniego uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Pomimo zmiany stanu prawnego w wyniku wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie dokonał nowelizacji przepisów rozporządzenia w sprawie

---

<sup>507</sup> Rozporządzenie (UE) 2019/788 z 17 kwietnia 2019 r.

<sup>508</sup> VII.600.9.2015 z 2 sierpnia 2021 r.

<sup>509</sup> Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17.

usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej<sup>510</sup> określających wzór powiadomienia o usunięciu pojazdu z drogi. Pouczenie zawarte w powiadomieniach kierowanych przez straż miejską i policję do właścicieli odholowanych pojazdów nadal zawiera informację, że „pojazd z parkingu odbiera właściciel (posiadacz) wskazany w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) pojazdu po uiszczeniu opłaty za jego usunięcie i parkowanie”, która nie odpowiada obecnemu stanowi prawnemu i wprowadza w błąd właścicieli pojazdów. Stąd Rzecznik zwrócił się<sup>511</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych w celu dokonania stosownej zmiany treści powiadomienia.

### 9. Zgodność przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z Konstytucją

Rzecznik zgłosił<sup>512</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wnioskiem Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

Rzecznik przedstawił stanowisko, że postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Z ostrożności procesowej, gdyby postępowanie niniejsze jednak nie zostało umorzone, Rzecznik wniósł o uznanie, że art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do sądu) nie jest niezgodny ze wskazanymi przez Prokuratora Generalnego wzorcami konstytucyjnymi.

RPO zauważył, że przedmiotem wniosku Prokuratora Generalnego jest w istocie kontrola wyroku ETPC w konkretnej sprawie Xero Flor przeciw Polsce,

---

<sup>510</sup> Rozporządzenie z 22 czerwca 2011 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 2285).

<sup>511</sup> V.511.415.2021 z 19 sierpnia 2021 r.

<sup>512</sup> VII.510.75.2021 z 24 sierpnia 2021 r., sygn. akt K 6/21.

do czego TK nie ma kompetencji. Wyrok ten uprawomocnił się, gdyż nie wniesiono o przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia przez Wielką Izbę ETPC. Obowiązek wykonania orzeczenia ETPC ciąży zatem na wszystkich organach państwa, a więc również na TK. TK nie ma zaś podstawy prawnej do wypowiedzania się o zakresie kognicji sądów międzynarodowych, gdyż polski porządek prawny – w odróżnieniu od regulacji zawartych w konstytucjach niektórych państw – nie przewiduje kontroli orzeczeń sądów międzynarodowych przez TK. W dniu 24 listopada 2021 r. Trybunał wydał jednak wyrok, w którym orzekł, że art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie, w jakim pojęciem sądu użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, a także przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z Konstytucją.

#### 10. Podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści przepisu ustawy o referendum lokalnym

W związku z prowadzonym postępowaniem dotyczącym zasad składania protestów przeciwko ważności referendum lokalnego, Rzecznik zwrócił się<sup>513</sup> do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Sejmu RP o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany treści przepisu art. 66 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym<sup>514</sup>.

Obecny kształt przepisu art. 66 ustawy o referendum lokalnym może bowiem powodować problemy w zakresie wymogów, jakie powinien spełniać protest przeciwko ważności referendum oraz, w konsekwencji, wpływać na realizację prawa, o którym mowa w art. 62 Konstytucji oraz prawa do sądu w ramach podnoszenia wątpliwości dotyczących zgodnego z prawem przeprowadzania

---

<sup>513</sup> VII.602.629.2020 z 23 lipca 2021 r.

<sup>514</sup> Ustawa z 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 741).

czynności wyborczych. Dorozumiane stosowanie w tym zakresie przepisów Kodeksu wyborczego należy ocenić jako naruszenie zasady legalizmu. Taki kształt przepisów ustawy o referendum lokalnym stanowi poważny problem z perspektywy zasad poprawnej legislacji oraz prowadzi do istotnych naruszeń konstytucyjnych praw obywateli.

### 11. Wznowienie postępowania po wydaniu orzeczenia TSUE

Rzecznik zgłosił<sup>515</sup> udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w zakresie rozstrzygnięcia następującego zagadnienia prawnego: „Czy podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 401<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego, może być orzeczenie TSUE, wydane w trybie pytania prejudycjalnego dotyczące takiego samego stosunku prawnego”.

RPO przedstawił następujące stanowisko w sprawie: „Podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 401<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego, może być orzeczenie TSUE, wydane w trybie pytania prejudycjalnego dotyczące takiego samego stosunku prawnego”.

Rzecznik upatruje podstawy wznowienia w art. 401<sup>1</sup> k.p.c. w zasadzie równoważności, zasadzie skuteczności, zasadzie lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) i zasadzie pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w powiązaniu z art. 9 Konstytucji, z następujących względów. W pierwszej kolejności należy wskazać, że rola orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w krajowym systemie prawa jest, na potrzeby poszczególnych procedur krajowych, porównywalna z rolą orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Takie stanowisko należy uznać za prawidłowe, w szczególności na tle zasady równoważności w interpretacji przyjętej przez TSUE. Należy również podnieść, że unijna zasada równoważności wymaga, by całość uregulowań krajowych dotyczących środków ochrony prawnej znajdowała zastosowanie jednakowo do środków

---

<sup>515</sup> V.510.124.2021 z 25 sierpnia 2021 r., sygn. akt III CZP 47/21.

prawnych opartych na naruszeniu prawa unijnego, jak i podobnych środków opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego. Zasada równoważności jest elementem nałożonych na sądy krajowe na podstawie art. 4 ust. 3 TSUE (zasada lojalności) obowiązków w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego. Zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym. Istotą tej zasady jest więc to, by przy stosowaniu krajowych środków prawnych (instytucji, mechanizmów) bez zróżnicowania traktowano naruszenie prawa unijnego i naruszenie prawa krajowego, a dokładniej, by z perspektywy jednostki, naruszenie prawa unijnego przez organy państwa członkowskiego nie było traktowane mniej korzystnie, niż gdyby organy te dopuściły się naruszenia prawa krajowego. Zdaniem Rzecznika nie można także pominąć kwestii, że ustawodawstwo Unii Europejskiej oraz orzecznictwo TSUE wywiera bezpośredni wpływ na kształt polskiego systemu prawnego.

## 12. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego dotyczącego artykułu ustawy lustracyjnej ws. pracy/służby w organach PRL

W związku z ujawnionymi w orzecznictwie sądów apelacyjnych rozbieżnościami w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, to jest art. 2 ust.1 pkt 6 i ust. 3, art. 3a i art. 7 ust. 1 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>516</sup> (dalej jako: „ustawa lustracyjna”), w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, Rzecznik wniósł o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego: „Czy zakres znaczeniowy zwrotu „praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa”

---

<sup>516</sup> Ustawa z 18 października 2006 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2141 ze zm.).



w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w związku z art. 3a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy lustracyjnej oznacza, że dla spełnienia wskazanej przesłanki wystarczające jest ustalenie, że lustrowany został zaliczony w stan etatowy słuchaczy albo studentów Zamiejscowego Wydziału Porządku Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych w Warszawie w okresie od 1 października 1989 r. do 31 lipca 1990 r., pozostając jednocześnie w służbie Milicji Obywatelskiej, a rozpoczynając studia w Wyższej Szkole Oficerskiej im. gen. Franciszka Józwiaka „Witolda” w Szczytnie, a następnie kończąc je w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, czy też zakres znaczeniowy zwrotu „praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w związku z art. 3a w związku z art. 7 ust. 1 tejże ustawy oznacza, że aby uznać lustrowanego za osobę, która pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, wymagane jest dodatkowo ustalenie, że lustrowany podejmował w tym czasie aktywność lub jakiegokolwiek działania 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, lub dopuścił się zachowań związanych z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego?” Rzecznik przypomniał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku<sup>517</sup>, w którym wskazano, że celem lustracji jest „potępienie i dyskredytacja społeczna, moralna i prawna osób, których działania były trwale związane z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego”. Stanowi ono przekonujący argument, że samo zaszeregowanie na podstawie personalnego rozkazu w poczet słuchaczy lub studentów Wydziału Zamiejscowego Porządku

---

<sup>517</sup> Wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/0722.

Publicznego w Szczytnie Akademii Spraw Wewnętrznych jest niewystarczające i nie wypełnia kryteriów służby w organach bezpieczeństwa państwa, a już z pewnością nie w takim rozumieniu, jakie przyjmuje sama ustawa lustracyjna i ukształtowane w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

### 13. Odszkodowania dla rolników

Rzecznik zgłosił<sup>518</sup> udział w postępowaniu w sprawie z powództwa K. K. przeciwko Kołu Łowieckiemu o zapłatę – w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego Sądowi Najwyższemu postanowieniem Sądu Okręgowego w Szczecinie – przedstawiając następujące stanowisko:

1. Sprawa o zapłatę nieuiszczonej przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego sumy pieniężnej ustalonej decyzją nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wydaną na podstawie art. 46e ust. 1 Prawa łowieckiego i o odszkodowanie wynikające ze zwłoki w zapłacie tej sumy jest sprawą cywilną, do której rozpoznania powołane są sądy powszechne (art. 2 § 1 K.p.c. w zw. z art. 354 § 1 i art. 471 K.c. w zw. z art. 46e ust. 3 Prawa łowieckiego).
2. Zakwestionowanie wysokości ustalonego decyzją nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wydaną na podstawie art. 46e ust. 1 Prawa łowieckiego odszkodowania za szkody łowieckie jest dopuszczalne wyłącznie w drodze powództwa, o którym mowa w art. 46e ust. 4 Prawa łowieckiego.
3. Prawomocna (art. 16 § 3 K.p.a.) decyzja nadleśniczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe ustalająca wysokość odszkodowania

---

<sup>518</sup> V.7000.35.2021 z 7 października 2021 r., sygn. akt III CZP 57/21., docelowa sygn. akt III CZP 62/22.

za szkody łożwieckie wiąże sąd powszechny rozpoznający powództwo o zapłatę ustalonej z nią sumy pieniężnej.

Sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu przez Sąd Najwyższy.

#### 14. Rozbieżności między rozporządzeniem Prezydenta RP a rozporządzeniem Rady Ministrów dotyczącym wprowadzenia stanu wyjątkowego

Do Rzecznika zwrócił się Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej z prośbą o podjęcie czynności gwarantujących możliwość świadczenia pomocy prawnej w ramach ustawowych zadań adwokatury na obszarze, na którym wprowadzony został stan wyjątkowy.

Z rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego wynikają rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela obowiązujących na obszarze objętym stanem wyjątkowym. W szczególności z § 2 pkt 4 tego rozporządzenia wynika, że w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego obowiązuje zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym. W tym zakresie rozporządzenie Prezydenta RP realizuje art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wyjątkowym. Zgodnie z tym przepisem w czasie stanu wyjątkowego mogą być wprowadzone nakazy lub zakazy przebywania lub opuszczania w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów.

Korzystając z kompetencji normodawczej, określonej w art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z obowiązywaniem stanu wyjątkowego. Rada Ministrów wprowadziła zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, obowiązujący całą dobę.

Porównanie w tym zakresie treści rozporządzenia Prezydenta RP oraz rozporządzenia Rady Ministrów prowadzi do wniosku, że Rada Ministrów wykroczyła poza granice ograniczeń praw jednostki zakreślone w rozporządzeniu Prezydenta RP. Zgodnie bowiem z rozporządzeniem Prezydenta RP zakaz przebywania dotyczy oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów położonych na terenie objętym stanem wyjątkowym, a ponadto nie obowiązuje on przez cały czas trwania stanu wyjątkowego, lecz obowiązuje w tych miejscach, obiektach i obszarach w „ustalonym czasie”, a więc w czasie wyodrębnionym z czasu trwania stanu wyjątkowego. W ocenie Rzecznika w tym zakresie rozporządzenia Rady Ministrów wykracza poza granice zakreślone w art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, gdyż nie uszczegóławia on dopuszczonych przez Prezydenta RP ograniczeń, lecz je poszerza, przenosząc je na pola pozostające poza polem wyznaczonym rozporządzeniem Prezydenta RP. W konsekwencji doszło w ten sposób również do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji. Mając na względzie powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>519</sup> do Premiera z apelem o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej i usunięcie rozbieżności między rozporządzeniem Prezydenta RP a rozporządzeniem Rady Ministrów.

### 15. Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej

W związku z przekazaną Senatowi przez Marszałka Sejmu ustawą o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, mając na uwadze to, że niektóre zawarte w tej ustawie rozwiązania budzą wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki, Rzecznik przekazał<sup>520</sup> Marszałkowi Senatu uwagi do tej ustawy, w celu ich wykorzystania w toku prac legislacyjnych w Senacie.

---

<sup>519</sup> VII.565.21.2021 z 13 października 2021 r.

<sup>520</sup> IV.7000.366.2021 z 20 października 2021 r.

Zgodnie z art. 1 ww. ustawy, ustawa ta określa zasady przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen), przez fizyczne, techniczne lub elektroniczne jej zabezpieczenie, w tym przed nielegalnym przekroczeniem, zwane dalej „barierą”. Cel tej ustawy, jakim jest zapewnienie ochrony granicy państwowej, co do zasady nie budzi wątpliwości, natomiast wątpliwości budzi to, przy pomocy jakich środków ów cel ma zostać zrealizowany. Analizując rozwiązania zawarte w ustawie, przede wszystkim zwrócić trzeba uwagę na zawarte w niej szerokie określenie pojęcia „inwestycja”. Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o budowie zabezpieczenia granicy państwowej inwestycja w zakresie budowy, zwana dalej „inwestycją”, polega na projektowaniu, wykonywaniu robót budowlanych, utrzymaniu, przebudowie, remoncie i rozbiórce, w tym obiektów budowlanych pozostających z nią w kolizji, w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane. W tym kontekście uwagę zwraca zwłaszcza art. 6 ust. 1 ustawy. Wynika z niego, że do tej inwestycji nie stosuje się przepisów prawa budowlanego, prawa wodnego, prawa ochrony środowiska, o udostępnianiu informacji o środowisku, prawa geodezyjnego i kartograficznego, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz środowiskowych, o transporcie kolejowym, o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Ponadto nie są wymagane: pozwolenie na budowę ani zgłoszenie; decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; sporządzenie projektu budowlanego czy też uzyskanie innych decyzji, zezwoleń, opinii i uzgodnień lub dokonanie zgłoszeń. Rzecznik wskazał, że w istocie zawarte w art. 6 ust. 1 ustawy

wyłączenie stosowania wszelkich przepisów odrębnych oznacza niestosowanie takich gwarancji konstytucyjnych, jak: prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66 ust. 1 Konstytucji), pozostające z tym w ścisłym związku prawo do ochrony życia i zdrowia (art. 38 i art. 68 ust. 1 Konstytucji), obowiązek władz publicznych ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji), prawo do informacji o stanie środowiska i jego ochronie (art. 74 ust. 3 Konstytucji). Konsekwencją art. 6 ust. 1 ustawy jest też zanegowanie zadania władz publicznych, którym jest wspieranie obywateli na rzecz ochrony i poprawy środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji). Z punktu widzenia standardów ochrony praw człowieka wątpliwości budzi też art. 8 ust. 1 ustawy. Wojewoda może bowiem wprowadzić zakaz przebywania na określonym obszarze nie szerszym niż 200 m od linii granicy. Zakaz ten nie dotyczy właścicieli nieruchomości – jeżeli korzystają z nich „zgodnie z przeznaczeniem”. W szczególnie uzasadnionych przypadkach komendant oddziału SG może zezwolić na przebywanie na czas określony na tym obszarze. Tym samym wojewoda może wyłączyć na tym obszarze powszechne korzystanie z wolności poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 ust. 1 Konstytucji). Jednocześnie nie doprecyzowano, na czym ma polegać możliwość korzystania z nieruchomości „zgodnie z jej przeznaczeniem”. Korzystanie z konstytucyjnej wolności poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu zostaje zatem wyłączone z uwagi na potrzebę realizacji czynności objętych Prawem budowlanym.

Uwagi te nie zostały jednak uwzględnione w ustawie w wersji ostatecznie uchwalonej przez Sejm<sup>521</sup>.

---

<sup>521</sup> Ustawa z 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1992).

16. Zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu Ordynacji podatkowej Rzecznik zgłosił<sup>522</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją przepisu Ordynacji podatkowej<sup>523</sup>.

Zdaniem Rzecznika art. 70 § 6 pkt 1 ustawy – Ordynacja podatkowa (dalej: o.p.) w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz ustawy – Prawo celne, o treści: „bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym podatnik został zawiadomiony, jeżeli podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wiąże się z niewykonaniem tego zobowiązania” w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe również w sytuacji, gdy wszczęcie postępowania przygotowawczego nastąpiło wobec braku uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji istnieją dwa aspekty konstytucyjnej ochrony praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. Po drugie, ochrona praw podmiotowych ma być równa dla każdego z tych podmiotów. Oznaczać to musi tyle, że ustawodawca,

---

<sup>522</sup> II.519.1451.2021 z 15 listopada 2021 r., sygn. akt SK 52/21.

<sup>523</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 926).

tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, zobowiązany jest szanować zasady wskazane w art. 64 Konstytucji. Przy analizie opisanego wyżej ograniczenia ochrony praw majątkowych nie wolno tracić z pola widzenia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa leżącej u podstaw art. 2 Konstytucji. Podatnik, który nie popełnił ani wykroczenia, ani przestępstwa skarbowego, powinien móc liczyć na różne traktowanie ze strony organów państwa niż podatnik, który dopuścił się przynajmniej jednego z takich czynów zabronionych w związku ze zobowiązaniem podatkowym, którego biegu przedawnienia dotyczy art. 70 § 6 pkt 1 o.p. Nieuwzględnienie owego zróżnicowania godzić będzie w konstytucyjną zasadę równości. Art. 70 § 6 pkt 1 o.p. wykorzystywany jest w stosunku w sposób instrumentalny. Nie pozwala on na przedawnienie się zobowiązania podatkowego nawet wówczas, gdy podatnik faktycznie nie popełnił przestępstwa skarbowego ani wykroczenia skarbowego w związku z tym zobowiązaniem. Tym samym instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych określona w art. 70 o.p. staje się normą pustą, pozbawioną *de lege lata* swojej rzeczywistej funkcji. Wskutek zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie ulega ono wygaśnięciu z upływem 5-letniego terminu przedawnienia liczonego od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy, lecz istnieje nadal i może być egzekwowane przez wierzyciela podatkowego. Dodatkowo w sytuacji, gdy postępowanie karne, które było przyczyną zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, zostaje zawieszony, powstaje swoista pętla niekończących się postępowań: zarówno karnoskarbowego, jak i administracyjnego. Może to narażać na szwank interesy majątkowe podatnika i jego plany gospodarcze. Podatnik w obecnym stanie prawnym nie ma zatem narzędzi do kształtowania



swojej sytuacji prawnej w zakresie konsekwencji normatywnych z art. 70 § 6 pkt 1 o.p. Stan taki jest nie do pogodzenia z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzącą się z art. 2 Konstytucji.

### 17. Konieczność podjęcia prac legislacyjnych związanych z wykonaniem wyroku TK dotyczącego aborcji

W związku z opublikowaniem w Dzienniku Ustaw wyroku<sup>524</sup> Trybunału Konstytucyjnego, w którym TK za niezgodny z Konstytucją uznał przepis pozwalający na dokonanie legalnego zabiegu aborcji, w przypadku gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu, konieczne jest zdaniem Rzecznika podjęcie prac legislacyjnych.

Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku, „[u]stawodawca nie może przenosić ciężaru związanego z wychowaniem dziecka ciężko i nieodwracalnie upośledzonego albo nieuleczalnie chorego jedynie na matkę, ponieważ w głównej mierze to na władzy publicznej oraz na całym społeczeństwie ciąży obowiązek dbania o osoby znajdujące się w najtrudniejszych sytuacjach”. Rzecznik w przeszłości wielokrotnie wskazywał na niedostatki w zakresie pomocy oferowanej kobietom w ciąży, matkom oraz osobom z niepełnosprawnościami. Zwracał także uwagę na fakt, że coroczne sprawozdania z wykonania ustawy antyaborcyjnej nie pozwalają na rzetelną ocenę, czy przewidziane przez tę ustawę formy wsparcia są efektywnie realizowane. Po wejściu w życie wyroku TK, Rzecznik apelował także o podjęcie pilnych działań o charakterze systemowym zmierzających do poprawy dostępu do badań prenatalnych w Polsce. Niezależnie od powyższego, RPO zwrócił także uwagę na potrzebę dokonania zmian

---

<sup>524</sup> Wyrok TK z 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20.

legislacyjnych służących doprecyzowaniu przesłanek umożliwiających dokonanie legalnego zabiegu aborcji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego we wskazanej sprawie nie wykluczył możliwości przyjęcia nowych rozwiązań ustawowych dotyczących legalnej aborcji. Zdaniem Trybunału wyrok powinien być wykonany w taki sposób, aby możliwe stało się przerwanie ciąży – przy wprowadzeniu „mierzalnych kryteriów” – w tych sytuacjach, w których od kobiety nie można wymagać poświęceń przekraczających zwykłą miarę. Wolno zakładać, że chodzi tu w szczególności o tzw. wadę letalną płodu, prowadzącą w sposób bezpośredni i nieodległy w czasie do jego nieuchronnej śmierci. W takim przypadku aborcja nie ma w żadnym razie charakteru „eugenicznego”, bezwzględnie wykluczonego przez TK, lecz pozwala na wyeliminowanie sytuacji, którą można określić jako nieludzkie traktowanie kobiety. Dostrzegając szczególnie trudne położenie kobiet w ciąży, w sytuacji gdy płód obarczony jest wadą letalną prowadzącą w sposób bezpośredni i nieodległy w czasie do jego nieuchronnej śmierci, niezbędne jest rozważenie tej kwestii przez Parlament. W takich sytuacjach kobiety muszą bowiem mierzyć się z cierpieniem psychicznym i fizycznym związanym z koniecznością donoszenia ciąży i świadomością, że płód obumrze jeszcze przed porodem bądź tuż po nim. W sytuacji, gdy ciąża obarczona jest wadami letalnymi, zmuszanie kobiet do donoszenia ciąży, stanowi nie tylko nadmierną ingerencję państwa w ich autonomię, a także może powodować zagrożenie dla ich życia i zdrowia, a tym samym godności. Konsekwencją braku interwencji prawodawczej po wyroku TK jest obligowanie kobiet do przyjęcia postawy heroicznej, czego prawo wymagać nie powinno. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik przedstawił<sup>525</sup> Marszałkowi Sejmu powyższe uwagi wraz z prośbą o wskazanie, czy planowane jest podjęcie prac legislacyjnych nad

---

<sup>525</sup> VII.5001.11.2021 z 6 grudnia 2021 r.

złożonymi dotychczas projektami ustaw zmierzającymi do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego we wskazanej sprawie.

### 18. Zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do sądu) – możliwość kontroli prawidłowości powołania sędziów oraz prawo do sądu sędziów sprawujących funkcje administracyjne

Rzecznik zgłosił<sup>526</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wnioskiem Prokuratora Generalnego dotyczącym zbadania zgodności z Konstytucją przepisu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

RPO przedstawił w tej sprawie stanowisko, że postępowanie w sprawie o sygn. akt K 7/21 podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił powyższego stanowiska, wniósł o stwierdzenie, że art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie, w jakim: a) upoważnia Europejski Trybunał Praw Człowieka do wykreowania, na gruncie prawa krajowego, podlegającego ochronie sądowej prawa podmiotowego sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze organizacyjnej sądownictwa powszechnego Rzeczypospolitej Polskiej nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji; b) zawarta w tym przepisie przesłanka „sąd ustanowiony ustawą” nie uwzględnia, będących podstawą ustanowienia sądu, powszechnie obowiązujących przepisów Konstytucji oraz ustaw, a także ostatecznych i powszechnie obowiązujących wyroków polskiego Trybunału Konstytucyjnego nie jest niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w zw. z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 4

---

<sup>526</sup> VII.510.112.2021 z 9 grudnia 2021 r.

oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji; c) dopuszcza dokonywanie przez sądy krajowe lub międzynarodowe wiążącej oceny zgodności z Konstytucją i rzezoną Konwencją ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej Krajowej Rady Sądownictwa, by w ten sposób ustalić spełnienie przesłanki „sądu ustanowionego ustawą” nie jest niezgodny z art. 188 pkt 1 Konstytucji.

### 19. Problem współwystępowania w obrocie kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie

W związku z pracami legislacyjnymi podjętymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości w zakresie prawa spadkowego, Rzecznik powrócił do poruszanego w przeszłości problemu, jakim jest współwystępowanie w obrocie kilku postanowień sądowych stwierdzających nabycie spadku po tej samej osobie. W odpowiedzi na ostatnie wystąpienie Rzecznika, Minister Sprawiedliwości przyznał, że problem ten ma charakter systemowy i jego rozwiązanie wymaga odpowiednich regulacji na poziomie ustawowym, a szczegółowa analiza przedstawionych przez RPO uwag miała zostać dokonana w toku najbliższych prac legislacyjnych. Co istotne, do Biura RPO wpływa bardzo duża liczba wniosków o podjęcie indywidualnych interwencji w tego typu sprawach: złożenie skargi o wznowienie (art. 524 § 1 k.p.c. i art. 403 § 2 *in principio* w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.) lub skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym; dalej jako: „u.s.n.”). Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że ani skarga o wznowienie postępowania, ani też skarga nadzwyczajna, nie stanowią instrumentów służących efektywnemu rozwiązaniu omawianego problemu. Niestety, na kompleksowe rozwiązanie problemu nie pozwoliło również wprowadzenie rejestru spadkowego. Do Biura Rzecznika wciąż wpływają wnioski z prośbą o pomoc w uporządkowaniu tych spraw spadkowych, których rejestr nie obejmuje. Należy mieć bowiem na uwadze, że obowiązek rejestrowania postanowień spadkowych dotyczy

wyłącznie tych, które zostały wydane przez sądy po dniu 8 września 2016 r. A zatem rejestr spadkowy nie mógł doprowadzić do wyeliminowania problemu „podwójnych” postanowień spadkowych, wydanych przed 8 września 2016 r. – w tym zakresie problem wciąż pozostaje aktualny. Warto podkreślić, że wnioski dotyczące omawianej kwestii nierzadko są kierowane do Rzecznika przez same sądy, które – dysponując różnymi postanowieniami spadkowymi po tej samej osobie – nie mogą samodzielnie rozstrzygnąć zawisłej przed nimi sprawy np. o dział spadku lub o dokonanie wpisu w księdze wieczystej. W takich sytuacjach sądy stają przed nierozwiązywalnym problemem, np. jak ustalić udział w spadku czy we współwłasności nieruchomości wchodzącej w skład masy spadkowej. W przekonaniu Rzecznika skala i charakter przedstawionego problemu wymagają podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. Ilość wniosków wpływających do Biura RPO na przełomie ostatnich kilkunastu lat, jak również fakt kierowania ich nie tylko przez osoby będące spadkobiercami, bezpośrednio zainteresowanymi w sprawie, ale też osoby trzecie, a nawet same sądy, niewątpliwie świadczą o tym, że poruszany problem nie ma charakteru indywidualnego, ale wyraźnie wpływa na kwestię porządku publicznego i bezpieczeństwa prawnego. Przywołany na wstępie projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości przewiduje szereg wyjątkowo istotnych zmian w prawie spadkowym i proceduralnym, nie obejmuje jednak zagadnień, o których podjęcie apelował RPO. Rzecznik zwrócił się<sup>527</sup> zatem do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o informację, czy przy okazji prowadzonych prac legislacyjnych Ministerstwo rozważyło rozwiązanie problemu „podwójnych” postanowień spadkowych – zgłaszanego

---

<sup>527</sup> IV.511.221.2020 z 27 grudnia 2021 r.

od wielu już lat, tak istotnego z punktu widzenia praw i zasad konstytucyjnych.

W udzielonej odpowiedzi poinformowano<sup>528</sup> Rzecznika, iż – w oparciu o jego poprzednie wystąpienie z 2020 r. – w sądach powszechnych przeprowadzono kwerendę mającą na celu zbadanie praktyki sądowej w tym obszarze. W rezultacie w przepisach wykonawczych zobowiązano pracowników administracyjnych sądów do ustalania, czy w danej sprawie nie toczyło się wcześniej postępowanie spadkowe oraz do dołączania akt tego postępowania do sprawy prowadzonej aktualnie. W związku zaś z ostatnim wystąpieniem Rzecznika podjęto prace analityczno-koncepcyjne w kierunku znalezienia ewentualnych rozwiązań legislacyjnych likwidujących poruszony problem. Wymaga to jednak dalszych i głębszych badań, także aktowych, celem dokładnego zidentyfikowania problemu, jego zakresu i charakteru, aby ewentualnie wprowadzone rozwiązania legislacyjne były adekwatne do rzeczywistych potrzeb obrotu prawnego. Kwestie te zostały przedyskutowane dodatkowo podczas spotkania przedstawicieli Biura Rzecznika i resortu sprawiedliwości, a Rzecznik uzyskał zapewnienie, że podnoszone argumenty zostaną wzięte pod uwagę przy prowadzonych pracach legislacyjnych. Sprawa ta pozostaje w zainteresowaniu RPO.

## 20. Obowiązek kwarantanny granicznej

Rzecznik zwrócił się do Premiera w sprawie wprowadzanych przez Radę Ministrów obostrzeń w związku z przekraczaniem granicy państwowej. Rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2021 r. oraz z dnia 23 czerwca 2021 r. zaostrzono przepisy dotyczące kwarantanny granicznej. Zmiany dotyczyły w szczególności § 3 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów

---

<sup>528</sup> Pismo z 31 stycznia 2022 r.

i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Na ich mocy zlikwidowano możliwość zwolnienia z kwarantanny granicznej w oparciu o negatywny test diagnostyczny dla osób, które wracają do Polski z terytorium Wielkiej Brytanii (rozporządzenie z dnia 22 czerwca 2021 r.), a następnie z wszystkich krajów spoza strefy Schengen i niebędących członkami EFTA (rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2021 r.).

Mimo wielokrotnie już artykułowanych przez Rzecznika zastrzeżeń tak odnośnie do formy, jak i trybu wprowadzania obostrzeń, po raz kolejny „z dnia na dzień” wprowadzono rozporządzeniem Rady Ministrów niezwykle istotne ograniczenie wolności osobistej, rozciągając obowiązek kwarantanny granicznej na każdą niezaszczepioną w pełni osobę powyżej 12. roku życia. Szczególnie dotkliwe jest to w przypadku osób, które nie są niechętnie szczepieniom, ale ze względów zdrowotnych czy innych (wiek) nie mogły dotychczas się zaszczepić. Trudno jest także oszacować szkody, jakie – tak nagle, zaledwie dzień po poprzedniej zmianie – wprowadzenie „bezwzględnej” kwarantanny granicznej dla osób powracających do Polski spoza strefy Schengen i EFTA spowoduje dla polskiej branży turystycznej i jej klientów. Rzecznik rozumie działania Rady Ministrów podejmowane w walce z pandemią, jednak częstotliwość oraz tempo zmian zasad „bezpieczeństwa” sprawiają wrażenie pewnej przypadkowości i stawiają pod znakiem zapytania ich zgodność z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Zasada ta opiera się m.in. na takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie to postępowanie może za sobą pociągnąć. Ma ona na celu zagwarantowanie jednostce bezpieczeństwa prawnego i powinna umożliwiać przewidywalność

działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych przez jednostkę. Jest oczywiste, że zmieniane z dnia na dzień decyzje prawodawcze dotyczące swobody przemieszczania się po przekroczeniu granicy nie pozwalają na jakiegokolwiek racjonalne planowanie podróży. Powinny one być komunikowane z pewnym wyprzedzeniem, aby umożliwić w niezbędnym zakresie korektę planów owej podróży bądź jej realizację z pełną świadomością spodziewanych ograniczeń. Mając to na względzie, Rzecznik zwrócił się<sup>529</sup> do Premiera z prośbą o przedstawienie szczegółowych informacji na temat przyczyn tak krótkiego, bo zaledwie kilkunastogodzinnego *vacatio legis* zmian dotyczących kwarantanny granicznej.

Minister Zdrowia poinformował<sup>530</sup>, że ze względu na trwający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii COVID-19, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tj. 24 czerwca 2021 r. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

---

<sup>529</sup> V.7018.709.2021 z 24 czerwca 2021 r.

<sup>530</sup> Pismo z 28 października 2021 r.



## **Art. 4 – Zasada suwerenności Narodu**

- 1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.*
- 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.*

### **1. Procedura wystąpienia z Unii Europejskiej i konieczność nowelizacji ustawy o umowach międzynarodowych**

Od dnia 1 maja 2004 r. Rzeczpospolita Polska jest państwem członkowskim Unii Europejskiej. Po przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego, na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 125 Konstytucji, w którym Polacy zdecydowaną większością głosów (77,45% głosów za przy frekwencji 58,85%) opowiedzieli się za przystąpieniem do Unii Europejskiej, Polska ratyfikowała traktat akcesyjny. Ratyfikacja tego traktatu nastąpiła na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Członkostwo w Unii Europejskiej jest źródłem wielu korzyści dla Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli. Z perspektywy Rzecznika niezwykle ważne jest, że prawo Unii Europejskiej – zarówno prawo pierwotne, traktaty i posiadająca taką samą moc prawną Karta Praw Podstawowych UE, jak i prawo pochodne, stanowione przez organy i instytucje unijne – zawiera szerokie gwarancje praw i wolności obywateli polskich, będących jednocześnie obywatelami Unii Europejskiej. Z tego względu RPO, jako konstytucyjny organ stojący na straży praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1 Konstytucji), a więc określonych także w prawie Unii Europejskiej, zwrócił uwagę, że wymagania proceduralne – przewidziane w polskim prawie dla wypowiedzenia umowy międzynarodowej dotyczącej członkostwa Polski w

Unii Europejskiej – są niezgodne z Konstytucją. Procedurę wystąpienia z Unii Europejskiej reguluje art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych, wprowadzony z dniem 13 lutego 2011 r. przez art. 23 pkt 5 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W szczególności przepis art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych stanowi, że przedłożenie Prezydentowi RP projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Ustawa o umowach międzynarodowych określa też tryb podejmowania decyzji o przedłużeniu okresu prowadzenia negocjacji (art. 22a ust. 5 i 6). Rozwiązania te nawiązują do uregulowań art. 50 TUE, odpowiednio jego ust. 1 i ust. 3, który stanowi podstawę prawną wystąpienia z Unii Europejskiej na poziomie traktatowym. Rzecznik wskazał, że – w przeciwieństwie do wysokich wymagań proceduralnych wiążących się z przystąpieniem do UE – ustawodawca uznał, że zarówno dla przyjęcia ustawy wyrażającej zgodę na wystąpienie z Unii Europejskiej, jak i dla przedłożenia Prezydentowi RP wniosku dotyczącego przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 TUE, wystarczające będą zwykłe reguły stanowienia ustaw, tj. zwykła większość głosów w Sejmie RP zgodnie z art. 120 Konstytucji. W ocenie Rzecznika rozwiązanie to, zważywszy na niezwykle poważne konsekwencje dla praw i wolności człowieka i obywatela wiążące się z opuszczeniem Unii Europejskiej, jest co najmniej niewystarczające, nie docenia wagi członkostwa Polski w UE i z tych względów wymaga podjęcia inicjatywy ustawodawczej. W opinii RPO ewentualna zgoda na podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej powinna być wyrażona w trybie kwalifikowanym, tj. analogicznym do tego, jaki został przewidziany w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji dla przyjęcia traktatu akcesyjnego przy wstępowaniu do UE. Przepis art. 90

Konstytucji powinien być odczytywany w taki sposób, że wystąpienie z Unii Europejskiej jest możliwe wyłącznie na podstawie *actus contrarius* (aktu przeciwnego), tj. aktu prawnego przyjętego w takiej samej procedurze, w jakiej nastąpiła ratyfikacja traktatu akcesyjnego. Takie rozumienie przepisów konstytucyjnych wynika z wykładni Konstytucji w świetle przepisów Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. W tym kontekście art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje dla wystąpienia z Unii Europejskiej takich wymogów uchwalenia ustawy wyrażającej na to zgodę, jakie zostały przewidziane w art. 90 Konstytucji dla ratyfikacji traktatu akcesyjnego, narusza polską ustawę zasadniczą. Przepis ten dopuszcza bowiem, że decyzja Narodu wyrażona w formie referendum może być zniweczona przez ustawę uchwaloną zwykłą większością głosów. Z tego powodu regulacja, o której mowa, jest niezgodna nie tylko z art. 90 w związku z art. 125 Konstytucji, lecz z również z zasadą suwerenności Narodu, wyrażoną w art. 4 Konstytucji. Z przedstawionych wyżej względów w opinii RPO konieczne jest – w celu zagwarantowania praw podstawowych obywateli – dokonanie zmiany ustawy o umowach międzynarodowych w celu jej dostosowania do polskiej ustawy zasadniczej oraz uwzględnienia wagi polskiego członkostwa w Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Rzecznik zwrócił się<sup>531</sup> do Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Marszałka Sejmu RP oraz Marszałka Senatu RP z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w wystąpieniu. Minister Spraw Zagranicznych poinformował<sup>532</sup>, że MSZ stoi na stanowisku, iż art. 22a ust. 1 i 2 ustawy o umowach międzynarodowych są zgodne z przytoczonymi przez Rzecznika art.

---

<sup>531</sup> VII.516.2.2021 z 9 listopada 2021 r.

<sup>532</sup> Pismo z 3 grudnia 2021 r.

4 oraz z art. 90 w zw. z art. 125 Konstytucji. Minister pozostaje otwarty na konstruktywne propozycje nowelizacji ustawy o umowach międzynarodowych, w tym w zakresie, w jakim ustawa ta dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Dotyczy to również art. 22a tej ustawy, nadanie jej treści analogicznej do art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji nie wydaje się możliwe de lege lata. Zmiany te powinny jednak mieć charakter kompleksowy, horyzontalny, a ich procedowanie powinno zostać poprzedzone dogłębną i całościową analizą praktyki stosowania przepisów ustawy o umowach międzynarodowych. Dobrym przyczynkiem do tego rodzaju analizy może być wydanie Wytycznych traktatowych MSZ. W związku z treścią odpowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych Rzecznik zwrócił się ponownie do Marszałek Sejmu RP oraz Marszałka Senatu RP z powtórnią prośbą o przedstawienie stanowiska dotyczącego tej sprawy.

## **Art. 22 – Wolność działalności gospodarczej**

*Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

### **1. Sytuacja przedsiębiorców podczas pandemii**

Rzecznik z aprobatą przyjął informację o ogłoszeniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19. Regulacja ta rozszerza pomoc na kolejne branże przedsiębiorców.

Jednak w dalszym ciągu wpływały skargi przedsiębiorców, których kody działalności PKD zostały pominięte zarówno w tzw. Tarczy 6.0, jak i w ww. rozporządzeniu. W szczególności chodzi tutaj o przedsiębiorców, którzy są najemcami lokali w galeriach handlowych, a ich działalność gospodarcza jest wpisana w PKD jako kod – 47.19z (sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach). Na podstawie skarg obywateli można wyodrębnić jeszcze jedną grupę wykluczoną z programów pomocowych państwa, a mianowicie osoby zatrudnione na umowy cywilnoprawne, w szczególności dotyczy to instruktorów fitness współpracujących z klubami fitness. Rzecznik zwrócił uwagę, że na wsparcie zarówno z Tarczy 6.0, jak i z nowego rozporządzenia mogą liczyć wyłącznie przedsiębiorcy z odpowiednim kodem wiodącym. W Tarczy 6.0 znalazły się istotne zapisy wskazujące na fakt, że ocena przeważającej działalności będzie dokonywana na podstawie wpisu w rejestrze REGON na dzień 30 września 2020 r. Natomiast w rozporządzeniu z dnia 19 stycznia 2021 r., oceny spełnienia warunku do przyznania świadczenia, w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 2007, dokonuje się na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON w brzmieniu na dzień 30 listopada 2020 r. Tak skonstruowane przepisy sprawiają, że z pomocy będą

wykluczeni liczni przedsiębiorcy, którzy nie dokonali aktualizacji PKD. Rzecznik wskazał również, że Tarcza 6.0, jak i opublikowane rozporządzenie, naruszają konstytucyjne prawo do równego traktowania przez organy władzy publicznej, wynikające z art. 32 Konstytucji, pozostając w szczególności w sprzeczności z zasadą niedyskryminacji w zakresie przysługujących praw, w tym przypadku rozumianych jako prawo do równego traktowania w kontekście pomocy udzielanej przez Państwo przedsiębiorcom.

Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>533</sup> do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z prośbą o ustosunkowanie się do zasygnalizowanego problemu.

Minister zauważył<sup>534</sup>, że Polska jest jednym z europejskich liderów pod względem pomocy przeznaczonej na wsparcie przedsiębiorców podczas kryzysu wywołanego pandemią. Skala pomocy ma charakter bezprecedensowy, co tym bardziej oznacza, że jej udzielanie musi odbywać się w sposób rozsądny, planowany i przemyślany. Minister wyjaśnił, że w ramach tzw. "Tarczy branżowej" oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia identyfikacja przynależności przedsiębiorcy do danej branży odbywa się na podstawie kodu PKD przeważającej działalności, zgodnie z danymi z rejestru REGON na określony dzień. Katalog kodów PKD objętych pomocą w ramach "Tarczy branżowej" określony został ustawą, a zatem nie zależał od autonomicznej decyzji Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii.

Podobnie sytuacja ma się w przypadku rozporządzenia – jego ostateczny zakres został ustalony przez Radę Ministrów. W ocenie resortu system oparty na identyfikacji na podstawie przeważającego kodu PKD jest obecnie rozwiązaniem, które umożliwia sprawne i szybkie dotarcie do przedsiębiorców najbardziej poszkodowanych kryzysem, przy jednoczesnym

---

<sup>533</sup> V.7108.96.2021 z 26 stycznia 2021 r.

<sup>534</sup> Pismo z 10 lutego 2021 r.

uwzględnieniu założeń wyjściowych programu pomocowego, stanu finansów państwa, skali przedsięwzięcia oraz możliwości technicznych instytucji, za pośrednictwem których płynie pomoc.

## 2. Zasady i warunki przyznawania pomocy finansowej dla rolników

Do Rzecznika zwracali się rolnicy kwestionujący wymóg zgłoszenia na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych (w zakresie ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych i ubezpieczenia wypadkowego) z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, jako warunku przyznania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Wnioskodawcy podnosili, że wymóg ten ma charakter dyskryminacyjny względem osób, które wykonują działalność rolniczą w oparciu o formy umów inne niż indywidualna działalność gospodarcza, w szczególności względem osób, które pracują jednocześnie w ramach umowy o pracę i są już objęte z tego tytułu obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Istotne wątpliwości wnioskodawców budzi także fakt stworzenia, przez wprowadzenie takiego wymogu na poziomie rozporządzenia, wyjątku od ogólnej zasady dobrowolności ubezpieczenia w przypadku zbiegu tytułów ubezpieczeń, o której stanowią przepisy rangi ustawowej. Rzecznik przypomniał, że obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych z tytułu wykonywanej działalności stanowi ingerencję państwa w wolność gospodarczą, która zgodnie z art. 22 Konstytucji jest dopuszczalna „tylko w drodze ustawy”, a także w prawa majątkowe obywateli chronione na podstawie art. 64 Konstytucji. Ograniczenia te powinny także być zgodne z wymogami określonymi w art. 31 Konstytucji. Warto zauważyć, że argument, zgodnie z którym, do kryteriów przyznawania pomocy publicznej, wymogi te nie mają

zastosowania z uwagi na fakt, że skorzystanie z pomocy jest dobrowolne, trudno uznać za zgodny aksjologią Konstytucji, która opiera się na zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). Nie budzi bowiem wątpliwości, że pomoc publiczna przyznawana określonym podmiotom gospodarczym stanowi ingerencję w wolność gospodarczą pozostałych podmiotów działających w gospodarce rynkowej w zakresie, w jakim wpływa na stosunki gospodarcze i indywidualną sytuację ekonomiczną obywateli, którzy tą pomocą nie są objęci. Zdaniem Rzecznika obowiązujący kształt przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnych zasad stanowienia prawa oraz zasady poprawnej legislacji. Jak wskazano w przedstawionych wyżej uwagach, wątpliwości te dotyczą przede wszystkim kwestii hierarchicznej zgodności przepisów tego rozporządzenia z aktami ustawowymi oraz z Konstytucją, a także kwestii spójności stosowania tych przepisów z deklarowanymi w procesie uzgadniania projektu tego rozporządzenia z intencjami i zapewnieniami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawartymi w treści jego uzasadnienia, co może być uznane również za naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa. Przepisy rozporządzenia wydają się przy tym stanowić, pozbawiony odpowiedniej podstawy prawnej, przykład nierównego traktowania osób prowadzących działalność rolniczą ze względu na ich sytuację ekonomiczno-prawną i związaną z nią podstawę zatrudnienia. Istotną konstytucyjnie wątpliwość dotyczy przy tym także możliwości naruszenia prerogatyw władzy ustawodawczej Sejmu RP i Senatu RP w kontekście zasady podziału władz, o której mowa w art. 10 Konstytucji. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił



się<sup>535</sup> do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

Minister nie zgodził się<sup>536</sup> z opinią wyrażoną w stanowisku Rzecznika, że przepisy wykonawcze poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” godzą w jakikolwiek sposób w obywateli. Przepisy jedynie określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej zgodnie z kierunkiem zapotrzebowania na przedmiotowe wsparcie. Należy zauważyć, iż przedmiotową pomoc można traktować jako rodzaj pewnego przywileju, który jednak ze względu na określone wymogi wynikające z przepisów, nie będzie dostępny dla wszystkich, a jedynie dla tych, którzy stanowią docelową grupę beneficjentów i spełniają warunki przyznania tej pomocy. Niemniej jednak, dostrzegając w wystąpieniu RPO troskę o warunki prowadzenia działalności gospodarczej, jak również mając na uwadze to, że przedsiębiorcy nadal borykają się z problemami ekonomicznymi, będącymi konsekwencją panującej sytuacji epidemiologicznej w kraju, resort dokona w tym zakresie szczegółowej analizy przepisów wykonawczych, nie wykluczając przy tym podjęcia ewentualnych prac legislacyjnych zmierzających do zmiany obowiązującego stanu prawnego.

Rzecznik planuje podjęcie dalszych działań w tej sprawie.

---

<sup>535</sup> VII.7060.1.2021 z 26 października 2021 r.

<sup>536</sup> Pismo z 15 grudnia 2021 r.

## Art. 24 – Ochrona pracy

*Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.*

1. Konieczność zmiany przepisów uprawniających pracodawców do wypowiedzania umów o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę podjęcia przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii prac nad zmianą przepisów uprawniających pracodawców do wypowiedzania – w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, ogłoszonego z powodu COVID-19 – umów o zakazie konkurencji po ustaniu stosunku pracy, umowy agencyjnej, umowy zlecenia, innej umowy o świadczenie usług lub umowy o dzieło, tj. art. 15gf ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako: „specustawa o COVID-19”).

Rzecznik podniósł, że na gruncie teorii prawa jedną z podstawowych zasad jest swoboda umów, obowiązująca w polskim systemie prawnym na mocy art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (k.c.). Na mocy art. 300 Kodeksu pracy (k.p.) zasadę swobody umów stosuje się również w stosunkach pracy. Jednym z aspektów swobody umów jest związanie stron ukształtowaną przez siebie treścią zobowiązania, ograniczanego przez wskazane przez ustawodawcę właściwość (naturę) stosunku prawnego, ustawę i zasady współżycia społecznego.

Trwałość tych zobowiązań w polskim porządku prawnym pozostaje w związku z zasadą równości i równego traktowania przez władze publiczne i zasadą demokratycznego państwa prawnego. Z tego względu za uzasadnione należy uznać wątpliwości podnoszone w skargach kierowanych do Biura RPO dotyczące wprowadzonego w ramach kolejnej nowelizacji specustawy o COVID-19 (tzw. Tarczy Antykryzysowej 4.0), która weszła w życie w dniu 24 czerwca 2020 r., uprawnienia pracodawcy (lub odpowiedniej osoby

zobowiązanej do świadczenia pieniężnego) do zakończenia stosunku wynikającego z umowy o zakazie konkurencji. Ingerencja w łączący strony stosunek prawny jest dolegliwa także z uwagi na 7-dniowy okres wypowiedzenia, co w rzeczywistości pociąga za sobą prawie natychmiastowe zakończenie umowy zawieranej, co do zasady, na dłuższy (kilkuletni) okres. W ocenie Rzecznika nie wydaje się przekonujące uzasadnienie wprowadzenia art. 15gf specustawy o COVID-19 do polskiego porządku prawnego przez globalny kryzys gospodarczy spowodowany epidemią choroby COVID-19 i koniecznością wsparcia przedsiębiorstw i zakładów pracy w trudnej sytuacji finansowej. Oszczędności uzyskane przez omawianą interwencję ustawodawcy z jednej strony są na tyle marginalne dla większości dużych przedsiębiorców, że nie można ich traktować jako kluczowe z punktu widzenia utrzymania działalności gospodarczej (czemu mają służyć inne instrumenty), z drugiej natomiast uzyskane są kosztem niekorzystających, co do zasady, z żadnej pomocy publicznej osób fizycznych. Oznacza to uprzywilejowanie jednej strony zobowiązania przez władze publiczne, nieproporcjonalne z punktu widzenia celów specustawy o COVID-19, jakim było zwalczanie skutków społeczno-gospodarczych przedmiotowej choroby. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>537</sup> do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z wnioskiem o udzielenie informacji o ewentualnych planach legislacyjnych związanych ze zrównoważeniem strat pracowników i innych osób uprawnionych do odszkodowania z tytułu umów o zakazie konkurencji, o których mowa w art. 15gf specustawy o COVID-19.

Minister poinformował<sup>538</sup>, że z uwagi na wielowymiarowość przedmiotowego problemu, którego konsekwencje można byłoby realnie ocenić jedynie po

---

<sup>537</sup> III.7040.121.2020 z 8 stycznia 2021 r.

<sup>538</sup> Pismo z 22 stycznia 2021 r.

przeprowadzeniu szczegółowych badań i analiz – na obecnym etapie epidemii – nie wydaje się zasadne rozpoczynanie prac legislacyjnych mających na celu modyfikację omawianego przepisu.

## 2. Praca za pośrednictwem elektronicznych platform zatrudnienia

W ostatnich latach w Polsce mamy do czynienia z rosnącą skalą zjawiska pracy za pośrednictwem elektronicznych platform zatrudnienia. Stanowi ona jedną z nowych form zatrudnienia na rynku pracy wskutek postępującej cyfryzacji gospodarki i kształtowania się tzw. gospodarki współdziałania czy dzielenia się. Praca platformowa opiera się na trzech podmiotach – oferujących usługi (pracę), użytkownikach (klientach) i pośrednikach (właścicielach platformy internetowej) – które spotykają się na wirtualnym rynku zatrudnienia dzięki platformie internetowej, będącej swoistą instytucją pośredniczącą.

Rzecznik zauważył, że w Polsce praca platformowa nie została uregulowana. Wywołuje to różne negatywne konsekwencje. Zarówno charakter trójstronnych relacji między zlecającymi pracę, wykonującymi pracę oraz właścicielami platformy internetowej nie jest dookreślony. Status wykonujących pracę za pośrednictwem platform również nie jest jasny. Szczególne wątpliwości budzi kwestia podporządkowania, także w kontekście prawa europejskiego, gdzie rozróżnienie między pracownikami a osobami samozatrudnionymi jest w szczególności kluczowe dla wyznaczenia zasięgu prawa konkurencji UE. Klasyfikowanie jako samozatrudnienie pracy na platformach ogranicza możliwość zapewnienia takim pracownikom ochrony, z jakiej korzystają pracownicy na podstawie przepisów prawa pracy. Niepewność zatrudnienia, nieregularność dochodu oraz brak odpowiednich gwarancji ubezpieczeń społecznych powodują, że taka praca ma charakter prekaryjny. Rzecznik przypomniał także, że w 2019 r. podjął z urzędu sprawę

warunków wykonywania pracy kurierskiej w systemie usług oferowanych przez jedną z platform, zlecając przeprowadzenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez inspekcję pracy potwierdziły w szczególności potrzebę ustanowienia przepisów regulujących uprawnienia osób wykonujących pracę z wykorzystaniem aplikacji mobilnych oraz obowiązki podmiotów, które powierzają pracę takim podmiotom. Ponadto w celu ułatwienia Państwowej Inspekcji Pracy identyfikowania firm powierzających pracę osobom fizycznym w ramach elektronicznych platform usług, konieczne wydaje się wprowadzenie regulacji prawnych, na mocy których przedsiębiorca prowadzący taką platformę byłby zobowiązany do udostępniania PIP wykazu podmiotów współpracujących. Praca platformowa jest zjawiskiem stosunkowo nowym na polskim rynku pracy i bardzo słabo rozpoznany. W szczególności brakuje pogłębionych opracowań statystycznych i analitycznych, wskazujących na rzeczywistą skalę tego zjawiska i możliwości przyjęcia takich regulacji prawnych, które zapewnią pracującym za pośrednictwem platform taki poziom ochrony, z jakiego korzystają pracownicy objęci przepisami prawa pracy. Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik zwrócił się<sup>539</sup> do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z wnioskiem o podjęcie stosownych działań rozpoznawczych i regulacyjnych przy współudziale podmiotów reprezentujących stronę rządową, pracodawców i zatrudnionych oraz z wykorzystaniem wiedzy ekspertów z tego zakresu.

Minister wyjaśnił<sup>540</sup>, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma generalnie zakazu wykonywania pracy na podstawie umów cywilnoprawnych (np. umów zlecenia, także zawieranych przez tzw. osoby samozatrudnione w ramach

---

<sup>539</sup> III.7041.6.2019 z 17 marca 2021 r.

<sup>540</sup> Pismo z 14 kwietnia 2021 r.

prowadzonej przez nie jednoosobowej działalności gospodarczej). Istotne jest jednak, aby konkretna praca nie była wykonywana w warunkach charakterystycznych dla umowy o pracę określonych w art. 22 k.p. Oceny, czy warunki wykonywania przez określone osoby pracy na rzecz platform cyfrowych nie są charakterystyczne dla umów o pracę, może dokonać Państwowa Inspekcja Pracy, która jest podległym Sejmowi RP organem ustawowo upoważnionym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania (stosowania) przepisów prawa pracy, w tym wspomnianego wyżej przepisu art. 22 k.p. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii nie posiada uprawnień nadzorczych nad Państwową Inspekcją Pracy.

W kolejnym piśmie Minister poinformował<sup>541</sup>, że Komisja Europejska (KE) w Programie prac na rok 2021 zapowiedziała inicjatywę legislacyjną dotyczącą poprawy warunków pracy dla osób świadczących usługi za pośrednictwem platform cyfrowych. KE ogłosiła konsultacje KE z partnerami społecznymi. Zakres podmiotowy i przedmiotowy dokumentu, który przedstawi KE, będzie uzależniony od wyników wspomnianych konsultacji. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii włączy się w prace nad regulacjami unijnymi w tym zakresie, a następnie ich wdrożenie do prawa polskiego.

---

<sup>541</sup> Pismo z 8 lipca 2021 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. Praktyki zawieszania biegu przedawnienia zobowiązań podatkowych

W 2014 r. Rzecznik złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 114a Kodeksu karnego skarbowego z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej w zakresie, w jakim przewiduje, że bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wszczęcia postępowania w sprawie, a nie przeciwko osobie, z art. 2 Konstytucji. W dniu 10 stycznia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał ww. wniosek<sup>542</sup>. Sprawa ostatecznie nie została zakończona, ponieważ Trybunał postanowił zamkniętą rozprawę otworzyć na nowo i odroczyć bez wyznaczania terminu. Ponadto Rzecznik zgłosił udział w trzech postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanych skargami konstytucyjnymi w sprawie instytucji zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w kontekście wszczęcia postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. Niestety, żadna z ww. spraw nie doczekała się rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności sprawa z wniosku Rzecznika złożonego w 2014 r. Tym samym regulacja przewidziana w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej korzysta z tzw. domniemania konstytucyjności i nadal stosowana jest w praktyce przez organy podatkowe. Co istotne, postulat ograniczenia instytucji zawieszania biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego został przewidziany w rządowym projekcie nowej

---

<sup>542</sup> Sygn. akt K 31/14.

Ordynacji podatkowej, w którym zrezygnowano z regulacji tożsamej do obecnie obowiązującej w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej. W uzasadnieniu do ww. projektu wskazano, że możliwość wszczynania postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe może skutkować tym, że w skrajnych przypadkach zobowiązanie nigdy się nie przedawni. Dlatego też, zdaniem projektodawców, zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego powinno następować tylko z przyczyn obiektywnych, niezależnych od organu podatkowego. Prace nad projektem nowej Ordynacji podatkowej zostały wstrzymane. Ponadto, z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika, że w ramach Komitetu Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej „Przywróćmy podatkom przedawnienie” powstał obywatelski projekt nowelizacji Ordynacji podatkowej. Zakłada on uchylenie art. 70 § 6 pkt 1, art. 70 § 7 pkt 1 oraz art. 70c Ordynacji podatkowej. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik zwrócił się<sup>543</sup> do Ministra Finansów z zapytaniem o rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych, zmierzających do niezwłocznego wyeliminowania omawianej regulacji z obrotu prawnego.

Minister zapewnił<sup>544</sup>, że problem wszczynania postępowań przygotowawczych na krótko przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego pozostaje w stałym zainteresowaniu resortu finansów. Jednocześnie wskazał, że zagadnienie konstytucyjności unormowania zawartego w art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego, przed którym zawisły w tym zakresie trzy sprawy o sygn. akt K 31/14, SK 100/19 i SK 122/20. Rozpatrzenie powyższych spraw przez Trybunał będzie miało decydujący wpływ na dalszy byt prawny tego przepisu (i powiązanych z nim

---

<sup>543</sup> V.511.128.2020 z 29 stycznia 2021 r.

<sup>544</sup> Pismo z 28 lutego 2021 r.



art. 70 § 7 pkt 1 oraz art. 70c Ordynacji podatkowej). Przed rozpatrzeniem spraw zawisłych przed Trybunałem, podejmowanie prac legislacyjnych celem definitywnego wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji art. 70 § 6 pkt 1 i § 7 pkt 1 oraz art. 70c Ordynacji podatkowej, należy uznać za przedwczesne. Z punktu widzenia organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności obywateli nie do zaakceptowania jest stan, w którym w związku z biernością innych organów, w tym przypadku zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego (sprawa z wniosku Rzecznika czeka na rozstrzygnięcie od przeszło 7 lat), podatnicy, wobec których organy zastosowały praktyki polegające na instrumentalnym wszczęciu postępowania karnego skarbowego, zmuszeni są do poszukiwania ochrony swych praw dopiero na etapie postępowania przed sądami administracyjnymi. Co wymaga wyraźnego podkreślenia, już w 2018 r., a więc po posiedzeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 31/14, ustawodawca dostrzegł konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego omawianej regulacji. W projekcie nowej Ordynacji podatkowej zrezygnowano z przepisu tożsamego do art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej. W uzasadnieniu do ww. projektu wskazano, że możliwość wszczynania postępowania w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe może skutkować tym, że w skrajnych przypadkach zobowiązanie nigdy się nie przedawni. Dlatego też, zdaniem projektodawców, zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego powinno następować tylko z przyczyn obiektywnych, niezależnych od organu podatkowego. Ostatecznie prace nad projektem nowej Ordynacji podatkowej zostały wstrzymane, a problem pozostał. W tej sytuacji Rzecznik ponownie zaapelował<sup>545</sup> do Ministra Finansów o pilne podjęcie prac legislacyjnych,

---

<sup>545</sup> V.511.128.2020 z 12 października 2021 r.

zmierzających do niezwłocznego wyeliminowania z obrotu prawnego art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej oraz art. 70 c Ordynacji podatkowej.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>546</sup>, że postulat uchylecia przepisów art. 70 § 6 pkt 1 i art. 70c Ordynacji podatkowej był już przedmiotem oceny Ministerstwa Finansów. W pełni aktualne pozostaje wyrażone wcześniej stanowisko, że przed rozpatrzeniem spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, podejmowanie prac legislacyjnych celem definitywnego wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji art. 70 § 6 pkt 1 (i powiązanych z nim art. 70 § 7 pkt 1 oraz art. 70c Ordynacji podatkowej), należy uznać za przedwczesne. Podtrzymując dotychczasowe stanowisko, podkreślono także, że obecnie ryzyko instrumentalnego wszczynania postępowań karnych skarbowych w celu zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego jest w istotnym stopniu minimalizowane przez uchwałę<sup>547</sup> Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2021 r. W uchwale tej Sąd stwierdził, że ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c Ordynacji podatkowej mieści się w granicach sądowej kontroli legalności tej decyzji.

## 2. Problemy z przekazywaniem 1 proc. podatku dochodowego od osób fizycznych organizacjom pożytku publicznego

Z sygnałów docierających do Rzecznika wynikało, że rodzice dzieci z niepełnosprawnościami mają poważne problemy z otrzymaniem środków pochodzących z 1% podatku przekazywanego na rzecz organizacji pożytku publicznego. W praktyce okazuje się, że niejednokrotnie brakuje wpłat, które według wiedzy rodziców miały zasilić subkonta organizacji pożytku publicznego. Beneficjenci skarżą się, że otrzymują znacznie niższe kwoty niż

---

<sup>546</sup> Pismo z 14 listopada 2021 r.

<sup>547</sup> Sygn. akt I FPS 1/21.

dotychczas (w granicach od ok. 30% do 80% mniej), co w konsekwencji istotnie utrudnia pokrywanie kosztów leczenia i rehabilitacji osób potrzebujących.

Z danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów w odpowiedzi na interwencję senatorską w sprawie opóźnień i blokady przekazywania środków z tzw. 1% podatku wynika, że za 2019 r. negatywnie zweryfikowano 398 225 wniosków o przekazanie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Zdaniem resortu finansów, we wszystkich ww. przypadkach doszło do spełnienia ustawowych przesłanek odstąpienia od przekazania 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego. W tym kontekście, po pierwsze powstaje pytanie o to, w jaki sposób rozkłada się podział łącznej liczby 398 225 negatywnie zweryfikowanych wniosków za 2019 r. na poszczególne ustawowe przesłanki odstąpienia od przekazania 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego (tj. brak zapłaty podatku w podstawowym, wydłużonym lub odroczonym terminie z uwagi na COVID-19, brak podania numeru rachunku bankowego lub podanie numeru niewłaściwego, usunięcie organizacji z wykazu, podanie we wniosku błędnego numeru KRS). Ponadto, w odniesieniu do przesłanki konieczności zapłaty podatku (art. 45c ust. 2 ustawy o PIT), Rzecznik wskazał, że w związku ze stanem epidemii COVID-19, na mocy przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych odroczony został wydłużony termin złożenia rocznych deklaracji podatkowych za 2019 r. oraz wpłaty należnego podatku PIT do dnia 1 czerwca 2020 r. W związku z powyższym powstaje pytanie, w ilu przypadkach za 2019 r. faktycznie doszło do przekazania 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego na podstawie wydłużonych terminów rozliczenia podatku z powodu COVID-19, a w ilu przypadkach w tej

grupie nastąpiła negatywna weryfikacja. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że w 2020 r. podatnicy niejednokrotnie składali wnioski o odroczenie terminu płatności podatku z uwagi na to, że ich płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Tym samym należy ustalić, czy w takich okolicznościach podatnicy zachowali prawo do przekazania 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, czy też wówczas następowała weryfikacja negatywna, ponieważ faktyczna zapłata podatku następowała później niż w terminie dwóch miesięcy od upływu terminu dla złożenia zeznania podatkowego. Natomiast w odniesieniu do przesłanek ustawowych wynikających *stricte* z błędów formalnych (art. 45c ust. 6 ustawy o PIT), tj. błędny numer rachunku bankowego, błędna organizacja, błędny numer KRS, powstaje pytanie o rozważenie możliwości wprowadzenia do obecnie obowiązujących przepisów regulacji umożliwiającej wezwanie podatnika do uzupełnienia tego rodzaju braków, tak aby w efekcie zapewnić beneficjentom jak najszerszy dostęp do 1% podatku. Z punktu widzenia organu stojącego na straży konstytucyjnych praw obywatelskich, istotne jest, aby instytucja 1% podatku prawidłowo funkcjonowała w obrocie, zapewniając osobom potrzebującym realną możliwość uzyskania środków niezbędnych do poprawy ich trudnej sytuacji życiowej. Rzecznik zwrócił się<sup>548</sup> do Ministra Finansów z prośbą o szczegółowe ustosunkowanie się do wskazanych obszarów problemowych.

Odnosząc się do wątpliwości Rzecznika w zakresie sygnalizowanych różnic pomiędzy prognozowaną wysokością środków pochodzących z 1% podatku a kwotą faktycznie przekazaną na rachunki bankowe uprawnionych podmiotów,

---

<sup>548</sup> V.511.39.2021 z 20 stycznia 2021 r.

Minister zwrócił<sup>549</sup> uwagę, że po przeprowadzeniu analizy porównawczej opublikowanych danych widocznym jest, że wiele organizacji pożytku publicznego odnotowało znaczący wzrost w przedmiotowym zakresie. Intencją centralizacji i automatyzacji dystrybucji wnioskowanych kwot na rachunki bankowe organizacji pożytku publicznego było uproszczenie dotychczasowego modelu. Podkreślenia wymaga także, że rozwiązania prawne wprowadzone w związku z epidemią COVID-19 nie zmieniły terminu składania zeznań podatkowych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Odnosząc się do zaproponowanej zmiany legislacyjnej dotyczącej art. 45c ust. 6 ustawy o PIT, resort wskazał, że obecnie treść przepisu wyznacza tryb postępowania organu podatkowego w przypadku zaistnienia określonych przesłanek u beneficjenta środków, tj. organizacji pożytku publicznego. Szczegółowe przepisy prawne regulujące m.in. formę i termin wskazania rachunku bankowego naczelnikowi urzędu skarbowego zostały ujęte w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wobec powyższego Ministerstwo Finansów nie jest właściwe do procedowania postulowanej zmiany.

### 3. Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych w przedmiocie zwolnienia z opodatkowania odsetek wypłacanych za opóźnienie, w sytuacji gdy należność główna korzysta ze zwolnienia podatkowego

W nawiązaniu do dotychczasowej korespondencji w sprawie kwalifikacji podatkowej odsetek wypłacanych za opóźnienie, w sytuacji gdy należność główna korzysta ze zwolnienia podatkowego, Rzecznik zwrócił uwagę na konsekwencje braku wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych w tym zakresie.

---

<sup>549</sup> Pismo z 22 lutego 2021 r.

Mianowicie osoby poszkodowane, znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej (m.in. ofiary wypadków komunikacyjnych lub ich osoby najbliższe), ponoszą negatywne konsekwencje podatkowe w związku z nieterminową wypłatą zasądzonych na ich rzecz należności. Trudno w tych przypadkach doszukać się *ratio legis* w opodatkowaniu odsetek od świadczeń, które sam ustawodawca uznał za zwolnione z podatku. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>550</sup> do Ministra Finansów z kolejnym apelem o jak najszybsze uregulowanie omawianej kwestii i rozszerzenie katalogu zwolnień podatkowych w sprawach dotyczących odsetek wypłacanych za opóźnienie, w sytuacji gdy należność główna korzysta ze zwolnienia podatkowego.

Minister poinformował<sup>551</sup>, że w resorcie finansów powstał już projekt przepisów zawierających odpowiednią regulację realizującą postulat Rzecznika. Norma ta będzie elementem ustawy wdrażającej, w zakresie podatkowym, program "Polskiego Ładu", który został przedstawiony na konwencji programowej 15 maja 2021 r. Projektowane przepisy obejmą odsetki otrzymane począwszy od 2021 r. Zmiana nie będzie dotyczyła natomiast odsetek otrzymanych w 2020 r. i w latach wcześniejszych z uwagi na to, że termin płatności podatku od tych świadczeń już upłynął.

#### 4. Ograniczony dostęp Rzecznika do akt stanowiących tajemnicę skarbową

Rzecznik ponownie zwrócił uwagę na ważny i jak dotąd nierozwiązany problem ograniczonego dostępu do akt stanowiących tajemnicę skarbową, w tym także akt zawierających informacje otrzymane z banków i innych instytucji finansowych.

---

<sup>550</sup> V.511.119.2021 z 10 maja 2021 r.

<sup>551</sup> Pismo z 18 czerwca 2021 r.

Stosownie do treści art. 297 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych udostępniają akta, w tym akta zawierające informacje wymienione w art. 182, wyłącznie określonym w tym przepisie podmiotom, także Rzecznikowi Praw Obywatelskich – w związku z jego udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W myśl zaś art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, po zbadaniu sprawy Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Problem pojawia się w sytuacji, gdy Rzecznik zwraca się do organów podatkowych o udostępnienie akt konkretnej sprawy z postępowania podatkowego jeszcze przed formalnym zgłoszeniem udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W wielu przypadkach organy, powołując się na ograniczony dostęp do akt zawierających tajemnicę skarbową, w tym także akt zawierających informacje otrzymane z banków i innych instytucji finansowych w związku z brzmieniem art. 297 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej, odmawiają Rzecznikowi nadesłania wnioskowanej dokumentacji. W uzasadnieniu wskazują, że z całokształtu sprawy nie wynika, żeby Rzecznik występował w związku z udziałem w postępowaniu toczącym się przed sądem administracyjnym, bądź w związku z samodzielnym złożeniem skargi do tego sądu. Nie ulega wątpliwości, że zapoznanie się z całością akt podatkowych zgromadzonych przez organ jest konieczne do dokonania wszechstronnej analizy danej sprawy, na podstawie której Rzecznik podejmuje decyzję co do ewentualnej interwencji procesowej. Stanowisko niektórych organów podatkowych w związku z kształtem obecnej regulacji dotyczącej dostępu do akt zawierających tajemnicę skarbową, w tym akt zawierających informacje pochodzące od instytucji finansowych,

zdecydowanie utrudnia Rzecznikowi realizację jego zadań ustawowych. Podkreślić należy, że Rzecznik może zgłosić udział w postępowaniu administracyjnym (podatkowym), wnosić skargi do sądu administracyjnego pierwszej instancji, jak i wziąć udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności podatnika. Tym samym skorzystanie przez Rzecznika z ww. kompetencji bez realnego dostępu do całości akt postępowania staje się wówczas iluzoryczne. Mając na uwadze, że prace nad projektem nowej Ordynacji podatkowej zostały wstrzymane, a problem dotyczący realnego dostępu Rzecznika do akt spraw podatkowych jest wciąż aktualny, Rzecznik zwrócił się<sup>552</sup> do Ministra Finansów z prośbą o ustosunkowanie się do podniesionej kwestii, w tym o rozważenie podjęcia odpowiednich zmian legislacyjnych, umożliwiających Rzecznikowi uzyskanie pełnego dostępu do akt zawierających tajemnicę skarbową, w tym także akt zawierających informacje otrzymane z banków i innych instytucji finansowych, jeszcze przed ewentualnym udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>553</sup>, że zgodnie z ogólnymi zasadami wykładni przepisów prawa, przepis określający wyjątek od zasady zachowania w poufności informacji dotyczących jednostki i stanowiących tajemnicę skarbową, a tym samym pogarszający sytuację prawną indywidualnego podmiotu (ograniczający prawo do nieujawniania dotyczących tego podmiotu informacji), powinien być interpretowany wąsko oraz z zachowaniem prymatu wykładni językowej. Takim przepisem jest właśnie art. 297 § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej. Powołany przepis nie upoważnia naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych do udostępnienia

---

<sup>552</sup> V.511.534.2021 z 24 września 2021 r.

<sup>553</sup> Pismo z 3 października 2021 r.



Rzecznikowi Praw Obywatelskich akt, w tym akt zawierających informacje wymienione w art. 182 Ordynacji podatkowej, jeżeli nie ma to związku z jego udziałem w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Próbę rozwiązania zgłoszonego przez RPO problemu podjęto w rządowym projekcie Ordynacji podatkowej (dalej: „NOP”). Art. 106 § 1 pkt 5 NOP zakładał zapewnienie Rzecznikowi dostępu do akt zawierających informacje uzyskane od instytucji finansowych w celu realizacji jego zadań ustawowych. Ze względu jednak na aktualność problemu istniejącego ograniczenia w dostępie Rzecznika do tajemnicy skarbowej, przy okazji najbliższych prac nad nowelizacją Ordynacji podatkowej zostanie rozważone wprowadzenie zmiany legislacyjnej w art. 297 § 1 pkt 4 tej ustawy w kierunku zainicjowanym przez NOP.

## 5. Opodatkowanie silosów

W związku z postanowieniem<sup>554</sup> NSA o przedstawieniu do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w sprawie indywidualnej, RPO wniósł<sup>555</sup> o podjęcie przez NSA uchwały o następującej treści: „Obiekt budowlany, będący budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, może być dla celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości uznany za budynek w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych”.

Zdaniem Rzecznika pojawiające się poważne wątpliwości przy interpretacji przepisów prawnych wynikają przede wszystkim z braku precyzyjnych definicji, które ustalałyby w jednoznaczny sposób znaczenie pojęć budynku, budowli, na cele podatkowe. W szczególności problemem jest to, że definicje zawarte w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zawierają odesłania do

---

<sup>554</sup> Postanowienie z 13 lipca 2021 r., sygn. akt III FSK 1611/21.

<sup>555</sup> V.511.443.2021 z 23 września 2021 r., sygn. akt III FPS 1/21.

przepisów Prawa budowlanego. Na tym tle powstaje więc pytanie o to, które przepisy prawa są decydujące dla kwalifikowania obiektów budowlanych na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości, w tym, jakie jest znaczenie prawne wskazania z nazwy danej kategorii obiektów budowlanych w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, jako decydującego o ich opodatkowaniu jako budowli na cele podatkowe.

Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę<sup>556</sup> stwierdzającą, że obiekt budowlany, będący budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, może być dla celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości uznany za budynek w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, pod warunkiem jednak, że spełnia kryteria bycia budynkiem, tj. jest trwale związany z gruntem, jest wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, ma fundament i dach, a jego wyróżniającą cechą jest powierzchnia użytkowa. NSA podzielił zatem stanowisko Rzecznika, który zauważył, iż ustawodawca podatkowy nie wprowadził zastrzeżenia, z którego wynikałoby, że zaliczenie danego obiektu na gruncie Prawa budowlanego lub załącznika do tej ustawy do budowli uniemożliwia uznanie go za budynek dla celów podatkowych. Jednocześnie NSA wskazał w uchwale na dodatkowy warunek. W procesie kwalifikacji danego obiektu budowlanego jako budynku na cele podatkowe należy uwzględnić parametr, jakim jest podstawa opodatkowania. W przypadku zaś budynków podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia użytkowa. Zastrzeżenie to będzie miało decydujące znaczenie dla opodatkowania takich obiektów, jak silosy.

---

<sup>556</sup> Uchwała z 29 września 2021 r., sygn. akt III FPS 1/21.

## 6. Polski Ład

Pakiet rozwiązań zawartych w Polskim Ładzie stanowi fundamentalną i rewolucyjną zmianę dla polskiego systemu podatkowego. Jest to bardzo obszerna, multiwątkowa nowelizacja, która w efekcie będzie oddziaływać na szerokie spektrum spraw wielu podatników. Z powyższych względów Rzecznik zaapelował<sup>557</sup>, aby prace legislacyjne nad uchwaleniem Polskiego Ładu przebiegały w należyty sposób, umożliwiającą pełną i rzetelną analizę wszystkich zgłaszanych uwag, a także zapewniały podatnikom wystarczający czas na zapoznanie się z nową regulacją. Tym samym Rzecznik postulował o przygotowanie gruntownej reformy prawa podatkowego oraz wydłużenie czasu prac nad zmianami w ramach Polskiego Ładu, tak aby najwcześniej weszły one w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Zdaniem Rzecznika tempo prac nad Polskim Ładem powinno być dostosowane zarówno do merytorycznej zawartości, jak i obszerności tej nowelizacji, a podatnicy powinni mieć zagwarantowany odpowiedni czas, aby dostosować się do tak rewolucyjnych zmian.

W wystąpieniu skierowanym do Marszałka Senatu Rzecznik przedstawił najistotniejsze uwagi do procedowanej nowelizacji z perspektywy organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela.

Przede wszystkim Rzecznik wskazał, że w obszarze podatków dochodowych największe kontrowersje wzbudzają zmiany dotyczące wyłączenia możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku, zmiany podstawy jej wymiaru oraz zmiana wysokości składki zdrowotnej dla niektórych grup podatników.

Rzecznik zwrócił uwagę na niekorzystne zmiany dla emerytów związane z brakiem możliwości odliczenia przez nich składki zdrowotnej i pominięciem tej grupy przy konstrukcji ulgi dla klasy średniej. Rzecznik podkreślał, że

---

<sup>557</sup> V.511.579.2021 z 13 października 2021 r.

proponowane w ramach Polskiego Ładu rozwiązania odbierane są przez seniorów jako swoista „kara” za to, że wcześniej dłużej pracowali i byli aktywni zawodowo. Zdaniem Rzecznika należałoby rozważyć wprowadzenie mechanizmów pozwalających tej grupie obywateli na rekompensatę braku możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku.

Ponadto Rzecznik zwrócił uwagę na niekorzystne zmiany w ramach Polskiego Ładu w odniesieniu do sytuacji podatkowej osób samotnie wychowujących dzieci. W wyniku dodanej poprawki zlikwidowano dotychczasową opcję, w ramach której osoby samotnie wychowujące dzieci mogły w sposób preferencyjny obliczać podatek, tj. w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów. W zamian za to wprowadzono ulgę na dziecko samotnego rodzica w stałej kwocie wynoszącej 1500 zł. Obywatele kierujący skargi do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że w obliczu rosnącej inflacji roczna ulga na poziomie 1500 zł nie jest wystarczającym rozwiązaniem. Ponadto stwierdzają, że ustawa pozbawiająca ich możliwości wspólnego rozliczenia z dzieckiem dyskryminuje samotnych rodziców w stosunku do osób pozostających w związku małżeńskim. Podkreślają również, że zastąpienie dotychczasowego modelu rozliczenia samotnego rodzica z dzieckiem ulgą kwotową nie oznacza korzyści dla wszystkich podatników, w szczególności dla tych, którzy zarobią więcej w ciągu roku (powyżej kwoty wolnej). W związku z powyższym Rzecznik zaapelował o rozważenie pozostawienia dotychczasowych rozwiązań, w ramach których samotny rodzic będzie mógł rozliczyć się wspólnie z dzieckiem.

## 7. Praktyka doliczania przez notariuszy podatku VAT do taksy notarialnej

Do Rzecznika docierały sygnały o praktyce doliczania przez notariuszy podatku od towarów i usług do taksy notarialnej. Praktyka ta budzi uzasadnione wątpliwości i trudno ją uznać za prawidłową.

Ani przepisy Prawa o notariacie<sup>558</sup>, ani rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej<sup>559</sup> nie stanowią, że przy ustaleniu wynagrodzenia notariusza bierze się pod uwagę należny od tego wynagrodzenia podatek od towarów i usług ani że ustalone wynagrodzenie podlega podwyższeniu o ten podatek. Tymczasem treść wyjaśnień udzielonych Rzecznikowi przez Prezesa Krajowej Rady Notarialnej wskazuje na utrwaloną już praktykę stosowania prawa w sposób, który budzi uzasadnione wątpliwości oraz może naruszać sferę praw obywateli korzystających z usług notariuszy. Ponadto stanowisko to jest sprzeczne z poglądem prezentowanym przez resort finansów, zgodnie z którym podatek od towarów i usług nie powinien być doliczany do wynagrodzenia ustalonego przez notariusza ze stronami czynności, lecz stanowić jego część składową. W ocenie Rzecznika wykładnia językowa przepisów ustawy o notariacie oraz rozporządzenia w sprawie stawek nie pozwala na podwyższenie wynagrodzenia notariusza o należy podatek od towarów i usług. Przeciwna konstatacja stanowiłaby niedopuszczalną wykładnię rozszerzającą przepisów regulujących wynagrodzenie notariusza. W pierwszej kolejności należy wskazać, że wysokość wynagrodzenia notariusza nie jest regulowana tylko w umowie ze stronami czynności. Ustawodawca zdecydował się na ograniczenie swobody kształtowania wysokości wynagrodzenia notariusza w umowie właśnie poprzez wprowadzenie tzw. maksymalnych stawek taksy notarialnej

---

<sup>558</sup> Ustawa z 14 lutego 1991 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1192).

<sup>559</sup> Rozporządzenie z 28 czerwca 2004 r. (Dz.U. 2020 r., poz. 1473).

właściwych dla danej czynności. Można zatem mówić o ograniczonej swobodzie kontraktowej w tym zakresie (z uwagi na wyższe racje prawem chronione). RPO zauważył również, że notariusz będący podatnikiem VAT nie ponosi ekonomicznego ciężaru tego podatku, gdyż otrzymuje go w ramach wynagrodzenia, którego finansowy ciężar ponosi zawsze nabywca świadczonych przez niego usług. Wykonując czynności notarialne, ma również prawo do odliczenia podatku naliczonego z faktur dokumentujących zakupy, które są z tymi czynnościami związane. Nie można zatem błędnie utożsamiać ponoszenia ciężaru podatku od towarów i usług z odprowadzeniem tej daniny kosztem ewentualnej części swojego zysku. Odnosząc się natomiast do kwestii legislacyjnych, Rzecznik wskazał, że notariusze świadczący usługi za wynagrodzeniem podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług na zasadach ogólnych wynikających z art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o VAT, a nie na podstawie rozporządzenia w sprawie stawek wydanego przez Ministra Sprawiedliwości. Ustawa o VAT reguluje kwestie w zakresie tego podatku dotyczące wszystkich podmiotów prowadzących samodzielną działalność zarobkową, wobec czego ustawodawca nie musiał zawrzeć w niej regulacji dotyczących odrębnie poszczególnych grup zawodowych czy poszczególnych czynności. Wobec powyższego Rzecznik zwrócił się<sup>560</sup> do Ministra Finansów z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

## 8. Badanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Rzecznik zgłosił<sup>561</sup> udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. RPO

---

<sup>560</sup> V.511.612.2020 z 15 listopada 2021 r.

<sup>561</sup> V.511.612.2021 z 15 listopada 2021 r., sygn. akt SK 53/21.

przedstawił następujące stanowisko: art. 22 ust. 1e pkt 3 ustawy o PIT, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r., w zakresie, w jakim w przypadku objęcia udziałów (akcji) w spółce albo wkładów w spółdzielni w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część zawęża prawo ustalenia kosztu uzyskania przychodu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 9, w wysokości faktycznie poniesionych, niezaliczonych do kosztów uzyskania przychodów, wydatków na nabycie innych niż wymienione w pkt 1 i 2 składników majątku – jeżeli przedmiotem wkładu są te inne składniki – wyłącznie do wydatków na nabycie składników już istniejących i w ten sposób pozbawia podatnika prawa do ustalenia kosztu uzyskania przychodu w wysokości wydatków na nabycie składników majątku, które powstają jednocześnie z ich nabyciem jest niezgodny z: - art. 32 ust. 1 w zw. z art. 84 i art. 217 oraz w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji; - art. 2 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 84 i art. 217 oraz w zw. z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Rzecznik dostrzega w przepisie (art. 22 ust. 1e pkt 3 ustawy o PIT w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r.), stanowiącym podstawę wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie złożonej skargi, niezgodność z konstytucyjną zasadą równości, z zasadą szczególnej określoności regulacji daninowych, a także z zasadą proporcjonalności, co ostatecznie doprowadziło do naruszenia zagwarantowanego konstytucyjnie prawa własności podatnika. W ocenie Rzecznika w okolicznościach niniejszej sprawy nie zaistniały przeszkody formalne do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny (pomimo tego, że mamy do czynienia z przepisem już nieobowiązującym), a zakwestionowana przez podatnika regulacja powinna zostać uznana za niekonstytucyjną. RPO wskazał, że zaskarżona norma, stanowiąc rzeczywiste i istotne ograniczenie prawa podatnika do ustalenia kosztu uzyskania przychodów, prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady

proporcjonalności. Norma zawarta w art. 22 ust. 1e pkt 3 ustawy o PIT w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r. nie znajduje oparcia w żadnych konstytucyjnie chronionych wartościach. Wywiera bowiem skutek sprzeczny z podstawową zasadą konstrukcyjną podatków dochodowych, jaką jest opodatkowanie dochodu (a nie przychodu). Taki stan prowadzi do nadmiernego fiskalizmu, istotnie przy tym naruszając proporcję pomiędzy obowiązkiem nałożonym na podatnika (konieczność wykazania przychodu z kapitałów pieniężnych), a ciężarem nałożonym na podatnika (brak możliwości rozpoznania kosztów podatkowych). Nałożenie nadmiernego ciężaru podatkowego na skarżącego, a także na innych podatników, których sprawy zostały niekorzystnie rozstrzygnięte, bez możliwości rozpoznania kosztów z tytułu wydatków poniesionych na nabycie wierzytelności własnej, narusza dopuszczalne granice ograniczenia prawa własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji).



## CZĘŚĆ II

### Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

#### 1. RPO jako niezależny organ ds. równości

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>562</sup> (dalej: „ustawa o równym traktowaniu”), Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania<sup>563</sup>. Do podstawowych zadań Rzecznika należy rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania i podejmowanie innych czynności, zgodnie z przepisami ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>564</sup>.

Działania Rzecznika<sup>565</sup> koncentrują się wokół takich przesłanek dyskryminacji, jak: płeć<sup>566</sup>, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna<sup>567</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że **art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazuje dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny**. W związku z tym Rzecznik może podjąć działania w przypadkach gorszego 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

---

<sup>562</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 2156, t.j.

<sup>563</sup> Art. 18 ustawy o równym traktowaniu: „zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania powierza się Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania”.

<sup>564</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 627, t.j. ze zm.

<sup>565</sup> W związku z brzmieniem art. 1 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu.

<sup>566</sup> W tym tożsamość płciowa, zgodnie z orzecznictwem TSUE; por. także wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 29 września 2020 r., sygn. akt V Ca 2686/19.

<sup>567</sup> Serwis internetowy RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/rowne-traktowanie>.

publicznych i rzadko poszukują wsparcia. Bariera pozostaje utrzymująca się od lat **niska świadomość prawna** oraz brak wiedzy o organach oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji<sup>568</sup>. Z tych powodów Rzecznik został zobowiązany do prowadzenia działań o charakterze proaktywnym, w tym do analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, a także opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją<sup>569</sup>.

Za najskuteczniejsze narzędzie podnoszenia świadomości społecznej, tym samym najskuteczniejsze i nieodzowne narzędzie budowania nowoczesnego społeczeństwa o parametrach wymaganych konstytucyjnym standardem demokratycznego państwa prawa opartego na niedyskryminacji i równości, tolerancji, sprawiedliwości oraz solidarności, Rzecznik niezmiennie uważa **edukację antydyskryminacyjną**. Edukacja antydyskryminacyjna w szkole powinna być adresowana do dzieci i młodzieży w formie i treści adekwatnej do stopnia rozwoju i nabywanej wiedzy ogólnej i realizowana zgodnie z międzynarodowymi standardami obowiązującymi w zakresie edukacji o prawach człowieka. Postulat wprowadzenia tego rodzaju zajęć jest przez rosnącą większość pozytywnie oceniana – zdaniem **76% Polaków w szkołach**

---

<sup>568</sup> Z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że w porównaniu do roku 2020 wzrósł o 5 punktów procentowych odsetek osób, które uważają, że dyskryminacja w dostępie do usług nie jest zakazana przez prawo, o 3 punkty procentowe zaś – odsetek respondentów twierdzących, że zakaz dyskryminacji nie obejmuje zatrudnienia oraz że 87% osób, które doświadczyły dyskryminacji, nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Zob. *Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2021* – raport z badania Kantar Public dla Biura RPO.

<sup>569</sup> Art. 17b ustawy o RPO; zob. raporty RPO dostępne w wersji elektronicznej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-odzia%C5%82alno%C5%9Bci-rpo-w-obszarze-r%C3%B3wnego-traktowania>.

**powinna być prowadzona edukacja antydyskryminacyjna<sup>570</sup>. Wskaźnik poparcia wśród uczniów i uczennic jest jeszcze wyższy – łącznie 81,5%** uważa, że taka edukacja powinna być prowadzona w szkołach<sup>571</sup>.

Rekomendację Rzecznika przywrócenia obowiązku prowadzenia edukacji antydyskryminacyjnej przez wszystkie przedszkola, szkoły i placówki oświatowe, uzupełnia **zalecenie** wypracowania i **wdrożenia** odpowiednich **rozwiązań prewencyjnych oraz ochronnych** wobec osób doświadczających dyskryminacji i innych form nadużyć także **w środowisku szkolnym i akademickim<sup>572</sup>**.

Negatywne wyróżnienie dyskryminacji jako kwalifikowanej formy nierównego traktowania służy przeciwdziałaniu najbardziej nagannym społecznie i szkodliwym przejawom tego zjawiska<sup>573</sup>. W tym celu ustawodawca przewidział szczególną ochronę osób, wobec których naruszono zasadę niedyskryminacji. Rzecznik od chwili wejścia w życie ustawy o równym traktowaniu zwraca jednak uwagę, że **gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym, co powinno być pilnie zmienione<sup>574</sup>**. Niezbędne wydaje się być zwłaszcza **otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji** na gruncie ustawy o równym traktowaniu.

---

<sup>570</sup> Zob. *Świadomość prawna...*W badaniu z 2020 r. wskaźnik ten wynosił 70%. Dodać należy, że tylko 15% badanych nie zgadza się na wprowadzenie edukacji antydyskryminacyjnej. 3% z nich jest zdecydowanie przeciwna, a 12% wypowiada negatywną opinię z pewnym wahaniem.

<sup>571</sup> Zob. raport RPO „Równe traktowanie w szkole. Raport z badania w szkołach oraz analiza ilościowa programów wychowawczo-profilaktycznych”, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-rowne-traktowanie-szkola>.

<sup>572</sup> XI.800.5.2020 z 10 listopada 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-psychiczne-fizyczne-znecanie-szkola-baletowa>.

<sup>573</sup> 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.

<sup>574</sup> XI.801.9.2020 z 13 stycznia 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/nie-ma-rownosci-bez-wrazliwosci-rpo-na-dziesieciolecie-ustawy-rownosciowej>.

Powyższy postulat nabiera szczególnego znaczenia w związku z wątpliwościami co do możliwości sankcjonowania dyskryminujących praktyk podmiotów prywatnych przy wykorzystaniu innych rozwiązań prawnych, np. w zakresie dostępu do dóbr i usług na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>575</sup>. Wbrew stanowisku RPO, a także Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania<sup>576</sup>, ochrona przed dyskryminacją w dostępie do dóbr i usług – zgodnie z opinią organów właściwych w sprawach ochrony konsumentów – ograniczona jest do ustawy o równym traktowaniu.

**Ograniczenie ochrony przed nierównym traktowaniem** do kilku wybranych sfer i przesłanek powoduje, iż osoby doświadczające dyskryminacji w sferach innych niż objęte zakazem dyskryminacji z ustawy o równym traktowaniu bądź ze względu na inne cechy niż chronione tym aktem, **nie korzystają z uproszczonego mechanizmu dochodzenia naprawienia szkody (i krzywdy)** spowodowanej naruszeniem zasady równego traktowania. Mogą one wprawdzie skorzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w ustawie – Kodeks cywilny<sup>577</sup>, jednak stawia to je w znacznie mniej korzystnej sytuacji procesowej. Nie przysługuje im bowiem ułatwienie procesowe w postaci odwróconego ciężaru dowodu, które od osoby zarzucającej dyskryminację wymaga jedynie uprawdopodobnienia twierdzeń, co z kolei nakłada na stronę przeciwną obowiązek udowodnienia braku nierównego traktowania. Takie zróżnicowanie w dostępie do środków ochrony prawnej przed dyskryminacją wydaje się dyskryminujące *per se*.

---

<sup>575</sup> Ustawa z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. 2021 r., poz. 275, t.j.).

<sup>576</sup> Zob. Projekt Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2022–2030, s. 10, dostęp: <https://www.gov.pl/web/rownetraktowanie/aktualizacja---krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania-na-lata-2022-2030>.

<sup>577</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1740, t.j. ze zm.).

Powyższe powinno przebiegać komplementarnie do **poszerzenia kompetencji organu równościowego** w rozumieniu właściwych dyrektyw UE<sup>578</sup> o świadczenie niezależnej pomocy osobom, które doznały dyskryminacji. Krajowy organ ds. równego traktowania powinien mieć **możliwość działania w sprawach dotyczących dyskryminującego traktowania** zarówno **ze strony** podmiotów publicznych, jak i **podmiotów prywatnych**<sup>579</sup>. Tymczasem kompetencje RPO, którego uznać należy za taki organ, aktualizują się w pełni jedynie w sprawach, w których naruszenia zasady równego traktowania dopuścił się podmiot działający w ramach władztwa publicznego. Konsekwencje takiego stanu prawnego są tym dotkliwsze, że ustawa o równym traktowaniu reguluje w znacznej mierze sferę stosunków horyzontalnych (tj. między podmiotami prywatnymi). Negatywne konsekwencje braku adekwatnych regulacji prawnych pogłębia brak efektywnych działań programowych rządu. Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania nadal nie został przyjęty – w 2021 r. kontynuowane były prace nad Krajowym Programem Działań na rzecz

---

<sup>578</sup> Dyrektywy 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. L 180 z 19 lipca 2000 r., s. 22), dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. L 373 z 21 grudnia 2004 r., s. 37) i dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. L 204 z 26 lipca 2006 r., s. 23).

<sup>579</sup> Por. np. pkt 1.1.2. zalecenia Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości (Dz.Urz. L 167 z 4 lipca 2018 r., s. 28), który nie ogranicza zakresu działania organów równościowych do sporów wertykalnych. Zob. także wystąpienie RPO do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania XI.070.8.2020 z 16 marca 2021 r. i 10 stycznia 2022 r. oraz M. Kułak, *Analiza poprawności implementowania do polskiego porządku prawnego dyrektyw Unii Europejskiej w obszarze równego traktowania*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/m-kulak-analiza-poprawnosci-implementowania-dyrektywyrownosciowej>.

Równego Traktowania na lata 2022–2030, co oznacza już **5-letnią lukę w programowaniu krajowej polityki równościowej**<sup>580</sup> (poprzedni Program dotyczył lat 2013–2016).

Analiza działań podejmowanych przez organy i instytucje publiczne zobowiązane do przeciwdziałania dyskryminacji wskazuje, że problemy z właściwym normatywnym zabezpieczeniem zasady równego traktowania oraz jej praktyczną skutecznością nie zostały właściwie zaadresowane, a osoby zagrożone wykluczeniem pozostają bez odpowiedniego wsparcia. Ze skarg indywidualnych wpływających do RPO wyłania się natomiast problem **braku zrozumienia dla środków podejmowanych w celu wyeliminowania faktycznej nierówności** doświadczanej przez daną grupę osób ze względu na posiadaną przez nie cechę, **tzw. działań wyrównawczych**, dopuszczonych zarówno na gruncie ustawy o równym traktowaniu, jak i ustawy – Kodeks pracy<sup>581</sup>. Przy ocenie tego typu rozwiązań należy pamiętać, że działania te powinny być podejmowane tylko przez określony czas (ujmowany przez pryzmat celu podejmowanych działań) i być zgodne z zasadą proporcjonalności<sup>582</sup>.

W celu wzmocnienia standardu ochrony przed dyskryminacją, Rzecznik konsekwentnie rekomenduje **ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji, a także **Protokołu fakultatywnego do**

---

<sup>580</sup> XI.070.8.2020 z 1 grudnia 2020 r., dostęp: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Uwagi\\_RPO\\_do\\_Krajowego\\_Programu\\_Dzialan\\_Rownego\\_Traktowania\\_1.12.2020.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Uwagi_RPO_do_Krajowego_Programu_Dzialan_Rownego_Traktowania_1.12.2020.pdf) i z 10 stycznia 2022 r., dostęp: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-01/Rowne\\_traktowanie\\_program\\_10.1.2022.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-01/Rowne_traktowanie_program_10.1.2022.pdf).

<sup>581</sup> Ustawa z 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1320, t.j. ze zm.).

<sup>582</sup> Szerzej J. Maliszewska-Nienartowicz, *Działania wyrównawcze w prawie i praktyce (z uwzględnieniem unijnych i polskich regulacji prawnych oraz dobrych praktyk w państwach członkowskich UE)*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

**Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji.

Rzecznik podkreśla **znaczenie współpracy międzynarodowej**. Mając na względzie odpowiednie wykonanie przez Polskę obowiązków wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych, RPO współpracuje **z organami traktatowymi** monitorującymi wdrażanie konwencji dotyczących ochrony praw człowieka, przedstawiając własne raporty oraz uczestnicząc w cyklicznych sesjach komitetów lub spotkaniach z innymi wyspecjalizowanymi agendami<sup>583</sup>. Rzecznik współpracuje także **z innymi niezależnymi organami ds. równego traktowania** w ramach sieci EQUINET – europejskiego stowarzyszenia organów ds. równego traktowania<sup>584</sup>. Stojąc na stanowisku, że **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 – Rzecznik wziął udział w badaniu zleconym przez Komisję Europejską (Dyrekcję Generalną ds. Sprawiedliwości i Konsumentów), którego wyniki mają posłużyć w pracach nad wnioskiem legislacyjnym dotyczącym wiążących standardów funkcjonowania organów ds. równego traktowania.

---

<sup>583</sup> W szczególności: Komitetem ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej [CERD], Komitetem Praw Osób Niepełnosprawnych [CRPD], Komitetem ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet [CEDAW], Europejską Komisją Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji [ECRI], Grupą ekspertów do spraw przemocy wobec kobiet i przemocy domowej [GREVIO].

<sup>584</sup> Zob. <https://equineteurope.org/>.



Ponadto, niezmiennie od 2015 r., Rzecznik angażuje się w debatę i działania na rzecz opracowania nowej **Konwencji o prawach osób starszych**, współpracując m.in. z Grupą roboczą ONZ do spraw starzenia się (OEWGA).

### Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć

Na 100 punktów w **Gender Equality Index**, europejskim narzędziu mierzącym nierówności płci<sup>585</sup>, Polska zdobyła 56 punktów i **zajmuje 23. miejsce na 27 państw** członkowskich **UE**. Oznacza to **spadek Polski** w tym rankingu **o 9 miejsc** od 2011 r. Od 2018 r. wynik Polski wzrósł zaledwie o 0,8 pkt dzięki niewielkiej poprawie w obszarze „władza” (power) i „pieniądze” (money).

**Różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn są najbardziej widoczne** w dziedzinie „władza” (31,5 pkt), w której Polska zajmuje 22. miejsce w rankingu (o pięć miejsc niżej niż w 2010 r.), przy czym znacząco pogłębiły się w poddziedzinie „podejmowanie decyzji społecznych” (-9,4 pkt). Przestrzeganie zasady równouprawnienia płci w tym obszarze jest zagadnieniem, któremu Rzecznik poświęca szczególną uwagę<sup>586</sup>. Rzecznik przypomina, że zapewnienie kobietom i mężczyznom **równych możliwości wpływania na procesy decyzyjne** jest **obowiązkiem** normatywnym **ciążącym na organach władzy publicznej** zarówno **na mocy prawa krajowego** (art. 32 i 33 Konstytucji), **jak i międzynarodowego**.

---

<sup>585</sup> 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, dostęp: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021/country/PL>.

<sup>586</sup> VII.602.20.2015/XI.411.4.2020 z 8 marca 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-pelnomocniczki-rzadu-o-prawach-kobiet-w-zyciu-publicznym> oraz stanowisko RPO w Międzynarodowym Dniu Kobiet i Dziewcząt w Nauce, dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-miedzynarodowy-dzien-kobiet-w-nauce>.



Gender Equality Index wskazuje, że od 2010 r. **wynik Polski pogorszył się najbardziej w dziedzinie „czas”** (-1,7 pkt). Przyczyniły się do tego większy poziom różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w działalności społecznej (-3,5 pkt) i powolne postępy w kierunku równouprawnienia płci w zakresie opieki – **nadal obowiązki opiekuńcze obciążają w zdecydowanej większości kobiety** (47% do 25% mężczyzn)<sup>587</sup>, na co niewątpliwie negatywny wpływ miała pandemia COVID-19. Rzecznik jest świadomy związku między brakiem równowagi między życiem zawodowym i prywatnym a sytuacją kobiet i mężczyzn na rynku pracy i w sferze życia rodzinnego. **Utrwała ona bowiem stereotypowe role społeczne obu płci**, co przekłada się na niższą aktywność zawodową i dyskryminację płacową kobiet oraz marginalizowanie roli opiekuńczej mężczyzn.

W odniesieniu do pierwszej ze wskazanych kwestii należy zauważyć, że na przestrzeni lat sytuacja się pogorszyła. **Luka płacowa w Polsce, choć jedna z najniższych w Unii Europejskiej, zwiększyła się z 7% w 2015 r. do blisko 9% w 2019 r. na niekorzyść kobiet. Skorygowana luka płacowa**, która porównuje płace kobiet i mężczyzn na podobnych stanowiskach i o podobnych kompetencjach, **jest znacznie wyższa i wynosi około 20%**.

Przekłada się to na znaczące dysproporcje w zakresie wysokości emerytury ze względu na płeć – w 2018 r. emerytura kobiety była średnio o 30% niższa niż mężczyzny, a tym samym, zachodzi wyższe ryzyko ubóstwa kobiet<sup>588</sup>.

Odnosząc się do marginalizowania roli opiekuńczej ojców, **Rzecznik** sprzeciwia się jakiegokolwiek nieuzasadnionemu ograniczeniu ich praw w jakiegokolwiek sferze i nieustająco **rekomenduje działania zmierzające do wyeliminowania funkcjonujących stereotypów płci** prowadzących do

---

<sup>587</sup> Zob. dane: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021/domain/time/PL>.

<sup>588</sup> XI.801.6.2020 z 15 kwietnia 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/luka-placowa-rownosc-kobiet-mezczyzn-gender-pay-gap-rpo-zmiany-kodeks-pracy-zarobki>.

takich konsekwencji. Z zadowoleniem odnotowuje w tym zakresie **postęp społeczny** mierzony wzrostem poziomu świadomości w przedmiocie **dyskryminacji mężczyzn w dostępie do urlopów związanych z opieką nad dziećmi** z 62% w poprzedniej edycji badania do 66% w badaniu świadomości społecznej ma temat równego traktowania w roku 2021. W celu oceny stanu nierównego traktowania kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym 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.

Zagadnieniem priorytetowym dla zapewnienia równości płci pozostaje **zagwarantowanie ochrony przed przemocą w bliskich związkach**. Jest ona bowiem przejawem strukturalnych nierówności między kobietami i mężczyznami – to właśnie **kobiety i dziewczęta są bardziej** niż mężczyźni **narazone na przemoc ze względu na płeć** (ang. *gender-based violence*), w tym przemoc domową, choć doświadczają jej także mężczyźni. Zauważając ten strukturalny charakter przemocy wobec kobiet, identyfikowany także przez społeczeństwo – 65% badanych uznaje odbieranie kobiecie możliwości decydowania o wydatkach w rodzinie za dyskryminację<sup>589</sup> – **wdrożenie de iure i de facto równości kobiet i mężczyzn** jest kluczowym działaniem ze strony organów władzy publicznej. Zobowiązanie to ciąży na Polsce na mocy wielu aktów prawa międzynarodowego, w tym Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011 r.<sup>590</sup> (tzw. Konwencja stambulska). Z okazji 10. rocznicy otwarcia do podpisu tej umowy, **Rzecznik**

---

<sup>589</sup> Zob. raport *Świadomość prawna...*

<sup>590</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 961.

**przypomniał znaczenie Konwencji stambulskiej dla ochrony osób doświadczających przemocy domowej, jednoznacznie negatywnie oceniając z tego względu jakiegokolwiek próby jej wypowiedzenia**<sup>591</sup>.

Doceniając szereg pozytywnych zmian w prawie krajowym w przedmiocie w przeciwdziałania i zwalczania przemocy domowej, które źródło mają w Konwencji stambulskiej, Rzecznik zwraca uwagę na **potrzebę pełnej implementacji jej postanowień**<sup>592</sup>. Stanowisko RPO pozostaje spójne z oceną wykonania przez Polskę tej umowy międzynarodowej zawartą w raporcie GREVIO<sup>593</sup>.

W szczególności **Rzecznik podkreśla konieczność przyjęcia kompleksowej, zintegrowanej polityki zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć** we wszystkich jej formach i przejawach oraz **zastosowania perspektywy płci** w odpowiedzi nie tylko na przemoc w rodzinie, ale na **wszystkie formy przemocy wobec kobiet** objęte Konwencją stambulską. W tym zakresie konieczne jest także uwzględnienie specyficznych sytuacji i potrzeb zwłaszcza kobiet z niepełnosprawnościami, starszych czy migrantek. Z działaniami tymi powinno być skorelowane **przyjęcie i wdrożenie kompleksowej polityki krajowej dotyczącej równości kobiet i mężczyzn** w celu zapewnienia realizacji tej zasady w praktyce.

---

<sup>591</sup> Zob. wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów XI.518.1.2019 z 11 maja 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/dziesiata-rocznica-konwencji-stambulskiej-oswiadczenie-rpo>.

<sup>592</sup> Zob. m.in. wystąpienia RPO do Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania XI.518.1.2019 z 9 grudnia 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-p%C5%82ec-kobiety-konieczna-strategia-przeciwdzialania> i XI.518.1.2019 z 2 listopada 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-domowa-wobec-kobiet-zwalczanie-ocena> oraz do Ministra Sprawiedliwości XI.022.3.2021/II.510.1221.2021 z 1 grudnia 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przemoc-domowa-lepsza-ochrona-ms-opinia>.

<sup>593</sup> GREVIO, Baseline evaluation report on Poland, dostęp: <https://rm.coe.int/grevio-baseline-report-onpoland/1680a3d20b>.

Szczególne zaniepokojenie Rzecznika budzi niezgodność znamion przestępstwa zgwałcenia z art. 197 ustawy – Kodeks karny<sup>594</sup> (dalej: „k.k.”) z art. 36 Konwencji stambulskiej, co obniża skuteczność przeciwdziałania temu przestępstwu. Z tych względów Rzecznik wnosi o nowelizację art. 197 § 1 k.k., tak aby **znamieniem przestępstwa zgwałcenia był brak dobrowolnej i świadomej zgody na obcowanie płciowe**<sup>595</sup>.

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 międzynarodowego<sup>596</sup>.

**Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego mechanizmu monitorującego wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**<sup>597</sup>, o którym mowa w art. 33 ust. 2 tego aktu.

Przestrzeganie Konwencji przez państwa-strony jest oceniane przez Komitet

---

<sup>594</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1444, t.j. ze zm.).

<sup>595</sup> Zob. wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów XI.518.88.2020 z 13 lutego 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/za-zgoda-rpo-do-premiera-o-zmiane-przepisow-w-sprawie-gwaltu>.

<sup>596</sup> 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 r. 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 przez RPO (XI.7010.1.2018). Rzecznik w 2020 r. przedstawił stanowisko w kolejnej sprawie rozpatrywanej przez ETPC z tego zakresu: sprawa B.B. przeciwko Polsce (skarga nr 67171/17 (VII.7010.1.2020)).

<sup>597</sup> Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., ratyfikowana przez Polskę w 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169).

Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD). W 2021 r. upłynęły już 3 lata od wydania przez to ciało rekomendacji dla Polski po zbadaniu pierwszego sprawozdania z postępów we wdrażaniu postanowień Konwencji.

Odpowiedzialnością państwa jest właściwe ich uwzględnienie w podejmowanych decyzjach i działaniach, realizowanych z udziałem osób z niepełnosprawnościami oraz ich organizacji lub organizacji działających na ich rzecz.

Podstawowym zarzutem pod adresem Polski wskazanym przez CRPD był brak strategii i planu wdrażania zobowiązań wynikających z Konwencji, zapewniających kompleksową zmianę paradygmatu – zastąpienie medycznego modelu niepełnosprawności modelem opartym na prawach człowieka – w polityce na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym i w polityce sektorowej. Taki **dokument programowy został przyjęty** uchwałą nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu **Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030**<sup>598</sup>. Jest to pierwszy dokument programujący działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami z uwzględnieniem konwencyjnego modelu podejścia do niepełnosprawności. Rzecznik z uwagą monitoruje postępy we wdrażaniu działań określonych w Strategii.

Za istotny postęp należy uznać podjęcie szeregu działań na rzecz zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. W związku z trwającą pandemią, w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2, kluczowe stało się **zapewnienie dostępu do usług administracji publicznej przy pomocy środków komunikacji elektronicznej**. W tym kontekście Rzecznik zwrócił się do Ministra

---

<sup>598</sup> M.P. poz. 218.

Cyfryzacji<sup>599</sup>, wskazując na trudności, jakie napotykają osoby z niepełnosprawnościami przy korzystaniu z profilu zaufanego. Rzecznik zauważył, że słusznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie możliwości przeprowadzenia wideoidentyfikacji wnioskodawcy przy zakładaniu tymczasowego profilu zaufanego. Ostatecznie, w wyniku prac legislacyjnych, metoda wideoidentyfikacji wykorzystywana dotąd przy potwierdzaniu tymczasowego profilu zaufanego stała się jedną z kilku równoważnych metod potwierdzania profilu zaufanego, a dotychczasowe tymczasowe profile zaufane stały się z mocy prawa profilami zaufanymi<sup>600</sup>.

Trwająca pandemia COVID-19 stanowi sytuację nadzwyczajną, a stopniowo wprowadzane i znoszone obostrzenia przez wiele miesięcy były podawane w formie niedostępnej dla osób głuchych. Od 1 listopada 2021 r. **komunikaty dotyczące pandemii czy stanu wyjątkowego powinny być tłumaczone na polski język migowy, zawierać napisy dla niesłyszących i audiodeskrypcję**. W ustawie o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii<sup>601</sup>, która miała wdrożyć postanowienia dyrektywy o usługach audiowizualnych<sup>602</sup>, wprowadzono też **obowiązek** nadawców do przedkładania Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji **sprawozdań z wykonywania obowiązku zapewnienia odpowiedniego poziomu udostępnianych audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnością słuchu i wzroku**. KRRiT otrzymała również dodatkowe

---

<sup>599</sup> XI.815.28.2020 z 15 kwietnia 2021 r., dostęp:

[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_PRM\\_15.04.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_PRM_15.04.2021.pdf).

<sup>600</sup> Wskazane rozwiązania zostały wprowadzone w art. 8 oraz w art. 22 ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1005).

<sup>601</sup> Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1676.).

<sup>602</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (Dz.Urz. UE L 95 z 15 kwietnia 2010 r., s. 1).

uprawnienia w postaci prowadzenia punktu kontaktowego ds. dostępności usług medialnych dla osób z niepełnosprawnościami wzroku oraz słuchu. Od 1 listopada 2021 r. można zgłosić się do KRRiT, aby uzyskać informacje dotyczące dostępności programów oraz złożyć skargę na brak dostępności programów. Dzięki temu mechanizmowi będzie można informować o wszelkich nieprawidłowościach związanych z dostępnością i dążyć do ich eliminacji. Wskazane **rozwiązania uwzględniają postulaty przedstawiane przez Rzecznika**<sup>603</sup>.

Obecnie procedowane są zmiany w ustawie<sup>604</sup> o zapewnianiu dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>605</sup>. Projektowane zmiany uwzględniają konieczność zamieszczania udogodnień do publikacji zarejestrowanych wcześniej multimediiów nadawanych na żywo, a wszelkie nagrania wideo nadawane na żywo, które są przechowywane w Internecie lub ponownie publikowane po transmisji na żywo, powinny zostać zaopatrzone w udogodnienia. W ocenie Rzecznika<sup>606</sup> przedstawione **rozwiązania wymagają uzupełnienia**, m.in. o ustanowienie mechanizmu informacji zwrotnej, umożliwiającego poinformowanie zainteresowanych organów o wszelkich przypadkach niezgodności stron internetowych lub aplikacji mobilnych z wymogami dostępności oraz zwrócenie się o informacje,

---

<sup>603</sup> XI.812.10.2020 z 29 grudnia 2020 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pie%C5%84nie%20do%20Ministra%20Kultury%2C%20Dziedzictwa%20Narodowego%20i%20Sportu%20-%20dyrektywa%20o%20us%C5%82ugach%20audiowizualnych%2C%2029.12.2020.pdf>

<sup>604</sup> Ustawa z 4 kwietnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 848), projekt ustawy zmieniającej z 25 października 2021 r.

<sup>605</sup> W związku z koniecznością wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 327 z 2.12.2016, s. 1).

<sup>606</sup> XI.815.55.2020 z 29 listopada 2021 r., dostęp: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/RPO\\_do\\_PRM\\_dostepnosc\\_cyfrowa\\_29.11.2021%20r..pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/RPO_do_PRM_dostepnosc_cyfrowa_29.11.2021%20r..pdf)



które nie są przedstawione w formacie dostępnym. Przyjęte ostatecznie regulacje prawne powinny wyraźnie wskazywać, że **niezapewnienie dostępności stanowi dyskryminację, co powinno podlegać kontroli sądowej**<sup>607</sup>. Jest to szczególnie pożądane, gdyż przepisy ustawy o równym traktowaniu chronią osoby z niepełnosprawnościami przed nierównym traktowaniem wyłącznie w dostępie do rynku pracy i kształcenia zawodowego, nie zapewniają zaś ochrony w dostępie do informacji i usług. Odpowiednia zmiana przyczyniłaby się do wdrożenia rekomendacji Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych, zgodnie z którymi **zakaz dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami powinien obejmować wszystkie dziedziny życia, a odmowa zapewnienia racjonalnego usprawnienia powinna być traktowana jako forma dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Podstawowym wyzwaniem pozostaje nadal proces deinstytucjonalizacji usług wsparcia**. Rząd podjął dodatkowe kroki w celu przygotowania strategii deinstytucjonalizacji, jednak wysiłki te należy uznać za niewystarczające<sup>608</sup>. Projektowane zmiany powinny uwzględniać uwagi kierowane przez CRPD pod adresem Polski oraz głos osób z niepełnosprawnościami, w tym ich organizacji lub organizacji działających na ich rzecz. Z uwagi na równoległe toczące się prace w Ministerstwie Zdrowia oraz w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, niezbędna jest koordynacja planowanych działań. Rola podmiotów sektora społecznego nie powinna być ograniczona do realizacji zaplanowanych działań, a powinna opierać się na relacjach partnerskich przy wdrażaniu procesu deinstytucjonalizacji. Przy dalszych pracach nad

---

<sup>607</sup> Uwagi końcowe Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych, CRPD/C/POL/CO/1 z 29 października 2018 r., pkt 8 a, dostęp w języku angielskim:

[https://digitallibrary.un.org/record/1656309/files/CRPD\\_C\\_POL\\_CO\\_1-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1656309/files/CRPD_C_POL_CO_1-EN.pdf)

<sup>608</sup> XI.503.4.2016 z 17 lipca 2021 r. i 2 listopada 2021 r., dostęp:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-deinstytucjonalizacja-strategia-rozwoju-uslug-spoecznych-mrips>.



projektem należy mieć na uwadze **cel** poszczególnych **działań**, jakim jest **zapewnienie każdemu warunków do prowadzenia niezależnego życia z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb i autonomii** oraz **poszanowanie godności osób z niepełnosprawnościami**. Konieczne jest zapewnienie tej grupie osób możliwości podjęcia swobodnej decyzji co do miejsca zamieszkania, współlokatorów, jak i ewentualnie zakresu wsparcia, z jakiego dana osoba chce skorzystać. Słusznym kierunkiem jest zastąpienie „uzawodowienia opiekunów” systemową usługą asystencji osobistej. W Kancelarii Prezydenta RP prowadzone są prace nad projektem ustawy dotyczącej usług asystenckich. Rzecznik wskazuje<sup>609</sup> zatem na potrzebę uwzględnienia przedstawianych już uprzednio wniosków i rekomendacji RPO w tym zakresie<sup>610</sup>. **Usługi asystenta osobistego powinny być finansowane ze środków publicznych** i stanowić **element polityki wyrównywania szans** osób z niepełnosprawnościami, a nie pomoc o charakterze socjalnym. Osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć **możliwość podjęcia decyzji**, czy chcą korzystać z usługi asystenta osobistego oraz przez kogo, jak, kiedy, gdzie i w jaki sposób usługa ta będzie świadczona. Projektowane rozwiązania powinny powstać w ramach ścisłych konsultacji z różnymi grupami osób z niepełnosprawnościami poprzez reprezentujące je organizacje. Tylko wówczas przyjęte założenia będą uwzględniały potrzeby różnych grup osób z niepełnosprawnościami.

---

<sup>609</sup> XI.503.4.2016 z 13 grudnia 2021 r., dostęp:

[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Do\\_Kancelarii\\_Prezydenta\\_RP\\_%20asystencja\\_13.12.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Do_Kancelarii_Prezydenta_RP_%20asystencja_13.12.2021.pdf)

<sup>610</sup> Zob. raport RPO pt. Asystent osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2017, nr 5, dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Asystent%20osobisty%20osoby%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bci%C4%85%20-%20zapotrzebowanie%20na%20miar%C4%99%20Konwencji%20o%20prawach%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami.pdf>

Mając na względzie postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i zalecenia CRPD<sup>611</sup>, konieczne są efektywne działania mające na celu **wprowadzenie systemu wspieranego podejmowania decyzji** w miejsce stosowanego obecnie ubezwłasnowolnienia<sup>612</sup>.

Wskazane działania wiążą się także z **potrzebą stworzenia kompleksowego i zintegrowanego systemu orzekania o niepełnosprawności**, zgodnego z postanowieniami Konwencji. Rzecznik uznaje te kwestie za priorytetowe i stale wzywa do zwiększenia wysiłków w tym zakresie<sup>613</sup>.

Pandemia COVID-19 obnażyła i pogłębiła **problemy związane z równym dostępem do edukacji dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami**<sup>614</sup>.

Z tego względu Rzecznik przeprowadził badanie dotyczące sytuacji uczniów z niepełnosprawnościami, którego celem było zidentyfikowanie barier i wyzwań, na jakie napotkali uczniowie i uczennice w czasie pandemii COVID-19 oraz ocena sposobu, w jaki rządzący odpowiedzieli na te wyzwania. Badanie potwierdziło, że dla większości uczniów z różnymi niepełnosprawnościami nauka w formie zdalnej nie jest adekwatna do ich potrzeb i specyfiki niepełnosprawności. Dostęp do edukacji zdalnej ograniczał także brak kompetencji nauczycieli do prowadzenia takich zajęć. Dodatkowo rola nauczyciela wspomagającego nie została ani jasno określona, ani optymalnie

---

<sup>611</sup> Zob. Uwagi końcowe dla Polski CRPD/C/POL/CO/1 z 18 września 2018 r., pkt 19-20.

<sup>612</sup> Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji, osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym są pozbawione prawa udziału w wyborach oraz prawa udziału w referendum. RPO również w tym zakresie postuluje zmiany. Zob. wystąpienie RPO do Marszałka Senatu VII.602.14.2014 z 8 listopada 2021 r., dostęp: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/Do\\_Marszalka\\_Senatu\\_8.11.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/Do_Marszalka_Senatu_8.11.2021.pdf).

<sup>613</sup> III.7060.1037.2015 z 30 sierpnia 2021 r.

<sup>614</sup> XI.7036.3.2021 z 5 lutego 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Sekretarz%20Stanu%20Ministerstwa%20Edukacji%20Narodowej%20-%20Marzeny%20Macha%C5%82ek.pdf>.

wykorzystana w trakcie edukacji zdalnej. Raport z tego badania ukaże się w 2022 r.

### Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek

**W 2021 r. Rzecznik podejmował kwestię systemowej dyskryminacji osób starszych ze względu na wiek w kontekście dostępu do edukacji.** Analizę polityk publicznych w tym zakresie przedstawił Prezesowi Rady Ministrów<sup>615</sup>, zwracając przede wszystkim uwagę na brak widoczności osób starszych w rozwiązaniach dotyczących edukacji, która przekłada się na brak dostępności oferty edukacyjnej adekwatnej do potrzeb osób starszych oraz brak systemowego wsparcia dla inicjatyw już istniejących. Rzecznik zwrócił również uwagę na negatywne stereotypy związane ze starszym wiekiem (np. przekonanie, że w starszym wieku nie przyswajają się nowej wiedzy i umiejętności), które utrudniają rozwój polityki państwa w zakresie zwiększenia dostępności edukacyjnej. Analiza dokumentów rządowych odnoszących się do edukacji osób starszych wykazała, że obszar ten jest stosunkowo słabo zbadany, a prawo do edukacji osób w starszym wieku nie jest traktowane na równi z innymi grupami wiekowymi. Obok innych kluczowym wnioskiem jest jednak **potrzeba wprowadzenia w prawie oświatowym zadania poświęconego edukacji osób starszych**, tak aby umożliwić w praktyce realizację prawa do edukacji niezależnie od wieku, zgodnie z preferencjami i możliwościami osób starszych. Po otrzymaniu odpowiedzi<sup>616</sup>, Rzecznik uznał za zasadne powtórzenie powyższych postulatów w piśmie do Minister Rodziny i Polityki Społecznej<sup>617</sup>, w którym zawarł również

---

<sup>615</sup> XI.503.2.2016 z 25 lutego 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/prawo-do-edukacji-w-starszym-wieku-rpo-do-premiera-oewga>.

<sup>616</sup> Pismo z 2 lipca 2021 r.

<sup>617</sup> XI.503.2.2016 z 29 grudnia 2021 r., dostęp: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-01/Do\\_MRPiPS\\_29.12.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-01/Do_MRPiPS_29.12.2021.pdf)

szczegółowe wyjaśnienie w zakresie teorii prawa odnoszącego się do osób starszych, przedstawiając zidentyfikowane etapy rozwoju prawodawstwa w tym zakresie: od niewidoczności osób starszych w prawie i politykach publicznych (tak jak to ma co do zasady miejsce w zakresie polityki edukacyjnej), poprzez traktowanie kwestii związanych ze starszym wiekiem w kontekście problemu do rozwiązania w ramach pomocy społecznej, aż po uznanie podmiotowości osób starszych w przepisach prawa i politykach publicznych i wypracowywanie podejścia opartego o prawa człowieka.

Ponadto Rzecznik przedstawił główne założenia rezolucji przyjętej przez Radę Praw Człowieka, w której po raz pierwszy w przepisach międzynarodowych odniesiono się do **zjawiska ageizmu**<sup>618</sup>. Rzecznik zwrócił się z pytaniem do Minister o planowane sposoby przeciwdziałania temu zjawisku.

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 przeprowadził **badanie reprezentatywne dla osób w wieku 60+ dotyczące ich oceny swojej sytuacji w czasie pandemii**. Wyniki badania zostaną opublikowane w 2022 r.

Jednocześnie, niezmiennie od 2015 r., **Rzecznik angażował się w debatę i działania na rzecz opracowania nowej konwencji o prawach osób starszych**<sup>619</sup>.

---

<sup>618</sup> Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ w sprawie praw osób starszych i przeciwdziałania ageizmowi A/HRC/48/53, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27627&LangID=E> oraz <https://undocs.org/a/hrc/48/l.5/rev.1>.

<sup>619</sup> Zob. Wspólne stanowisko krajowych instytucji praw człowieka oraz organizacji pozarządowych na 11 Sesję OEWGA, dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/11-sesja-OEWGA-onz-ds-starzenia-sie-51-sygnatariuszy-apel-rpo> oraz List Otwarty przed 12-stą Sesją OEWGA, dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-seniorzy-prawa-mrips>.

## Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową

Polska zajęła w 2021 r. **43. 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 europejskich<sup>620</sup>. To **ostatnie miejsce spośród państw członkowskich UE** – niższe o 1 miejsce w stosunku do roku 2020 oraz o 4 w stosunku do roku 2019. Ranking obrazuje więc utrzymujący się, niepokojący trend, gdzie od lat **najgorzej ocenianymi obszarami są: ochrona życia rodzinnego i prywatnego, ochrona przed przestępstwami z nienawiści oraz ochrona przed dyskryminacją.**

Powyższe wnioski na temat sytuacji prawnej osób LGBTI w Polsce pozostają spójne z obserwacjami Rzecznika Praw Obywatelskich i znajdują odzwierciedlenie w działaniach Rzecznika. W obliczu utrzymującej się od 2019 r. eskalacji uprzedzeń wobec osób LGBTI, **luki w systemie ochrony prawnej** przed naruszeniami praw człowieka tej grupy społecznej są jeszcze bardziej wyraźne. Jednocześnie, podobnie jak w latach poprzednich, coraz większą rolę w ochronie praw człowieka osób LGBTI+ odgrywa orzecznictwo sądowe, które wobec braku przepisów lub ich niejednolitego stosowania ma znaczący wpływ na rzeczywistą sytuację prawną osób nieheteronormatywnych i transpłciowych.

Od marca 2019 r. kilkadziesiąt jednostek samorządu terytorialnego przyjęło uchwały skierowane **przeciwko tzw. „ideologii” LGBT**. Pomimo uchylenia uchwał przez część jednostek w 2021 r., nadal większość z nich pozostaje w mocy. Tymczasem uchwały te, w ocenie Rzecznika, są sprzeczne z prawem, w tym zasadą niedyskryminacji, a także pogarszają dobrostan osób LGBTI+ na

---

<sup>620</sup> Wyniki przeglądu dostępne na stronie: <https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2021>

obszarach ich obowiązywania<sup>621</sup>. **Rzecznik podjął szereg działań w celu unieważnienia** takich **uchwał**<sup>622</sup>, w tym zaskarżył do sądów administracyjnych 9 uchwał przeciwko „ideologii LGBT”, z różnych obszarów właściwości sądów administracyjnych i różnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>623</sup>. W 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał łącznie 5 spraw, w których RPO wniósł skargi, a które zostały w pierwszej instancji uznane za niedopuszczalne przez wojewódzkie sądy administracyjne. NSA we wszystkich 5 sprawach uwzględnił skargi kasacyjne RPO, przekazując sprawy do ponownego rozpoznania<sup>624</sup>.

Orzecznictwo sądowe od lat kształtuje też sytuację prawną osób transpłciowych, w **braku przepisów regulujących procedurę uzgodnienia płci**. Mimo apeli Rzecznika, aby postępowania o ustalenie płci możliwie najpełniej realizowały standard międzynarodowy i w jak najmniejszym stopniu ingerowały w prawa jednostki<sup>625</sup>, zdarzają się przypadki postępowań, w których wskazania te nie są właściwie stosowane, w już i tak trudnej dla stron procedurze<sup>626</sup>, a nawet odmowy przez sądy uwzględniania powództw o

---

<sup>621</sup> Jak wynika z badań socjologicznych przeprowadzonych na grupie prawie 23 tysięcy osób identyfikujących się jako osoby LGBT+, osoby nieheteronormatywne mieszkające w powiatach ogłoszonych „strefami wolnymi od LGBT” odznaczały się istotnym statystycznie zwiększeniem myśli samobójczych, niż osoby LGBT mieszkające w powiatach, w których nie przegłosowano tego rodzaju uchwał. Zob. raport za lata 2019–2020 „Sytuacja społeczna osób LGBT+ w Polsce”, Warszawa 2021, Kampania Przeciwko Homofobii, Stowarzyszenie Lambda Warszawa.

<sup>622</sup> M.in. wystąpienia RPO do Marszałków Województw (małopolskiego, podkarpackiego, lubelskiego, świętokrzyskiego i łódzkiego) z 17 maja 2021 r., dostęp: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uchwały-przeciw-ideologii-lgbt-szkodza-wszystkim-rpo-do-marszalkow-wojewodztw>.

<sup>623</sup> WSA po rozpatrzeniu skarg RPO uznał 4 zaskarżone uchwały za nieważne. Wyroki zostały zaskarżone do NSA przez innych uczestników postępowań – sprawy oczekują na rozstrzygnięcie NSA.

<sup>624</sup> Por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nsa-skarga-uchwala-antylgbt-sejmik-lubelskie>

<sup>625</sup> Zob. „Postępowania w sprawach o ustalenie płci”, omówienie art. 47.

<sup>626</sup> Zgodnie z ukształtowaną praktyką, w celu uzgodnienia płci, osoba zainteresowana powinna wytoczyć na podstawie art. 189 k.p.c. powództwo przeciwko swoim rodzicom.

ustalenie płci<sup>627</sup>. Niepokojące są także próby podważania – czemu na drodze sądowej sprzeciwia się Rzecznik – wyroków sądów cywilnych korzystnych dla osób transpłciowych, czego przykładem jest skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego od wyroku stwierdzającego, że **tożsamość płciowa stanowi przesłankę dyskryminacji w zatrudnieniu**<sup>628</sup>.

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 stanowi część polskiego systemu prawnego – wynika z art. 32 Konstytucji, jak i czterech różnych ustaw, które wprost wymieniają orientację seksualną jako niedopuszczalną przesłankę nierównego traktowania<sup>629</sup> – ochrona prawna osób LGBTI przed dyskryminacją nie obejmuje wprost szeregu istotnych obszarów życia społecznego i gospodarczego, takich jak usługi, ochrona zdrowia, edukacja i szkolnictwo wyższe czy zabezpieczenie społeczne.

Ponadto **system prawny wciąż nie zapewnia osobom nieheteronormatywnym wystarczającej ochrony** przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami.

Na uwagę zasługuje także nieuregulowana **kwestia tzw. „terapii” konwersyjnych**, tj. zabiegów zmierzających do odwrócenia orientacji homoseksualnej lub tożsamości transpłciowej. „Terapie” takie, sprzeczne z wiedzą naukową, mimo uznawania je przez ONZ za naruszające prawa

---

<sup>627</sup> Por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sad-uzgodnienie-plci-metrykalnej-z-rzeczywista-tozsamoscia-plciowa-prawem-czlowieka>

<sup>628</sup> Por. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/oddalic-skarge-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-ws-osoby-transplciowej-pismo-rpo-do>

<sup>629</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

człowieka, a także mimo apeli Rzecznika o ich zakazanie<sup>630</sup>, wciąż są w Polsce prowadzone.

Kolejnym niepokojącym zjawiskiem jest pozostający w zainteresowaniu Rzecznika **problem przeprowadzania niepotrzebnych z medycznego punktu widzenia operacji chirurgicznych na dzieciach ze zróżnicowanymi cechami płciowymi** (dzieciach interpłciowych), zmierzających jedynie do doprowadzenia budowy ciała do zgodności z jedną z dwóch normatywnie określonych płci. Kwestia ta również była przedmiotem raportu Rzecznika dla Komitetu Praw Dziecka z października 2021 r.<sup>631</sup> i będzie kontynuowana. Rzecznik niezmiennie postuluje niezbędne zmiany legislacyjne, tak aby zapewnić osobom LGBTI pełną ochronę przed dyskryminacją, przestępstwami z nienawiści i mową nienawiści oraz możliwość życia w poczuciu bezpieczeństwa, poszanowania godności i praw człowieka, we wszystkich sferach – publicznej, prywatnej i zawodowej.

### Ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych

W działaniach na rzecz poszanowania praw mniejszości narodowych i etnicznych Rzecznik 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

---

<sup>630</sup> XI.812.225.2020 z 7 października 2020 r., dostęp:

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-premiera-terapie-konwersyjne-powinny-byc-zakazane> – bez odpowiedzi oraz raport RPO dla Komitetu Praw Dziecka, dostęp:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fIFN%2fPOL%2f46556&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fIFN%2fPOL%2f46556&Lang=en).

<sup>631</sup> Zob. dokument dostępny na stronie:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fIFN%2fPOL%2f46556&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fIFN%2fPOL%2f46556&Lang=en)



politycznym, ale też katalog pozytywnych obowiązków państwa w zakresie utrzymania i rozwoju kultury, języka i tożsamości grup mniejszościowych. Taką ochronę gwarantuje mniejszościom art. 5 ust. 1 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych<sup>632</sup>, 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 zachowania i rozwoju własnej, odrębnej tożsamości kulturowej.

Za integralny element prawa do zachowania odrębnej tożsamości kulturowej RPO uznaje **prawo mniejszości narodowych i etnicznych do nauki i nauczania własnego języka**. W tym kontekście Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych, zmierzających do przyznania tego prawa także tym społecznościom, które formalnie nie mają w Polsce statusu mniejszości narodowych i etnicznych, ale co do których nie ma wątpliwości, że zachowują odrębność w zakresie kultury i własnej tożsamości historycznej i językowej oraz chcą tę odrębność kultywować<sup>633</sup>. Zdaniem RPO **pożądanym rozwiązaniem byłoby np. przyznanie statusu języka regionalnego językom śląskiemu i wilamowskiemu**. Mimo iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podzielił oceny Rzecznika, że etnolekty śląski i wilamowski spełniają ustawowe warunki do uznania ich za samodzielne języki regionalne, celem w dalszych działaniach RPO będzie analiza możliwości poszerzenia kręgu beneficjentów

---

<sup>632</sup> Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209).

<sup>633</sup> XI.816.20.2020 z 29 stycznia 2021 r.

praw i wolności gwarantowanych w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym<sup>634</sup>.

Przyczynkiem do przyjrzenia się założeniom ustawy z pewnością będzie publikacja wyników Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań przeprowadzonego w roku 2021. Budząca wątpliwości przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych forma zbierania danych przez Główny Urząd Statystyczny również była przedmiotem interwencji Rzecznika w 2021 roku<sup>635</sup>. Przedstawiciele mniejszości wskazywali m.in., że formularz spisowy uniemożliwia udzielanie dokładnych, wyczerpujących i zgodnych z prawdą odpowiedzi poprzez blokowanie niepolskich znaków diakrytycznych.

Wskazano również na niekompletny katalog materiałów promujących Spis, skierowanych do mniejszości narodowych i etnicznych zamieszczony na stronie internetowej spisu. Materiały były dostępne w wersjach: czeskiej, kaszubskiej, rosyjskiej, słowackiej, ukraińskiej i białoruskiej. Brak było zaś materiałów w języku najliczniejszej mniejszości – niemieckiej. Takie zawężanie katalogu materiałów promocyjnych tylko do kilku mniejszości budziło obawy RPO, mogło bowiem wpłynąć na zaniżenie deklarowanej liczby członków mniejszości.

Rzecznik nieprzerwanie monitoruje **sytuację mniejszości romskiej w Polsce** i dostrzega, że **ulega** ona **stopniowej poprawie**, co jest efektem zaangażowania organizacji romskich, jak i funkcjonowania poprzednich i aktualnego Programu integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021–2030<sup>636</sup>. Rzecznik nieprzerwanie pozytywnie ocenia ideę istnienia Programu romskiego, z którego finansowane są **działania na rzecz rozwoju romskiej kultury, wspierania edukacji dzieci romskich, a także poprawy**

---

<sup>634</sup> Ustawa z 6 stycznia 2005 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 823).

<sup>635</sup> XI.501.4.2021 z 19 kwietnia 2021 r.

<sup>636</sup> Program ustanowiony uchwałą nr 190/2020 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r.

**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. Rzecznik wiąże duże nadzieje z wdrożeniem obecnej edycji Programu, z satysfakcją odnotowując zaistnienie postulowanych przez Rzecznika koniecznych zmian w koncepcji Programu. Szczególną uwagę Rzecznik w dalszym ciągu poświęca przy tym **osiedlu romskiemu w Maszkowicach**, którego mieszkańcy od lat oczekują na pomoc zwłaszcza w zakresie poprawy warunków mieszkaniowych. W 2021 r. władze gminy Łącko przystąpiły do nowych inwestycji mających na celu poprawę bezpieczeństwa i infrastruktury osiedla, co jest m.in. efektem dotychczasowego zaangażowania Rzecznika.

Rzecznik w 2021 roku zajmował się również sytuacją zamieszkujących w Polsce Romów pochodzących z innych krajów UE, głównie Rumunii i Bułgarii. W ocenie RPO, **Romowie należący do takich społeczności, mieszkający w Polsce od wielu lat i mimo to pozostający w głębokiej izolacji od reszty społeczeństwa, wymagają ze strony państwa szczególnej pomocy.** Wielu z nich wciąż doświadcza dyskryminacji w życiu prywatnym i społecznym wyłącznie ze względu na swoją przynależność etniczną lub ubóstwo. W dalszym ciągu w świadomości społecznej funkcjonują też liczne stereotypy, które przyczyniają się do negatywnego postrzegania osób narodowości romskiej. Trudności tej natury wpływają często na powstawanie sytuacji konfliktowych pomiędzy Romami i ich nie-romskimi sąsiadami. Za rozwiązywanie takich spraw, a także za poprawę sytuacji społeczności żyjących w skrajnym ubóstwie, szczególnie odpowiedzialne są władze

samorządowe, zwłaszcza że społeczności rumuńskich i bułgarskich Romów od lat żyją głównie w większych polskich miastach: Poznaniu, Wrocławiu i Gdańsku.

### Przeciwdziałanie przestępstwom motywowanym uprzedzeniami

**Postulat stworzenia kompleksowej polityki zwalczania przestępstw motywowanych nienawiścią rasową i uprzedzeniami** na tle narodowości, pochodzenia etnicznego, wyznania, a także orientacji i tożsamości seksualnej, wieku czy niepełnosprawności w dalszym ciągu pozostaje aktualny. Już w 2019 r. Rzecznik poprzedniej kadencji skierował wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, w którym przedstawił 20 głównych rekomendacji w zakresie zwalczania przestępstw z nienawiści<sup>637</sup>. Rzecznik liczył na to, że rozpocznie w ten sposób poważną debatę nad kompleksową strategią przeciwdziałania tego rodzaju przestępczości<sup>638</sup>. Niestety, od tamtej pory nie nastąpiły żadne zmiany w prawie, czy w praktyce, które zwiększałyby skuteczność przeciwdziałania tym szczególnym przestępstwom.

W Biurze Rzecznika corocznie podejmowanych było ok. 100 spraw dotyczących przestępstw i innych zachowań motywowanych nienawiścią na tle narodowościowym, etnicznym, rasowym lub wyznaniowym. W 2021 r. nastąpił spadek liczby skarg indywidualnych wpływających do RPO w ramach tej problematyki.

W ocenie Rzecznika utrzymuje się **zjawisko underreportingu** – dane przedstawiane przez organy państwowe nie odzwierciedlają rzeczywistej skali zdarzeń o charakterze ksenofobicznym i antysemickim<sup>639</sup>. W dalszym ciągu

---

<sup>637</sup> Pismo z 19 lutego 2019 r.

<sup>638</sup> RPO swoje postulaty przypominał w wystąpieniach z 30 czerwca 2020 r. oraz 20 marca 2021 r.

<sup>639</sup> Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/jak-sciga-sie-propagowanie-i-pochwalanie-faszysmu-prokuratura-krajowa-w-koncu-ujawnila-rpo>.

**brak jest** też **publicznie dostępnej informacji statystycznej** dotyczącej spraw o przestępstwa popełnione z pobudek rasistowskich, antysemickich lub ksenofobicznych, które do 2018 roku publikowane były na stronie internetowej Prokuratury Krajowej. Rzecznik zauważa, że **brak** informacji i **adekwatnej reakcji właściwych organów na zdarzenia**, w tym wypełniająca znamiona czynu zabronionego, może zniechęcać pokrzywdzonych do kierowania zawiadomień i powodować poczucie bezkarności sprawców. Tym samym nie jest spełniany także cel prewencji ogólnej – kształtowania postaw. Dodać ponadto należy, że **władze publiczne nie prowadzą kampanii edukacyjno-informacyjnych** na rzecz zwalczania nawoływania do nienawiści, podżegania do nienawiści i przestępstw z nienawiści, czy też kampanii na rzecz rozwiązania problemów związanych z uprzedzeniami i negatywnymi nastrojami względem grup i osób należących do różnych mniejszości, szczególnie narażonych na dyskryminację. Tymczasem niezbędne jest budowanie świadomości przez realizację kampanii społecznych mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji i kształtowanie tolerancji, a także zapobieganie postawom nietolerancji i przestępstwom z nienawiści<sup>640</sup>. Z badań przeprowadzonych na zlecenie RPO wynika, że w przekonaniu Polaków to muzułmanie i żydzi są w Polsce grupami wyznaniowymi najbardziej narażonymi na dyskryminację<sup>641</sup>. Rzecznik odnotowuje sprawy o charakterze antysemickim, które wymagają odpowiedniej i niezwłocznej reakcji, jak np. przebieg zgromadzenia publicznego w Kaliszu w dniu 11 listopada 2021 r.<sup>642</sup>, w czasie którego organizatorzy zgromadzenia mieli

---

<sup>640</sup> Por. raport RPO dla CERD XI.516.1.2021 z 29 marca 2021 r.

<sup>641</sup> Grupą najbardziej narażoną na nierówne traktowanie zdaniem respondentów są muzułmanie – tego zdania jest 51% pytanych (o 4 punkty procentowe więcej niż w roku 2020). Nieco mniej wskazań dotyczy żydów (45%). Na dyskryminację w znacząco mniejszym stopniu narażeni są katolicy (7%), protestanci (8%) oraz prawosławni (5%). Zob. *Świadomość prawna...*

<sup>642</sup> XI.518.57.2021.

publicznie spalić tekst „Statutu Kaliskiego”, skandując przy tym hasła „Śmierć Żydom”. Podczas zgromadzenia podnoszone były także hasła: „Nie semicka, nie tęczowa, tylko Polska narodowa”, „Żydzi w Polsce są panami, a my ich niewolnikami”, „Już nigdy Polak Żydowi nie będzie niewolnikiem”. Rzecznik corocznie podejmuje także sprawy dewastacji cmentarzy żydowskich i innych obiektów kultu żydowskiego, a także pomników pamięci. W roku 2021 Rzecznik prowadził m.in. postępowania wyjaśniające w sprawie zdewastowania baraków byłego niemieckiego obozu Auschwitz II-Birkenau poprzez namalowanie antysemitycznych napisów<sup>643</sup>, a także zniszczenia pomnika upamiętniającego ofiary Holocaustu w Częstochowie<sup>644</sup> czy profanacji kirkutu w Bielsku-Białej<sup>645</sup>. Niepokojące są ataki na osoby identyfikowane jako wyznawcy islamu. W 2021 r. Rzecznik odnotował m.in. sprawy agresji wymierzonej wobec obywateli Egiptu<sup>646</sup>, Malezji<sup>647</sup> czy grupy muzułmańskich studentek w Łodzi<sup>648</sup>. Rzecznik prowadził także sprawy dotyczące agresji motywowanej wyznaniowo wobec katolików, w tym m.in. ataków na osoby duchowne w Łęcznej<sup>649</sup>, Dusznikach-Zdroju<sup>650</sup> oraz w Siedlcach<sup>651</sup>. Rzecznik w dalszym ciągu odnotowuje przykłady przestępstw motywowanych nienawiścią wobec członków społeczności romskiej. W 2021 r. RPO m.in. podjął z urzędu postępowanie wyjaśniające w sprawie bójki między mieszkańcami jednego z osiedli a grupą osób pochodzenia romskiego w dniu 27 czerwca 2021 r. w Mielcu. Zdarzenie to, będące konsekwencją sporu

---

<sup>643</sup> XI.518.62.2021.

<sup>644</sup> XI.518.46.2021.

<sup>645</sup> XI.518.48.2021.

<sup>646</sup> XI.518.36.2021.

<sup>647</sup> XI.518.42.2021.

<sup>648</sup> XI.518.44.2021.

<sup>649</sup> XI.518.63.2021.

<sup>650</sup> XI.518.35.2021.

<sup>651</sup> XI.518.58.2021.

pomiędzy małoletnim mieszkańcem osiedla a drugim małoletnim, należącym do mniejszości romskiej, doprowadziło do eskalacji przemocy pomiędzy Romami a ich nieromskimi sąsiadami. W związku z tymi napięciami na murach mieleckich osiedli miały pojawiać się ksenofobiczne w swej treści wpisy skierowane do społeczności romskiej, mogące nawoływać do nienawiści na tle różnic etnicznych<sup>652</sup>.

Rzecznik podkreśla potrzebę podjęcia działań w kierunku stworzenia skutecznych narzędzi służących ograniczeniu zjawiska mowy nienawiści, w tym w Internecie, czyli pojawiających się w przestrzeni publicznej wypowiedzi propagujących ideologie rasistowskie, faszyzm lub inne ideologie totalitarne oraz nawołujących do nienawiści lub znieważających poszczególne osoby lub grupy osób ze względu na narodowość, przynależność etniczną, wyznanie czy bezwyznaniowość. Rozwiązania te powinny stać się elementem wspomnianej wcześniej kompleksowej strategii.

---

<sup>652</sup> XI.518.43.2021.

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

Rzeczpospolita Polska jest jednym z 91 Państw Stron, które ratyfikowały Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (dalej: OPCAT). Jest również jednym z 76 państw, które powołały krajowy mechanizm prewencji dla wizytacji miejsc pozbawienia wolności<sup>653</sup>.

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 Nieludzkiemu 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 skład którego w 2021 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 posiadają wykształcenie prawnicze, socjologiczne, politologiczne, resocjalizacyjne, psychologiczne oraz kryminologiczne. W omawianym roku wsparcie Zespołu stanowili również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych RPO we Wrocławiu, w Gdańsku i

---

<sup>653</sup> <https://www.apr.ch/en/knowledge-hub/opcat>



Katowicach, którzy poza pracą w biurze pełnomocnika, brali 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

### Wizytacje

W 2021 r. przedstawiciele KMPT przeprowadzili łącznie 92 wizytacje prewencyjne, z czego 16 odbyło się w formie online, co spowodowane było sytuacją epidemiczną. W przeważającej części były to wizytacje *ad hoc*, ukierunkowane na sprawdzenie warunków detencji i traktowania osób przebywających w jednostkach podległych Straży Granicznej, w związku z obserwowanym wzrostem liczby cudzoziemców przekraczających granicę pomiędzy Republiką Białorusi i Rzeczpospolitą Polską, w tym w sposób nieuregulowany. Ponadto w związku z zatrzymaniami osób protestujących po publikacji 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. KMPT kontynuował również rozpoczęte w 2020 r. wizytacje tematyczne, sprawdzające realizację zaleceń Podkomitetu ONZ ds. Zapobiegania Torturom (SPT)<sup>654</sup> oraz Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom (CPT)<sup>655</sup> wydanych polskim władzom w następstwie wizyt w miejscach detencji. W 2021 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur objął swoim monitoringiem: 2 zakłady karne, 2 areszty śledcze, 13 pomieszczeń dla osób zatrzymanych

---

<sup>654</sup> Raport SPT z wizyty w Polsce w 2018 r., CAT/OP/POL/ROSP/1.

<sup>655</sup> Raport CPT z wizyty w Polsce w 2017 r., CPT(2017)62.

jednostek organizacyjnych policji, 1 komisariat policji, 1 policyjną izbę dziecka, 6 młodzieżowych ośrodków wychowawczych, 2 zakłady poprawcze ze schroniskami dla nieletnich, 1 zakład poprawczy, 12 domów opieki społecznej, 7 placówek całodobowej opieki, 1 zakład opiekuńczo-leczniczy, 2 izby wytrzeźwień oraz 1 miejsce detencji postpenalnej<sup>656</sup>.

Na oddzielną uwagę zasługują placówki podległe Straży Granicznej. W związku z trwającym od sierpnia kryzysem humanitarnym na granicy polsko-białoruskiej oraz dramatyczną sytuacją, w jakiej znajdują się osoby przekraczające granicę w sposób nieuregulowany, przedstawiciele Mechanizmu wizytowali kilkakrotnie te same miejsca. Były to: ośrodki strzeżone dla cudzoziemców (11 wizytacji, 7 placówek), pomieszczenia dla osób zatrzymanych Straży Granicznej (8 wizytacji, 5 placówek), placówki Straży Granicznej (22 wizytacje, 9 placówek). Łącznie odbyło się 41 wizytacji do tego typu miejsc detencji.

### *Wystąpienia generalne*

W 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, skierował 12 wystąpień generalnych dotyczących:

- 1) sytuacji nieletnich matek w placówkach resocjalizacyjnych<sup>657</sup>;
- 2) wynagrodzenia pielęgniarek zatrudnionych w domach pomocy społecznej oraz możliwości zatrudniania ratowników medycznych w tych podmiotach<sup>658</sup>;
- 3) potrzeby upowszechnienia wiedzy na temat tzw. Reguł Mendeza, dotyczących prowadzenia przesłuchań osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy państwowych<sup>659</sup>;

---

<sup>656</sup> Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie.

<sup>657</sup> KMP.573.52.2014 z 30 maja 2021 r.

<sup>658</sup> KMP.575.9.2021z 21 czerwca 2021 r.

<sup>659</sup> KMP.570.8.2021 z 21 czerwca 2021 r.

- 4) przestrzegania praw człowieka przez Policję<sup>660</sup>;
- 5) potrzeby opracowania wytycznych dotyczących przesłuchań i rozpytań, w oparciu o Reguły Mendeza i standardy CPT<sup>661</sup>;
- 6) problemów systemowych dotyczących zasad kierowania nieletnich do młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz funkcjonowania tych ośrodków<sup>662</sup>;
- 7) opinii do projektu ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich z dnia 20 lipca 2021 r.<sup>663</sup>;
- 8) dramatycznej sytuacji osób przebywających na granicy w okolicach Usnarza Górnego<sup>664</sup>;
- 9) zapewnienia osobie zatrzymanej kontaktu z obrońcą od samego początku zatrzymania<sup>665</sup>;
- 10) podjęcia działań informacyjnych przez polskie placówki dyplomatyczne na temat zagrożeń związanych z podejmowaniem decyzji migracyjnych przez obywateli państw trzecich<sup>666</sup>;
- 11) dramatycznej sytuacji w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców<sup>667</sup>;
- 12) stosowania zasady non-refoulement wobec kobiet będących ofiarami przemocy<sup>668</sup>.

Wszystkie wystąpienia generalne zostały opisane we wcześniejszych rozdziałach niniejszej Informacji.

---

<sup>660</sup> KMP.071.4.2021 z 29 czerwca 2021 r.

<sup>661</sup> KMP.570.9.2021 z 30 czerwca 2021 r.

<sup>662</sup> KMP.573.4.2021 z 19 lipca 2021 r.

<sup>663</sup> KMP.022.1.2021 z 25 sierpnia 2021 r.

<sup>664</sup> KMP.572.1.2021 z 25 sierpnia 2021 r.

<sup>665</sup> KMP.570.3.2017 z 3 września 2021 r.

<sup>666</sup> KMP.071.6.2021 z 20 października 2021 r.

<sup>667</sup> KMP.572.1.2021 z 19 listopada 2021 r.

<sup>668</sup> KMP.071.7.2021 z 22 listopada 2021 r.

### *Raporty tematyczne*

KMPT opublikował dwa raporty tematyczne.

W opracowaniu *Obcokrajowcy w detencji administracyjnej. Wyniki monitoringu KMPT w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce* przedstawione zostały wnioski płynące z wizytacji tych placówek, zdiagnozowane zostały kluczowe problemy systemowe oraz wskazane nieprawidłowości, które w wielu przypadkach przyczyniają się bezpośrednio do retraumatyzacji ofiar tortur.

W raporcie *Przestępstwo tortur w Polsce* KMPT poddał analizie prawomocne wyroki z lat 2018–2019, wydane w związku z czynami wyczerpującymi znamiona tortur określonymi w art. 1 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur. Raport zawiera m.in. przykładowe tortury funkcjonariuszy wobec obywateli, rekomendacje i zalecenia oraz skrócony informator dla obywateli.

### *Szkolenia*

Pomimo trwającej w 2021 r. pandemii COVID-19, przedstawiciele KMPT kontynuowali działalność szkoleniową w ramach kampanii „Państwo bez tortur”. Celem akcji jest podnoszenie świadomości na temat przeciwdziałania torturom oraz innym formom złego traktowania wśród funkcjonariuszy oraz pracowników instytucji, w których przebywają osoby pozbawione wolności. W 2021 r. w Rzeszowie przedstawicielki KMPT przeprowadziły szkolenie dla funkcjonariuszy podkarpackiego garnizonu Policji. Omówiły nie tylko problemy systemowe zdiagnozowane podczas wizytacji policyjnych miejsc zatrzymań, ale dyskutowały też z funkcjonariuszami na temat trudności związanych z pełnieniem przez nich służby.

W ramach współpracy z Fundacją TZMO Razem Zmieniamy Świat, przedstawiciele KMPT przeprowadzili w 2021 r. cztery szkolenia na temat

praw mieszkańców domów pomocy społecznej dla pracowników instytucji opieki długoterminowej. Przybliżyli zarówno metodologię pracy KMPT, jak i najważniejsze problemy dostrzegane podczas wizytacji tego typu placówek. Spotkania te cieszyły się zawsze dużym zainteresowaniem.

Ponadto przedstawicielki KMPT prowadziły szkolenia dla studentów uczelni wyższych, którzy w przyszłości mogą w swej pracy zawodowej zetknąć się z osobami pozbawionymi wolności. W sumie odbyło się pięć spotkań ze studentami Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego, a także członkami studenckiego koła naukowego Gdańskiej Szkoły Wyższej.

### *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 związanych np. z wydaniem wyroku przez sąd krajowy czy ETPC, doniesieniem medialnym czy zmianą przepisów prawa.

Wydane w 2021 r. przez KMPT oświadczenia dotyczyły<sup>669</sup>:

- 1) standardów międzynarodowych dotyczących praw kobiet w detencji;
- 2) interwencji Policji wobec uczestniczki protestu w Głogowie w dniu 11 kwietnia 2021 r.;
- 3) wyroku sądu rejonowego w sprawie aktywistki społecznej, która została oskarżona o naruszenie nietykalności osobistej i znieważanie policjantów podczas protestu pod Sądu Najwyższym. Przyczyną oświadczenia była również wypowiedź rzecznika prasowego

---

<sup>669</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/tagi/o%C5%9Bwiadczenia-krajowego-mechanizmu-prewencji-tortur>

Komendanta Głównego Policji, w którym zanegował on rozstrzygnięcie sądu;

- 4) postrzelenia mężczyzny w Poznaniu przez funkcjonariuszy Policji w dniu 3 czerwca 2021 r.;
- 5) Międzynarodowego Dnia Pomocy Ofiarom Tortur;
- 6) Międzynarodowego Dnia Praw Więźniów;
- 7) wyroku ETPC z dnia 2 września 2021 r. w sprawie Kuchta i Mętel przeciwko Polsce, w którym Trybunał stwierdził naruszenie przez Polskę art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- 8) śmierci obywatela Ukrainy we Wrocławskim Ośrodku Pomocy Osobom Nietrzeźwym w dniu 30 lipca 2021 r.;
- 9) interwencji funkcjonariuszy Policji wobec mieszkańca Lubina w dniu 6 sierpnia 2021 r., w wyniku której zatrzymany zmarł;
- 10) publicznego oświadczenia Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w sprawie sytuacji w Bułgarii.

### *Współpraca międzynarodowa*

W związku ze stanem epidemii spotkania międzynarodowe w znacznej mierze odbywały się w formie online. Przedstawiciele KMPT uczestniczyli m.in. w webinarium „First hours of detention: Lessons from a 3-year prevention journey – Insights from Brazil, Madagascar and Thailand”; regionalnym spotkaniu przedstawicieli mechanizmów prewencji tortur oraz organizacji społecznych, dotyczącym zapobiegania torturom w krajach OBWE; w omówieniu raportu *Gaps and Needs Analysis of the National Monitoring Systems in Twenty-Two European Union Member States and Schengen Associated Countries* przygotowanego przez Międzynarodowe Centrum Rozwoju Polityki Migracyjnej (ICMPD) oraz w nieformalnej dyskusji poświęconej

monitorowaniu sposobu traktowania osób z doświadczeniem migracji, zorganizowanej przez greckiego Ombudsmana w Nafplio.

Oprócz uczestnictwa w spotkaniach, KMPT wraz z 41 organami monitorującymi miejsca pozbawienia wolności wydał wspólne oświadczenie wzywające władze państw do podejmowania nieustannych działań na rzecz ochrony kobiet w więzieniach. Inicjatorem akcji i głównym sygnatariuszem oświadczenia było szwajcarskie Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (APT). Ponadto Mechanizm przyłączył się do apelu ponad 30 Krajowych Mechanizmów Prewencji z całego świata wyrażającego solidarność z afgańskim Mechanizmem Prewencji Tortur oraz wzywającego władze Afganistanu do wypełnienia swoich zobowiązań międzynarodowych oraz zagwarantowania bezpieczeństwa członkom i pracownikom afgańskiego Mechanizmu Prewencji Tortur.

#### Utrudnienia w realizacji mandatu KMPT

W dniu 11 kwietnia 2021 r. funkcjonariusze Policji Komendy Rejonowej Policji Warszawa I uniemożliwili Zastępczyni RPO – dr Hannie Machińskiej przeprowadzenie czynności zgodnie z mandatem i metodyką Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Tego dnia Zastępczyni Rzecznika, realizując zadania Krajowego Mechanizmu, monitorowała czynności podjęte wobec osoby zatrzymanej w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I przy ul. Wilczej. Po przeprowadzeniu indywidualnego wywiadu z zatrzymaną w wydzielonym pomieszczeniu do przeprowadzania kontroli osobistej, kolejne rozmowy mające miejsce na terenie pomieszczeń dla osób zatrzymanych były filmowane przez funkcjonariusza Policji, który rejestrował również dźwięk. Postawa nagrywającego rozmowę Policjanta spotkała się z aprobatą jego przełożonych, którzy mimo interwencji Zastępczyni RPO, nie odstąpili od wydanego polecenia.

W związku z tym, iż praktyka utrwalania rozmowy przedstawiciela KMPT z osobą zatrzymaną jest rażącym naruszeniem Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT), Rzecznik zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z prośbą o podjęcie skutecznych działań informacyjnych w zakresie tegoż Protokołu oraz uprawnień i metodologii pracy Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur<sup>670</sup>.

Przedstawiciele KMPT wraz z przedstawicielami RPO napotykali również utrudnienia realizacji swojego mandatu w strefie nadgranicznej z Białorusią. 18 listopada 2021 r. wieczorem podróżujące dwoma autami delegacje: RPO z jego Zastępczynią Hanną Machińską oraz Komisarz ds. Ochrony Praw Człowieka Rady Europy z komisarz Dunją Mijatović zostały zatrzymane przez patrol Policji i Straży Granicznej na drodze krajowej przed miejscowością Czeremcha-Wieś. Członkowie obu delegacji zostali wylegitymowani.

Poinformowano ich, że nie mogą kontynuować podróży, gdyż znajdują się tuż przed strefą objętą stanem wyjątkowym. Dopiero po około 30 minutach delegacjom umożliwiono dalszą podróż.

Podobna sytuacja miała miejsce w dniu 3 grudnia 2021 r., gdy pojazd służbowy Biura RPO, w którym poruszała się zastępczyni RPO dr Hanna Machińska oraz czworo pracowników Biura, zatrzymany został do kontroli drogowej, przy wjeździe do Białowieży. Kontrolę prowadził funkcjonariusz oddelegowany z Komendy Stołecznej Policji. Pracownicy BRPO podróżowali do Placówki Straży Granicznej w celach służbowych. Po zatrzymaniu wszystkie przebywające w pojeździe osoby okazały legitymacje służbowe. Pomimo wskazania służbowego charakteru podróży, funkcjonariusz prowadzący kontrolę zadał serię pytań dotyczących m.in.: miejsca zameldowania

---

<sup>670</sup> KMP.071.1.2021 z 30 kwietnia 2021 r.



przedstawiciele Biura oraz dokładnego celu ich podróży i zgody na wjazd wydanej przez odpowiedni organ Straży Granicznej. Zażądał także okazania dowodów osobistych w celu weryfikacji tożsamości podróżujących, po czym udał się do policyjnego radiowozu. Wobec przedłużającego się czasu oczekiwania na zwrot dokumentów i możliwość kontynuowania podróży, Zastępczyni RPO udała się do funkcjonariusza, aby wyjaśnić sytuację. Okazało się, iż dane każdego z obecnych na miejscu przedstawiciele Biura sprawdzane były w policyjnym systemie informacji. Funkcjonariusze Policji ignorowali także próby wskazania podstawy prawnej umożliwiającej pracownikom Biura RPO wykonywanie zadań służbowych w terenie.

Obie sytuacje Rzecznik przedstawił Komendantowi Głównemu Policji z prośbą o podjęcie skutecznych działań, mających na celu zapobieganie tego typu sytuacjom w przyszłości<sup>671</sup>.

Więcej o działalności KMPT zob.: Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2021 r.

### **3. Ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy publicznych**

#### 1. Ochrona praw żołnierzy

##### *a) Pismo Dyrektora Departamentu Kadr MON, skierowanego do żołnierzy zawodowych w sprawie szczepień przeciwko COVID-19*

Do Rzecznika wpływały skargi żołnierzy zawodowych, którzy wyrażali swoje wątpliwości w zakresie pisma Dyrektora Departamentu Kadr MON, skierowanego w końcu grudnia 2020 r. do żołnierzy zawodowych w sprawie szczepień przeciwko COVID-19.

Z Narodowego Programu Szczepień przeciwko COVID-19 wynika, że szczepienie jest dobrowolne. Skoro słowo „dobrowolny” oznacza „wynikający z własnej woli”, „działający bez przymusu”, to informacje zawarte w piśmie

---

<sup>671</sup> KMP.071.8.2021 z 6 listopada 2021 r. oraz 22 listopada 2021 r.

Dyrektora Biura Kadr MON wskazują jednoznacznie, że niezaszczepienie się pociągać będzie za sobą negatywne konsekwencje dla indywidualnego przebiegu służby żołnierzy zawodowych. W sytuacji pandemii, logiczna jest zapowiedź kierowania na kursy i szkolenia tych żołnierzy, którzy szczepionkę przyjęli. Szkolenia i kursy, w których udział bierze wiele osób, mogą stać się ogniskiem masowych zakażeń i zrozumiałe jest dążenie do eliminacji takich zagrożeń. Nie dziwi również warunek przyjęcia szczepionki jako kryterium wyznaczania na stanowiska służbowe poza granicami państwa czy udziału w misjach międzynarodowych. Wątpliwości budzi jednak opiniowanie służbowe i uzależnienie oceny żołnierza od faktu, czy poddał się on szczepieniu. Takie działanie wydaje się sprzeczne z celem opiniowania służbowego żołnierzy zawodowych, szczególnie że niedostateczna względnie dostateczna ogólna ocena w opinii służbowej stanowi podstawę do rozwiązania stosunku służbowego. W takich okolicznościach rozkaz personalny zwalniający żołnierza ze służby może zostać wydany z naruszeniem art. 60 w zw. z art. 47 Konstytucji. Biorąc powyższe wątpliwości pod uwagę, Rzecznik zwrócił się<sup>672</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o skorygowanie opisanej praktyki w kierunku promocji szczepień przeciwko COVID-19 wśród żołnierzy, co zapobiegnie wyrażanemu w skargach kierowanym do RPO poczuciu przymusu i niesprawiedliwości.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>673</sup>, że Wojsko Polskie zostało uznane za newralgiczną instytucję, od której w dużej mierze zależy skuteczne przeciwdziałanie skutkom epidemii. Dlatego obok kampanii informacyjnej skierowanej do żołnierzy, MON stworzyło system zachęt, którego celem jest przekonanie jak największej grupy wojskowych do szczepienia. Te informacje

---

<sup>672</sup> WZF.7043.4.2021 z 21 stycznia 2020 r.

<sup>673</sup> Pismo z 12 lutego 2021 r.

znalazły się w piśmie skierowanym do żołnierzy. Mając na uwadze konieczność ograniczenia powstawania tzw. „ognisk zakażeń”, podjęto decyzję o kwalifikacji na kursy specjalistyczne oraz oficerskie i podoficerskie jedynie zaszczeplonych żołnierzy. Szczepienie przed wyjazdem na misje jest od wielu lat standardowym działaniem w Siłach Zbrojnych RP i wymóg ten będzie dotyczył także szczepienia przeciw COVID-19.

*b) Brak uprawnień Żandarmerii Wojskowej do wszczęcia procedury Niebieskiej Karty wobec sprawców przemocy w rodzinie wojskowej*

Rzecznik powziął informację, że pomimo otrzymania przez Żandarmerię Wojskową nowych uprawnień w zakresie natychmiastowej izolacji sprawców przemocy domowej, formacja ta nie posiada uprawnienia do wdrażania procedury „Niebieskiej Karty”.

Wyeliminowanie tej luki przyczyniłoby się do podniesienia skuteczności działań w obszarze przeciwdziałania i zwalczania przemocy domowej. Dlatego Rzecznik zwrócił się<sup>674</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu dodania Żandarmerii Wojskowej do podmiotów uprawnionych do podejmowania procedury „Niebieskiej Karty”.

*c) Brak możliwości weryfikacji stopni oficerskich byłych funkcjonariuszy służb mundurowych, pełniących terytorialną służbę wojskową*

Do Rzecznika wpływały wnioski dotyczące braku możliwości weryfikacji stopni oficerskich byłych funkcjonariuszy służb mundurowych, pełniących aktualnie terytorialną służbę wojskową. Z wyjaśnień otrzymanych z Zarządu Organizacji i Uzuppełnień - P1 (Zarząd P1), Sztabu Generalnego WP wynika, że nie ma w takim przypadku prawnej możliwości zachowania tożsamości stopnia z innej służby ze stopniem wojskowym.

---

<sup>674</sup> WZF.7044.24.2020 z 23 stycznia 2021 r.

Zgodnie z art. 76a ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, osoby posiadające stopień policyjny, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Więziennej lub Straży Granicznej, powołane na jej wniosek lub za jej zgodą do odbycia ćwiczeń wojskowych lub pełnienia służby przygotowawczej, okresowej służby wojskowej lub służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, można mianować na stopień wojskowy określony dla stanowiska służbowego, na które została wyznaczona, równorzędny z posiadanym stopniem w odpowiedniej służbie, jeżeli przemawiają za tym potrzeby Sił Zbrojnych. Jak trafnie wskazał Szef Zarządu P1, przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2010 r. w praktycznie niezmienionej formie i zawiera zamknięty katalog rodzajów czynnej służby wojskowej, w ramach których można mianować funkcjonariusza na tożsamy stopień wojskowy, tj.: ćwiczenia wojskowe, służba przygotowawcza, okresowa służba wojskowa oraz służba wojskowa w razie ogłoszenia mobilizacji lub w czasie wojny. Terytorialna służba wojskowa pełniona w jednostkach organizacyjnych i związkach organizacyjnych Wojsk Obrony Terytorialnej została wprowadzona do ustawy z dniem 1 stycznia 2017 r. na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. W ramach przedmiotowej nowelizacji ustawodawca nie zdecydował o rozszerzeniu uprawnień – o których mowa w art. 76a ustawy – na byłych funkcjonariuszy, którzy pełnią terytorialną służbę wojskową. W związku z tym Rzecznik zwrócił się<sup>675</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o rozważenie możliwości dodania terytorialnej służby

---

<sup>675</sup> WZF.7043.40.2021 z 17 maja 2021 r.

wojskowej do katalogu, o którym mowa w art. 76a ust. 2 ustawy. Pozwoliłoby to wyrównać dostępność do procedury weryfikacji stopnia oficerskiego byłym funkcjonariuszom służb mundurowych – pełniących terytorialną służbę wojskową.

#### *d) Przerwanie postępowań kwalifikacyjnych do służby w Żandarmerii Wojskowej*

Zasady naboru do Żandarmerii Wojskowej częściowo zostały uregulowane w ustawie o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (dalej: ustawa o Żandarmerii Wojskowej), częściowo zaś w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do Żandarmerii Wojskowej. Niezależnie od oceny, czy niniejsze szczegółowe regulacje rozporządzenia są trafne z punktu widzenia interesu służby, wątpliwości budzi określenie aktem wykonawczym zasad przeprowadzania naboru do służby publicznej, w tym w szczególności przypadków przerywania/zakończenia postępowania kwalifikacyjnego, a w konsekwencji odmowy nawiązania stosunku służbowego. Ustawa o Żandarmerii Wojskowej w ogóle nie określa zasad przerywania/zakończenia postępowania kwalifikacyjnego. Materia ta nie została także zawarta w treści upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. W związku z tym określone w rozporządzeniu zasady przerywania/zakończenia postępowania zostały wydane poza granicami upoważnienia ustawowego i mają charakter samoistny. Z punktu widzenia gwarancji ochrony przed arbitralnością rozstrzygnięć należy zwrócić uwagę na przepis rozporządzenia, który umożliwia przerywanie/zakończenie postępowania kwalifikacyjnych bez podania przyczyny, jedynie przykładowo wymieniając te przyczyny. Stąd też kandydat w ogóle nie otrzymuje informacji o powodach przerywania/zakończenia postępowania kwalifikacyjnego. Rodzi to wątpliwości z punktu widzenia standardu dostępu do służby publicznej na jednakowych

zasadach, kandydat, któremu nie przedstawiono przyczyny przerwania postępowania kwalifikacyjnego, nie jest bowiem w stanie ocenić, czy w stosunku do jego osoby zachowano owe jednakowe zasady. Dyskrecjonalność stanowi zaś zaprzeczenie jednakowych zasad, które wymagają transparentności. W świetle powyższego Rzecznik przedstawił<sup>676</sup> Ministrowi Obrony Narodowej uwagi z prośbą o rozważenie inicjatywy prawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

W odpowiedzi poinformowano<sup>677</sup> Rzecznika, że Minister Obrony Narodowej wydał rozporządzenie w sprawie prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do Żandarmerii Wojskowej<sup>678</sup>, uwzględniając wytyczne do wydania aktu wykonawczego, zawarte we wskazanej delegacji *in fine*, tj. konieczność zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania kwalifikacyjnego oraz wyłonienia osób posiadających predyspozycje i warunki do pełnienia służby albo pracy w ŻW. Kwestionowany przepis rozporządzenia wskazuje etapy postępowania kwalifikacyjnego, co mieści się w zakresie określenia trybu prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego. W tym obszarze mieści się też przewidziana w rozporządzeniu możliwość przerwania postępowania kwalifikacyjnego. Następuje ona wyłącznie w przypadku, gdy dalsze prowadzenie postępowania kwalifikacyjnego nie rokuje możliwości jego zakończenia stwierdzeniem, że kandydat posiada predyspozycje i spełnia warunki do służby albo pracy w ŻW. Wyjaśnienia te nie są przekonujące, stąd sprawa pozostaje wciąż przedmiotem zainteresowania Rzecznika.

#### *e) Obowiązek szczepień przeciwko COVID-19 kandydatów do służby wojskowej*

Do Biura RPO wpływała korespondencja od kandydatów do służby wojskowej, dotycząca uzależnienia ich powołania od zaszczepienia przeciwko COVID-19.

---

<sup>676</sup> WZF.7043.50.2021 z 18 maja 2021 r.

<sup>677</sup> Pismo z 8 października 2021 r.

<sup>678</sup> Rozporządzenie z 31 sierpnia 2020 r.

Problem dotyczył głównie terytorialnej służby wojskowej oraz okresowej służby wojskowej żołnierzy rezerwy.

Z wyjaśnień udzielonych przez Sztab Generalny wynika m.in., że w aktualnych warunkach stanu epidemii COVID-19 w Polsce, w celu ochrony zdrowia i życia stanu osobowego pododdziałów oraz aby nie narażać na obniżenie zdolności i gotowości bojowej jednostek wojskowych, w stosownych wytycznych Szefa Sztabu Generalnego WP zostały określone warunki dotyczące zaszczepienia na COVID-19, jakie powinni spełniać kandydaci powoływani do służby wojskowej, wynikającej z potrzeb Sił Zbrojnych.

Rzecznik nie oceniał merytorycznej zasadności przyjętych przez Szefa Sztabu Generalnego rozwiązań, a jedynie ich umocowanie w obowiązujących przepisach, które są w tym zakresie jednoznaczne. Obowiązek obrony Ojczyzny wynika z art. 85 ust. 1 Konstytucji. Podstawowym sposobem realizacji obowiązku obrony Ojczyzny jest obowiązek służby wojskowej. Z kolei na gruncie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej określone zostały zasady poddawania badaniom lekarskim i psychologicznym oraz szczepieniom ochronnym żołnierzy skierowanych do okresowej służby wojskowej poza granicami państwa. Z ustawy nie wynika jednak, w żadnym zakresie, obowiązek szczepień ochronnych dla żołnierzy. Jeżeli zatem inne wartości konstytucyjne, takie jak bezpieczeństwo państwa czy z drugiej strony – bezpieczne warunki służby żołnierzy (art. 66 ust. 1 w zw. z art. 68 ust. 4 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji) przemawiają za wprowadzeniem obowiązku szczepień ochronnych przeciwko COVID-19, to należy je wprowadzić we właściwej formie, którą na gruncie art. 85 ust. 2 Konstytucji pozostaje ustawa. Dopóki przepis art. 85 ust. 2 Konstytucji nie zostanie wykonany, wszelkie akty normatywne (w tym w szczególności decyzje, wytyczne, zalecenia, komunikaty czy rekomendacje Ministra Zdrowia)

pozostają w kolizji z konstytucyjną zasadą praworządności. Rzecznik zwrócił się<sup>679</sup> do Ministra Obrony Narodowej z prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu i rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jego rozwiązania.

W odpowiedzi Minister wskazał<sup>680</sup>, że dokonana przez RPO analiza przepisów Konstytucji w aspekcie obowiązku obrony Ojczyzny, realizowanego między innymi poprzez obowiązek odbywania służby wojskowej, przy zapewnieniu bezpiecznych warunków służby, niewątpliwie uzasadnia konieczność uregulowania tej kwestii w określonych aktach prawnych (ustawach). Jednak w aktualnych warunkach stanu epidemii COVID-19, z uwzględnieniem sytuacji geopolitycznej Polski, w pierwszej kolejności podejmowane są wszelkie działania mające na celu ochronę zdrowia i życia stanu osobowego pododdziałów, co wpływa bezpośrednio na utrzymanie zdolności i gotowości bojowej jednostek wojskowych.

#### *f) Brak obowiązkowego udziału przedstawiciela okręgowej izby radców prawnych w opiniowaniu służbowych żołnierzy zawodowych*

W trakcie analizy spraw kierowanych do Biura RPO ujawnił się problem braku obowiązkowego udziału przedstawiciela okręgowej izby radców prawnych (OIRP) w opiniowaniu służbowym wojskowych radców prawnych. Rzecznik zwrócił się<sup>681</sup> w tej sprawie do Ministra Obrony Narodowej oraz Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych z prośbą o informacje.

W związku z cechami charakterystycznymi zawodu radcy prawnego, będącego zawodem zaufania publicznego, ustawodawca przewidział szczególne uprawnienia samorządu radcowskiego polegające na sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego

---

<sup>679</sup> WZF.519.11.2021 z 28 listopada 2021 r.

<sup>680</sup> Pismo z 20 stycznia 2022 r.

<sup>681</sup> WZF.7043.34.2021 z 30 marca 2021 r.



ochrony. Wyrazem tego jest art. 16 ust. 1 ustawy o radcach prawnych<sup>682</sup>, zgodnie z którym, oceny pracy zawodowej radcy prawnego dokonuje kierownik jednostki organizacyjnej, po zasięgnięciu opinii radcy prawnego wskazanego przez radę okręgowej izby radców prawnych.

Adresatami obowiązku zasięgnięcia opinii radcy prawnego wyznaczonego przez radę OIRP w Siłach Zbrojnych są dowódcy jednostek wojskowych, w których zatrudnieni są radcowie prawni. Opinia taka może zostać pominięta w procesie opiniowania służbowego, niemniej jednak jej brak narusza obowiązujące przepisy<sup>683</sup>.

Ta swoista „kontrola jakości” pracy wojskowego radcy prawnego pozostaje także w interesie Sił Zbrojnych. Z jednej strony, mogą bowiem zdarzyć się sytuacje, w których przełożeni, często niebędący prawnikami, próbują wymuszać na wojskowych radcach prawnych korzystne działanie/względnie zaniechanie, które pozostaje zgodne z interesem dowódcy. Z drugiej strony, niektórzy wojskowi radcowie prawni, niemający odpowiedniego doświadczenia, mogą w niedostateczny sposób chronić interes Sił Zbrojnych. Wówczas OIRP w sporządzonej opinii może np. wskazać kierunek rozwoju zawodowego, a w skrajnym przypadku wyciągnąć konsekwencje zawodowe wobec nierzetelnego wojskowego radcy prawnego. Natomiast w postępowaniu odwoławczym, w procesie opiniowania żołnierzy zawodowych, wyższy przełożony, może skonfrontować opinię sporządzoną przez radcę prawnego OIRP z opinią wystawioną przez bezpośredniego przełożonego. Wspólnym mianownikiem w przedstawionych sytuacjach jest interes publiczny, który powinien przesądzać o ostatecznym brzmieniu opinii służbowej.

---

<sup>682</sup> Ustawa z 6 lipca 1982 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 75 ze zm.).

<sup>683</sup> Szerzej: postanowienia SN z dnia 19 grudnia 2013 r., sygn. akt II PK 213/13.

Minister Obrony Narodowej wskazał<sup>684</sup>, że ze względu na opisane kryteria prowadzenia corocznego opiniowania służbowego żołnierzy zawodowych, nie zasięga się opinii radcy prawnego wskazanego przez radę okręgowej izby radców prawnych. Jednocześnie tryb, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, jest właściwy, jeżeli opinia służbowa dotyczy merytorycznej oceny jakości i poziomu świadczenia pomocy prawnej lub skuteczności ochrony interesów Skarbu Państwa przez żołnierza zawodowego pełniącego służbę jako radca prawny.

W ocenie<sup>685</sup> Wiceprezesa Krajowej Rady Radców Prawnych nie można zaaprobować sytuacji, w której radcowie prawni pozostający w służbie wojskowej podlegaliby opiniowaniu z pominięciem regulacji art. 16 u.r.p. Uzasadnienie takiego postępowania nie wynika z żadnych przepisów ustawowych, a argumentacja przedstawiana w tym zakresie przez Ministerstwo Obrony Narodowej jest nietrafiona.

Minister Obrony Narodowej, replikując<sup>686</sup> na wystąpienie Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych, wskazał, że resort obrony narodowej podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym ze względu na charakter i zasady corocznego opiniowania służbowego żołnierzy zawodowych, co do zasady przy jego przeprowadzaniu nie jest wymagane zasięgnięcie opinii radcy prawnego wskazanego przez radę OIRP. Zasięgnięcie opinii wspomnianego radcy prawnego wymagane jest natomiast w przypadku, gdy opinia służbowa żołnierza zawodowego pełniącego służbę na stanowisku radcy prawnego dotyczyć będzie merytorycznej oceny jakości i poziomu świadczonej przez tego żołnierza pomocy prawnej.

---

<sup>684</sup> Pismo z 26 kwietnia 2021 r.

<sup>685</sup> Pismo z 22 listopada 2021 r.

<sup>686</sup> Pismo z 22 grudnia 2021 r.

Problem opiniowania służbowego radców prawnych pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika.

## 2. Ochrona praw funkcjonariuszy

### *a) Mobbing w służbach mundurowych*

Od lat do Biura RPO wpływają wnioski funkcjonariuszy służb mundurowych dotyczące występującego tam zjawiska mobbingu.

Z doświadczenia Rzecznika wynika, że wiele spraw dotyczących mobbingu w służbie kończy się dla mobbingowanego funkcjonariusza zwolnieniem ze służby ze względu na stan zdrowia (orzeczenie trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską), upływu 12 miesięcy od zaprzestania służby z powodu choroby, albo z uwagi na ważny interes służby (ze względu na długotrwałą nieobecność funkcjonariusza w służbie z powodów zdrowotnych). W takich przypadkach rozstrój zdrowia może wynikać ze stosowania wobec funkcjonariusza mobbingu. W innych sprawach mobbingowani funkcjonariusze, znajdujący się w złej kondycji psychicznej, sami występują do przełożonych z raportami o zwolnienie ze służby. W sprawach dotyczących mobbingu w służbach mundurowych podległych MSWiA droga sądowa jest możliwa, jednak na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o ochronie dóbr osobistych. Tymczasem odpowiedzialność powinna być oparta na zasadzie tzw. ryzyka osobowego. Polega ona na niewłaściwym doborze funkcjonariuszy, którzy dopuszczają się mobbingu w stosunku do współpracowników. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>687</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia do poszczególnych ustaw pragmatycznych obowiązku przeciwdziałania mobbingowi.

---

<sup>687</sup> WZF.7043.113.2020 z 26 stycznia 2021 r.

W odpowiedzi Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów podkreślił<sup>688</sup>, że podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie mobbingowi oraz innym zachowaniom godzącym w prawa i godność funkcjonariuszy służb specjalnych powinno być traktowane jako jeden z priorytetów działalności szefów służb. Obowiązujący w tym zakresie stan prawny był przedmiotem analizy, w wyniku której należy stwierdzić, że obecne przepisy regulujące funkcjonowanie poszczególnych służb specjalnych, jak również wewnętrzne regulacje prawne ustanawiane przez szefów tych służb, w wystarczającym stopniu zabezpieczają prawa funkcjonariuszy służb specjalnych i pozwalają na efektywne wyjaśnianie przypadków zachowań stanowiących naruszenie prawa lub zasad obowiązujących w danej służbie, w tym wyczerpujących znamiona mobbingu. Nie ma więc przesłanek przemawiających za pilną koniecznością podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie przedstawionym przez Rzecznika.

Z odpowiedzi Ministra Finansów wynika<sup>689</sup>, że postulowana przez Rzecznika zmiana mająca na celu wzmocnienie ochrony prawnej funkcjonariuszy zyskała przychylność resortu finansów. W ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej wprowadzony zostanie przepis wzmacniający obowiązek przeciwdziałania mobbingowi. Stosowne regulacje prawne będą obowiązywały funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, do których z uwagi na administracyjnoprawny charakter stosunku służbowego nie mają w tym zakresie zastosowania przepisy Kodeksu pracy.

W ocenie<sup>690</sup> Ministra Obrony Narodowej zagadnienie przeciwdziałania zjawiskom noszącym znamiona mobbingu można odnaleźć w wielu regulacjach, które obowiązują w resorcie obrony narodowej. Kwestie

---

<sup>688</sup> Pismo z 17 listopada 2021 r.

<sup>689</sup> Pismo z 8 grudnia 2021 r.

<sup>690</sup> Pismo z 22 grudnia 2021 r.

związane z przeciwdziałaniem i reagowaniem na występowanie przejawów mobbingu w odniesieniu do żołnierzy, obejmują akty o charakterze normatywnym, takie jak Regulamin Ogólny Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>691</sup>. Podobnie, charakter pomocniczy w aspekcie przeciwdziałania mobbingowi, należy przypisać wytycznym w sprawie kształtowania dyscypliny wojskowej w resorcie obrony narodowej wprowadzonych decyzją<sup>692</sup> Ministra Obrony Narodowej, a także wewnętrznym rozkazom, decyzjom czy regulaminom poszczególnych jednostek organizacyjnych resortu. Niemniej Minister zauważył, że trwające prace nad projektem ustawy o obronie Ojczyzny stanowią płaszczyznę do rozważenia potrzeby ustawowego uregulowania przedmiotowej materii w pragmatyce służbowej dotyczącej żołnierzy.

*b) Brak możliwości wliczania okresów służby do okresu zatrudnienia nawiązywanego po zwolnieniu ze służby przez funkcjonariuszy różnych służb mundurowych*

Do Rzecznika zgłaszali się funkcjonariusze różnych służb mundurowych w zakresie braku możliwości wliczania okresów służby do okresu zatrudnienia nawiązywanego po zwolnieniu ze służby.

Zgodnie z art. 302 Kodeksu pracy do okresu zatrudnienia wlicza się okres służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Służbie Więziennej, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej w zakresie i na zasadach przewidzianych odrębnymi przepisami. Jednak ustawy pragmatyczne poszczególnych służb

---

<sup>691</sup> Regulamin wprowadzony w życie Decyzją Nr 445/MON Ministra Obrony Narodowej z 30 grudnia 2013 r. (Dz.Urz. MON z 2013 r., poz. 398).

<sup>692</sup> Decyzja Nr 73/MON z 9 maja 2019 r. (Dz.Urz. MON z 2019 r., poz. 86).

mundurowych są niedostosowane do art. 302 k.p., natomiast sam art. 302 k.p. nie bierze pod uwagę ewolucji poszczególnych służb, w tym tworzenia nowych formacji. Rzecznik zwrócił się<sup>693</sup> do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o przeanalizowanie zagadnienia i podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie umożliwiającym wliczanie wszystkim funkcjonariuszom służb mundurowych okresów służby do okresów zatrudnienia nawiązywanego po zwolnieniu ich ze służby w poszczególnych formacjach.

Minister Sprawiedliwości, któremu m.in. zostało przekazane wystąpienie, wskazał<sup>694</sup>, że dostrzegając podniesiony przez Rzecznika problem, przygotowano nowelizację ustawy o Służbie Więziennej. W procedowanym projekcie przewidziano, że funkcjonariuszowi, który po zwolnieniu ze służby w Służbie Więziennej podjął pracę, okres tej służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy. Przyjęcie proponowanej regulacji wyjdzie naprzeciw oczekiwaniom funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w Służbie Więziennej.

Z kolei Minister Obrony Narodowej poinformował<sup>695</sup>, że w opinii resortu, regulacje ustawowe, tj. art. 301 § 2 Kodeksu pracy oraz stosowne przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w sposób wystarczający zabezpieczają interes byłych żołnierzy zawodowych w zakresie zaliczenia okresu służby wojskowej do pracowniczego stażu pracy. Zaliczenie tego okresu nie jest w żaden sposób uzależnione od przyczyny rozwiązania stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej. W zaistniałej sytuacji nie dostrzega się potrzeby nowelizacji przywołanych regulacji ustawowych.

---

<sup>693</sup> WZF.7040.1.2021 z 11 marca 2021 r.

<sup>694</sup> Pismo z 15 kwietnia 2021 r.

<sup>695</sup> Pismo z 16 kwietnia 2021 r.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wskazał<sup>696</sup>, że w opracowywanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o KAS zostaną uwzględnione zmiany umożliwiające wliczanie funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej okresów służby do okresów zatrudnienia nawiązywanego po zwolnieniu ich ze służby.

*c) Prawa i obowiązki funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz żołnierzy w warunkach stanu wyjątkowego*

Wydarzenia na granicy polsko-białoruskiej spowodowały przesunięcie kilkunastu tysięcy żołnierzy Sił Zbrojnych w strefę nadgraniczną. Konieczność ich zakwaterowania, wyżywienia i zapewnienia im realizacji podstawowych potrzeb życiowych stworzyła duże wyzwanie dla wojskowych służb logistycznych. Mając na uwadze realizowane przez pododdziały codzienne zadania w pasie granicznym, priorytetem są warunki odpoczynku po ciężkiej służbie. Zapewnienie wszystkim zainteresowanym stałych kwater pod dachem było niemożliwe, stąd część żołnierzy została zakwaterowana w ogrzewanych namiotach, w warunkach zbliżonych do warunków poligonowych. W związku z przedmiotem badania na miejscu przez pracowników Biura Rzecznika były następujące sprawy socjalne oraz sposób ich rozwiązania: – możliwość umycia się żołnierzy w ciepłej wodzie (czy liczba łaźni mobilnych oraz ilość ciepłej wody jest wystarczająca) i przebrania się w suchą odzież po służbie (czy jednostkom zapewnione zostały pralnie mobilne, ewentualnie czy warunki zakwaterowania umożliwiają wypranie i wysuszenie ubrań), – załatwianie potrzeb fizjologicznych (czy liczba przenośnych toalet jest wystarczająca, a także czy są one systematycznie opróżniane), – gorące posiłki i sposób ich przyrządzania (własne zaplecze kuchenne, catering, inne) oraz

---

<sup>696</sup> Pismo z 26 kwietnia 2021 r.

czy korzystający z nich mogą je spożyć na siedząco pod dachem w ogrzewanej stołówce, – czy i w jaki sposób organizowany jest czas wolny żołnierzy po odpoczynku, po służbie. Ponadto mając na uwadze pełnienie służby na granicy z bronią długą, szczególnie istotnym problemem jest organizacja sposobu jej przechowywania po zakończeniu służby. O ile w warunkach poligonowych zasady bezpieczeństwa pozostają zachowane, o tyle w przypadku ulokowania żołnierzy w hotelach, pokojach gościnnych czy pensjonatach, nie jest to już takie oczywiste. RPO po zbadaniu sprawy na miejscu zwrócił się<sup>697</sup> do Ministra Obrony Narodowej, przedstawiając powyższe problemy.

W odpowiedzi<sup>698</sup> Minister wyjaśnił, że utrzymanie przez żołnierzy właściwego poziomu higieny osobistej jest zapewnione poprzez dostęp do dostarczanych do strefy działań kontenerów sanitarnych, wyposażonych w prysznice i umywalki z zapewnionym dostępem do ciepłej wody. Ilość natrysków i umywarek zabezpieczono zgodnie z należnościami wynikającymi z przepisów sanitarnych. Nie odnotowano meldunków dotyczących konieczności zwiększenia ilości ciepłej wody.

Zabezpieczenie obozowisk w toalety przenośne realizowane jest przez kontraktowanie usługi ich wynajmu, zakupu (w szczególnych przypadkach) oraz regularnego serwisowania (opróżnianie, czyszczenie, dezynfekcja) poprzez właściwe wojskowe oddziały gospodarcze zgodnie z obowiązującymi normami w tym zakresie. Żołnierzom zapewniono stały dostęp do zaplecza sanitarnego. Nie odnotowano uwag w zakresie niewystarczającej liczby toalet. Żywnienie organizuje się w oparciu o siły i środki jednostek wojskowych realizujących zadania w ramach zgrupowań zadaniowych na bazie wojskowej

---

<sup>697</sup> WZF.7050.8.2021 z 2 grudnia 2021 r.

<sup>698</sup> Pismo z 29 grudnia 2021 r.



infrastruktury stołowo-kuchennej (stacjonarnej i polowej) – ogrzewane namioty z miejscami konsumenckimi i zapleczem sanitarnym. Zapewniono odpowiednią ilość posiłków, zarówno pod względem kalorycznym, jak i jakościowym.

Żołnierzom zapewnia się nie mniej niż trzy gotowane posiłki z możliwością zabrania suchego prowiantu na posterunki oraz ciepłych napojów i wydania ciepłego posiłku dla żołnierzy wykonujących zadania patrolowe przed rozpoczęciem wykonywania przez nich zadań (w tym ciepły posiłek nocny – zupa regeneracyjna). Zapewniony jest ciągły dostęp do wody butelkowanej i ciepłych napojów. Dodatkowo wydano polecenie zakupu produktów instant umożliwiających przygotowanie samodzielnie dodatkowego ciepłego posiłku (dania gotowe, zupy, batony i żele energetyczne, koktajle izotoniczne itp.). Na wypadek ewentualnych zakłóceń związanych z bieżącymi dostawami środków spożywczych utrzymuje się zapas grupowych racji żywnościowych.

Zasady deponowania broni żołnierzy po zakończonej służbie (z uwzględnieniem broni żołnierzy zakwaterowanych w hotelach, pokojach gościnnych lub pensjonatach):

- 1) żołnierze po zakończeniu służby na stanowisku pracy zdają amunicję do depozytu i udają się na odpoczynek do miejsca zakwaterowania (w tym hotel, pensjonat);
- 2) broń służbową żołnierze przechowują przy sobie (nie deponują broni w magazynach broni).

#### *d) Udzielanie zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej*

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Służby Więziennej w sprawie cofnięcia, przez przełożonego, zezwolenia na prowadzenie dodatkowego zajęcia zarobkowego w formie działalności gospodarczej, bez wskazania przyczyny takiej decyzji.

Decyzje w tym zakresie są podejmowane przez przełożonych. Regułą jest pełnienie służby, natomiast w drodze wyjątku, funkcjonariuszowi może zostać wyrażona zgoda na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego. Badając indywidualną sprawę, Rzecznik stwierdził jednak, że obowiązujące przepisy nie przewidują obowiązku przekazania funkcjonariuszowi Służby Więziennej informacji o przyczynie cofnięcia zezwolenia na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego. Stosunek służbowy funkcjonariuszy Służby Więziennej cechuje się: podległością służbową opartą na hierarchiczności i dyspozycyjności, stąd też uzyskanie zgody na dodatkowe zatrudnienie może następować tylko w wyjątkowych wypadkach i nie może kolidować z wykonywaniem zadań służbowych. Jednakże obowiązujący stan prawny w tym zakresie nasuwa wątpliwości w zakresie, w jakim rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej nie przewiduje uzasadnienia cofnięcia zezwolenia na podjęcie zajęcia zarobkowego. Rozwiązanie takie sprzyja bowiem arbitralności. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>699</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych argumentów i rozważenie możliwości korekty w tym zakresie rozporządzenia w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej. Minister wyjaśnił<sup>700</sup>, że sposób uregulowania cofania zezwoleń przyjęty w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie udzielania zezwoleń na podjęcie dodatkowego zajęcia zarobkowego poza służbą przez funkcjonariuszy Służby Więziennej wynika z wytycznych płynących z ustawy o Służbie Więziennej. Charakter służby w Służbie Więziennej wymaga

---

<sup>699</sup> WZF.7043.8.2018 z 4 maja 2021 r.

<sup>700</sup> Pismo z 2 czerwca 2021 r.

sprawności działania przy cofaniu zezwolenia. Przełożony posiada daleko idącą dyskrecjonalną władzę kształtowania sytuacji prawnej podwładnego z jednej strony, a z drugiej funkcjonariusz musi pozostawać dyspozycyjny. Status funkcjonariusza Służby Więziennej dopuszcza bowiem dodatkowe zajęcie jako sytuację wyjątkową. Szerokie wskazywanie w uzasadnieniu przyczyn cofnięcia zezwolenia i tak nie wpłynęłoby na istotę rozstrzygnięcia.

#### *e) Umożliwienie odwołania od rozmowy dyscyplinującej*

Do Rzecznika zwrócił się funkcjonariusz Służby Więziennej w sprawie obowiązywania w ustawie pragmatycznej tej formacji mundurowej instytucji „rozmowy dyscyplinującej”. Przeprowadzenie takiej rozmowy powoduje, że pomimo tego, iż nie jest ona wymieniona jako kara dyscyplinarna – to *de facto* pełni taką funkcję, gdyż zamieszczenie o niej informacji w aktach osobowych funkcjonariusza wywiera negatywny wpływ przy opiniowaniu służbowym, przyznawaniu nagród uznaniowych oraz kierowaniu na szkolenia zawodowe. Rozmowa dyscyplinująca powinna stanowić perswazyjny środek wychowawczy. Celem jej jest określenie, w wymiarze werbalnym, pożądanego wzorca zachowań funkcjonariusza. Powinna ona być środkiem nierepresyjnym podobnym do takich form, jak przeproszenie pokrzywdzonego czy zobowiązanie do naprawienia wyrządzonej szkody. Stanowi ona instrument oddziaływania na postawę obwinionego funkcjonariusza poprzez odwołanie się do standardów etyczno-moralnych. W ustawie o Służbie Więziennej brak jest regulacji nakazującej włączenie informacji o takiej rozmowie do akt osobowych funkcjonariusza i dotyczącej okresu jej przechowywania. Nakaz włączenia wynika jednak z zasady dokumentowania przebiegu służby obejmującej rejestrację zdarzeń mających doniosłość ze względu na wykonywane obowiązki służbowe i status funkcjonariusza w służbie. Co do okresu przechowywania dokumentacji z

rozmów dyscyplinujących należy przyjąć, iż znajdują w tym wypadku zastosowanie okresy zatarcia przewidziane dla najłagodniejszej kary dyscyplinarnej orzeczonej w pełnym postępowaniu dyscyplinarnym. Sankcja taka, co do zasady, ulega zatarciu z mocy prawa po upływie określonego terminu. Po jego upływie przełożony służbowy powinien dokonać czynności ewidencyjnej w postaci usunięcia z akt osobowych funkcjonariusza notatki z rozmowy dyscyplinującej, a funkcjonariusz ma prawo domagania się wykonania tego obowiązku. W przeciwieństwie jednak do pragmatyk pracowniczych, brak jest tu regulacji, które mogłyby stanowić samodzielną procesową podstawę dochodzenia wskazanego żądania. Od sankcji polegającej na przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej funkcjonariuszowi nie służy żaden środek zaskarżenia. Postulat poddania rozważanej sankcji dotyczącej funkcjonariusza jakimś formom kontroli należy uznać za w pełni uzasadniony, zaś istniejąca w tym zakresie luka stanowi klasyczny przykład pominięcia prawodawczego. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>701</sup> do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych argumentów i rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy. Minister poinformował<sup>702</sup>, że przedstawiony przez Rzecznika postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zagwarantowania funkcjonariuszom Służby Więziennej możliwości wniesienia formalnego środka zaskarżenia od rozmowy dyscyplinującej jest realizowany przez resort w ramach pozostających na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych prac legislacyjnych, a wdrożenie projektowanych unormowań przyczyni się do

---

<sup>701</sup> WZF.7040.1.2020 z 31 maja 2021 r.

<sup>702</sup> Pismo z 23 lipca 2021 r.

istotnego wzmocnienia praw przysługujących funkcjonariuszom Służby Więziennej w postępowaniu dyscyplinarnym.

*f) Wykorzystywanie monitoringu w jednostkach penitencjarnych w celu kontrolowania pracowników i funkcjonariuszy SW*

Do Rzecznika zwrócił się Przewodniczący Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa z prośbą o interwencję w sprawie wykorzystywania monitoringu w zakładach karnych i aresztach śledczych w celu kontrolowania pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Wykonując swoje zadania, pracownicy i funkcjonariusze są monitorowani w miejscach, w których następuje jednoczesne przebywanie osadzonych i funkcjonariuszy, tj. pomieszczeniach do widzeń, miejscach mieszkalnych i zatrudnienia osadzonych czy ciągach komunikacyjnych. Jednak pracownicy nie powinni być monitorowani w zakresie wykonywania czynności niezwiązanych z bezpośrednim kontaktem z osadzonymi. Przepis art. 73a § 8 k.k.w. daje dyrektorom zakładów karnych możliwość stosowania monitorowania w określonych miejscach i pomieszczeniach, ale w powiązaniu z innymi przepisami prawa. W świetle tychże przepisów monitorowany obszar powinien zostać ograniczony do niezbędnego zasięgu, tak aby przetwarzać dane, które są niezbędne do realizacji celu, w jakim monitoring ten został zastosowany. Nie można zatem wykraczać poza jego zakres i stosować monitoringu w celu oceny jakości wykonywanej pracy przez pracowników. Narusza to bowiem ich prywatność, a pracownicy mają do niej prawo także w miejscu świadczenia pracy. Wątpliwości budzi zarówno podstawa prawna zastosowania monitoringu w zakładach karnych (art. 73a k.k.w.), cel, jakiemu ma służyć (nadzór funkcjonariuszy i pracowników), jak i obszar jego działania (wnętrze biura, obejmujące stanowisko, na którym służba wykonywana jest w sposób ciągły). Z analizy otrzymanej od NSZZFiPW dokumentacji wynika, że

Kierownictwo Służby Więziennej reguluje kwestie związane z monitorowaniem funkcjonariuszy i pracowników, nie mając do tego wystarczających podstaw prawnych. Podawane regulacje są nieadekwatne i nieprzekonujące, odnoszą się bowiem do osadzonych, a nie kadry jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Stosowana praktyka i wprowadzane rozwiązania budzą w związku z tym uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia przestrzegania praw i wolności osób zatrudnionych w więziennictwie. W związku z powyższym Rzecznik zwrócił się<sup>703</sup> do Dyrektora Generalnego SW z prośbą o zbadanie przedstawionego zagadnienia i poinformowanie o zajęтым stanowisku.

W odpowiedzi<sup>704</sup> Dyrektor Generalny SW wyjaśnił, że stosowanie na terenie jednostek penitencjarnych środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu, ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa osobistego osób osadzonych, humanitarnego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz tymczasowego aresztowania, podniesienie poziomu bezpieczeństwa i porządku całej jednostki penitencjarnej (w tym funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej), ale również (co jest niezwykle istotne) może stanowić materiał dowodowy potwierdzający właściwe wykonywanie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej, w sytuacji wystąpienia na terenie zakładu karnego lub aresztu śledczego zdarzeń nadzwyczajnych. Wyjaśnienia te nie przekonały Rzecznika, dlatego sprawa ta będzie przedmiotem dalszej analizy.

---

<sup>703</sup> WZF.7043.11.2021 z 2 listopada 2021 r.

<sup>704</sup> Pismo z 19 stycznia 2022 r.

*g) Wyrównanie ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*

Do Biura RPO wpływały wnioski o pomoc od byłych funkcjonariuszy Policji oraz stowarzyszeń mundurowych w sprawie wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy, po wyroku<sup>705</sup> Trybunału Konstytucyjnego. Problem ten dotyczy głównie policjantów, którzy odeszli ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r., mając świadczenie ustalone na starych zasadach.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy jest „zastępczą formą” wykorzystania urlopu w sytuacji zwolnienia ze służby, które powoduje prawną i faktyczną niemożliwość realizacji tego świadczenia w naturze. Jeśli bowiem policjant nie zdołał wykorzystać urlopu przed ustaniem stosunku służby, przewidziany przez ustawodawcę ekwiwalent pieniężny jest jedyną formą rekompensaty corocznego płatnego urlopu. W dniu 14 sierpnia 2020 r. została uchwalona ustawa o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw. Problem pozostał jednak nierozwiązany. Z analizy przepisu przejściowego można wnioskować, że nowe przepisy w ogóle nie dotyczą policjantów zwolnionych ze służby przed opublikowaniem wyroku TK w dniu 6 listopada 2018 r., a którym przed tą datą ustalono wysokość ekwiwalentu pieniężnego na starych zasadach. Rzecznik zwrócił się<sup>706</sup> do Komendanta Głównego Policji z prośbą o odniesienie się do tego problemu.

---

<sup>705</sup> Wyrok TK z 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15.

<sup>706</sup> WZF.7060.16.2021 z 20 lipca 2021 r.

W odpowiedzi Komendant zauważył<sup>707</sup>, że Policja jako organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Zasada praworządności wyrażona m.in. w art. 7 Konstytucji obliguje organy do tego, aby każde podejmowane przez nie działanie miało swoje umocowanie w odpowiednich przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że organy Policji nie są uprawnione do samodzielnego określania, jaki wskaźnik w stosunku do jakiej grupy policjantów, winien być zastosowany przy ustalaniu wysokości tego ekwiwalentu. Natomiast w obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw prawnych do ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i dodatkowy policjantom, którzy odeszli ze służby przed dniem 6 listopada 2018 r., na podstawie przepisów obowiązujących od dnia 1 października 2020 r., tj. wg wskaźnika 1/21 części miesięcznego uposażenia policjanta. Mając na względzie, że sprawa jest przedmiotem pytania prawnego skierowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny do Trybunału Konstytucyjnego, podjęcie przez Policję jakichkolwiek działań w tym zakresie musi być poprzedzone wydaniem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

*h) Luka prawna dotycząca utraty prawa do odprawy w związku z powołaniem do zawodowej służby wojskowej*

Do Biura RPO wpływały wnioski w sprawie odprawy dla policjanta, który bezpośrednio po zwolnieniu ze służby został przyjęty do zawodowej służby wojskowej. Problem ten dotyczy także treści odpowiednich przepisów ustawy o Straży Granicznej, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu oraz ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, w świetle których odprawa nie przysługuje funkcjonariuszowi, który bezpośrednio po

---

<sup>707</sup> Pismo z 10 sierpnia 2021 r.



zwolnieniu ze służby został przyjęty do zawodowej służby wojskowej lub do innej służby, w której przysługuje prawo do takich świadczeń.

O ile przeniesienie/podjęcie służby w innej formacji gwarantuje funkcjonariuszowi prawo do odprawy (także za wcześniejsze lata) po zakończeniu służby, to problem pojawia się, kiedy funkcjonariusz podejmuje zawodową służbę wojskową. W świetle obowiązujących przepisów 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 mundurowej, który bezpośrednio po zwolnieniu ze służby został powołany do zawodowej służby wojskowej, zostaje pozbawiony odprawy. O tym fakcie dowiaduje się zaś dopiero z momentem zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, otrzymując odprawę wyłącznie za czas służby wojskowej. Rzecznik zwrócił się<sup>708</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o zbadanie przedstawionego problemu i rozważenie możliwości zmiany przepisów, względnie dotychczasowej praktyki, w taki sposób, aby funkcjonariusz, który bezpośrednio po zwolnieniu ze służby został powołany do zawodowej służby wojskowej, mógł otrzymać odprawę za okres służby w tej formacji mundurowej.

W odpowiedzi<sup>709</sup> Koordynator Służb Specjalnych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zauważył, że przepisy ustaw pragmatycznych służb mundurowych, w tym służb specjalnych, regulujące zasady nabywania i

---

<sup>708</sup> WZF.7043.85.2021 z 10 września 2021 r.

<sup>709</sup> Pismo z 17 stycznia 2022 r.

wysokość odpraw należnych funkcjonariuszom zwalnianym ze służby w tych formacjach są co do zasady spójne i kompatybilne, a co za tym idzie – nie wymagają zmiany.

Wskazał, że wyłomem w spójnym systemie zasad ustalania prawa do odprawy i jej wysokości są przepisy ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>710</sup>. Nie wydają się dostatecznie przekonujące twierdzenia Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z którymi konstrukcja wojskowej ustawy pragmatycznej zakłada, że odprawa z tytułu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej ma charakter bodźcowego oddziaływania w kierunku długoletniego i wzorowego pełnienia służby wojskowej i że przyjęte kryteria ustalania wysokości odprawy zostałyby zaburzone w razie wprowadzenia możliwości zaliczenia okresów służby w innych formacjach mundurowych lub służbach specjalnych, jak również zaliczenia okresów zatrudnienia. O ile nie budzi sprzeciwu stanowisko Ministra Obrony Narodowej w kwestii zaliczania okresów zatrudnienia przy ustalaniu wysokości odprawy należnej żołnierzowi zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej, o tyle trudno podzielić opinię tego organu dotyczącą nieuznawania okresów służby w formacjach mundurowych przy ustalaniu wysokości ww. świadczenia, z uwagi na przywołane wyżej podobieństwo stosunku służbowego funkcjonariusza i żołnierza zawodowego, a także obowiązujące przepisy Minister wskazał, że zamiast nowelizować wiele obowiązujących przepisów stanowiących podstawę sprawnie funkcjonującego w praktyce oraz niewątpliwie konsekwentnego i spójnego systemu ustalania wysokości odpraw należnych funkcjonariuszom służb mundurowych zwalnianym ze służby, należałoby rozważyć potrzebę zmiany ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

---

<sup>710</sup> Ustawa z 11 września 2003 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1131).

*i) Stosowanie przepisów normujących służbę policjantów sprawujących opiekę nad dzieckiem do lat 8*

Do Biura RPO wpływały prośby o pomoc od policjantek sprawujących opiekę nad dzieckiem do lat 8. Problem dotyczy pełnienia służby w niedzielę lub święto oraz w godzinach zaliczanych do pory nocnej przez policjantkę opiekującą się dzieckiem do 8 lat, jeżeli z uprawnienia takiego nie korzysta drugie z rodziców lub opiekun.

Przełożeni, odmawiając prawa do opieki nad dzieckiem, wskazywali, że celem regulacji § 16 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 września 2020 r. w sprawie czasu służby policjantów jest zapobieżenie sytuacji, w której służbę w niedzielę i święto albo w godzinach zaliczanych do pory nocnej będzie musiał pełnić policjant, który wprawdzie nie jest jedynym opiekunem dziecka, jednakże drugie z rodziców lub opiekunów jest zobowiązane świadczyć w tym samym czasie służbę. Wynika to z konstrukcji przepisu § 16 ust. 2 rozporządzenia, w którym ustawodawca używa słów „niedzielę lub święto”, co ma wskazywać na indywidualny wybór dnia wolnego w ramach zabezpieczenia opieki nad dzieckiem jednego z rodziców, zamiast „niedziele lub święta”, co mogłoby wskazywać, że przepis dotyczy wszystkich niedziel lub świąt. Policjant, który nie jest jedynym opiekunem dziecka do lat 8, chcąc skorzystać z uprawnienia do niepełnienia służby w niedzielę lub święto, bądź w godzinach zaliczanych do pory nocnej, powinien wykazać, że drugie z rodziców lub opiekunów dziecka jest wyznaczone do służby lub pracy w tym samym czasie i nie korzysta z przysługującego mu uprawnienia do zwolnienia z takiej służby, czyli w konsekwencji jest zobowiązane taką służbę świadczyć. Sposób wykazania przez policjanta przedmiotowej okoliczności powinien określić właściwy przełożony, który może zobowiązać policjanta do przedstawienia stosownego zaświadczenia bądź złożenia odpowiedniego oświadczenia, które może być następnie zweryfikowane w zakładzie pracy

drugiego z rodziców. W ocenie RPO z treści § 16 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia wynika norma prawna zakazująca wyznaczania do służby w niedzielę lub święto, względnie w porach nocnych, policjanta opiekującego się dzieckiem do 8 lat, jeżeli z takiego uprawnienia (w tym samym czasie) nie korzysta drugie z rodziców lub opiekun. *Ratio legis* tego przepisu polega na uniemożliwieniu jednoczesnego korzystania z tego uprawnienia (tj. niewyznaczania do służby w określonej porze bez zgody policjanta) przez obojga rodziców/opiekunów. Dodatkowo przepis ten umożliwia dzielenie się tym uprawnieniem, pod warunkiem że rodzice nie będą korzystały z niego w tym samym czasie. Rzecznik zwrócił się<sup>711</sup> więc do Komendanta Głównego Policji z prośbą o odniesienie się do przedstawionego problemu.

W odpowiedzi Komendant podkreślił<sup>712</sup>, że obowiązujące przepisy zawarte w ustawie o Policji stanowią dostateczną gwarancję ochrony słusznych praw funkcjonariuszy Policji, a zarazem we właściwy sposób zabezpieczają interes służby, a w szerszym aspekcie interes społeczny. Jednocześnie wyjaśnił, że stosunek służbowy policjantów, jako funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, charakteryzuje się znaczną dyspozycyjnością i zdyscyplinowaniem, bez których służby te tracą nieodzowną w ich funkcjonowaniu operatywność. Warto przy tym zaznaczyć, iż kandydat do służby, składając dobrowolnie oświadczenie o zgłoszeniu się do służby w Policji, składa tym samym oświadczenie wyrażające zgodę na dobrowolne poddanie się szczególnej dyscyplinie służbowej w tej formacji, a w szerszym aspekcie składa oświadczenie o poddaniu się rygorom wynikającym z charakteru tej służby. Można zatem stwierdzić, że osoba decydująca się dobrowolnie na podjęcie służby w Policji rezygnuje z pewnej części swobód obywatelskich.

---

<sup>711</sup> WZF.7043.99.2021 z 29 października 2021 r.

<sup>712</sup> Pismo z 8 grudnia 2021 r.

*j) Umowy szkoleniowe funkcjonariuszy wywiadu*

W związku z prowadzoną w Biurze RPO sprawą funkcjonariuszki Agencji Wywiadu (AW) ujawnił się problem arbitralnego kształtowania treści umów szkoleniowych pomiędzy funkcjonariuszami AW a formacją. W rezultacie, w oparciu o akty prawa wewnętrznego, na funkcjonariuszy Agencji Wywiadu nakładane są obowiązki mniej korzystne niż w innych służbach mundurowych czy na cywilnym rynku pracy.

Rzecznik zwrócił się<sup>713</sup> w tej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Koordynatora Służb Specjalnych z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia do pragmatyk nadzorowanych przez Ministra służb mundurowych przepisów pozwalających na kształtowanie rzetelnej i sprawiedliwej polityki szkoleniowej. Analiza przepisów obowiązujących w innych służbach mundurowych skłania do wniosku, że aktualnie najbardziej adekwatnym rozwiązaniem (standardem), które zabezpiecza interes służby, pozostaje uzależnienie konieczności zawarcia umowy szkoleniowej i jej treści od wartości szkolenia. Mając także na uwadze interes jednostki, obowiązek zwrotu tych kosztów powinien być zmniejszany proporcjonalnie w stosunku do okresu pozostawania w stosunku służbowym po zakończeniu nauki, przy czym wydaje się, że przepisy powinny również określać maksymalny okres obowiązywania takiej umowy. Ustalone w ten sposób granice swobody umów szkoleniowych powinny zapewnić równowagę pomiędzy interesem jednostki a interesem służby.

W odpowiedzi Koordynator Służb Specjalnych wskazał<sup>714</sup>, że obowiązujące przepisy ustawowe dotyczące obszaru szkoleń w służbach specjalnych nie wymagają natychmiastowej zmiany. Ramowe warunki zawierania umów

---

<sup>713</sup> WZF.7043.122.2020 z 7 września 2021 r.

<sup>714</sup> Pismo z 21 października 2021 r.

szkoleniowych są bowiem najczęściej określone w zarządzeniach szefów służb i zapewniają równe traktowanie wszystkich funkcjonariuszy danej służby. Na chwilę obecną zasygnalizowany problem nierównego traktowania w zatrudnieniu w obszarze polityki szkoleniowej w ramach danej służby specjalnej nie został zdiagnozowany.

*k) Wystąpienie do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie ceremoniału pogrzebowego*

Rzecznik wystąpił<sup>715</sup> do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z prośbą o stanowisko w zakresie ponoszenia kosztów pogrzebu strażaka na skutek wypadku, względnie choroby – pozostających w związku ze służbą w Państwowej Straży Pożarnej.

Biorąc pod uwagę zadania Państwowej Straży Pożarnej, wydaje się, że obligatoryjny obowiązek pokrycia kosztów pogrzebu sprowadzający się jedynie do wypadków powstałych w związku z udziałem w akcji ratowniczej jest stosunkowo wąski. Straż Pożarna wykonuje wiele innych czynności i zadań, niekoniecznie związanych z organizowaniem i kierowaniem działaniami ratowniczymi, które mogą się wiązać z utratą życia funkcjonariuszy, np. wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń, w tym o charakterze terrorystycznym czy współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw.

Wypadki pozostające w związku ze służbą obejmują wszystkie czynności związane z jej wykonywaniem, a zakończone wypadkiem. Mogą to być także ćwiczenia związane podnoszeniem sprawności fizycznej, umiejętności, a także wykonywanie w tym zakresie poleceń i rozkazów wydawanych przez przełożonych. Ponadto w stosunku do strażaków PSP brak jest regulacji

---

<sup>715</sup> WZF.7044.1.2019 z 1 czerwca 2021 r.

dotyczącej fakultatywnej możliwości ponoszenia kosztów pogrzebu w przypadku chorób pozostających w związku ze służbą.

W odpowiedzi Komendant Główny PSP poinformował<sup>716</sup>, że zgłosił do Departamentu Porządku Publicznego MSWiA koordynującego prace nad projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych konieczność dokonania zmiany przepisu ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Proponowana zmiana przepisu nie została jednak uwzględniona. W związku z powyższym w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej rozpoczęto prace nad zmianą tej ustawy.

#### *l) Przyjęcia do służby w Straży Granicznej*

Do Rzecznika zwracali się obywatele kwestionujący cenzus wiekowy w zakresie wymagań stosowanych wobec kandydatów do służby w Straży Granicznej. Co do zasady kandydat do służby w SG może być przyjęty do służby, jeżeli w dniu przyjęcia nie przekroczył wieku 35 lat.

Według wnioskodawców ograniczenie wiekowe jest dyskryminujące dla kandydatów do służby w Straży Granicznej, a wyłączenie jego stosowania do szczególnie uzasadnionych przypadków, ze względu na posiadanie kwalifikacji lub umiejętności uzależnione od zgody Komendanta Głównego może powodować arbitralność takich przyjęć, gdyż nie istnieje jakakolwiek kontrola umożliwiająca zweryfikowanie takiej decyzji. Wnioskodawcy podnosili, że cenzus wiekowy nie jest zawarty w pragmatykach ustawowych takich formacji mundurowych, jak: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Marszałkowska, Służba Ochrony Państwa, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna czy Służba Celno-Skarbowa. Rzecznik nie dostrzegł okoliczności uzasadniających istnienie tych ograniczeń

---

<sup>716</sup> Pismo z 28 czerwca 2021 r.

wiekowych, zwrócił się<sup>717</sup> więc do Komendanta Głównego Straży Granicznej o wskazanie motywów, które legły u podstaw wprowadzonego w tym zakresie rozwiązania i które uzasadniały odmienne potraktowanie kandydatów do służby w Straży Granicznej.

Komendant poinformował<sup>718</sup>, że w celu dostosowania rozwiązań prawnych do aktualnych potrzeb formacji, w Komendzie Głównej Straży Granicznej podjęto prace nad zmianami legislacyjnymi, w których zaproponowano m.in. zniesienie kryterium wieku. Propozycja ta została włączona do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw.

### 3. System emerytalny służb mundurowych

#### *a) Umożliwienie zamieszczenia informacji o inwalidztwie I grupy w legitymacji emeryta-rencisty policyjnego*

Do legitymacji emeryta-rencisty policyjnego nie można wpisać adnotacji o inwalidztwie I grupy. Zgodnie bowiem z § 40 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 grudnia 2018 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin legitymacja zawiera: imię i nazwisko emeryta lub rencisty, numer PESEL, numer świadczenia, wpis o niezdolności do samodzielnej egzystencji, datę ważności, datę wydania, nazwę organu emerytalnego wydającego legitymację. Dla inwalidów możliwość zamieszczenia informacji o inwalidztwie I grupy byłaby ułatwieniem w

---

<sup>717</sup> WZF.7040.6.2021 z 25 października 2021 r.

<sup>718</sup> Pismo z 25 listopada 2021 r.



codziennym życiu m.in. poprzez łatwiejsze potwierdzanie uprawnień do ulg i udogodnień przysługujących osobom z niepełnosprawnościami. Nie musieliby posługiwać się wówczas dodatkowym dokumentem, tj. zaświadczeniem o istnieniu inwalidztwa. Przepisy zaopatrzeniowe przewidują taki wpis w legitymacjach rencistów Służby Więziennej oraz legitymacjach rencistów wojskowych. Rzecznik zwrócił się<sup>719</sup> do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o rozważenie możliwości zmiany przepisów rozporządzenia w opisanym zakresie.

Minister poinformował<sup>720</sup>, że w ZER MSWiA został powołany „Zespół do spraw opracowania nowego wzoru legitymacji emeryta-rencisty”, który przekazał do MSWiA propozycje rekomendacji do opracowania projektu wzoru dokumentu publicznego. Aktualnie w ZER MSWiA są prowadzone wewnętrzne i zewnętrzne konsultacje opracowanych propozycji wzorów legitymacji emeryta-rencisty, których celem jest wskazanie proponowanego wzoru. Kwestia dokonywania wpisu o zaliczeniu do I grupy inwalidztwa w legitymacji emeryta-rencisty policyjnego będzie analizowana. Z przyczyn praktycznych propozycja ta nie wydaje się pozbawiona pewnego uzasadnienia (np. ułatwienie w potwierdzaniu uprawnień), zwłaszcza w kontekście przepisów dotyczących poświadczania uprawnień do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Dla tych celów istotne może być wskazanie w ewentualnym wpisie daty orzeczenia o zaliczeniu do I grupy inwalidztwa, od czego zależeć mogą te uprawnienia.

---

<sup>719</sup> WZF.7060.44.2021 z 31 maja 2021 r.

<sup>720</sup> Pismo z 14 września 2021 r.

*b) Utrudnienia w zakresie możliwości podwyższenia emerytury, w związku ze służbą pełnioną w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu*

Na tle spraw badanych przez Rzecznika ujawnił się problem utrudnień w zakresie możliwości podwyższenia emerytury, w związku ze służbą pełnioną w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu.

Funkcjonariusze wykonujący w trakcie swojej służby czynności operacyjno-rozpoznawcze, przechodzący następnie na zaopatrzenie emerytalne, mają problemy z udowodnieniem okresu służby w warunkach szczególnie zagrażających życiu i zdrowiu. W odniesieniu do służb specjalnych, ze względu na zadania, które realizują, rozważyć trzeba wydawanie zainteresowanym zaświadczenia o służbie pełnionej w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu. Rzecznik zwrócił się<sup>721</sup> w związku z tym do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o spowodowanie, aby Policja, Służba Ochrony Państwa, Straż Graniczna, Służba Celno-Skarbowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego na bieżąco dokumentowała, w aktach osobowych funkcjonariuszy, realizowanie przez nich takich czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował<sup>722</sup>, że jego zdaniem przyjęte w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym rozwiązania w zakresie dokumentowania okresów służby w warunkach szczególnie zagrażających zdrowiu i życiu dostosowane są do specyfiki danej służby i są wystarczające.

---

<sup>721</sup> WZF.7043.122.2020 z 25 sierpnia 2021 r.

<sup>722</sup> Pismo z 8 listopada 2021 r.



## CZĘŚĆ III

### Mechanizmy i metody działań Rzecznika Praw

#### Obywatelskich

##### 1. Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów

Zgodnie z art. 22 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>723</sup>, Rzecznik za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Obecnie Rzecznik ma trzech Pełnomocników we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach<sup>724</sup>. Specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO jest to, że zajmują się one wszystkimi problemami, które wchodzą w zakres działania Rzecznika, z wyłączeniem spraw wymagających osobistego zaangażowania Rzecznika lub jego Zastępców. Pełnomocnicy działają z upoważnienia Rzecznika i w jego imieniu, zgodnie z zasadami, którymi kieruje się Rzecznik przy sprawowaniu swojego urzędu. Pełnomocnicy Terenowi jako przedstawiciele Rzecznika biorą udział w licznych wydarzeniach, spotkaniach, nie tylko z przedstawicielami organizacji pozarządowych i społecznych, ale także władz samorządowych, uczelni wyższych oraz z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Mają one charakter zarówno reprezentacyjny (konferencje, seminaria i inne uroczystości), jak i merytoryczny. Powołanie

---

<sup>723</sup> Ustawa z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 2179).

<sup>724</sup> Pełnomocnicy Terenowi Rzecznika Praw Obywatelskich z siedzibami we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach zostali ustanowieni za zgodą Sejmu wyrażoną odpowiednio w uchwałach: z 27 sierpnia 2004 r. (M.P. Nr 37, poz. 649), z 3 czerwca 2005 r. (M.P. Nr 34, poz. 467) oraz z 15 czerwca 2007 r. (M.P. Nr 38, poz. 430). Ich zakresy i tryb działania Rzecznik określił w zarządzeniach: Nr 8/2004 RPO z 14 września 2004 r., Nr 2/2005 RPO z 14 czerwca 2005 r. oraz Nr 4/2007 RPO z 23 lipca 2007 r. W tych aktach Pełnomocnicy zostali zobowiązani przez Rzecznika do przyjmowania spraw wnoszonych przez obywateli lub ich organizacje spoza swego terytorialnego zakresu działania. Na potrzeby tego opracowania będą oni zwani dalej: BPT we Wrocławiu, BPT w Gdańsku i BPT w Katowicach.

jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjmowanych interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z regionalnymi i lokalnymi mediami oraz organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

Biura Pełnomocników Terenowych RPO w trzech miastach oddalonych od Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie przyczyniają się do lepszej komunikacji Rzecznika z obywatelami, stanowiąc terenowe ośrodki oddziaływania Rzecznika na miejscowe organy władzy publicznej oraz współpracując z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

### 1. Biuro Pełnomocnika Terenowego we Wrocławiu

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich we Wrocławiu obejmuje obszar województw: dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego.

W BPT we Wrocławiu główne działania koncentrowały się na propagowaniu wiedzy na temat praw obywatelskich oraz zagadnień związanych z dyskryminacją podczas szeregu spotkań z różnymi grupami społecznymi, np. młodzieżą, nauczycielami, cudzoziemcami. W 2021 r. z uwagi na pandemię i konieczność zachowania dystansu społecznego działania te były mocno ograniczone.

W 2021 r. Pełnomocniczka Terenowa RPO, a także jej współpracownicy występowali w charakterze ekspertów, moderatorów, wykładowców, wygłaszając referaty i zabierając głos na konferencjach i szkoleniach czy innych uroczystościach. Ta część działalności Biura Pełnomocnika Terenowego, pomimo wielu trudności wynikających z obostrzeń

pandemicznych, utrzymywała się w 2021 r. na zaskakująco wysokim poziomie. Dodatkowo Pełnomocnik odbyła kilkanaście spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych, środowisk naukowych i przedstawicielami organów administracji publicznej.

Wrocławskie Biuro od wielu lat prowadzi szereg działań na rzecz ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, w tym monitoruje wdrażanie postanowień Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami i upowszechnia wiedzę w tym zakresie.

Z ochroną praw osób z niepełnosprawnościami związana jest ściśle Nagroda RPO im. dra Macieja Lisa, ustanowiona w 2015 r. przez prof. Irenę Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich VI kadencji, w celu upamiętnienia zmarłego w 2015 r. doktora Macieja Lisa, pierwszego Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu.

W 2021 r. Kapituła Nagrody postanowiła przyznać Nagrodę za całokształt prowadzonej działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami pani dr Monice Zimie-Parjaszewskiej, Prezesce Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną. Stała współpraca z organizacjami pozarządowymi na terenie Dolnego Śląska przy podejmowaniu wspólnych inicjatyw i współpracy przy ich realizacji, w szczególności w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, była bardzo ważną sferą działalności Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu w 2021 r.

W 2021 r. w Biurze PT RPO we Wrocławiu przyjęto 187 interesantów, przeprowadzono 1926 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i informacji. Wpływ spraw do Biura PT RPO wyniósł 2993, w tym zarejestrowano 881 nowych spraw.

## 2. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku obejmuje obszar trzech województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku realizuje swoje zadania przy pomocy Biura PT RPO, przede wszystkim poprzez rozpatrywanie wniosków obywateli w sprawach indywidualnych oraz badanie spraw podjętych przez Rzecznika z urzędu. Pracownicy Biura, działając z upoważnienia Rzecznika, podejmowali interwencje wobec organów administracji publicznej, badali sprawy na miejscu, w tym w placówkach penitencjarnych oraz występowali przed sądami.

Pełnomocnik Terenowy RPO w Gdańsku od początku działalności gdańskiego Biura RPO współpracuje z organizacjami pozarządowymi w regionie. W ramach współpracy w 2021 r. podejmowane były wspólne inicjatywy, w tym m.in. działania z zakresu ochrony praw człowieka i obywatela oraz poradnictwa prawnego. W roku sprawozdawczym z uwagi na panujący stan epidemii podejmowane działania były znacznie ograniczone.

Pełnomocnik Terenowy RPO, a także jego współpracownicy brali udział w licznych szkoleniach i warsztatach. Reprezentowali RPO podczas konferencji naukowych i uroczystości organizowanych przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe.

W Biurze PT RPO w Gdańsku przyjęto w 2021 r. 102 interesantów, przeprowadzono 1255 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i informacji. Wpływ spraw do Biura PT RPO wyniósł 1726 spraw, z czego 587 spraw stanowiły sprawy nowe.

### 3. Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach obejmuje obszar województw: śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego. Pracownicy Biura PT RPO w Katowicach, poza rozpoznawaniem spraw indywidualnych, upowszechniali wiedzę o prawach obywatelskich, uczestnicząc w spotkaniach, wywiadach czy warsztatach. Pomimo panującej pandemii koronawirusa, Biuro Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach angażowało się wirtualnie w inicjatywy związane z przeciwdziałaniem mowie nienawiści, uczestnicząc w konferencjach, seminariach i spotkaniach (np.: organizowanych m.in. przez: Międzynarodowy Dom Spotkań Młodzieży w Oświęcimiu, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Uniwersytet SWPS w Katowicach). Współpraca z organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

W 2021 r. Pełnomocniczka Terenowa Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach kilkakrotnie gościła na antenie radia TOK FM, wypowiadając się na temat legalności zakazu zgromadzeń wprowadzonego w związku z pandemią COVID-19 oraz sytuacją związaną z rozprzestrzenianiem się koronawirusa na Śląsku.

Stosunkowo sporo spraw podjętych zostało na podstawie publikacji prasowych – 54. Dotyczyły one najczęściej problematyki ochrony zdrowia i korzystania ze świadczeń publicznej służby zdrowia, połowa spraw związana była z wprowadzonym przez rząd stanem epidemii i obostrzeniami, działalnością powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, wiele dotyczyło przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy policji, dyskryminacji ze względu na orientację seksualną czy poglądy oraz prawa obywateli do rzetelnych informacji o ochronie środowiska.



W 2021 r. w Biurze PT RPO w Katowicach przyjęto 87 interesantów, przeprowadzono 2045 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i informacji. Wpływ spraw do Biura PT RPO wyniósł 3357 spraw, w tym zarejestrowano 798 nowych spraw.

#### 4. Dominujące problemy rozpatrywane przez Biura Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich

We wnioskach w **sprawach cywilnych**, podobnie jak w latach ubiegłych, wnioskodawcy najczęściej wyrażali swoje niezadowolenie z wydanych wyroków sądowych. Wiele osób zwracało się o wniesienie skarg kasacyjnych od prawomocnych wyroków czy też podnosiło problemy na etapie przedsądowym. Niezmiennie, obywatele oczekiwali porady prawnej czy też potwierdzenia słuszności i poprawności porady prawnej pozyskanej wcześniej od radców prawnych lub adwokatów. We wnioskach do BPT 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 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.

**Sprawy mieszkaniowe** w BPT dotyczyły spełniania kryteriów uprawnień do lokalu komunalnego oraz złego stanu technicznego tych lokali. Podobnie jak w latach 2019–2020, także i w roku sprawozdawczym wpływało stosunkowo dużo wniosków 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 zaniechań 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 zadłużenia 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 2021 r. pojawiły się skargi wnioskodawców kwestionujące dalsze obowiązywanie moratorium na wykonywanie tytułów wykonawczych nakazujących eksmisję z lokalu mieszkalnego.

W zakresie **prawa administracyjnego** rok 2021 przyniósł wyraźne zmniejszenie wpływu skarg na organy inspekcji sanitarnej bezpośrednio

związanych z pandemią wirusa SARS-CoV-2 (COVID-19) i nie były one już tak masowe jak w roku poprzednim. Wprawdzie sprawy takie nadal wpływały, lecz ich przedmiot uległ zmianie – obywatele skarżyli się głównie na obowiązek odbycia kwarantanny nakładany w związku z przekroczeniem granicy. Problem ten dotknął zwłaszcza przedsiębiorców zatrudniających pracowników spoza Unii Europejskiej. Ponadto w związku z wprowadzeniem szczepień na COVID-19 pojawiły się skargi na ich ograniczoną dostępność i uprzywilejowanie niektórych grup szczepionych wcześniej (jak służby mundurowe, nauczyciele). Następnie, gdy dobrowolny dostęp do szczepień stał się powszechny, zaczęły pojawiać się skargi na ograniczenie wolności i dyskryminację osób niezaszczepionych (wymóg posiadania tzw. „paszportu covidowego”), utrudnianie im dostępu do restauracji, imprez masowych, koncertów itp. Na podstawie wpływających wniosków dał się zauważyć negatywny wpływ epidemii na system opieki zdrowotnej, tj. dostępność świadczeń zdrowotnych oraz ograniczania odwiedzin w szpitalach, w tym dotyczące ochrony zdrowia psychicznego. Częściej wpływały wnioski z zakresu prawa ochrony środowiska – dotyczące zanieczyszczenia powietrza, skarg na hałas i wycinkę drzew. Niezmiennie wiodącą kategorię spraw stanowiły skargi na decyzje zapadające w toku postępowania administracyjnego, zwłaszcza z zakresu wywłaszczenia nieruchomości, prawa budowlanego, podziału i ewidencji gruntów, skarg na spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe oraz pomocy społecznej. Obywatele skarżyli się także na brak zapewnienia dostępności obiektów publicznych i dworców kolejowych dla osób o szczególnych potrzebach. Zwiększyła się ilość skarg z zakresu naruszeń praw konsumenta, w szczególności były to skargi na biura podróży, firmy telekomunikacyjne i dostawców internetu, rozliczenia opłat mediów.

W dużej liczbie spraw, dopiero po interwencji Rzecznika, organy władzy publicznej podejmowały pierwsze czynności lub wydawały rozstrzygnięcia, kończąc wieloletnią **bezczyorność**. Podobnie jak w roku 2020, 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.

Skargi z **prawa gospodarczego** dotyczyły spraw sądowych, głównie majątkowych pomiędzy przedsiębiorcami (skargi na sądy). Działanie nowej instytucji – Rzecznika Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców umożliwia przekazywanie według właściwości spraw z tego zakresu. W zakresie tej problematyki wpływały też skargi konsumenckie, przekazywane według właściwości do powiatowych rzeczników konsumenta.

**W sprawach karnych** skargi dotyczyły w głównej mierze 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). 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.: pobicie, 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. Część spraw podejmowana była również z urzędu na

podstawie doniesień medialnych oraz na podstawie informacji skargowych przekazywanych przez Komendę Główną Policji. 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** skargi od osób osadzonych dotyczyły 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, a także braku dostępu do pracy w warunkach osadzenia. 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 ograniczenie 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. Osadzeni

częściej skarżyli się również na niesłuszne, ich zdaniem, wymierzenia kar dyscyplinarnych oraz sposób postępowania z korespondencją urzędową. Liczniejsze były też 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 2021 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.

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 ograniczenie 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. W zakresie prawa do pomocy społecznej interesanci zwracali uwagę, że udzielana im pomoc jest nieadekwatna do ich oczekiwań. Wpływały również wnioski dotyczące warunków przyznania świadczenia pielęgnacyjnego dla osoby niespokrewnionej w pierwszym stopniu, a także skargi na umieszczenie bez zgody w domu pomocy społecznej oraz skierowanie na przymusowe leczenie w szpitalu psychiatrycznym. Zarówno na wniosek stron, jak również z urzędu podejmowano działania w sprawach, których przedmiot stanowiła problematyka **dyskryminacji i nierównego traktowania**. BPT monitorowały doniesienia prasowe w aspekcie występowania przypadków mowy nienawiści. Podejmowało także sprawy dotyczące zachowań o charakterze rasistowskim, antysemickim, wymierzonych w społeczność LGBT. W omawianym roku pojawiły się akty dyskryminacji, mowy nienawiści oraz ataki agresji fizycznej związane z występowaniem pandemii koronawirusa, co potwierdzają liczne artykuły prasowe opisujące takie zdarzenia (monitoring prasy regionalnej). Między innymi monitorowano przebieg postępowań dyscyplinarnych, które toczyły się wobec nauczycieli, którzy popierali/brali udział w Strajku Kobiet, a także badano sprawy dotyczące konsekwencji, jakie groziły uczniom, którzy podczas lekcji zdalnych oznaczali swoje zdjęcia profilowe symbolem błyskawicy – znaku rozpoznawczego ruchu społecznego Strajku Kobiet. 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.

## 2. Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Realizując ustawowe zadania, Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje szereg działań informacyjnych i edukacyjnych, których celem jest upowszechnianie wiedzy na temat stanu praw i wolności człowieka i obywatela. Do zadań tych zalicza się również udzielanie informacji o stanie przestrzegania zasady równego traktowania oraz przestrzegania praw osób pozbawionych wolności.

### Strona internetowa RPO – statystyki

Podstawowym źródłem informacji o RPO pozostaje Biuletyn Informacji Publicznej ([bip.brpo.gov.pl](http://bip.brpo.gov.pl)). W 2021 r. stronę RPO odwiedziła rekordowa liczba ponad 4 mln 700 tysięcy unikalnych użytkowników. Wiosną i pod koniec roku stronę odwiedzało prawie milion osób miesięcznie. W okresach kolejnych fal pandemii merytoryczne teksty na ten temat – dodatkowo przygotowane pod kątem pozycjonowania organicznego – przyczyniły się do tego, że coraz liczniejsza grupa osób sięgała po informacje Biura RPO.

### Uruchomienie komunikacji w mediach społecznościowych

W grudniu 2021 r. ruszyły formalne działania BRPO w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter i LinkedIn). Ustawa o RPO zobowiązuje urząd do rozwijania relacji z obywatelami, również za pośrednictwem nowoczesnych kanałów komunikacji. Ten rodzaj aktywności daje możliwość dotarcia do szerokiej społeczności internetowej i komunikowania się w ramach sieci, a co za tym idzie – angażowanie członków społeczności do działań na rzecz upowszechniania praw człowieka i budowania społeczeństwa obywatelskiego. Ważnym celem prowadzenia i ukształtowania „profilu” w mediach jest też promowanie działalności Biura RPO i samego Rzecznika.

### Konferencje, spotkania, webinaria

Rok 2021 był kolejnym rokiem upływającym w cieniu pandemii COVID-19 i ograniczeń z nią związanych. Konferencje odbywały się z zachowaniem zasad



reżimu sanitarnego, część spotkań miała charakter hybrydowy lub odbywała się zdalnie. To także rok związany ze zmianą na stanowisku RPO, dlatego część spotkań była kontynuacją działań w przedłużonej kadencji Adama Bodnara, a w drugiej połowie roku była efektem pracy i aktywności nowego Rzecznika, prof. Marcina Wiącka. Do najważniejszych z nich należą:

*a) Jak policja traktuje zatrzymanych na demonstracjach – debata.*

Biuro RPO i „Gazeta Wyborcza” zorganizowały 15 stycznia 2021 r. debatę o reakcji policji na demonstracje obywateli. Pretekstem był raport ekspertów i pracowników Zespołu Krajowego Mechanizmu Tortur w Biurze Rzecznika, którzy w czasie jesiennych demonstracji w 2020 r. wizytowali miejsca zatrzymań, rozmawiali z ludźmi, przeglądali dokumentację i nagrania z monitoringu. Z raportu KMPT wynika, że policja była brutalna podczas interwencji i w czasie transportu osób zatrzymanych. Na komisariatach osoby te, często bardzo młode, nie były dobrze informowane o swoich prawach, często spędzały długie godziny w oczekiwaniu na dalsze czynności czy pomoc prawną.

*b) #PorozmawiajMY – 11 rozmów z ekspertami w 2020 r.*

Rzecznik Praw Obywatelskich w cyklu **#PorozmawiajMY** przeprowadził 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 m.in. kwestii ochrony zdrowia i największych problemów związanych z pandemią COVID-19.

*c) Patent na zdrowie – webinarium RPO. Dostępność szczepień na COVID, a kwestie ochrony patentowej*

RPO zainspirowany przez aktywistów społecznych zorganizował debatę o sposobach na upowszechnienie dostępu do szczepionek na koronawirusa na całym świecie. Wzięli w niej udział biolodzy, prawnicy specjalizujący się w sprawach własności intelektualnej i prawie międzynarodowym, filozofowie i socjologowie. W czasie spotkania uczestnicy składali podpisy pod europejską inicjatywą ustawodawczą „Nie dla zysku z pandemii”. Poruszono w niej aspekty prawne dotyczące dostępu do szczepionki na COVID-19, ochrony patentowej vs. interesu publicznego, czyli dystrybucji szczepionki ludziom w różnych rejonach świata.

*d) Piecza zastępcza dla dzieci z rodzin w kryzysie. Webinarium RPO*

Webinarium zostało zorganizowane po dyskusji, jaką wywołało wystąpienie skierowane do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w którym Rzecznik przedstawił kompleksowe stanowisko dotyczące realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. RPO wskazał w nim obszary wymagające zmiany prawa (przysposobienie, procedura usamodzielnienia, piecza zastępcza).

Zaproszeni eksperci zajęli stanowisko, że sytuację trzeba zmienić poprzez uznanie faktu, że rodzinna piecza zastępcza może być rozwiązaniem długotrwałym i trzeba ją trwale wspierać. Kolejnym wnioskiem jest potrzeba zmiany całego paradygmatu systemu opieki nad dzieckiem, który powinien zakładać, że to dziecko jest w centrum, a nie dorośli oraz że status prawny (rodzina/nie rodzina) opiekunów nie może być ważniejszy od tego, czy zapewniają dziecku bezpieczne i stałe środowisko. Niezbędne jest też stworzenie ram instytucjonalnych do tego, by głos dziecka był słyszalny, kiedy decyduje się o jego losie. Zasugerowali także potrzebę wprowadzenia instytucji przedstawiciela dziecka w sądzie rodzinnym – tak by sędzia mógł

wydawać postanowienie, wysłuchawszy wystąpień wszystkich stron, a nie tylko osób dorosłych.

*e) Czego możemy się nauczyć od Międzynarodowego Trybunału Karnego w ramach naszej procedury karnej?*

Spotkanie z sędzią prof. Piotrem Hofmańskim, prezydentem Międzynarodowego Trybunału Karnego odbyło się w formule online. Było poświęcone standardom i gwarancjom procesowym postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym, które mogłyby stać się inspiracją dla polskiego modelu postępowania karnego. Podczas spotkania szukano odpowiedzi na pytania: Jakie są gwarancje niezawisłości sędziego Trybunału? Kim jest prokurator? Jakie są zasady stosowania aresztów? Kto jest odpowiednikiem Izby Przygotowawczej w procedurze krajowej? Jaki powinien być niezależny prokurator? Czy instytucja zatwierdzania zarzutów byłaby pomocna w polskim procesie? Jakie są gwarancje szybkiego i sprawnego procesu? Czy osobny wyrok co do winy i co do kary ma sens? Co z prawem do obrony? Jak wyglądają pouczenia i dostęp do tłumacza? Co z domniemaniem niewinności? Jak realizowana jest jawność postępowania?

*f) Procedury chore na COVID? Jak pandemia dotknęła procedurę cywilną, karną i sądowno-administracyjną?*

Podczas konferencji zorganizowanej przez Rzecznika i Naczelną Radę Adwokacką, wraz z Komisją Praw Człowieka przy NRA, zastanawiano się nad tym, czy związane z pandemią zmiany procedury cywilnej, karnej i administracyjnej godzą w prawa obywateli. Głos zabierali eksperci z zakresu procedury cywilnej, karnej i sądowno-administracyjnej. Prelegenci zgodzili się, że zarządzanie pandemią przy pomocy rozporządzeń, których podstawa konstytucyjna jest więcej niż wątpliwa, to wada nienaprawialna. Stwierdzono, że efektem tego, iż rozporządzenia zastąpiły ustawy, może być degradacja roli Konstytucji. Odwrócona została bowiem piramida źródeł prawa opisana w

Konstytucji, co może mieć długotrwałe skutki, bo pokazuje, jak łatwo można Konstytucję obchodzić.

#### *g) Seminarium eksperckie w Biurze RPO nt. migracji i sytuacji na granicy*

W Biurze RPO zorganizowano seminarium na temat sytuacji migrantów, w którym udział wzięli przedstawiciele odpowiednich resortów, służb państwowych, organizacji społecznych i ekspertów ze świata nauki. Obecni byli przedstawiciele organizacji specjalizujących się w ochronie praw migrantów, których przedstawiciele podejmowali interwencję na granicy polsko-białoruskiej.

#### *h) Konferencja „Porozmawiajmy – jak choroba Alzheimera dotyka ludzi młodych”*

Zadaniem konferencji było zwrócenie uwagi na coraz większą liczbę zachorowań na chorobę Alzheimera ludzi młodych (więcej informacji o konferencji można znaleźć w części raportu opracowanej przez Centrum Projektów Społecznych).

### **Udział Rzecznika Praw Obywatelskich w konferencjach, debatach i uroczystościach zewnętrznych**

Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w licznych konferencjach, sympozjach i wydarzeniach zewnętrznych, w tym m.in.:

- Zgromadzeniu Ogólnym Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana;
- Seminarium „Prawa człowieka w nauczaniu Jana Pawła II”;
- Tour de Konstytucja;
- Seminarium „Mieszkanie czy instytucja – wyzwania w rozwiązywaniu problemu bezdomności ludzi młodych”;
- pracach Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego;
- obradach Obywatelskiego Parlamentu Seniorów;

- VII Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami;
- Seminarium Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej „Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do kontroli aktów prawa Unii Europejskiej”;
- Konferencji „Walka kulturowa w UE. Dostosować się czy walczyć?”;
- Debacie podczas zjazdu Klubów „Gazety Polskiej”;
- Konferencji „Ewolucja funkcji parlamentu – tradycja i współczesność”;
- Debacie „Współcześni Don Kichoci. O co walczą sygnaliści?”;
- Ogólnopolskiej Konferencji Podatkowej;
- Konferencji UN Global Compact Network Polska.

RPO brał także udział w okazjonalnych uroczystościach i obchodach m.in. w uroczystości ku czci ofiar w 80. rocznicę mordu w Jedwabnem, gali przyznania nagród „Lodołamacze”, uroczystości ślubowania aplikantów adwokackich Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie.

Zgodnie z wieloletnią tradycją, RPO spotkał się w grudniu 2021 r. z przedstawicielami Związku Harcerstwa Polskiego podczas symbolicznego przekazania Betlejemskiego Świątecznego Pokoju. Rzecznik podziękował harcerzom za podtrzymywanie tego pięknego i podnoszącego na duchu obyczaju.

### Wystąpienia RPO w mediach i udział w debacie publicznej

Tak jak w latach poprzednich, duże znaczenie miało przygotowywanie komunikacji odpowiadającej potrzebom różnych typów mediów, czyli gazet, portali internetowych, rozgłośni radiowych, stacji telewizyjnych. Biuro wysłało do mediów ponad 180 komunikatów dotyczących działalności RPO.

Odpowiadało też na liczne zapytania dziennikarzy. Większość z nich dotyczyła szczepień przeciw COVID-19, praworządności, wolności mediów, reakcji policji na demonstracje obywateli oraz kryzysu humanitarnego na granicy polsko-

białoruskiej. Wywiady z Rzecznikiem i jego zastępcami ukazały się m.in. w „Fakcie”, „Gazecie Wyborczej”, OKO.press, Onet.pl, Prawo.pl, telewizji Republika, TVP Info, Polsacie, „Rzeczpospolitej”, TOK FM, TVN, „Super Expressie”, „Tygodniku Powszechnym”, Wirtualnej Polsce.

### Działalność wydawnicza

W 2021 r. w Biurze RPO ukazało się 17 publikacji. Drukiem ukazało się 15 pozycji o łącznym nakładzie 8300 egzemplarzy. Dwie publikacje ukazały się tylko w formacie elektronicznym (epub, mobi, pdf zgodny z WCAG 2.0).

Niektóre pozycje zostały przetłumaczone na język angielski. Poszczególne tytuły były promowane na stronie internetowej i w mediach społecznościowych oraz rozsyłane do mediów. Biuro RPO wdraża na stronie [bipbrpo.gov.pl](http://bipbrpo.gov.pl) standardy dostępności, dlatego zamieszczane publikacje były zgodne ze standardem WCAG 2.0, czyli Web Content Accessibility Guidelines.

W 2021 r. wydawnictwem BRPO ukazały się następujące tytuły:

1. Nasze prawa – dodruk, nakład 600 egz.;
2. Kongresy Praw Obywatelskich Zebrane Rekomendacje – ebook;
3. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela – nakład 100 egz.;
4. Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia – nakład 200 egz.;
5. Przestępstwo tortur w Polsce. Analiza prawomocnych wyroków dotyczących przestępstw z art. 231, 246 oraz 247 Kodeksu karnego – nakład 200 egz.;
6. Obcokrajowcy w detencji administracyjnej. Wyniki monitoringu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce – nakład 200 egz.;

7. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Nieludzkiego, Poniżającego Traktowania lub Karania w 2020 r. – nakład 100 egz.;
8. Ulotka dla Uchodźców – nakład 1000 sztuk;
9. Otępienie (demencja) – problemy prawne – dodruk, nakład 1000 sztuk;
10. Alzheimer – rozumiem – wspieram – dodruk, nakład 1000 sztuk;
11. Alzheimer – rozumiem – wspieram – dodruk, nakład 2000 sztuk;
12. Otępienie (demencja) – najczęściej zadawane pytania – dodruk, nakład 1000 sztuk;
13. Równe traktowanie w szkole. Raport z badania w szkołach oraz analiza ilościowa programów wychowawczo-profilaktycznych. Seria Zasada Równego Traktowania – nakład 200 egz.;
14. Dylematy prawa i bioetyki – pora na działanie. Stanowiska i postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące problemów bioetycznych – nakład 300 egz.;
15. Raport RPO na temat pandemii – doświadczenia i wnioski – 200 egz.;
16. Broszura RPO – nakład 2000 egz.;
17. Prawa człowieka w miejscach izolacji. Jak Polska wdraża w praktyce zalecenia międzynarodowych organów ds. zapobiegania torturom (CPT i SPT) – Raport tematyczny Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, Okrutnego, Nieludzkiego i Poniżającego Traktowania oraz Karania – PDF.

## Nagrody i odznaczenia RPO

### *a) 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 2021 r. Kapituła Nagrody

postanowiła uhonorować: **Społeczność Samorządową Michałowa**. Lokalne władze i mieszkańcy wyróżniły się bowiem niezwykle otwartą i solidarną postawą wobec migrantów podczas kryzysu humanitarnego na granicy Polski i Białorusi, udzielając im pomocy i wsparcia.

#### *b) 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 2021 r. odznaki otrzymali:

1. **Agata Nosal-Ikonowicz i Piotr Ikonowicz**, działacze społeczni, z niezwykłą pasją i konsekwencją występujący w obronie praw lokatorów oraz udzielający pomocy osobom znajdującym się w trudnym położeniu życiowym.
2. **Draginja Nadażdin**, działaczka na rzecz obrony praw człowieka, dyrektorka Amnesty International Polska w latach 2007–2021.

#### *c) 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 2021 r. nagrodą tą uhonorowana została **dr Monika Zima-Parjaszewska**. Laureatka jest Prezeską Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną (PSONI). Całe swoje życie zajmuje się sprawami osób z niepełnosprawnościami, działając zawodowo i społecznie na rzecz realizacji ich praw i wspierając ich w dążeniu do samostanowienia i niezależności.



### 3. Działalność RPO w zakresie edukacji o prawach człowieka

#### Edukacja obywatelska

Projekty edukacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich zakładają jak najszersze upowszechnianie wiedzy o prawach i wolnościach zapisanych w Konstytucji, o tym, w jaki sposób RPO może pomóc, jakie znaczenie mają zasady równego traktowania i antydyskryminacji, a także ochrona praw i kształtowanie postaw społecznych wobec środowisk zagrożonych dyskryminacją i wykluczeniem, w szczególności osób starszych, z niepełnosprawnościami, z doświadczeniem choroby psychicznej, cudzoziemców oraz mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych.

#### *„Ferie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich”*

W styczniu i w lutym 2021 r. został przeprowadzony online projekt edukacyjny dla uczniów szkół ponadpodstawowych z całej Polski. W codziennych spotkaniach uczestniczyło ok. 150 uczniów.

Na zajęciach prawnicy z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich opowiadali o przysługujących obywatelom prawach i wolnościach w państwie demokratycznym, o postawach prospołecznych i zaangażowaniu obywatelskim, zaś uczestnicy mogli zadawać pytania dotyczące bieżących spraw życia publicznego. Uczniów w szczególności interesowały prawa obywatelskie wynikające z Konstytucji, prawo do niezależnego sądu, przestrzeganie w Polsce przepisów prawa międzynarodowego, rozproszona kontrola konstytucyjna, prawa osób LGBT. Wiele pytań dotyczyło wolności zgromadzeń publicznych oraz sposobu zachowania się w kontakcie z policją i inspekcją sanitarną. Kontrowersje wzbudzały zmiany prawa związane z obostrzeniami podczas pandemii. Uczniowie byli zainteresowani, w jaki sposób funkcjonuje urząd RPO, co dzieje się z wpływającymi sprawami i jakie kompetencje ma Rzecznik.

Zadawane przez młodzież pytania wskazują na szeroki zakres i wysoki poziom ich wiedzy, co było przyjemnym zaskoczeniem dla prowadzących warsztaty. Na zakończenie projektu uczniowie spotkali się z Maciejem Stuhrem i Katarzyną Błażejewską-Stuhr. Goście opowiadali o swoim zaangażowaniu w pomoc migrantom i uchodźcom.

### *Studenckie praktyki wakacyjne w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich*

W lipcu i sierpniu w trybie online odbyły się wakacyjne praktyki studenckie. Uczestnicy projektu podczas rozmów z pracownikami Biura RPO i prowadzonych wykładów poznawali zasady działania Urzędu i zakres wpływających spraw. Każdy uczestnik zajęć został przydzielony do konkretnego Zespołu BRPO, gdzie mógł poznać pracę Biura w praktyce. Poruszane na spotkaniach tematy dotyczyły przede wszystkim bezpieczeństwa informacji, sytuacji osoby zatrzymanej i zakresu interwencji RPO w tego typu sprawach, ochrony praw migrantów, ochrony praw osób LGBT, dyskryminacji ze względu na wiek, badań antydyskryminacyjnych, które podejmuje RPO, wolności zgromadzeń i wolności słowa, mandatu oraz organizacji działania Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur, w tym monitorowania miejsc detencji w czasie pandemii COVID-19, a także spraw z zakresu prawa cywilnego, prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, prawa gospodarczego, administracyjnego, ochrony zdrowia, spraw dotyczących żołnierzy i funkcjonariuszy różnych służb. Ze studentami spotkali się także Rzecznicy Praw Obywatelskich: w lipcu prof. Adam Bodnar, a w sierpniu prof. Marcin Wiącek. Wykłady dla studentów, oprócz pracowników BRPO, prowadzili także specjalnie zaproszeni eksperci z różnych dziedzin.

### *Pol'and'Rock Festival*

Już po raz dwunasty na Pol'and'Rock Festival funkcjonował Namiot Praw Człowieka Rzecznika Praw Obywatelskich, w którym odbywały się warsztaty i debaty związane z ochroną środowiska, szeroko pojętą praworządnością, ochroną praw człowieka oraz edukacją antydyskryminacyjną. Można było również zasięgnąć porady prawnej, poznać tajniki zawodu adwokata, sędziego, prokuratora i radcy prawnego poprzez osobiste spotkanie z przedstawicielami tych zawodów oraz zagrać w gry na temat budowania państwa demokratycznego, Konstytucji i prawa na co dzień.

Codziennie można było uczestniczyć w symulacji rozprawy sądowej (z zakresu prawa karnego lub cywilnego), która na przykładach pokazywała, na jakich zasadach opiera się wymiar sprawiedliwości i jak należy zachowywać się w sądzie.

Warsztaty i debaty prowadzone były przez Zastępczynię Rzecznika dr Hannę Machińską wraz z pracownikami BRPO oraz zaproszonymi gośćmi.

Namiot Praw Człowieka cieszył się dużym zainteresowaniem i był licznie odwiedzany.

### *Działania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem*

#### *Akcja „Pomóż Głuchym”*

3 grudnia 2020 r. w międzynarodowym dniu praw osób z niepełnosprawnościami ruszyła Akcja Rzecznika Praw Obywatelskich „Pomóż Głuchym”, której celem jest zwrócenie uwagi ogółu społeczeństwa na szczególną sytuację, problemy i potrzeby osób głuchych. Akcja ma uświadomić, że osoby głuche mogą nie znać języka polskiego lub znać go słabo, że dla wielu osób niesłyszących językiem „ojczystym” jest polski język migowy, a język polski jest dla nich językiem obcym. Osoby głuche, aby mogły korzystać ze swoich praw do informacji, uczestnictwa w życiu społecznym i

korzystania z usług publicznych, potrzebują komunikatów w polskim języku migowym (PJM) lub napisów w języku polskim. Prawa te zapewnia im Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Konstytucja oraz ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Akcja „Pomóż Głuchym” kierowana jest do osób słyszących, które mają do wykonania proste zadanie. Tym zadaniem jest sprawdzenie, czy na stronach internetowych urzędów gmin jest informacja dla osób głuchych: znak tłumaczenia na język migowy i film z nagraniem tłumaczenia w PJM. Każdy chętny może to sprawdzić, a następnie zaznaczyć swoje uwagi w internetowej ankiecie. Ankietę przygotował i informacje zbiera Polski Związek Głuchych Oddział Łódzki, który jest partnerem akcji.

Akcja „Pomóż Głuchym” była kontynuowana w 2021 r. Prowadzenie Akcji było okazją do upowszechniania Raportu „Głusi w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje”, opracowanego przez Komisję ds. Osób Głuchych <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osoby-gluche-w-polsce-2020-wyzwania-i-rekomendacje>

### *Dostęp osób głuchych do wymiaru sprawiedliwości*

W ramach Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych została powołana grupa robocza zajmująca się dostępem osób głuchych do wymiaru sprawiedliwości. W lutym 2021 r. odbyło się spotkanie poświęcone barierom, które napotykają osoby głuche w kontakcie z wymiarem sprawiedliwości. Uczestnicy spotkania podjęli decyzję o opracowaniu dwóch tekstów. Jeden przeznaczony dla osób głuchych, z informacjami o ich prawach i wskazówkami co do postępowania w kontakcie z urzędnikami czy przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Drugi materiał kierowany ma być do osób pracujących w urzędach, sądach, kancelariach, a zostaną w nim wskazane trudności, jakie są stawiane przed osobami głuchymi, oraz sposoby, jak te trudności likwidować.

W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych, Stowarzyszenie CODA Polska, Słyszące Dzieci – Niesłyszący Rodzice, Polska Fundacja Pomocy Dzieciom Niedosłyszącym –ECHO.

Osoby w kryzysie psychicznym

22 listopada 2021 r. po raz pierwszy od czasu pandemii, w formie online spotkała się grupa ekspertów – osób z doświadczeniem kryzysu psychicznego, wspomagająca inne osoby z takimi problemami. Grupa we współpracy z Centrum Projektów Społecznych poszukuje miejsca dla ekspertów przez doświadczenie w systemie zdrowia psychicznego. Rozmowa dotyczyła aktualnej sytuacji poszczególnych członków grupy i problemów, jakie napotykają w swojej działalności.

#### *Uchodźcy w strefie przygranicznej z Białorusią*

CPS we współpracy z innymi zespołami BRPO opracowało ulotkę przetłumaczoną na 7 języków (angielski, rosyjski, francuski, arabski, farsi, kurdyjski w dialektach sorani i kurmandži), w której opisane są prawa przysługujące migrantom, m.in. prawo do ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową. Ulotka jest rozdawana uchodźcom podczas wizyt pracowników Biura RPO w strefie przygranicznej z Białorusią.

#### *Wsparcie dla służb mundurowych*

Policjanci, żołnierze, strażacy pełniący służbę w strefie przygranicznej z Białorusią, podczas spotkań z przedstawicielami RPO otrzymują informację, że Rzecznik w swojej działalności zabiega o poszanowanie także ich praw i że mogą zwracać się do Biura RPO po pomoc, jeśli uznają, że ich prawa nie są przestrzegane. Aby ułatwić kontakt z Biurem, została zaktualizowana ulotka o infolinii obywatelskiej Rzecznika, która jest rozdawana przy okazji spotkań z przedstawicielami służb mundurowych.

### *Kampania 16 dni przeciw przemocy ze względu na płeć*

Biuro Rzecznika uruchomiło program działań informacyjnych w ramach corocznej kampanii „16 dni przeciw przemocy ze względu na płeć”. Kampania rozpoczęła się apelem Rzecznika prof. Marcina Wiącka, a następnie przez 16 dni publikowano infografiki z informacjami na temat różnych rodzajów przemocy. Między innymi została wymieniona przemoc domowa, fizyczna, ekonomiczna, psychiczna, emocjonalna, seksualna. Zostały przedstawione definicje, statystyki, badania dotyczące różnych rodzajów przemocy, a także informacje na temat wystąpień generalnych RPO poświęconych zjawisku przemocy ze względu na płeć. W ramach kampanii był popularyzowany także *Plan awaryjny dla osób doświadczających przemocy domowej*, przygotowany wspólnie z organizacjami pozarządowymi.

### *Inicjatywa (Nie) zapomniane cmentarze*

Społeczna Inicjatywa działa od końca października 2020 roku. Celem, który połączył aktywistów, prawników, naukowców z terenu całej Polski, jest dbałość o stare, często zdewastowane cmentarze, sprzedawane jako działki rekreacyjne lub tereny budowlane. Inicjatywa wspólnie zorganizowała akcję „Godność nie umiera”, w której starano się zwrócić uwagę na szacunek dla miejsc pochówku ludzi różnych wyznań i narodowości oraz przekazać informacje o obyczajach związanych z oddawaniem czci zmarłym w różnych religiach i tradycjach. W czynie społecznym przygotowano informator, nagrano specjalne materiały filmowe. Na filmie wypowiada się m.in. Rzecznik, prof. Adam Bodnar, przedstawiciele kościołów i związków wyznaniowych oraz społecznicy.

#### 4. Komisje ekspertów

Rzecznika wspierają w pracy Komisje ekspertów, które grupują najlepszych ekspertów ze swoich dziedzin. Są to: Komisja ekspertów ds. Osób Starszych, Komisja Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, Zespół Ekspertów ds. Alimentów, Komisja Ekspertów KMPT, Komisja Ekspertów ds. Migrantów, Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością, Komisja Ekspertów ds. Ochrony Zdrowia Psychicznego, Komisja Ekspertów ds. Osób Głuchych, Komisja Ekspertów ds. Zdrowia, Komisja Ekspertów ds. Konsumentów oraz Komisja Ekspertów do spraw przestrzegania praw obywatelskich w działaniach służb specjalnych. Niestety, z powodu ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 działalność większości Komisji w roku 2021 została zawieszona.

Komisje są formą stałej współpracy z organizacjami społecznymi. W skład każdej Komisji wchodzi przedstawiciele świata nauki oraz organizacji społecznych zajmujących się problematyką ochrony praw osób starszych, osób z niepełnosprawnościami oraz cudzoziemców przebywających w Polsce. Komisje wspierają Rzecznika w realizacji jego ustawowych zadań, a w szczególności w zakresie: monitoringu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w procesie stosowania prawa. Ponadto Komisje wskazują, jak należałoby zmienić prawo (wnioski *de lege ferenda*), uwagi i rekomendacje dotyczące obowiązujących lub projektowanych zmian aktów prawnych, propozycje zmian systemowych, tezy do wystąpień Rzecznika. Komisje promują dobre praktyki oraz wykonują inne zadania zlecane przez Rzecznika, a ich członkowie reprezentują Rzecznika na licznych spotkaniach, debatach i konferencjach.

Komisje ekspertów do swoich działań zapraszają także szerokie grono ekspertów i przedstawicieli z licznych organizacji pozarządowych oraz innych

instytucji, którzy w szczególny sposób zainteresowani są powyższymi obszarami działań. Biuro Rzecznika korzysta także ze wsparcia organizacji pozarządowych w realizowaniu projektów promujących ustawowe kompetencje Rzecznika.

### **Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych**

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych została powołana Zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>725</sup> celem wspierania Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja opracowuje ekspertyzy z zakresu polityki senioralnej państwa, propozycje zmian systemowych, wskazuje na ważne kwestie dotyczące osób starszych, naruszające prawa człowieka, w których Rzecznik powinien zająć stanowisko lub podjąć do realizacji, opracowuje także publikacje dedykowane osobom starszym lub kierowane do organizacji, instytucji zajmujących się wspieraniem tej grupy społecznej.

### ***Dostępność szczepień przeciwko COVID-19 dla osób starszych***

Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych opracowała ankietę, która pozwoliła na ocenę, jak w warunkach pandemii realizowane jest prawo osób starszych (szczególnie w wieku 70 lat i więcej) do ochrony zdrowia pod względem dostępności szczepień przeciw COVID-19.

Ankieta została rozesłana do ośrodków pomocy społecznej, wszystkich samorządów lokalnych i organizacji senioralnych, a także zamieszczona na stronie RPO. Wypełnione kwestionariusze zbierano do końca marca 2021 r. Udział w badaniu wzięło 1218 instytucji, organizacji i osób prywatnych.

---

<sup>725</sup> Zarządzenie RPO z 23 lutego 2011 r., nr 8/2011 i Zarządzenie RPO z 24 maja 2017 r., nr 27/2017.



Zebrane dane posłużyły do opracowania raportu<sup>726</sup> „Jak w warunkach pandemii realizowane jest prawo osób starszych do ochrony zdrowia pod względem dostępności szczepień przeciw COVID-19?”.

W raporcie można przeczytać m.in., że „organizacja szczepienia osób starszych przeciw COVID-19 nie uwzględniła wielu ograniczeń, z jakimi borykają się osoby starsze. Dotyczyło to zarówno trudności w procesie rejestracji do szczepienia, jak i związanych z procesem szczepienia.

Komunikaty umieszczone na stronie „Serwis Ministerstwa Zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia” są zawiłe, a „wielostopniowość” drogi do zaszczepienia jest długa i trudna, bez względu na formę rejestrowania się, czy telefonicznie, czy przez internet.

#### *„Alzheimer – rozumiem – wspieram” – kampania informacyjna*

Temat chorób otępiennych jest ważnym problemem społecznym. Szacuje się, że obecnie w Polsce ponad 500 tysięcy osób żyje z otępieniem, w tym 300 tysięcy z chorobą Alzheimera. Prognozy wskazują, że za 25 lat będzie ich dwa razy więcej. Problem dotyczy przede wszystkim osób starszych, w wieku powyżej 60–65 lat; im człowiek starszy, tym większe jest ryzyko pojawienia się objawów otępienia.

Zmiany zachowania osób z pierwszymi objawami otępienia często pozostają bez diagnozy i leczenia, ponieważ są lekceważone, tłumaczone podeszłym wiekiem nie tylko przez najbliższą rodzinę, ale niestety też przez lekarzy POZ. Choroba otępienna może trwać kilkanaście lat, a bliscy często nie potrafią pomóc. W społeczeństwie brakuje podstawowej wiedzy o objawach, postępowaniu choroby, miejscach, gdzie można otrzymać pomoc i potrzebne informacje.

---

<sup>726</sup> Zob.: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/dostepnosc-szczepien-covid19-osoby-starsze-raport-z-badania>

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik we współpracy z Alzheimer Polska – związkiem organizacji pozarządowych zajmujących się wspieraniem chorych żyjących z demencją i ich opiekunów – w maju 2021 r. rozpoczął kampanię informacyjno-edukacyjną pod hasłem „Alzheimer – rozumiem – wspieram”. Celem kampanii jest zwiększenie wiedzy na temat choroby Alzheimera i innych rodzajów otępienia (demencji) oraz o potrzebach osób chorych i ich opiekunów rodzinnych. Na potrzeby kampanii zostały opracowane materiały: ulotka i broszura, które w prosty sposób opisują zagadnienie.

Do udziału w kampanii zostały zaproszone jednostki samorządu terytorialnego, ośrodki pomocy społecznej, kościoły i związki wyznaniowe oraz największe sieci handlowe działające na terenie całego kraju.

Kampania ma charakter ciągły i będzie kontynuowana w roku 2022.

#### *Konferencja „Porozmawiajmy – jak choroba Alzheimera dotyka ludzi młodych”*

Rzecznik we współpracy ze Związkiem Stowarzyszeń Alzheimer Polska i Fundacją Stabilo zorganizował konferencję poświęconą osobom z demencją. Głównym tematem konferencji była choroba otępienna o wczesnym początku. Otępienie zwykle kojarzy się z podeszłym wiekiem, jednak zdarzają się przypadki, kiedy choroba Alzheimera występuje u ludzi młodych, poniżej 40. roku życia. Ze względu na młody wiek diagnoza bywa bardzo trudna. Temat jest mało znany, nawet wśród lekarzy czy farmaceutów, a przez to dla wielu rodzin bardzo trudny.

Eksperti wskazują na wielką potrzebę wdrożenia w Polsce Narodowego Planu Alzheimerowskiego, który zapewniłby osobom chorym odpowiednie standardy leczenia, a ich rodzinom wsparcie w opiece. Niezwykle ważne jest podnoszenie świadomości społecznej na temat chorób otępiennych, co znacznie zmniejszyłoby z jednej strony ryzyko wykluczenia i naruszeń godności, a z drugiej poczucia wstydu chorych i ich bliskich. Bardzo

niepokojące są dane wskazujące na systematycznie rosnącą liczbę rozpoznawanych przypadków otępienia o wczesnym początku.

Trudności z postawieniem diagnozy, ignorancja lekarzy POZ, brak odpowiednich do młodego wieku pacjenta form opieki, brak wsparcia dla rodzin, a przede wszystkim brak dostępu do najnowszych metod leczenia, to najważniejsze kwestie, które należy jak najszybciej rozwiązać.

### **Komisja ds. Osób Głuchych**

Komisja ds. Osób Głuchych została powołana zarządzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>727</sup>. Celem pracy Komisji jest wspieranie Rzecznika w pełnieniu jego ustawowych zadań. Komisja zbiera informacje dotyczące bardzo specyficznych problemów i potrzeb osób głuchych, a także wskazuje ważne kwestie naruszające prawa człowieka tej grupy społecznej.

### ***Akcja „Pomóż Głuchym”.***

W 2021 r. kontynuowano akcję „Pomóż Głuchym”. Prowadzenie Akcji było okazją do upowszechniania Raportu<sup>728</sup> „Głusi w Polsce 2020. Wyzwania i rekomendacje”, opracowanego przez Komisję ds. Osób Głuchych.

### ***Dostęp osób głuchych do wymiaru sprawiedliwości***

W ramach Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych została powołana grupa robocza zajmująca się dostępem osób głuchych do wymiaru sprawiedliwości. Grupa ta odbyła spotkanie poświęcone barierom, które napotykają osoby głuche w kontakcie z wymiarem sprawiedliwości. Uczestnicy spotkania podjęli decyzję o opracowaniu dwóch tekstów. Jeden przeznaczony dla osób głuchych, z informacjami o ich prawach i wskazówkami co do postępowania w kontakcie z urzędnikami czy przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości.

---

<sup>727</sup> Zarządzenie RPO z 13 marca 2017 r., nr 12/2017 i Zarządzenie RPO z 26 lipca 2017 r., nr 35/2017.

<sup>728</sup> Zob.: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/osoby-gluche-w-polsce-2020-wyzwania-i-rekomendacje>

Drugi materiał będzie kierowany do osób pracujących w urzędach, sądach, kancelariach, a zostaną w nim wskazane trudności, jakie są stawiane przed osobami głuchymi, oraz sposoby, jak te trudności likwidować.

W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych, Stowarzyszenie CODA Polska, Słyszące Dzieci – Niesłyszący Rodzice, Polska Fundacja Pomocy Dzieciom Niedosłyszącym –ECHO.

### **Komisja Ekspertów do spraw Ochrony Zdrowia Psychicznego**

Mając na uwadze szeroki zakres zadań występujący w obszarze zdrowia psychicznego, a także różnorodność podejmowanej tematyki wymagającej szczegółowej wiedzy i doświadczenia zawodowego, Rzecznik powołał Komisję Ekspertów do spraw Ochrony Zdrowia Psychicznego<sup>729</sup>.

#### *Działania Komisji*

W dniu 31 maja 2021 r. odbyło się spotkanie Komisji Ekspertów do spraw Ochrony Zdrowia Psychicznego, którego przedmiotem było omówienie aktualnego stanu ochrony zdrowia psychicznego dorosłych oraz dzieci i młodzieży przed zbliżającym się III Kongresem Zdrowia Psychicznego.

Do osiągnięcia minimalnego poziomu wydatków na opiekę psychiatryczną w publicznych wydatkach na opiekę zdrowotną brakuje 1,5 mld złotych. Na opiekę psychiatryczną i leczenie uzależnień przeznaczają się tylko 3,4% środków NFZ. W Europie niższy poziom wydatków ma jedynie Bułgaria. Jednocześnie nie mamy zrównoważonego podziału środków.

Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego gwarantuje dostęp do podstawowych 4 form pomocy w opiece psychiatrycznej (ambulatoryjna, środowiskowa [domowa], dzienna oraz doraźna [szpital]). Obecnie aż 71,6% świadczeniodawców ma zakontraktowanych w NFZ tylko jedną formę

---

<sup>729</sup> Zarządzenie RPO z 28 listopada 2017 r., nr 62/2017.

pomocy. Skutkiem tego jest brak zapewnienia ciągłej, zintegrowanej i kompleksowej opieki psychiatrycznej. Nierówny też jest dostęp do pomocy środowiskowej dziennej. Tylko 34% powiatów ma na swoim terenie zespół leczenia środowiskowego – domowego, a 31% powiatów ma oddziały dzienne.

### *Centra Zdrowia Psychicznego*

W 2022 r. kończy się druga edycja NPOZP, którego celem było upowszechnienie środowiskowego modelu opieki psychiatrycznej, a zalecanym rozwiązaniem organizacyjnym Centra Zdrowia Psychicznego. Pilotaż CZP kończy się w 2022 r. Ta forma organizacyjna i sposób finansowania sprawdziły się w pandemii, w tym szczególnie jeden budżet bez rozliczania świadczeń.

Sprawiły się też punkty zgłoszeniowo-koordynacyjne, których działanie otworzyło dostępność do pomocy dla mieszkańców tych obszarów, gdzie działają CZP. Obecnie funkcjonują 33 centra zdrowia psychicznego w 16 województwach, obejmując około 3,8 mln mieszkańców, czyli ok. 12% ludności powyżej 18. roku życia. Aktualnie tylko dwa województwa mają określone obszary działania CZP: woj. wielkopolskie i woj. kujawsko-pomorskie.

Mimo że pilotaż dopiero startuje i pomimo tego, że jego założenia nie są w pełni realizowane, to w CZP zlokalizowanych przy szpitalach wielospecjalistycznych i wolnym oddziale psychiatrycznym widoczne były efekty wzrostu świadczeń opieki ambulatoryjnej o 25,6% oraz pomocy środowiskowej o 26,9% w stosunku do 2018 r. Jednocześnie odnotowuje się spadek o 7,4% hospitalizacji psychiatrycznych. To, co udało się uzyskać, jest potwierdzeniem słuszności kierunku reformy opartej o CZP i dlatego należy oczekiwać od Ministra Zdrowia podjęcia decyzji, kiedy i w jakim tempie w

całym kraju nastąpi pełne wdrożenie reformy. Rozsądna i realna wydaje się być data końca 2027 roku.

Niestety, wciąż brak jest koordynacji w obszarze polityki zdrowotnej dotyczącej zdrowia psychicznego, jak również wsparcia instytucjonalnego dla takiej koordynacji. Zagrożeniem dla reformy jest też stygmatyzacja strukturalna, czyli zainteresowanie władzy publicznej problemem ochrony zdrowia psychicznego, czego dowodem może być fakt, że, mimo iż informacja Rządu o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego na lata 2017–2018 w ramach NPOZP została przekazana do Sejmu 11 grudnia 2019 r. i nadano jej numer druku sejmowego, a 12 grudnia 2019 r. skierowano ją do rozpatrzenia przez Sejmową Komisję Zdrowia, do chwili obecnej nie była ona przedmiotem obrad Komisji.

Kolejnym zagrożeniem jest silna konkurencja ze strony innych segmentów opieki zdrowotnej, gdzie zdrowie psychiczne przesuwane jest na dalszy plan. Niepokoić musi, szczególnie widoczny w sektorze publicznym, niedobór kadr. Niezmiernie ważne dla powodzenia reformy jest uruchomienie i optymalne wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na lata 2021–2027 na proces deinstytucjonalizacji usług medycznych i społecznych dla osób z problemem zdrowia psychicznego. Do chwili obecnej brak jest uzgodnionych przez wszystkie zainteresowane resorty ram strategicznych deinstytucjonalizacji, a do wykorzystania ma być przeznaczona kwota 24,5 mld złotych.

### *Reforma psychiatrii dzieci i młodzieży*

Kluczowym dla powodzenia reformy psychiatrii dzieci i młodzieży jest uruchomienie i działalność ośrodków i poziomu referencyjnego, szczególnie w okresie długoterminowej izolacji społecznej tej grupy pacjentów.

Szereg problemów dzieci i młodzieży stało się „niewidocznych”, ich trudne zachowania, wskutek pandemii, nie są obserwowane w szkołach czy w

instytucjach pomocy społecznej. Wydaje się, iż po opanowaniu kryzysu związanego z epidemią koronawirusa, nastąpi bezprecedensowy wzrost zapotrzebowania na pomoc w nowo powstałych ośrodkach pierwszego poziomu, które są najbliżej pacjenta dziecięco-młodzieżowego.

Praktyka wskazuje, że do ośrodków kierowani są młodzi pacjenci o nasilonych objawach psychopatologicznych, którzy prezentują poważne i przewlekłe objawy, co wymaga terapii o wysokiej jakości merytorycznej.

Brak jest stworzenia modelu pracy ośrodków, wyznaczenia założeń merytorycznych i standardów ich pracy. Otwartym pozostaje pytanie, dlaczego reforma dorosłych realizowana jest w oparciu o finansowanie na zasadzie odpowiedzialności terytorialnej za populację, a reforma dzieci i młodzieży w oparciu o raportowanie za określone świadczenia. Część ośrodków już dzisiaj otrzymuje informacje z NFZ o konieczności zwrotu środków, których nie mają.

Konstytucja w art. 68 par. 3 przewiduje, że władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom. Szczególnej tzn. lepszej, ponadstandardowej. Tymczasem wydaje się, że reforma psychiatrii dzieci i młodzieży nie jest przedmiotem świadomej i konsekwentnej polityki państwa.

### *Psychiatria sądowa*

Mówiąc o ochronie zdrowia psychicznego, nie można z pola widzenia utracić psychiatrii sądowej, tak dorosłych, jak i dzieci. Pomoc osobom umieszczonym na detencji to *de facto* ochrona społeczeństwa przed ich niebezpiecznymi zachowaniami. Palącym problemem pozostaje mała liczba miejsc w szpitalach psychiatrycznych, a co za tym idzie – problem z umieszczeniem tam osób, które mają orzeczone ten środek zabezpieczający. Związane to jest z niskim finansowaniem pobytu. Problemem również jest mała liczba biegłych

sądowych z zakresu psychiatrii i seksuologii. Istnieje także potrzeba nowelizacji Kodeksu karnego, aby można było zastosować izolacyjny środek zabezpieczający, jeżeli orzeczony środek nieizolacyjny nie jest wykonywany z winy skazanego. Sąd powinien mieć możliwość dokonywania takiej zmiany. Nie służy też pozyskiwaniu biegłych nowa regulacja dotycząca tzw. opinii fałszywie nieumyślnych.

### Komisja Ekspertów ds. Konsumentów

W 2019 r. rozpoczęła<sup>730</sup> działalność Komisja Ekspertów ds. Konsumentów przy Rzeczniku (zwana także: „Forum Konsumentów”). Ochrona praw konsumentów przez organy państwa została zagwarantowana w art. 76 Konstytucji, a Rzecznik stoi na straży realizacji ochronnej roli państwa w tym obszarze, na zasadach określonych w przepisach prawa.

W 2021 r., ze względu na stan epidemii, odbyło się tylko jedno spotkanie Forum Konsumentów, mające charakter otwartej publicznej dyskusji mającej na celu wypracowanie stanowiska RPO dla Sądu Najwyższego w sprawach „frankowych”.

Jednak członkowie Forum Konsumentów pozostając ze sobą w stałym kontakcie online, dzielili się swoimi spostrzeżeniami co do istotnych spraw związanych z zapewnieniem ochrony konsumentów w Polsce, w szczególności w sprawach kredytów „frankowych”. Wypracowane przez Członków Komisji wnioski stały się asumptem do podjęcia działań przez Rzecznika w sprawach konsumentów, polegających na przystąpieniu do precedensowych spraw sądowych i oddziaływanie w ten sposób na kształtowanie się prokonsumenckiej linii orzeczniczej. Pod wpływem m.in. sygnałów płynących od Członków Forum, w BRPO odbyło się spotkanie poświęcone sytuacji osób poszkodowanych działaniami GetBack S.A.

---

<sup>730</sup> Zarządzenie RPO z 16 września 2019 r., nr 32/2019.





## 5. Działalność międzynarodowa

Najważniejsze obszary aktywności Rzecznika Praw Obywatelskich na arenie międzynarodowej w 2021 r. to przede wszystkim współpraca z międzynarodowymi organizacjami praw człowieka i stowarzyszeniami Ombudsmanów. Z powodu rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19, znacznie zmalała skala kontaktów dwustronnych. Mimo tych niesprzyjających okoliczności, które nałożyły na większość instytucji Ombudsmanów, dodatkowe zadania wywołane doraźną polityką administracji państwowej podporządkowaną w pierwszym rządzie względem zdrowotnym i niejednokrotnie wprowadzaniem uregulowań sprzecznych z podstawowymi swobodami obywatelskimi, przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich brali udział w różnych inicjatywach Ombudsmanów z innych państw. Interesującym przykładem było „Forum Romskie” zorganizowane w dniu 27 maja w Kijowie przez Komisarz Praw Człowieka Parlamentu Ukrainy. Polski Rzecznik przedstawił uczestnikom forum działania podejmowane w tym zakresie przez jego urząd.

Istotnym problemem, z którym zmierzyły się w 2021 r. instytucje Ombudsmanów w różnych państwach, był przede wszystkim wpływ pandemii COVID-19 na korzystanie przez obywateli z podstawowych praw i wolności obywatelskich oraz na rolę Ombudsmana w sygnalizowaniu występujących naruszeń. Można było zaobserwować w działalności Ombudsmanów wielu państw zwiększony zakres naruszeń, co znajdowało wyraz w kierowanych do nich skargach na wprowadzane przez administrację państwową uregulowania bezpośrednio wpływające na wiele sfer życia obywateli.

## Kontakty z instytucjami Unii Europejskiej

Ważnym partnerem RPO w kontaktach międzynarodowych jest Ombudsman Unii Europejskiej. Działająca od kilkunastu lat Sieć Europejskich Ombudsmanów (ENO) powołana przez Ombudsmana Unii Europejskiej, zrzeszająca przedstawicieli instytucji Ombudsmanów z poszczególnych państw Unii Europejskiej stanowi jedno z najważniejszych narzędzi w bieżącej wymianie informacji pomiędzy biurami Ombudsmanów nt. aktualnych zagadnień występujących w ich pracy. Z inicjatywy Sieci Europejskich Ombudsmanów w dniu 15 września 2021 r. odbyło się webinarium nt. Opieki instytucjonalnej, wykorzystania środków Unii Europejskiej oraz wniosków, jakie nasuwają się w związku z trwającą pandemią. Podczas spotkania z udziałem przedstawicieli urzędów Ombudsmanów z Europy, w tym Polski, zaprezentowano działania podejmowane przez poszczególne instytucje oraz Ombudsmana Europejskiego pod kątem ochrony praw osób starszych, z niepełnosprawnościami, wykluczonych, które są szczególnie dotknięte przez pandemię. Dyskutowano jednocześnie, jak wykorzystywane są fundusze przeznaczone na te cele przez Unię Europejską i w jaki sposób Komisja Europejska monitoruje ten proces. Spotkanie poprzedziło przeprowadzenie wśród członków Sieci ankiety przygotowanej przez Ombudsmana Unii Europejskiej na tematy poruszane podczas seminarium. W trakcie obrad przedstawiono wnioski z ankiety o wpływie pandemii na sytuację pensjonariuszy ośrodków opieki nad seniorami oraz rolę krajowych Ombudsmanów w obliczu ogromnych zagrożeń obserwowanych w tej dziedzinie w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zagadnienia dotyczące standardów praworządności i zasady państwa prawa (*rule of law*) były przedmiotem zainteresowania ze strony Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. W tym kontekście oczekiwano zaprezentowania

przez polskiego Rzecznika stanowiska w zakresie przestrzegania przez organy władzy państwowej standardu praworządności określonej według kryteriów agend Unii Europejskiej.

Warte odnotowania było spotkanie Rzecznika, Marcina Wiącka, z Wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej Verą Jourovą. Rozmowy przeprowadzone 30 sierpnia 2021 r. w biurze RPO wpisały się w szerszy program wizyty składanej przez Wiceprzewodniczącą w Polsce na zaproszenie władz Gdańska i koordynowanej przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Warszawie.

### Współpraca z organizacjami międzynarodowymi

Przynależność Rzecznika do międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka oraz kompetencje ustawowe zobowiązują Rzecznika do aktywności w pracach organizacji międzynarodowych. Do najważniejszych można zaliczyć agendy Rady Europy, Stowarzyszenie Niezależnych Organów Równości (EQUINET), Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) i Globalny Alians Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych (GANHRI). Od wielu lat polski Rzecznik bierze udział w inicjowanych przez te organizacje konsultacjach, uczestniczy w konferencjach poświęconych sprawom kluczowym dla zachowania statusu niezależności instytucji. Wzorem partnerów zagranicznych, korzysta z doradztwa oferowanego przez organizacje międzynarodowe w rozwiązywaniu problemów, które napotykają Ombudsmeni na gruncie krajowym lub wsparcia udzielanego w sytuacjach zagrożenia wykonywania zadań zagwarantowanych w aktach prawnych.

Ważnym partnerem we współpracy z instytucjami Ombudsmanów na płaszczyźnie międzynarodowej pozostawał w 2021 r. Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (*International Ombudsman Institute*) z siedzibą w

Wiedniu. Jest to najliczniejsze stowarzyszenie Ombudsmanów o zasięgu światowym, a jego inicjatywy stanowią niezwykle potrzebne forum dyskusyjne dla Ombudsmanów, którzy mimo odmienności w zakresie kompetencji i różnorodności systemów prawnych wypełniają swoją fundamentalną rolę, która leżała u podstaw powołania instytucji Ombudsmana. W dniu 6 maja 2021 r. odbyło się spotkanie online Europejskiego Regionu Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, natomiast w dniach 25–27 maja 2021 r. miała miejsce 12. Światowa Konferencja Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana połączona z obradami Zgromadzenia Generalnego instytucji członkowskich Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana. Obrady obydwu spotkań, z udziałem polskiego Rzecznika, zdominowała dyskusja nt. wpływu pandemii na funkcjonowanie instytucji ochrony praw człowieka na świecie oraz znaczenie Instytutu we wspieraniu Ombudsmanów zagrożonych w wypełnianiu ustawowych obowiązków.

W pierwszej połowie roku przedstawiciele Rzecznika uczestniczyli w sprawach toczących się przez Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w Luksemburgu. W dniu 2 marca 2021 r. Pełnomocnicy RPO: Maciej Taborowski, Zastępca Rzecznika, i Paweł Filipek z Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego uczestniczyli w rozprawie dotyczącej Getin Noble Bank.

Rzecznik przez swoich przedstawicieli uczestniczył także w rozprawie przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Grzęda przeciwko Polsce.

Biuro Rzecznika od 2014 r. bierze udział w spotkaniach i konsultacjach organizowanych pod auspicjami Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) z siedzibą w Brukseli. Organizacja zrzesza ponad 40 członków – instytucji europejskich i za główny cel stawia promocję

standardów ochrony praw człowieka. Oferuje pomoc doradczą tym instytucjom, które na gruncie krajowym spotykają się z trudnościami w wykonywaniu mandatu i nie mogą w pełni korzystać z uprawnień zawartych w krajowych lub międzynarodowych aktach prawnych. Ponadto ENNHRI umożliwia korzystanie z pomocy prawnej ekspertów sieci uwzględniającej również proces akredytacji zgodnie z Zasadami Paryskimi uchwalonymi przez ONZ, które określają kryteria niezależności dla instytucji praw człowieka. W dniach 26–27 kwietnia 2021 r. odbyło się spotkanie online przedstawicieli krajowych instytucji praw człowieka wysokiego szczebla na temat rekomendacji Rady Europy o wspieraniu krajowych instytucji praw człowieka. W spotkaniu wzięł udział również Komisarz Praw Człowieka Rady Europy i Prezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Urząd polskiego Rzecznika reprezentowała Zastępczyni RPO oraz Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego. Jedną z inicjatyw nadzwyczajnych koordynowanych przez ENNHRI w 2021 r. był apel wystosowany do europejskich instytucji praw człowieka, w tym do polskiego Rzecznika, o solidarność i udzielenie pomocy dla Niezależnej Komisji Praw Człowieka Afganistanu, której członkowie znaleźli się w tragicznej sytuacji z powodu wycofania wojsk amerykańskich z tego kraju. Wydano oświadczenie w tej sprawie, a organizacje członkowskie zaangażowały się w inicjowanie wysiłków dyplomatycznych w swoich krajach. W marcu 2021 r. sieć ENNHRI przygotowała raport dotyczący zasady państwa prawnego (*Rule of Law Report*), uwzględniający ocenę statusu instytucji polskiego Rzecznika pod kątem zasady niezależności i skuteczności. W raporcie znajdują się najważniejsze działania podejmowane przez Rzecznika w odniesieniu do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, pluralizmu mediów, społeczeństwa obywatelskiego, zjawiska korupcji i pandemii COVID-19.

Podsumowanie działań ENNHRI jest dokonywane podczas corocznego Zgromadzenia Generalnego instytucji członkowskich. W 2021 r. odbyło się ono online w dwóch turach: 29 września i 3 grudnia. Podczas obrad drugiej tury Zgromadzenia Generalnego dokonano wyboru władz na kolejną kadencję oraz przyjęto plan dotyczący strategii działań w okresie od 2022 do 2025 r. Z satysfakcją można odnotować udział przedstawiciela instytucji polskiego Rzecznika – Dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w pracach aktualnego Zarządu ENNHRI oraz jego wybór do Zarządu na drugą kadencję, w latach 2022–2025.

Instytucja polskiego Rzecznika pełni rolę Niezależnego Organu Równości (*Independent Equality Body*). Jednym z najaktywniejszych partnerów na płaszczyźnie międzynarodowej w zakresie tematyki równościowej jest sieć Europejskich Organów Równości (EQUINET) z siedzibą w Brukseli. Rzecznik jest członkiem tego stowarzyszenia. Z inicjatywy tej organizacji przedstawiciele Biura Rzecznika uczestniczyli w 2021 r. w kilku konsultacjach i webinarium poświęconych tematyce równości, prezentując działania Rzecznika na tym polu. Jak co roku, najważniejszym wydarzeniem dla członków stowarzyszenia EQUINET jest Nadzwyczajne Doroczne Spotkanie. W 2021 r. nadzwyczajne spotkanie odbyło się online w Brukseli, w dwóch odsłonach: 27 września i 9 listopada. W obydwu spotkaniach uczestniczyli pracownicy Biura Rzecznika.

RPO utrzymuje partnerską współpracę z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ODIHR/OSCE). Niezwykle cenną formę współpracy pomiędzy Rzecznikiem a Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka stanowią opinie prawne przygotowywane przez ekspertów ODIHR. W 2021 r. przedmiotem opinii były akty prawne uchwalane przez organy władzy państwowej w odniesieniu do

kryzysu na granicy polsko-białoruskiej wywołanego gwałtownym napływem migrantów, w tym przepisami związanymi z wprowadzeniem stanu wyjątkowego.

Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej stała się przedmiotem zainteresowania międzynarodowych organizacji, w tym sieci ENNHRI oraz organów Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w dniu 25 sierpnia 2021 r. wydał zabezpieczenie w sprawie Amiri i inni nr 42120/21. W tym kontekście wzrosły oczekiwania organizacji międzynarodowych wobec roli polskiego Rzecznika w monitorowaniu wydarzeń i w podejmowaniu inicjatyw mających na celu przestrzeganie standardów praw człowieka zagwarantowanych przepisami krajowymi i międzynarodowymi.

Potwierdzeniem dobrej współpracy instytucji Rzecznika z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie był udział przedstawicielki Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Akademii Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (*2021 NHRI Academy*) zorganizowanej online w dniach 11–25 czerwca 2021 r. Jest to przedsięwzięcie OBWE/ODIHR oraz Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI) odbywające się corocznie. Głównymi tematami akademii w tym roku były: sposoby ochrony niezależności obrońców praw człowieka w wypełnianiu ich mandatu, tworzenie korzystnych warunków i przyjaznej przestrzeni w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego oraz reagowanie na zagrożenia i inne wyzwania, przed którymi niejednokrotnie stają obrońcy praw człowieka. Poruszano również kwestie metod wsparcia dla pracowników krajowych instytucji praw człowieka w budowaniu odporności oraz instytucjonalnej lub indywidualnej niezależności.



## Regionalna współpraca Ombudsmanów

W dniach 20–22 października odbyło się kolejne z cyklu spotkań Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej nt. Roli Ombudsmana w ochronie praw najsłabszych grup społecznych w czasie pandemii COVID-19. Organizatorem spotkania w Budapeszcie był Ombudsman Węgier. Polskiego Rzecznika reprezentował Stanisław Trociuk, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich. Ombudsmani z Węgier, Czech, ze Słowacji oraz Zastępca Rzecznika z Polski dyskutowali o metodach postępowania w odniesieniu do skarg na środki stosowane przez policję, funkcjonowanie Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT) w kontekście zadań realizowanych przez Krajowy Mechanizm Prewencji szczególnie w czasie pandemii. W Polsce zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji realizowane są ramach i strukturze instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Innym tematem obrad był wpływ pandemii COVID-19 na przestrzeganie praw kobiet rodzących. Dyskutowano również o działaniach Ombudsmanów w ochronie praw mniejszości i o sposobach ochrony interesów przyszłych pokoleń. W tym przypadku poruszano kwestie udziału problematyki ochrony środowiska w działaniach Ombudsmana. Podkreślano, jak ważne są środki procesowe, które mają do dyspozycji i jakie jest ich znaczenie w skuteczności rozpatrywanych skarg od obywateli. Ombudsmani wskazywali na podnoszoną niejednokrotnie w skargach bezczynność organów administracji publicznej lub samorządowej wobec przypadków niszczenia środowiska naturalnego i przypadki nieprzestrzegania przez prywatnych inwestorów przepisów o ochronie środowiska. Jak wykazała dyskusja, zakres kompetencji oraz status instytucji praw człowieka, w tym Ombudsmanów z państw Grupy Wyszehradzkiej, coraz częściej obejmuje

włączenie zagadnień ochrony środowiska do agendy ich działania i zakresu obowiązków. Organizacji spotkania tego gremium w 2022 r. podjął się Ombudsman Czech.

### Spotkania międzynarodowe z udziałem przedstawicieli Rzecznika Praw Obywatelskich

Pomimo ograniczeń związanych z pandemią, przedstawiciele Biura Rzecznika uczestniczyli w kilku konferencjach międzynarodowych, warsztatach i seminariach organizowanych za granicą.

W dniach 22–24 września 2021 r. w Trewirze odbyło się spotkanie zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA) nt. prawa rodzinnego. Tematem innego seminarium zorganizowanego przez Akademię Prawa Europejskiego w 2021 r. było seminarium nt. „Stosowania Antydyskryminacyjnego Prawa Unii Europejskiej”. W obydwu spotkaniach uczestniczył przedstawiciel Rzecznika.

W dniach 5–6 października odbyło się spotkanie grupy ekspertów w Nafplio (Grecja) utworzonej w celu monitoringu granic z zachowaniem standardów ochrony praw człowieka, zorganizowane przez Ombudsmana Grecji. Przedstawiciel Biura Rzecznika z Zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji bierze udział w pracach tej grupy roboczej (*tzw. „Mechanizm Nafplio”*), złożonej z przedstawicieli instytucji ochrony praw człowieka z różnych państw i organizacji międzynarodowych. Spotkania o tej tematyce odbywają się cyklicznie i są okazją do przedstawienia opinii ekspertów w formule niezależnej, zewnętrznej kontroli wobec polityki poszczególnych państw Unii Europejskiej, oceny zagrożeń oraz prezentacji rozwiązań zgodnych z podstawowymi standardami w tym zakresie.

Inną formą aktywności pracowników Biura Rzecznika jest udział w inicjatywach środowiska akademickiego. W dniach 5–9 października 2021 r. przedstawiciel Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i

Europejskiego był słuchaczem wykładów szkoły letniej zorganizowanej przez Uniwersytet Sapienza w Rzymie nt. Prawa międzynarodowego Unii Europejskiej. Uczestnicy mieli możliwość poznania szerokiego zakresu uregulowań prawnych na poziomie Unii Europejskiej. Z punktu widzenia przedstawiciela Biura Rzecznika szczególnie interesujące było kompleksowe ujęcie przepisów prawa i prezentacja aktualnych standardów praw człowieka, znaczenia pluralizmu konstytucyjnego i roli prawa Unii Europejskiej.

W 2021 r. odbyło się kilka konferencji międzynarodowych poświęconych tematyce ochrony praw osób starszych. Przedstawicielka Zespołu ds. Równego Traktowania wzięła udział w spotkaniu polsko-niemieckiej grupy ekspertów „Solidarność międzypokoleniowa” zorganizowanym w dniach 23–26 listopada 2021 r. przez Parytetowe Stowarzyszenie Współpracy Niemiecko-Polskiej i Europejskiej (EUROSOZIAL e. V.) we współpracy z Biurem Międzynarodowej Polityki Senioralnej i Federalnej Wspólnoty Roboczej Organizacji Senioralnych (BAGSO). Udział w tym spotkaniu jest wyrazem zaangażowania Biura Rzecznika w dialog na forum międzynarodowym w odniesieniu do polityki społecznej, senioralnej i rozwiązaniom systemowym wprowadzanym zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Rzecznik na bieżąco monitoruje politykę państwa w tym zakresie i korzysta z doświadczeń przedstawicieli organizacji praw człowieka z zagranicy w zapewnieniu właściwej ochrony praw osób starszych. Innym wydarzeniem o tej tematyce z udziałem przedstawiciela Rzecznika było spotkanie w Izraelu zorganizowane online pod auspicjami Ombudsmana Izraela w dniu 2 grudnia 2021 r.

Formą współpracy międzynarodowej Rzecznika z instytucjami realizującymi misję ochrony praw człowieka jest także obecność specjalistów z Biura RPO w projektach realizowanych przez organizacje praw człowieka w Polsce, które

uzyskały dotacje ze środków Unii Europejskiej. W dniach 18–19 listopada 2021 r. przedstawiciel Zespołu Prawa Karnego wziął udział w warsztatach eksperckich w Brukseli nt. wymiany dobrych praktyk w zakresie dostępu do środków w przypadku naruszeń praw człowieka w stosowaniu alternatyw do detencji dzieci migrantów. Spotkanie zostało zorganizowane w ramach projektu CADRE finansowanego z funduszy UE i koordynowanego przez Międzynarodową Komisję Prawników we współpracy z partnerami krajowymi, m.in. Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Omawiano szereg zagadnień w odniesieniu do sytuacji dzieci migrantów, m.in.: dostęp do wymiaru sprawiedliwości, procedury stosowane wobec przesłuchiwanym dzieci czy reprezentacja prawna.

#### Najważniejsze spotkania z gośćmi zagranicznymi w Biurze RPO

Aktywność polskiego Rzecznika zwróciła w 2021 r. uwagę przedstawicieli instytucji zagranicznych realizujących zadania w dziedzinie ochrony praw człowieka i obywatela oraz organizacji międzynarodowych. Ponad 30-letni dorobek instytucji Rzecznika w Polsce, duże zaangażowanie w utrzymywaniu kontaktów na forum międzynarodowym sprawiają, że istnieje stałe zainteresowanie partnerów zagranicznych działalnością polskiego RPO. Spośród wielu wizyt gości zagranicznych w Biurze Rzecznika można wymienić spotkanie z Prezesem Najwyższego Urzędu Kontroli z Palestyny – odpowiednika polskiej NIK w dniu 5 października 2021 r. Wizyta w Polsce wiązała się z projektem twiningowym realizowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Kontynuowana w 2021 r. była również współpraca z Naczelnym Sądem Administracyjnym w zakresie prowadzonego przez NSA międzynarodowego programu stażowego, w ramach którego sędziowie z różnych państw i dziedzin prawa składali wizyty w Biurze Rzecznika. W trakcie rozmów z

Rzecznikiem i jego przedstawicielami rozmawiano głównie o działalności w odniesieniu do spraw z zakresu prawa administracyjnego. Jesienią w Biurze Rzecznika odbyły się wizyty sędzi z sądu administracyjnego w Wiedniu (21 września), sędziego z Trybunału Administracyjnego z Montreuil we Francji (5 października) i sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Szwecji przebywającego w Polsce w ramach programu stażowego organizowanego przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) (23 listopada).

Stanowisko Rzecznika wobec wydarzeń na granicy Polski z Białorusią budziło zainteresowanie przedstawicieli różnych instytucji z Republiki Federalnej Niemiec. W dniu 10 listopada wizytę w Biurze RPO złożyła delegacja deputowanych do Niemieckiego Bundestagu z partii Sojusz90/Zieloni, 25 listopada – przedstawiciele Rady Fundacji Polsko-Niemieckiej Współpracy i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a 1 grudnia – delegacja deputowanych partii SPD z Niemiec wraz z przedstawicielką niemieckiej Ambasady.

Tematyka dotycząca działań polskiego Rzecznika wobec kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej, a szczególnie konsekwencji nowo przyjętej ustawy o ochronie granicy państwowej dla organizacji humanitarnych udzielających pomocy migrantom była głównym tematem wizyty Dyrektora Regionalnego Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (*International Organization for Migration*) oraz Szefowej Misji IOM w Polsce w Biurze Rzecznika w dniu 24 listopada.

W dniu 7 października 2021 r. Biuro RPO odwiedziła także grupa studentów z Indonezji przebywających w Polsce w ramach programu wymiany studenckiej prowadzonej przez Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego.

Z nową Minister Spraw Zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec, towarzyszącą delegacją oraz Ambasadorem Niemiec Rzecznik spotkał się 10 grudnia 2021 r.

Wizytę w Biurze Rzecznika w dniu 14 grudnia 2021 r. złożył Dyrektor Wykonawczy i ekspert reprezentujący międzynarodową organizację pozarządową „Human Rights Watch”, Oddział na Europę i Azję Środkową. Należy podkreślić, że Rzecznik prezentował na przestrzeni ostatnich lat dużą otwartość w relacjach z przedstawicielami korpusu dyplomatycznego akredytowanego w Polsce. W 2021 r. w Biurze Rzecznika gościli Ambasadorem m.in. z Armenii, Belgii, Danii, Francji, Irlandii, Niemiec, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Wielkiej Brytanii. Podczas rozmów mieli sposobność poznania najważniejszych działań polskiego Rzecznika oraz wymienić poglądy na temat roli, jaką w ich państwach pełnią instytucje ochrony praw człowieka.

## 6. Sprawy polskich obywateli przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu

1. Zuchniewicz przeciwko Polsce, skarga nr 57759/19.

### **Sprawa dotycząca kontroli osobistych przeprowadzanych wobec osób pozbawionych wolności na podstawie art. 116 § 2 k.k.w.**

Rzecznik przystąpił<sup>731</sup> do sprawy zakomunikowanej przez ETPC rządowi polskiemu, Zuchniewicz przeciwko Polsce.

Rzecznik w swej opinii zawarł<sup>732</sup> zarówno analizę przepisów dotyczących kontroli osobistej osadzonych, jak i wnioski na temat praktyki ich stosowania płynące z wizytacji miejsc detencji oraz rozpatrywania skarg indywidualnych w Biurze RPO. Odniósł się także do stanu implementacji przez Polskę wcześniejszych wyroków ETPC w sprawach Milka przeciwko Polsce oraz Dejneka przeciwko Polsce. Wyroki te nie zostały dotychczas implementowane. RPO od lat monitoruje praktykę przeprowadzania kontroli osobistych osób pozbawionych wolności, wielokrotnie komunikował Ministerstwu Sprawiedliwości swoje spostrzeżenia. Kontrole osobiste przeprowadzane są w praktyce prewencyjnie, bez wystarczającego uzasadnienia, a także bez wydania decyzji dyrektora jednostki penitencjarnej i możliwości jej zaskarżenia do sądu penitencjarnego. RPO podkreślił, że konieczna jest nowelizacja art. 116 k.k.w., w wyniku której możliwe będzie wskazanie szczegółowego uzasadnienia kontroli osobistej. Powoływanie się na ogólne względy porządku i bezpieczeństwa jednostki penitencjarnej nie spełnia wymogów określonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Niezbędne jest także zapewnienie efektywnego mechanizmu sądowej kontroli zasadności, legalności oraz prawidłowości dokonywania kontroli osobistych.

---

<sup>731</sup> IX.517.2780.2020 z 17 grudnia 2020 r.

<sup>732</sup> Pismo z 24 marca 2021 r.

Sprawa Zuchniewicz przeciwko Polsce została wykreślona przez Trybunał w Strasburgu z listy spraw do rozpoznania, wobec braku odpowiedzi na pisma ETPC ze strony skarżącego<sup>733</sup>. Należy jednak odnotować, że problematyka kontroli osobistych została uwzględniona w rządowym projekcie nowelizacji Kodeksu karnego wykonawczego<sup>734</sup>, do którego RPO przedłożył opinię<sup>735</sup>.

## 2. W.W. przeciwko Polsce, skarga nr 31842/20.

### **Sprawa dotycząca osoby w procesie uzgodnienia płci (transpłciowej kobiety), odbywającej karę pozbawienia wolności, w szczególności jej prawa do świadczeń medycznych.**

Rzecznik przystąpił<sup>736</sup> do tej sprawy ze względu na jej systemowe znaczenie. W ocenie<sup>737</sup> Rzecznika powołanie się przez Służbę Więzienną na zasadę indywidualizacji czy szerzej – humanitarnego traktowania, nie może zastąpić pracy nad stworzeniem, wdrożeniem i ewaluacją wytycznych oraz rozwiązań odnoszących się do specyficznej praktyki penitencjarnej uwzględniającej tożsamość płciową więźniów. W przypadku osoby w procesie uzgodnienia płci, będącej w trakcie terapii hormonalnej zleconej przez lekarza-specjalistę, po stronie władz publicznych istnieje więc obowiązek powstrzymania się od arbitralnego uniemożliwienia kontynuacji prowadzonej terapii. Takie działanie prowadziłoby nie tylko do nieuzasadnionej ingerencji w proces terapeutyczny, lecz także do rażącego naruszenia prawa do samostanowienia i autonomii osobistej tej osoby w zakresie jej identyfikacji płciowej. Działanie to byłoby nie do pogodzenia z dyrektywami art. 8 Konwencji. Obowiązki państwa związane z koniecznością odpowiedzi na specyficzne potrzeby zdrowotne osób

---

<sup>733</sup> Pismo ETPC skierowane do RPO z 28 października 2021 r.

<sup>734</sup> Projekt z 29 października 2021 r., wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD282.

<sup>735</sup> IX.022.1.2021 z 22 listopada 2021 r.

<sup>736</sup> IX.517.1386.2020 z 9 lipca 2021 r.

<sup>737</sup> Pismo z 25 października 2021 r.



transpłciowych pozostających w detencji można powiązać także z art. 3 Konwencji. Odmowa terapii może być także uznana za przejaw nierównego traktowania w związku z art. 14 Konwencji.

3. Kuchta i Mętel przeciwko Polsce, 02/09/2021, skarga nr 76813/16.

**Sprawa dotycząca brutalności funkcjonariuszy Policji przeprowadzających zatrzymanie<sup>738</sup>.**

Skarżący zarzucali naruszenie art. 3 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku ze sposobem, w jaki byli traktowani podczas ich zatrzymania przez policję i przesłuchania oraz nieskutecznym śledztwem w sprawie wyjaśnienia okoliczności użycia przeciwko nim siły. Trybunał przypomniał, że art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie zakazuje użycia siły w celu dokonania zgodnego z prawem aresztowania, jednakże taka siła może być użyta tylko wtedy, gdy jest niezbędna i nie może być nadmierna. To po stronie państwa spoczywa obowiązek wykazania, że tak właśnie było. Tymczasem prokuratura oraz sąd nie znalazły podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy i postanowiły umorzyć postępowanie. Jak zauważył ETPC, obrażenia skarżących były liczne, poważne i rozległe. Podczas gdy niektóre z nich, np. te na nadgarstkach, mogły być nieuniknionym rezultatem użycia siły przez funkcjonariuszy dokonujących zatrzymania, inne – np. złamana piszczel i uraz kolana lub poważna rana głowy – nie wydawały się zadane w wyniku bezwzględnie koniecznego i proporcjonalnego użycia siły przez policję. W toku prowadzonego postępowania prokuratorskiego nie wyjaśniono, w jaki sposób została użyta siła wobec skarżących ani czy jej użycie było absolutnie konieczne. Podobnie nie wyjaśniono, czy do opisanych obrażeń mogło dojść

---

<sup>738</sup> Oświadczenie KMPT dot. sprawy: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-kmpt-w-sprawie-wyroku-etpc-przeciwko-polsce-na-temat-brutalnosci-policji>.

już po przewiezieniu na komisariat ani jakie zachowanie zatrzymanych mężczyzn mogłoby w tej sytuacji usprawiedliwić użycie wobec nich siły. W opinii Trybunału brak takiego wyjaśnienia prowadził do wniosku, że siła użyta przez funkcjonariuszy w celu pokonania oporu skarżących była nadmierna i nieproporcjonalna. Jej zastosowanie doprowadziło do powstania obrażeń, które niewątpliwie spowodowały u skarżących poważne cierpienie o charakterze równoznacznym z nieludzkim traktowaniem. Wobec naruszenia art. 3 Konwencji zarówno w jego aspekcie materialnym, jak i proceduralnym Trybunał zasądził na rzecz każdego ze skarżących kwotę 25 tys. euro tytułem słusznego zadośćuczynienia oraz 150 euro tytułem kosztów i wydatków.

**4. Kędziński i Hejosz przeciwko Polsce, skargi nr 18065/18 i 57460/19. Sprawy dotyczące ograniczenia prawa do życia prywatnego w kontekście prawnego obowiązku składania przez sędziów rocznych oświadczeń majątkowych, które następnie są udostępniane publicznie na stronie internetowej danego sądu.**

W swojej opinii RPO zwrócił<sup>739</sup> uwagę ETPC na kwestię braku kontroli sądowej jako możliwego naruszenia art. 6 Konwencji. Stan faktyczny spraw wskazuje, że niektóre standardy oceny Trybunału związane z prawem do rzetelnego procesu sądowego w kontekście dopuszczalnego jego wyłączenia zgodnie z kryteriami określonymi w wyroku *Vilho Eskelinen* powinny zostać zweryfikowane lub uszczegółowione. Jeżeli chodzi o naruszenie art. 8 Konwencji, Rzecznik zwrócił się do Trybunału o przeprowadzenie dokładnego testu proporcjonalności zasad dotyczących obowiązku sędziów do składania oświadczeń majątkowych, które mogą przyjąć organy państwowe. Test ten powinien należycie uwzględnić zakres tego obowiązku, jego ingerencję w prawa osób trzecich, środek zapewniający łatwy i bezwarunkowy publiczny

---

<sup>739</sup> VII.511.30.2021 z 24 listopada 2021 r.

dostęp do informacji zgromadzonych w oświadczeniu oraz ewentualną odpowiedzialność karną związaną ze stosowaniem tego obowiązku. W ocenie Rzecznika kwestia ingerencji w prawo do życia prywatnego członków rodziny osoby objętej obowiązkiem jest ważnym punktem do wyjaśnienia w ramach odrębnej oceny proporcjonalności.

5. Reczkowicz przeciwko Polsce, skargi nr 43447/19, nr 49868/19 i nr 57511/19.

**Sprawa dotycząca naruszenia art. 6 Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności wskutek niezapewnienia skarżącej prawa do rzetelnego procesu przed sądem<sup>740</sup>.**

22 lipca 2021 r. Trybunał w Strasburgu jednogłośnie uznał naruszenie art. 6 Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności – wskutek niezapewnienia skarżącej prawa do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym zgodnie z prawem. Do oceny naruszenia Konwencji ETPC zastosował trójstopniowy test przyjęty w wyroku z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Ástráðsson przeciwko Islandii*. Badał zatem, czy naruszenie prawa krajowego było oczywiste; czy dotyczyło normy o podstawowym znaczeniu dla procedury mianowania sędziów: czy naruszenie mogło być skutecznie ocenione i naprawione przez sąd krajowy.

W kontekście procesu nominacyjnego ETPC potwierdził, że KRS nie zapewnia wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W ocenie Trybunału władze polityczne wywierały nadmierny wpływ na procedurę mianowania sędziów i mogły bezpośrednio lub pośrednio ingerować w to, kto zostanie powołany na stanowisko sędziego. Oceniając nieprawidłowości przy ustanowieniu i obsadzeniu Izby Dyscyplinarnej, ETPC przesądził, że niweczą one legitymację Izby w sposób

---

<sup>740</sup> VII.511.51.2019 z 20 marca 2021 r.

pozbawiający ją atrybutów sądu. Uznał także, że automatycznie niweczy to wymogi niezależności i bezstronności oraz nie wymaga dalszej analizy.

#### 6. Biliński przeciwko Polsce, skarga nr 13278/20.

##### **Sprawa dotycząca procedury przeniesienia sędziego do innego wydziału sądowego, z naruszeniem gwarancji konwencyjnych.**

Skarżący wskazał, że procedura nie spełniała wymogów rzetelnego procesu, orzekała w niej Krajowa Rada Sądownictwa niedająca gwarancji niezależności i bezstronności, a od jej rozstrzygnięcia nie przysługiwała mu droga sądowa. Zarzucił także, że nagłe przeniesienie go do innego wydziału sądowego było formą represji za orzeczenia wydawane w sprawach wolności zgromadzeń, których treść nie spełniała oczekiwań władz politycznych.

Rzecznik w przedstawionej opinii wskazał<sup>741</sup>, że brak kontroli sądowej niedobrowolnego przeniesienia sędziego jest niezgodny z zasadą praworządności art. 6 ust. 1 Konwencji oraz nie można go pogodzić z orzecznictwem strasburskim. Rzecznik wywiódł także, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa jest organem pozbawionym niezależności i obiektywizmu.

#### 7. Kornacki przeciwko Polsce, skarga nr 4775/18.

##### **Sprawa dotycząca zakazu organizacji kontrmanifestacji do tzw. zgromadzenia cyklicznego.**

Skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wniósł aktywista, któremu sześć razy zakazano organizacji kontrmanifestacji do tzw. zgromadzenia cyklicznego. Za każdym razem zakaz był uznawany przez sąd za bezprawny, ale wyroki zapadały już po dniu zgromadzenia. Mimo to wojewoda mazowiecki nadal zakazywał kontrmanifestacji.

---

<sup>741</sup> VII.510.36.2021 z 27 października 2021 r.

Zdaniem<sup>742</sup> RPO kryteria wydawania zgody na zgromadzenie cykliczne oparte o cel zgromadzenia są arbitralne i niezgodne z EKPC. Szczególnie istotne wątpliwości budzi mechanizm bezwarunkowego i automatycznego pierwszeństwa zgromadzeń cyklicznych względem innych rodzajów zgromadzeń. Inna poważna wątpliwość dotyczy braku skutecznego środka odwoławczego w kontekście braku gwarancji wydania orzeczenia przed zaplanowanym dniem zgromadzenia i notorycznego niestosowania się wojewody do wyroków wydawanych poprzednio w podobnych sprawach. RPO zwrócił uwagę na problem związany z zasadą pewności prawa i zakazem otwartego działania organów władzy *contra legem* poprzez notoryczne niestosowanie się do wydanych uprzednio orzeczeń. Problematiczne jest także bardzo ogólne określenie kryteriów wydawania zgody na organizację zgromadzeń cyklicznych, co pozwala na nadużycia ze strony organów władzy. Wątpliwości RPO dotyczą także kryteriów udzielania przez wojewodę zgody na zgromadzenie cykliczne. Przepisy opierają się na kryterium celu zgromadzenia (m.in. uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń). Rzecznik przychylił się również do zarzutów skarżącego dotyczących braku skutecznego środka odwoławczego.

#### [8. Siedlecka przeciwko Polsce, skarga nr 13375/18.](#)

##### **Sprawa dotycząca zatrzymywania obywateli w policyjnym „kotle” i uniemożliwienia wzięcia udziału w zgromadzeniu.**

W swoim stanowisku RPO wskazał<sup>743</sup>, że wprowadzenie w polskim prawie kategorii zgromadzeń cyklicznych doprowadziło do nieuprawnionego zróżnicowania wolności zgromadzeń między jednostkami i grupami ludzi, co może stanowić problem na gruncie art. 11 i 14 EKPC. Okoliczności nowelizacji

---

<sup>742</sup> VII.613.19.2021 z 13 października 2021 r.

<sup>743</sup> VII.501.311.2021 z 27 stycznia 2022 r.

prawa, a także warunki materialne i tryb administracyjny zastosowany do zgromadzeń cyklicznych wskazują, że władze państwowe dążyły do przyznania pierwszeństwa zgromadzeniom organizowanym przez siebie lub przez grupy, które wspierają.

RPO zwrócił uwagę, że policyjna praktyka krótkotrwałego zatrzymywania osób w celu sprawdzenia ich tożsamości, a także czasowego blokowania osób demonstrujących przez kordon policyjny, sprowadza się do pozbawienia wolności. Należy zatem zweryfikować, czy takie działania Policji stanowiły uzasadnioną ingerencję w prawo do wolności na podstawie art. 5 Konwencji. Rzecznik podał, że opierając się na analizie szerszej praktyki reagowania Policji na demonstracje, ma poważne wątpliwości, czy identyfikacja osób jest głównym powodem ich tymczasowego zatrzymania. Praktyka ta przybiera bowiem formę świadomego zniechęcania jednostek do udziału w demonstracjach, zwłaszcza gdy przekazywane komunikaty nie podobają się władzom krajowym.

Rzecznik wskazał także, że protesty, takie jak ten, w którym skarżąca uczestniczyła wraz z innymi osobami, są formą publicznego wyrażania opinii w ważnych kwestiach społecznych. Władze publiczne nie mogą, bez uzasadnionego powodu i właściwej podstawy prawnej, ograniczać prawa do organizowania się lub uczestniczenia w nich. Dlatego działania policji należy uznać za ingerencję w prawo do wolności wypowiedzi na podstawie art. 10 EKPC.

[9. Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20.](#)

### **Sprawa dotycząca nieodpowiedniego składu orzekającego Sądu Najwyższego.**

W skardze do Trybunału w Strasburgu spółka zarzuciła, że trzyosobowy skład orzekający SN, obejmujący osoby powołane do Izby Cywilnej w 2018 r., w

procesie nominacyjnym zmienionym w 2018 r. i z udziałem na nowo ukształtowanej i obsadzonej KRS, nie odpowiadał wymogom niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy.

W wystąpieniu do ETPC Rzecznik wskazał<sup>744</sup>, że osoby nominowane od 2018 r. zarówno do dwóch nowo utworzonych, jak i „starych” izb Sądu Najwyższego nie zostały powołane zgodnie z prawem krajowym, lecz z jego oczywistym i rażącym naruszeniem. Naruszenia te dotyczyły fundamentalnych zasad procedury powoływania sędziów. Ich wagę dodatkowo zwiększał umyślny charakter naruszeń oraz brak skutecznej kontroli sądowej. Nie istniały skuteczne środki prawne przed sądami krajowymi, pozwalające na ustalenie wpływu wad procesu nominacyjnego na umocowanie sędziów oraz ich niezawisłość i bezstronność.

RPO podniósł także, że upływ czasu, natura problemów oraz długotrwałość postępowań strasburskich, sprawiają, że coraz trudniej jest przywrócić sytuację krajową do standardów konwencyjnych. Jednocześnie władze krajowe starają się maksymalnie ograniczyć możliwość kontroli swoich działań, w tym kontroli procesu powoływania sędziów oraz weryfikacji gwarancji niezawisłości i bezstronności osób powołanych w sposób wadliwy. Cel ten osiągnęli przez skumulowane działania legislacyjne, dyscyplinarne, administracyjne, orzecznicze, a także faktyczne. RPO wskazał, iż wyrok TSUE w sprawie A.K. i inni został pozbawiony w Polsce rzeczywistego znaczenia, podobnie jak implementująca go uchwała połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. Obawa, że podobne działania będą podejmowane w celu pozbawienia skuteczności wyroków ETPC, jest więc uzasadniona. Trybunał w Strasburgu powinien mieć te względy na uwadze i uwzględnić je zarówno w

---

<sup>744</sup> VII.510.143.2020 z 4 lutego 2021 r.

szybkim rozpatrywaniu spraw z zakresu praworządności, jak i w formułowaniu wyroków w sposób możliwie bezpośredni i samowykonalny.

10. [Brodowiak i Dżus przeciwko Polsce, skargi nr 28122/20 i 48599/20.](#)

**Sprawa dotycząca trybu powołania sędziów sądów powszechnych, którzy orzekali w ich sprawach, a zostali nominowani z udziałem nowej KRS w procedurze budzącej poważne wątpliwości co do zgodności z prawem.**

Skarżący zarzucają, że wbrew art. 6 Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, Polska nie zapewniła im prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem, ustanowionym zgodnie z prawem.

Rzecznik podniósł<sup>745</sup>, że sędziowie powoływani od 2018 r. zostali powołani w trybie nieprawidłowym ze względu na niekonstytucyjny charakter KRS, która nie gwarantuje już niezawisłości i bezstronności. Charakter i waga nieprawidłowości podważają tym samym integralność procedury powoływania sędziów i zagrażają jej podstawowemu celowi.

Rzecznik wskazał także ETPC, że wyrok TSUE w sprawie A.K. i inni został pozbawiony realnego znaczenia w Polsce, podobnie jak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. wdrażająca ww. orzeczenie. W ten sam sposób władze krajowe starają się utrudnić wykonanie wyroku A.B. i inni, m.in. poprzez wszczęcie postępowania przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. K 3/21).

11. [Pionka przeciwko Polsce, skarga nr 26004/20.](#)

**Sprawa dotycząca uchylenia immunitetu i zawieszenia w wykonywaniu czynności przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.**

---

<sup>745</sup> VII.510.35.2021 z 25 sierpnia 2021 r.



Skarżący wskazał, że podjęte wobec niego środki wpisują się w kampanię nękania go oraz podważania reputacji zawodowej w związku z prowadzeniem i umorzeniem postępowania dotyczącego rzekomych błędów medycznych przy leczeniu ojca urzędującego Ministra Sprawiedliwości.

W swoim stanowisku RPO przypomniał<sup>746</sup>, że powołanie osób do nowo utworzonej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Organy ustawodawcze i wykonawcze ułożyły procedurę wyboru tych sędziów SN w taki sposób, aby najpierw – zapewnić nominacje osobom, które mają ich poparcie, a następnie – wszelkimi sposobami zalegalizować ich wybór. Rzecznik wskazał także na podejmowane przez organy krajowe środki zmierzające do pozbawienia skuteczności prawnej wyroków EPTC i TSUE dotyczących powołań sędziów.

## 12. Juszczyszyn przeciwko Polsce, skarga nr 35599/20.

### **Sprawa dotycząca wykorzystywania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej do wywierania wpływu na sędziów.**

Chodzi przede wszystkim o uniemożliwienie sędziom działania w sposób, który odpowiada rządzącym, albo przeciwnie – nakłaniania ich do podjęcia takich działań, jakich władze oczekują. Działania te równocześnie podejmowane są z zamiarem podważenia wiarygodności sędziów, pozbawienia ich autorytetu i zaufania opinii publicznej.

W swojej opinii RPO zwrócił<sup>747</sup> uwagę, że polskie prawo, wbrew standardom wynikającym z EKPC, nie daje prawa do skutecznego środka odwoławczego w przypadku odwołania sędziego z delegacji, zaś sama procedura delegowania sędziów budzi wiele wątpliwości. RPO podniósł także, że Izba Dyscyplinarna ignoruje wyroki ETPC i TSUE i kontynuuje swoją działalność, wydając

---

<sup>746</sup> VII.510.37.2021 z 3 listopada 2021 r.

<sup>747</sup> VII.510.38.2021 z 14 lipca 2021 r.

orzeczenia w sprawach dotyczących m.in. sędziów sprzeciwiających się zmianom prawnym. Władze krajowe i dyscyplinarne stosują zaś różne środki dyscyplinujące sędziów, którzy sprzeciwiają się zmianom w systemie prawnym.

RPO wskazał, że środki dyscyplinarne, administracyjne, a także karne były regularnie podejmowane w celu podważenia wiarygodności sędziów, pozbawienia ich autorytetu i zaufania publicznego. Praktyka organów dyscyplinarnych wskazuje, że postępowanie w sprawie Skarżącego nie zostało wszczęte w celu pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności za jakiegokolwiek przewinienie faktyczne, ale w celu wywarcia nacisku na całe środowisko sędziowskie. Dodatkowo działania te zostały podjęte przez organ powołany z rażącym naruszeniem prawa.

### **13. Paweł Drozd i Dagmara Drozd przeciwko Polsce, skarga nr 15158/19. Sprawa dotycząca wydania zakazu wstępu do budynków sejmowych dla członków organizacji Obywatele RP.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę, uznając, że Komendant Straży Marszałkowskiej nie jest organem administracji publicznej, a rozstrzygnięcie o czasowym zawieszeniu prawa wstępu do budynków nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Takie same stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargi kasacyjne.

Skarżący zarzucili naruszenie ich prawa do dostępu do informacji publicznej w postaci wstępu na posiedzenie organu kolegialnego pochodzącego z wyborów powszechnych oraz wolności słowa (art. 10 EKPC), a także prawa do skutecznego środka zaskarżenia (art. 13 EKPC).

W opinii dla Trybunału RPO zwrócił<sup>748</sup> uwagę na szerszy problem, jakim jest ograniczanie dostępności budynków Sejmu dla obywateli w ostatnich latach.

---

<sup>748</sup> VII.6060.57.2020 z 21 września 2020 r.

Wskazał jako przykład m.in. zakazy wstępu do Sejmu związane z protestem osób z niepełnosprawnościami, który odbył się w 2018 r., a także zakaz wstępu do Sejmu dla aktywistki tzw. Strajku Kobiet. RPO podkreślił również konieczność zapewnienia szczególnej ochrony wolności słowa członków organizacji strażniczych, do jakich można zaliczyć Obywateli RP.

Rzecznik złożył opinię przyjaciela sądu w sprawie w 2020 r., oczekując obecnie na jej rozstrzygnięcie.

14. Mikołaj Pietrzak przeciwko Polsce, skarga nr 72038/17 i Dominika Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 25237/18.

**Sprawa dotycząca ochrony praw człowieka, a w szczególności prawa do prywatności.**

Skarga adwokata wskazuje, że niekontrolowana inwigilacja narusza nie tylko jego prywatność, ale przede wszystkim prawa i wolności jego klientów.

Fundamentem relacji adwokata z klientem jest bowiem zaufanie, które może powstać wyłącznie w warunkach poufności.

Aktywiści podkreślają, że jako aktywni obywatele są szczególnie narażeni na działania służb. Działacze Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Panoptykonu od lat krytykują brak kontroli nad działaniami służb, które mogą korzystać ze swoich szerokich uprawnień bez jakichkolwiek realnych ograniczeń. Prawo nie przewiduje zaś dla danej osoby dostępu do informacji o tym, że była inwigilowana – nawet jak inwigilacja już się zakończyła, a osobie tej nie postawiono zarzutów. Kontrola sądu nad inwigilacją jest zaś iluzoryczna. W efekcie obywatele nie mają zatem jak chronić swoich praw.

Na konieczność zmian co do zasad inwigilacji wskazał Trybunał Konstytucyjny w lipcu 2014 r. Jednak przyjęte w 2016 r. tzw. ustawa inwigilacyjna i ustawa antyterrorystyczna zwiększyły uprawnienia służb, nie wprowadzając mechanizmu kontroli. Na nieprawidłowości zwracała uwagę m.in. Komisja Wenecka w opinii z czerwca 2016 r.

W opinii dla Trybunału RPO odniósł się<sup>749</sup> do swoich dotychczasowych działań dotyczących inwigilacji i jej wpływu na prawa jednostki. Odniósł się również do konstytucyjnych standardów w tej materii, których dotyczył wyrok z dnia 30 lipca 2014 r. (K 23/11). Rzecznik przedstawił też rekomendacje z raportu „Osiodłać Pegaza”: Przestrzeganie praw obywatelskich w działalności służb specjalnych – założenia reformy przygotowanego przez Biuro RPO oraz zewnętrznych ekspertów.

Rzecznik złożył opinię przyjaciela sądu w sprawie w 2020 r., oczekując obecnie na jej rozstrzygnięcie.

#### 15. B.B. przeciwko Polsce, skarga nr 67171/17.

#### **Sprawa dotycząca naruszenia przez Polskę zakazu niehumanitarnego i poniżającego traktowania, prawa do poszanowania życia prywatnego, prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz zakazu dyskryminacji.**

W opinii dla Trybunału RPO powołał<sup>750</sup> argumenty wskazujące na systemowe ograniczenia w zakresie dostępu do legalnych zabiegów aborcji w Polsce, które mogą być uznane za naruszające prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz zakaz niehumanitarnego i poniżającego traktowania. W szczególności Rzecznik zwrócił uwagę na nieistnienie mechanizmów proceduralnych umożliwiających kobietom terminowe skorzystanie z zabiegów aborcji. Rzecznik krytycznie ocenił skuteczność sprzeciwu od orzeczenia lekarza oraz odpowiedzialności kontraktowej podmiotów, w przypadku bezpodstawnej odmowy wykonania aborcji. RPO zwrócił też uwagę na brak jednolitych procedur szpitalnych określających postępowanie z pacjentką, która chce skorzystać z zabiegu aborcji, a także brak podmiotu, który zobowiązany jest do poinformowania pacjentki o placówce, w której

---

<sup>749</sup> VII.501.46.2020 z 28 lipca 2020 r.

<sup>750</sup> VII.7010.1.2020 z 4 czerwca 2020 r.

może skorzystać z zabiegu aborcji, w przypadku odmowy udzielenia jej tego świadczenia z powołaniem się na klauzulę sumienia. Rzecznik podkreślił, że istniejąca sytuacja w zakresie dostępu do zabiegów aborcji ma szczególnie negatywne konsekwencje dla kobiet niezamożnych, których nie stać na zabieg w zagranicznej klinice.

Rzecznik złożył opinię przyjaciela sądu w sprawie w 2020 r., oczekując obecnie na jej rozstrzygnięcie.

#### 16. A.P. i R.P. przeciwko Polsce, skarga nr 1298/19.

#### **Sprawa dotycząca odmowy transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wpisane zostały dwie kobiety.**

Sprawa dotyczy postępowania krajowego, w którym zapadł wyrok NSA z 20 czerwca 2018 r. (II OSK 1808/16), w którym RPO przedstawił pisemne stanowisko. Polskie organy administracyjne, a następnie WSA oraz NSA, odmówiły skarżącej transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia, w którym jako rodzice wpisane zostały dwie kobiety. Tymczasem, w świetle Prawa o aktach stanu cywilnego, polski akt urodzenia jest niezbędny, gdy obywatel występuje o dokument tożsamości lub nadanie numeru PESEL.

RPO przedłożył<sup>751</sup> opinię *amicus curiae* w postępowaniu przed ETPC, w której poparł skargę. RPO stwierdził, że w przypadku dziecka, w którego zagranicznym akcie urodzenia wskazani są rodzice tej samej płci, odmowa transkrypcji tego aktu do polskiego porządku prawnego narusza prawo do życia prywatnego i rodzinnego dziecka, jak również skarżącej matki, a ponadto stanowi przejaw dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Uniemożliwia bowiem lub znacząco utrudnia w praktyce uzyskanie dokumentu tożsamości dziecka, a przez to korzystanie z praw wynikających z

---

<sup>751</sup> XI.534.2.2018 z 12 kwietnia 2021 r.

obywatelstwa oraz utrudnia codzienne funkcjonowanie wobec braku uznania więzi pomiędzy dzieckiem a osobami wskazanymi w jego akcie urodzenia.

17. Katarzyna Formela i Sylwia Formela przeciwko Polsce, skargi nr 58828/12, 40795/17, 55306/18, 55321/18.

**Sprawa dotycząca niemożności zawarcia małżeństwa lub innego sformalizowania związku przez osoby tej samej płci.**

Skarżące zarzuciły Polsce naruszenie art. 8 i 14 Konwencji, wskazując, że polski system prawny nie pozwala im na zawarcie małżeństwa lub inne sformalizowanie ich związku, co doprowadziło do dyskryminacji na tle orientacji seksualnej w poszczególnych postępowaniach krajowych oraz naruszało ich prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego.

W stanowisku dla Trybunału RPO wskazywał<sup>752</sup> na konieczność zapewnienia parom jedнопłciowym w Polsce prawnego uznania ich związków. RPO zwrócił uwagę na szereg negatywnych konsekwencji prawnych i społecznych dla osób pozostających w związkach jedнопłciowych, wynikających z braku uznania ich za członków rodziny, w tym na gruncie prawa spadkowego, podatkowego, rodzinnego czy zabezpieczenia społecznego. RPO wskazał na dyskryminacyjny oraz naruszający prawo do życia rodzinnego i prywatnego charakter braku prawnego uznania związków jedнопłciowych, a także na społeczną potrzebę zagwarantowania im odpowiedniej ochrony prawnej.

18. Tomasz Szypuła przeciwko Polsce oraz Urbanik i Alonso Rodriguez przeciwko Polsce, skargi nr 78030/14 i 23669/16.

**Sprawa dotycząca niemożności zawarcia małżeństwa lub innego sformalizowania związku przez osoby tej samej płci i naruszenia prawa do prywatności.**

---

<sup>752</sup> XI.501.11.2020 z 19 października 2020 r.

Skarżący zarzucili Polsce naruszenie art. 8 Konwencji, przez brak wydania zaświadczenia o zdolności małżeńskiej oraz wymaganie wskazania imiennie osoby, z którą ma zostać zawarte małżeństwo, co stanowiło ingerencję w ich prawo do życia prywatnego i rodzinnego. Skarżący zarzucili naruszenie art. 12 Konwencji przez pozbawienie ich możliwości zawarcia małżeństwa oraz art. 14 Konwencji poprzez dyskryminację ze względu na ich orientację seksualną. W stanowisku dla Trybunału RPO wskazywał<sup>753</sup> na brak uzasadnienia dla odmowy wydania zaświadczenia o zdolności małżeńskiej dla osoby chcącej zawrzeć związek małżeński z osobą tej samej płci w państwie, gdzie jest to dopuszczalne, zwłaszcza zważywszy na brak możliwości sformalizowania takiego związku w Polsce. RPO wskazał na szereg negatywnych konsekwencji prawnych i społecznych dla osób pozostających w związkach jedнопłciowych, wynikających z braku uznania ich za członków rodziny, w tym na gruncie prawa spadkowego, podatkowego, rodzinnego czy zabezpieczenia społecznego. RPO wskazał na dyskryminacyjny oraz naruszający prawo do życia rodzinnego i prywatnego charakter braku prawnego uznania związków jedнопłciowych oraz na społeczną potrzebę zagwarantowania im odpowiedniej ochrony prawnej.

#### [19. Przybyszewska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 11454/17 i inne.](#)

#### **Sprawa dotycząca naruszenia przez Polskę prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.**

Skarżący zarzucili Polsce naruszenie ich prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wynikającego z art. 8 Konwencji, poprzez uniemożliwienie im sformalizowania ich związków w jakiegokolwiek formie prawnej. W konsekwencji Skarżący zarzucili również naruszenie art. 14 Konwencji poprzez dyskryminację na tle orientacji seksualnej.

---

<sup>753</sup> XI.501.11.2020 z 19 października 2020 r.

W stanowisku dla Trybunału RPO wskazywał<sup>754</sup> na konieczność zapewnienia parom jedнопłciowym w Polsce prawnego uznania ich związków. RPO zwrócił uwagę na szereg negatywnych konsekwencji prawnych i społecznych dla osób pozostających w związkach jedнопłciowych, wynikających z braku uznania ich za członków rodziny, w tym na gruncie prawa spadkowego, podatkowego, rodzinnego czy zabezpieczenia społecznego. RPO wskazał na dyskryminacyjny oraz naruszający prawo do życia rodzinnego i prywatnego charakter braku prawnego uznania związków jedнопłciowych oraz na społeczną potrzebę zagwarantowania odpowiedniej ochrony takim związkom.

[20. Jallow przeciwko Norwegii, skarga nr 36516/19.](#)

**Sprawa dotycząca oceny, czy rozprawa, w której jedna ze stron uczestniczy wyłącznie w formie wideokonferencji, z wyłączeniem jej osobistego uczestnictwa (fizycznej obecności na rozprawie), jest zgodna z zasadami rzetelnego procesu sądowego.**

Sprawa Jallow przeciwko Norwegii, rozstrzygnięta przez ETPC wyrokiem z dnia 2 grudnia 2021 r., nie odnosiła się bezpośrednio do działania polskiego wymiaru sprawiedliwości, jednak warta jest odnotowania. Problem ten jest wyjątkowo istotny w dobie COVID-19, gdy z uwagi na stan epidemii wiele rozpraw odbywa się w formie zdalnej.

Skarżący był obywatelem Gambii, któremu odmówiono pozwolenia na wjazd do Norwegii w celu uczestnictwa w postępowaniu sądowym. W postępowaniu rozstrzygano o władzy rodzicielskiej nad małoletnim synem Skarżącego.

Uczestnictwo Skarżącego w rozprawach przybrało formę wideokonferencji, łączył się on z sądem za pomocą komunikatora internetowego Skype.

Skarżący zarzucał, że okoliczność uczestniczenia przez niego w rozprawie wyłącznie w formie przekazu wideo naruszała art. 6 Konwencji o ochronie

---

<sup>754</sup> XI.501.11.2020 z 19 października 2020 r.



praw człowieka i podstawowych wolności, który gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy (w tym – wysłuchania) przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.

Trybunał uznał jednak, że prawa Skarżącego, gwarantowane przez art. 6 Konwencji, nie zostały naruszone. Po pierwsze, uczestnictwo w procesie w formie wideokonferencji niekoniecznie jest problematyczne, o ile zastosowanie tego narzędzia służy uzasadnionemu celowi. W tym przypadku takim celem była konieczność jak najszybszego rozstrzygnięcia sprawy, odroczenie tego rozstrzygnięcia byłoby sprzeczne z najlepiej pojętym interesem dziecka. Po drugie, rodzaj rozpoznawanej sprawy nie wymagał osobistego uczestnictwa Skarżącego w postępowaniu, dotyczyło ono bowiem władzy rodzicielskiej, a nie sprawowania bezpośredniej opieki nad dzieckiem (w tym drugim przypadku jest bardziej istotne, w jaki sposób uczestnik prezentuje się przed sądem). Po trzecie, mimo że odnotowano pewne problemy z łącznością, to jednak pełnomocnik nie zgłosił zastrzeżeń do przebiegu rozprawy. Skarżącemu uczestniczącemu w postępowaniu za pośrednictwem Skype'a towarzyszył jego adwokat, który był obecny na rozprawach przez cały czas. Nie podnosił on również, że Skarżący nie był w stanie komunikować się z nim w sposób poufny podczas rozprawy.

Trybunał stwierdził więc, że zastosowane rozwiązanie techniczne nie stawiało Skarżącego w „znacząco niekorzystnej sytuacji” lub że nie miał on rzeczywistej możliwości przedstawienia swojej sprawy sądowi – a takie okoliczności musiałyby zaistnieć, aby stwierdzić naruszenie art. 6 Konwencji.

Z orzeczenia tego wynika zatem, że samo użycie narzędzia zdalnej komunikacji wideo dla zapewnienia uczestnictwa stron w rozprawie nie może być traktowane – samo w sobie – jako naruszenie prawa do rzetelnego

procesu. Istotne jest to, czy strona postępowania miała możliwość faktycznego uczestnictwa w czynnościach procesowych, poufnej komunikacji z pełnomocnikiem i przedstawienia swoich racji sądowi.

#### 21. X. przeciwko Polsce, skarga nr 20741/10.

##### **Skarga dotycząca dyskryminacji w sprawie o opiekę ze względu na związek matki z inną kobietą.**

Sprawa dotyczyła postępowania, które skarżąca wszczęła, aby zakwestionować odebranie jej najmłodszego dziecka spod jej opieki po tym, jak jej były mąż uzyskał zmianę w ustaleniach dotyczących opieki w wyroku rozwodowym. Twierdziła, że sądy działały na jego korzyść z powodu pozostawania przez nią w związku z inną kobietą. Powołując się na Artykuł 14 (zakaz dyskryminacji) w związku z Artykułem 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Skarżąca zarzuciła, że sądy krajowe odmówiły przyznania jej opieki nad dzieckiem ze względu na jej orientację seksualną. W wyroku z 16 września 2021 r. Trybunał stwierdził, że orientacja seksualna Skarżącej i związek z inną kobietą były konsekwentnie w centrum rozważań i obecne na każdym etapie postępowania sądowego. Stwierdził, że istniała różnica w traktowaniu Skarżącej i każdego innego rodzica pragnącego mieć pełną opiekę nad swoim dzieckiem. Różnica ta wynikała z jej orientacji.

#### 22. M.V. przeciwko Polsce, skarga nr 16202/14.

##### **Sprawa dotycząca długotrwałości postępowania w sprawie powrotu dziecka.**

Skarżący zarzucił naruszenie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja) z uwagi na długotrwałość postępowania w sprawie powrotu dziecka na podstawie Konwencji haskiej.

Podnosił również, że wynik tego postępowania był skutkiem stronniczości i uprzedzeń sądów krajowych ze względu na jego włoskie pochodzenie. Rząd twierdził, że sądy krajowe zbadały przedmiotową sprawę z najwyższą starannością ze względu na jej delikatny charakter w najlepszym interesie dziecka. Działały one bez zbędnej zwłoki, rozpoznały szereg wniosków i zapewniły poszanowanie praw procesowych Skarżącego, a także zabezpieczyły jego kontakty z dzieckiem na czas trwania postępowania. Trybunał nie dostrzegł żadnych okoliczności, które mogłyby zwolnić sądy krajowe z obowiązku przestrzegania terminu określonego w Konwencji haskiej i stwierdził, że łączny czas trwania postępowania nie był uzasadniony. Trybunał uznał, że Państwo nie wypełniło swoich pozytywnych zobowiązań wynikających z art. 8 Konwencji. Doszło więc do naruszenia Konwencji w zakresie sposobu rozpoznania przedmiotu wniosku Skarżącego złożonego na podstawie Konwencji haskiej oraz w zakresie wymogu szybkości postępowania prowadzonego na podstawie Konwencji haskiej. Trybunał zaznaczył, że ponieważ dziecko utraciło kontakt z ojcem w okresie niemowlęcym i od tego czasu mieszka z matką w Polsce, niniejszy wyrok nie powinien być interpretowany jako sugerujący, że pozwane państwo powinno nakazać powrót dziecka do Włoch. W związku z tym, iż Skarżący nie wystąpił z roszczeniem o słusne zadośćuczynienie, Trybunał uznał, że nie ma podstaw do przyznania mu jakiegokolwiek kwoty z tego tytułu.

## 7. Udział RPO w postępowaniach przed TSUE

Na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 97 § 2 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE) Rzecznik może przystępować do postępowań sądowych, w których sądy kierują pytania prejudycjalne do Trybunału dotyczące wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Rzecznik decyduje się w niektórych wypadkach korzystać z tej kompetencji, jeżeli wykładnia przepisów prawa Unii przez Trybunał dotyczy kwestii ochrony praw człowieka, a szersze, kontekstowe obserwacje Rzecznika na podstawie skarg i wniosków obywateli mogą pozwolić na uwzględnienie problemów z tego zakresu identyfikowanych na gruncie polskim. Możliwość ta ma o tyle istotne znaczenie, że orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE nie dotyczą jedynie konkretnych postępowań, ale przesądzają o ogólnym sposobie wykładni prawa europejskiego, który jest wiążący dla organów krajowych. W tym kontekście perspektywa Rzecznika Praw Obywatelskich pozwala na zapewnienie, że wykładnia przepisów unijnych będzie brać pod uwagę polskie warunki i wyzwania dotyczące odpowiednich standardów ochrony praw człowieka.

Korzystając z możliwości udziału w postępowaniach przed TSUE, Rzecznik Praw Obywatelskich w 2021 roku przystąpił m.in. do następujących postępowań:

### 1. Sprawa (C-824/18)

#### **Sprawa dotycząca pytania prejudycjalnego NSA odnośnie do sądowej kontroli procesu nominacji do Sądu Najwyższego**

NSA zamierzał ustalić, czy zgodnie z prawem unijnym przy ustaleniu przez sąd krajowy braku gwarancji niezależności Krajowej Rady Sądownictwa, niedostępność kontroli sądowej jej uchwał jest sprzeczna z unijną zasadą

skutecznej ochrony prawnej, a także czy sąd krajowy może pominąć przepisy krajowe uniemożliwiające mu taką kontrolę. Postępowanie zostało zainicjowane pytaniami prejudycjalnymi Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozpatrującego odwołania kandydatów na sędziów SN, którym nowa KRS odmówiła rekomendacji. Jednak mimo wiążących postanowień NSA, wstrzymujących wykonanie uchwał KRS, zostały one przekazane Prezydentowi RP, który wręczył nominatom akty powołania na sędziów SN.

Rzecznik wziął udział<sup>755</sup> w sprawie i przedstawił<sup>756</sup> swoje stanowisko. W orzeczeniu z 2 marca 2021 r. TSUE uwzględnił wnioski Rzecznika. Na stanowisko Rzecznika wielokrotnie powołał się w uzasadnieniu wyroku, podobnie jak na okoliczności przedstawione w stanowiskach sądów krajowych. W wyroku Trybunał jednoznacznie potwierdził, że zasada skutecznej ochrony sądowej jest bezpośrednio skuteczna i nakłada na państwa członkowskie jasny, precyzyjny i bezwarunkowy obowiązek zagwarantowania niezależności sądów. Trybunał stwierdził, że przy ustaleniu przez sąd krajowy braku gwarancji niezależności KRS, niedostępność kontroli sądowej jej uchwał KRS jest sprzeczna z unijną zasadą skutecznej ochrony prawnej. Sąd krajowy może zatem pominąć przepisy krajowe uniemożliwiające mu taką kontrolę. Wykonanie wyroku należy w pierwszym rzędzie do sądów krajowych. Zgodnie z wyrokiem, w oparciu o zasadę pierwszeństwa prawa Unii sąd krajowy może przywrócić wcześniej obowiązujące przepisy krajowe wskazujące na jego właściwość w sprawie rozpatrzenia odwołań od uchwał KRS i na ich podstawie przeprowadzić postępowanie. W rezultacie może także uchylić uchwały KRS w sprawie nominacji do SN, co oznaczałoby powrót do procesu wyboru sędziów do Sądu

---

<sup>755</sup> VII.510.82.2018 z 2 stycznia 2019 r.

<sup>756</sup> Pismo z 21 maja 2019 r.

Najwyższego. W świetle wyroku to do sądu orzekającego w sprawie należy przeprowadzenie ostatecznej oceny i określenie prawnych skutków powołań w konkretnych sprawach. Sąd krajowy, orzekając w takich sprawach, powinien mieć na względzie, że sprzeczność prawa krajowego z wymogami prawa Unii, na mocy zasady pierwszeństwa prowadzi do pozbawienia skutków prawnych wszystkich przepisów krajowych od chwili ich wejścia w życie. W konsekwencji będzie to bezpośrednio rzutować na nieprawidłowość nominacji wszystkich nowych sędziów SN.

## 2. Sprawa (C-132/20) Getin Noble Bank

### **Sprawa dotycząca prawidłowej obsady składu sędziowskiego w kontekście prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd.**

RPO skierował<sup>757</sup> w tej sprawie do TSUE wyjaśnienie dotyczące niektórych okoliczności nominowania jednego z sędziów Sądu Najwyższego orzekającego w sprawie. Przedstawiciele RPO wzięli udział w rozprawie przed TSUE.

Zarówno stanowisko pisemne, jak i wystąpienia ustne na rozprawie przedstawiły argumentację wskazującą na niedopuszczalność zadanych pytań prejudycjalnych przez sąd, w którego składzie znalazły się osoby powołane w sposób niegwarantujący ich niezależności od władzy wykonawczej. Rzecznik – w odniesieniu do kontekstu sprawy – odniósł się krytycznie do reformy sądownictwa i powołań sędziowskich przeprowadzonych w 2018 r. z udziałem nowo powołanej Krajowej Rady Sądownictwa. Zdaniem Rzecznika uchybienia w procedurze powołania lub osobiste i zawodowe powiązania z Ministrem Sprawiedliwości, mogą doprowadzić do stwierdzenia naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej i prawa do rzetelnego procesu sądowego. W swojej opinii, która poprzedza wydanie orzeczenia przez TSUE, Rzecznik Generalny uwzględnił stanowisko RPO i uznał, że analiza prawna podmiotów

---

<sup>757</sup> VII.510.30.2020 z 3 września 2020 r.

biorących udział w procedurze prejudycjalnej powinna koncentrować się na kwestiach o charakterze strukturalnym i instytucjonalnym i sprawdzeniu, czy podmioty te spełniają kryteria określone w art. 267 TFUE. Rzecznik Generalny wskazał także, że zasada nieusuwalności sędziów nie stoi na przeszkodzie badaniu przez sądy krajowe, czy nieprawidłowości w procedurze powołania na urząd sędziego nie naruszają prawa Unii, a w szczególności prawa jednostki do rzetelnego procesu sądowego przed niezawisłym sądem. Pozwolenie na sprawowanie urzędu przez sędziów ulegających politycznym lub osobistym naciskom uderza w samo serce systemu prawnego opartego na zasadach rządów prawa i demokracji.

### 3. Sprawy połączone (C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20)

#### **Sprawa dotycząca prawa do skutecznej ochrony sądowej w kontekście sędziów powołanych z naruszeniem konstytucyjnych wymogów prawnych niezależności i bezstronności.**

Pytania prejudycjalne w tych sprawach dotyczyły m.in. statusu określonych Izb Sądu Najwyższego z uwagi na zasiadające w nich osoby powołane na sędziów w sposób wadliwy. W swoim stanowisku RPO wskazał<sup>758</sup>, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego nie jest sądem i nie może orzekać w sprawach krajowych, w których zainicjowano postępowanie prejudycjalne, w związku z brakiem gwarancji niezależności jej sędziów oraz możliwym naruszeniem niezawisłości sędziowskiej poprzez orzekanie przez nich w sprawach dyscyplinarnych sędziów na podstawie treści podejmowanych przez nich rozstrzygnięć. Została ona ponadto już zawieszona na mocy wcześniejszego postanowienia TSUE. Jej działalność po wydaniu środków tymczasowych narusza postanowienie Trybunału. Zdaniem Rzecznika organ,

---

<sup>758</sup> VII.510.139.2020 z 12 marca 2021 r.

którego niezawisłość i bezstronność budzą zasadnicze wątpliwości z uwagi na okoliczności utworzenia, cechy i sposób powołania jego członków, nie powinien orzekać w żadnych sprawach. W kontekście możliwości podważania prawidłowości powołania i statusu sędziów Rzecznik podkreślił, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na tożsamość konstytucyjną, jeśli oznaczałoby to zniweczenie prawa jednostki do niezawisłego sądu.

Interpretacja tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego nie może bowiem naruszać istoty prawa Unii. Wyłączenie sądów krajowych spod wymogów skutecznej ochrony sądowej może bowiem prowadzić do trwałego, nieusuwalnego osłabienia unijnego porządku prawnego, a także ingeruje w autonomię prawa Unii i niweczy jego jednolite stosowanie oraz pełną skuteczność.

#### 4. Sprawa (C-198/20) Gmina Wieliszew

##### **Sprawa dotycząca prawidłowej obsady składu sędziowskiego.**

RPO skierował<sup>759</sup> w tej sprawie do TSUE uwagi dotyczące kwestii możliwości zadawania pytań prejudycjalnych i podejmowania czynności orzeczniczych przez sąd obsadzony z naruszeniem przepisów prawa. Tło sprawy stanowił problem nominacji sędziowskich w 2018 r., które miały miejsce z naruszeniem przepisów Konstytucji RP i w sposób stanowiący naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu poprzez zapewnienie gwarancji niezależności sędziów.

Zdaniem Rzecznika pytania prejudycjalne kierowane do TSUE przez sąd w składzie zawierającym osoby nieprawidłowo powołane do sprawowania urzędu sędziowskiego w sposób, który nie gwarantuje ich niezależności względem władzy wykonawczej, powinny być uznawane za niedopuszczalne.

---

<sup>759</sup> VII.510.31.2021 z 24 maja 2021 r.



## 5. Sprawa (C-198/20)

### **Sprawa dotycząca ochrony praw konsumenta.**

RPO przedstawił<sup>760</sup> w tej sprawie stanowisko dotyczące pytania prejudycjalnego, w którym sąd krajowy próbował ustalić, czy fakt, że konsument nie przeczytał umowy bądź też jej po przeczytaniu nie zrozumiał, wyłącza kontrolę abuzowności umowy zawartej przez konsumenta. Sąd przy tym przyjął, że niedostatecznie staranne zachowanie konsumenta można uznać za tożsame ze świadomą zgodą na abuzowność postanowień ujętych w umowie. Jak wskazał Rzecznik w treści stanowiska, polskie sądy wciąż doświadczają trudności z przyswojeniem aksjologii ochrony konsumenta, leżącej u podstaw dyrektywy 93/13. Zdaniem Rzecznika pytania przedstawione przez sąd odsyłający stanowią wyraźny (a jednocześnie utrwalony i powtarzalny) przykład niezrozumienia założeń, na jakich opiera się ochrona przyznawana konsumentom przez dyrektywę 93/13, oraz mechanizmów, jakie powinny zafunkcjonować na poziomie krajowym w celu zagwarantowania skuteczności takiej ochrony. Zdaniem RPO ograniczenie kontroli abuzowności wyłącznie do umów zawartych przez konsumentów, którzy wykazali się odpowiednią starannością przy zawieraniu umowy, jest radykalnie sprzeczne z przepisami tej dyrektywy. Uwagi Rzecznika potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 10 czerwca 2021 r., w którym uznał, że „ochrona przewidziana w dyrektywie 93/13 przysługuje każdemu konsumentowi, a nie tylko temu, którego można uznać za „właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego”. Trybunał wyjaśnił, że zakwalifikowanie danej osoby jako „konsumenta” w rozumieniu tych przepisów nie zależy od jej zachowania, choćby było ono niedbałe. Trybunał przypomniał, że konsument znajduje się w słabszej pozycji niż

---

<sup>760</sup> V.511.388.2020 z 19 października 2020 r.

przedsiębiorca – zarówno pod względem możliwości negocjacyjnych, jak i ze względu na stopień poinformowania i w związku z tym godzi on się na postanowienia umowne sporządzone uprzednio przez przedsiębiorcę, nie mając wpływu na ich treść.

## 6. Sprawa (C-212/20)

### **Sprawa dotycząca ochrony konsumentów w kontekście umów o „kredytach frankowych”.**

Odnosząc się do treści pytań sformułowanych przez sąd odsyłający, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował<sup>761</sup> do TSUE stanowisko, w którym wyraził wątpliwości, czy zachodzi potrzeba udzielenia na nie odpowiedzi. W ocenie Rzecznika jest szczególnie wątpliwe, czy bezpośrednia wypowiedź Trybunału w tej sprawie dotyczącej polskiego rynku kredytów hipotecznych, tzw. „kredytów frankowych”, usprawni proces prawidłowej implementacji prawa europejskiego w Polsce. Zdaniem Rzecznika pytania zadane przez sąd odsyłający w niniejszej sprawie mają na celu stworzenie instrumentarium, które umożliwi obejście rozwiązań wypracowanych dotychczas przez Trybunał na tle mechanizmu kontroli abuzywności, przede wszystkim w przedmiocie zakazu podejmowania przez sąd działań mających na celu zmianę treści abuzywnego postanowienia. W tej sprawie sąd odsyłający proponuje modyfikacje mechanizmu kontroli transparentności klauzul dotyczących głównego świadczenia stron. Modyfikacje te są niezgodne z dotychczasowym orzecznictwem TSUE, a ich skutkiem byłoby wyłączenie kontroli abuzywności takich klauzul, nawet jeżeli są one nietransparentne. W ocenie Rzecznika rozumowanie sądu odsyłającego oparte jest na błędnym rozumieniu treści prawa, dyrektywy 93/13, relacji między przepisami krajowymi i prawem UE oraz prawa krajowego. Ewentualne przyjęcie argumentacji prezentowanej

---

<sup>761</sup> V.511.136.2020 z 23 października 2020 r.

przez sąd wyłączy możliwość zapewnienia polskim konsumentom efektywnej ochrony, wymaganej na tle dyrektywy 93/13, prowadząc do erozji stosowania prawa konsumenckiego w Polsce. W konkluzji Rzecznik ponownie wskazał, że kwestie podniesione bądź poruszone przez sąd odsyłający w niniejszej sprawie w przeważającej części nie budzą wątpliwości z punktu z widzenia prawa europejskiego. Jednakże gdyby Trybunał stwierdził, że kwestie związane ze stosowaniem art. 5 dyrektywy nie zostały odpowiednio wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie, Rzecznik sformułował propozycję odpowiedzi na pytania sądu odsyłającego.

W wyroku z 18 listopada 2021 r. orzekł w sposób uwzględniający stanowisko Rzecznika. Kontynuując dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał wyjaśnił, że treść klauzuli, na podstawie której ustala się cenę zakupu i sprzedaży waluty obcej, do której kredyt jest indeksowany, powinna, na podstawie jasnych i zrozumiałych kryteriów, umożliwić właściwie poinformowanemu oraz dostatecznie uważnemu i racjonalnemu konsumentowi zrozumienie sposobu ustalania kursu wymiany waluty obcej stosowanego w celu obliczenia kwoty rat kredytu w taki sposób, aby konsument miał możliwość w każdej chwili samodzielnie ustalić kurs wymiany stosowany przez przedsiębiorcę. Ponadto TSUE wskazał, że sąd krajowy, który stwierdził nieuczciwy charakter postanowienia, nie jest uprawniony do dokonania wykładni tego postanowienia w celu złagodzenia jego nieuczciwego charakteru, nawet jeśli taka wykładnia odpowiadałaby wspólnej woli stron.

## 7. Sprawa (C-2/21)

**Sprawa dotycząca znaczenia odmowy transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia dziecka i wydania dokumentu tożsamości lub paszportu dla**

**przysługującego obywatelowi UE prawa korzystania ze swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.**

Sprawa dotyczy pytania prejudycjalnego, skierowanego do TSUE na wniosek<sup>762</sup> RPO przez WSA w Krakowie w dniu 9 grudnia 2020 r. (sygn. III SA/Kr 1217/19), w przedmiocie tego, czy przepisy prawa Unii Europejskiej zapewniające prawo obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich stoją na przeszkodzie odmowie transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia obywatela Unii przez państwo jego przynależności państwowej z tego powodu, że w akcie tym wpisano jako jego rodziców osoby tej samej płci, gdy prawo krajowe nie przewiduje rodzicielstwa par jedнопłciowych.

Sprawa zawisła przed WSA w Krakowie dotyczy kwestii natury systemowej, tj. nieodnotowywania w polskim rejestrze stanu cywilnego określonych relacji rodzinno-prawnych (w przedmiotowej sprawie – rodzicielstwa par osób tej samej płci), które nie są znane prawu polskiemu lub zostały nawiązane za granicą w sposób, który w Polsce nie jest uregulowany. Dowodzi także praktycznych problemów ze stosowaniem przez polskie organy administracji publicznej wykładni przedstawionej w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2019 r. (sygn. akt OPS 1/19).

W związku z wyrokiem TSUE z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie C-490/20, *Stolichna obsthina, rayon „Pancharevo”* (EU:C:2021:1008), w którym rozstrzygnął on kwestię dopuszczalności w prawie UE odmowy wydania przez władze państwa członkowskiego dokumentów tożsamości małoletniemu obywatelowi UE, w którego zagranicznym akcie urodzenia wpisane są jako rodzice – matki – dwie kobiety, WSA zwrócił się o stanowisko RPO co do

---

<sup>762</sup> XI.534.5.2019 z 24 października 2019 r.

potrzeby podtrzymania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (C-2/21) po wydaniu ww. wyroku.

W odpowiedzi RPO uznał<sup>763</sup>, iż odmowa uwzględnienia więzi filiacyjnej obojga rodziców wskazanych w zagranicznym akcie urodzenia na etapie jego transkrypcji, a także niemożność umieszczenia danych dwojga rodziców tej samej płci w rejestrze PESEL, skutkująca niemożnością uzyskania dowodu tożsamości z takimi danymi oraz trudnościami w potwierdzeniu tej więzi w przypadku posługiwania się dokumentem tożsamości dla potrzeb realizacji swobody przemieszczania się i pobytu, stanowią nieproporcjonalną ingerencję w prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu gwarantowane art. 21 ust. 1 TFUE, prawo do posiadania dowodu osobistego (art. 5 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego małoletniego oraz jego rodziców (art. 47 Konstytucji RP, art. 7 Karty praw podstawowych UE oraz art. 8 EKPC), niedającą się pogodzić z zasadą ochrony praw dziecka (art. 72 ust. 1 Konstytucji, art. 24 Karty praw podstawowych, art. 3 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka). Rzecznik wniósł także o modyfikację pytania prejudycjalnego w sprawie C-2/21.

## 8. Sprawa (C-19/20)

### **Sprawa dotycząca ochrony praw konsumentów.**

Postępowanie zostało zainicjowane złożeniem pytań prejudycjalnych przez Sąd Okręgowy w Gdańsku, do którego Rzecznik przystąpił<sup>764</sup> i przedstawił<sup>765</sup> swoje stanowisko w sprawie. Wyrokiem z 29 kwietnia 2021 r. TSUE stwierdził, że skutki stwierdzenia przez sąd istnienia nieuczciwego warunku w umowie

---

<sup>763</sup> Pismo z 14 stycznia 2022 r.

<sup>764</sup> V.510.39.2020 z 16 kwietnia 2020 r.

<sup>765</sup> Pismo z 8 czerwca 2020 r.

zawartej między przedsiębiorcą a konsumentem podlegają przepisom prawa krajowego, przy czym kwestia utrzymywania się w mocy takiej umowy powinna być oceniana z urzędu przez sąd krajowy zgodnie z obiektywnym podejściem na podstawie tych przepisów. Podkreślił też, że, by konsument mógł udzielić wolnej i świadomej zgody, sąd krajowy winien wskazać stronom, w ramach krajowych norm proceduralnych i w świetle zasady słuszności w postępowaniu cywilnym, w sposób obiektywny i wyczerpujący, konsekwencje prawne, jakie może pociągnąć za sobą usunięcie nieuczciwego warunku, i to niezależnie od tego, czy strony są reprezentowane przez pełnomocnika zawodowego, czy też nie.

## 9. Sprawa (C-516/21)

### **Sprawa dotycząca ochrony praw konsumentów.**

Postępowanie zostało zainicjowane złożeniem pytań prejudycjalnych przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie w sprawie roszczeń powstałych po stwierdzeniu nieważności umowy kredytu ze względu na abuzywność niektórych jej postanowień, do którego Rzecznik przystąpił<sup>766</sup> i przedstawił<sup>767</sup> swoje stanowisko w sprawie. W ocenie Rzecznika udzielenie odpowiedzi na pytanie o roszczenia powstające po stwierdzeniu nieważności umowy ze względu na abuzywność niektórych jej postanowień ma obecnie w Polsce największe znaczenie dla masowo toczących się sporów na tle konsumenckich umów kredytu na cele mieszkaniowe, indeksowanych bądź denominowanych we franku szwajcarskim. Pytania sformułowane przez sąd krajowy w niniejszej sprawie zmierzają bowiem do ustalenia, czy którakolwiek ze stron umowy kredytu, która została uznana za nieważną z powodu

---

<sup>766</sup> V.511.416.2021 z 18 sierpnia 2021 r.

<sup>767</sup> Pismo z 5 stycznia 2022 r.

abuzywności, może wnosić jakiegokolwiek roszczenia, poza roszczeniami dotyczącymi zwrotu świadczonych wzajemnie kwot, ewentualnie powiększonymi, zgodnie z prawem krajowym, o odsetki ustawowe za opóźnienie. W sprawie tej Rzecznik zaprezentował stanowisko, zgodnie z którym roszczenia restytucyjne, które powstają w związku ze stwierdzeniem, że na tle prawa krajowego umowa nie może dalej obowiązywać, wyczerpują się wraz ze zwrotem kwot świadczonych na tle umowy uznanej za nieważną, ewentualnie powiększonych o odsetki ustawowe za opóźnienie (zwrotu kwot świadczonych na tle umowy uznanej za nieważną), należne zgodnie z prawem krajowym.

Rzecznik przystąpił również do pięciu innych postępowań przed sądami krajowymi, w których skierował wnioski o skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE celem rozstrzygnięcia przez Trybunał wprost kwestii możliwości dochodzenia przez bank wynagrodzenia za korzystanie z kapitału po unieważnieniu umowy, tj.: postępowanie przed Sądem Okręgowym w Bielsku-Białej, I C 1150/20<sup>768</sup>, postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie, III C 116/17<sup>769</sup>, postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie, XXVII Ca 2314/20<sup>770</sup>, postępowanie przed Sądem Okręgowym w Świdnicy, I C 21/21<sup>771</sup> oraz postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie, XXV C 108/21<sup>772</sup> (Państwa Dziubak).

Ponadto Rzecznik przystąpił do postępowania przed Sądem Okręgowym w Słupsku pod sygn. I C 941/21<sup>773</sup>, w którym Sąd powziął wątpliwości co do dotychczasowej wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej i postanowił zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym co do możliwości bezpośredniego powoływania się w postępowaniach cywilnych przez sądy na art. 47 Karty Praw Podstawowych.

---

<sup>768</sup> V.510.109.2021 z 18 czerwca 2021 r.

<sup>769</sup> V.510.115.2021 z 22 lipca 2021 r.

<sup>770</sup> V.510.112.2021 z 18 czerwca 2021 r.

<sup>771</sup> V.510.110.2021 z 8 czerwca 2021 r.

<sup>772</sup> V.510.111.2021 z 18 czerwca 2021 r.

<sup>773</sup> V.510.175.2021 z 12 października 2021 r.

## CZĘŚĆ IV

### Załączniki

#### Załącznik nr 1

#### Dane informacyjno-statystyczne

**Tabela 1. Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 2021 r.**

Wpływ do Biura RPO	2021 1.01-31.12
Wpływ ogółem	74 279
Sprawy nowe	25 379
Odpowiedzi w sprawach podjętych przez RPO	18 198

W 2021 roku w Biurze RPO przyjęto **917** interesantów oraz przeprowadzono **40 941** rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

**Wykres 1. Wpływ do Biura RPO w latach 1988–2021**

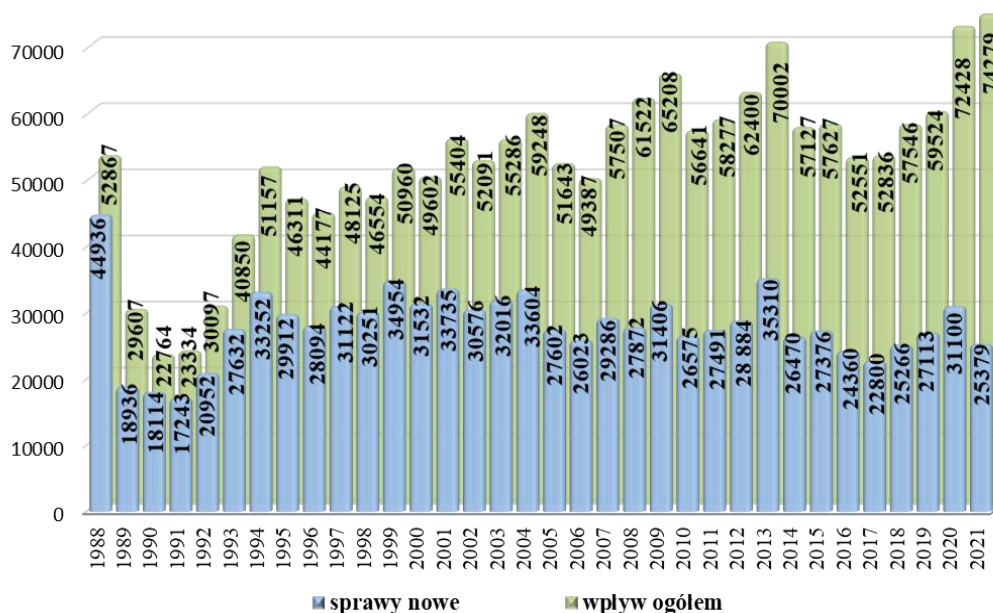




Tabela 2. Wystąpienia generalne RPO w 2021 r.

<b>Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:</b>	<b>Liczba</b>
wystąpień problemowych	213
- w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej	79
wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z przepisami wyższego rzędu	1
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	14
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	3
zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosku	8
pytań prawnych do Sądu Najwyższego	1
zawiadomień do Sądu Najwyższego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	2
skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego	51
kasacji w sprawach karnych	107
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach cywilnych	4
skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego w sprawach pracy	2
skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	16
zawiadomień do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytania prawnego	1
wniosek do NSA o wykładnię przepisów	2

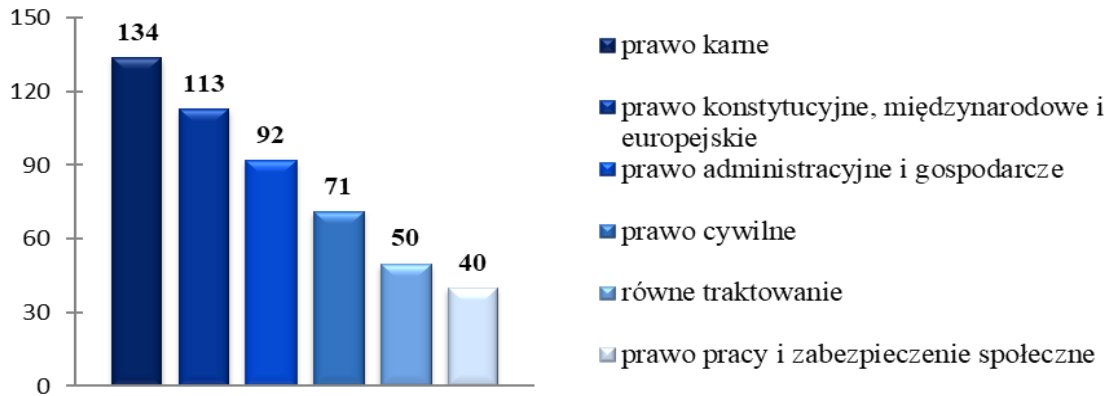
<b>Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:</b>	<b>Liczba</b>
skarg do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych	13
przystąpień do postępowania sądowego	41
przystąpień do postępowania administracyjnego	9
żądań wszczęcia postępowania administracyjnego	8
żądań wszczęcia postępowania cywilnego	6
przystąpień do postępowań przed sądami międzynarodowymi	21
<b>Razem</b>	<b>523</b>

**Tabela 3. Problematyka wystąpień o charakterze generalnym i szczególnych środków zaskarżenia w 2021 r.**

(według właściwości zespołów merytorycznych)

<b>Problematyka wystąpień generalnych</b>	<b>Liczba</b>	<b>Udział procentowy</b>
prawo karne	134	23,9
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	113	20,2
prawo administracyjne i gospodarcze	92	16,4
prawo cywilne	71	12,7
równe traktowanie	50	8,9
prawo pracy i zabezpieczenia społecznego	40	7,1
inne	60	10,8

**Wykres 2. Rozkład głównych problematyk w wystąpieniach generalnych**



**Wykres 3. Główni adresaci wystąpień Rzecznika**

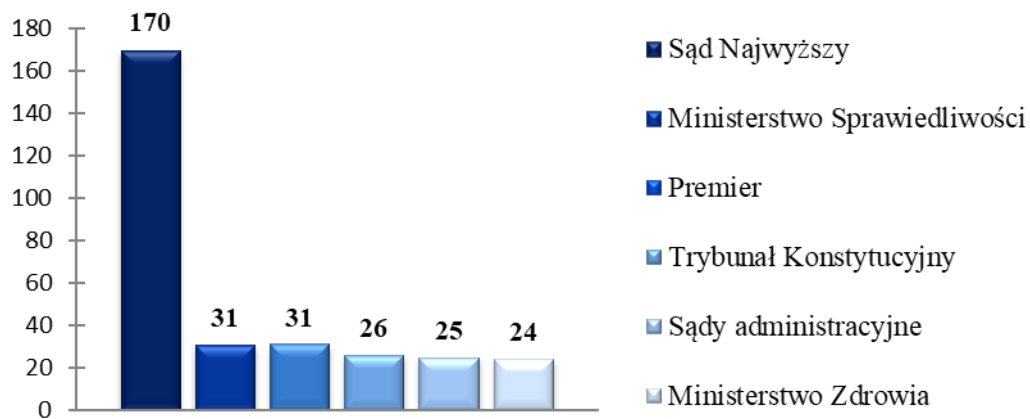
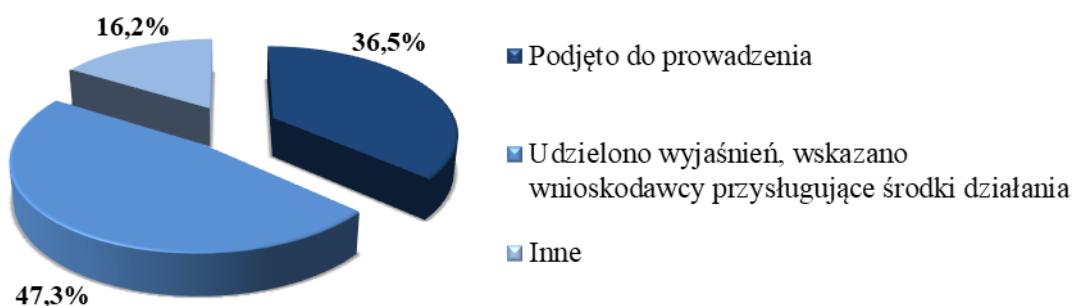


Tabela 4. Sprawy rozpatrzone w 2021 r.

<b>Efekty</b>	<b>Sposób rozpatrzenia sprawy</b>		<b>Liczba</b>	<b>Udział procentowy</b>
Podjęto do prowadzenia	1	<b>Razem</b>	<b>10 308</b>	<b>36,5</b>
	2	podjęto do prowadzenia w tym: z inicjatywy RPO	8711 540	30,9
	3	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	1597	5,6
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	4	<b>Razem</b>	<b>13 335</b>	<b>47,3</b>
	5	udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	13 335	47,3
Inne	6	<b>Razem</b>	<b>4577</b>	<b>16,2</b>
	7	przekazano wniosek wg właściwości	1103	3,9
	8	zwrócono się do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku	1393	4,9
	9	nie podjęto <sup>774</sup>	2081	7,4
<b>Razem</b>			<b>28 220</b>	<b>100,0</b>

<sup>774</sup> Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.

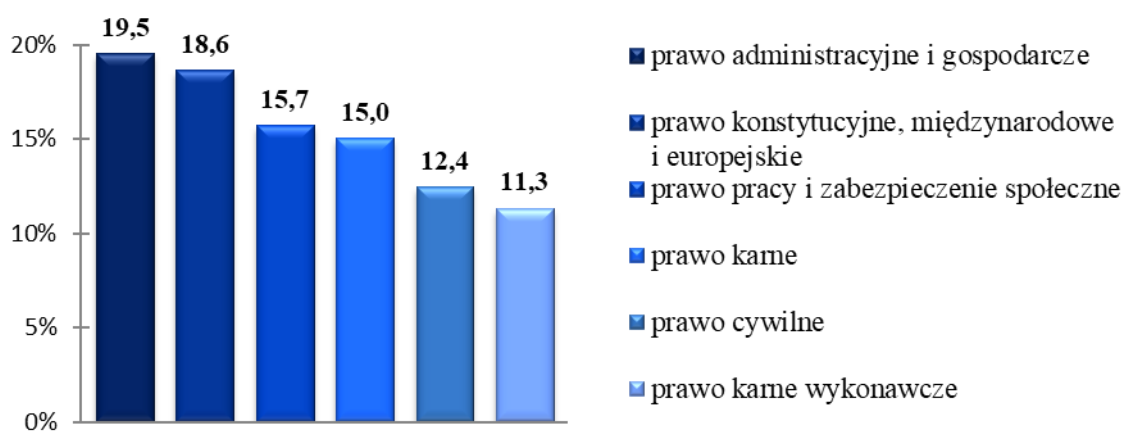
**Wykres 4. Sposób rozpatrzenia spraw w 2021 r.****Tabela 5. Problematyka spraw rozpatrzonych (według właściwości zespołów merytorycznych)**

<b>Problematyka spraw rozpatrzonych</b>	<b>Liczba</b>	<b>Udział procentowy</b>
prawo karne	6847	24,3
prawo administracyjne i gospodarcze	5759	20,4
prawo cywilne	4332	15,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3954	14,0
prawo karne wykonawcze	3537	12,5
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1928	6,8
inne	1863	6,6
razem	28 220	100

**Tabela 6. Problematyka spraw podjętych do prowadzenia  
(według właściwości zespołów merytorycznych)**

Problematyka spraw podjętych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne	2220	21,5
prawo administracyjne i gospodarcze	1968	19,1
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	1707	16,6
prawo cywilne	1453	14,1
prawo karne wykonawcze	1276	12,4
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	925	9,0
inne	759	7,3
razem	10 308	100

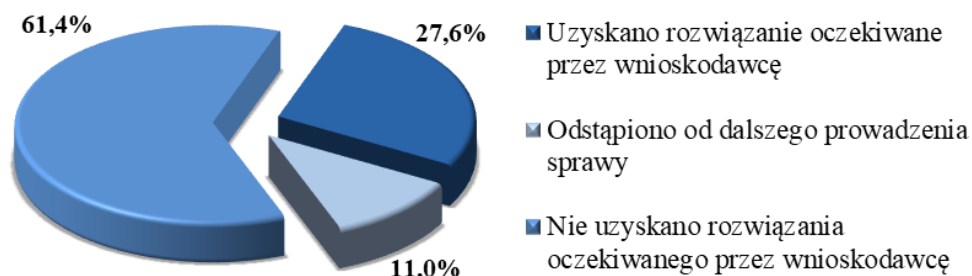
**Wykres 5. Przedmiotowy rozkład spraw podjętych**



**Tabela 7. Zakończenie postępowania w sprawach podjętych do prowadzenia**

<b>Efekty</b>	<b>Sposób zakończenia postępowania</b>		<b>Liczba</b>	<b>Udział procentowy</b>
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę i Rzecznika Praw Obywatelskich	1	<b>Razem</b>	<b>2468</b>	<b>27,6</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	1204	13,4
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	1264	14,2
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem</b>	<b>986</b>	<b>11,0</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	607	6,8
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	379	4,2
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem</b>	<b>5505</b>	<b>61,4</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	4874	54,4
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	576	6,4
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	55	0,6
<b>Razem</b>			<b>8959</b>	<b>100,0</b>

## Wykres 6. Zakończenie spraw podjętych



## Tabela 8. Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2021 r.

(według właściwości zespołów merytorycznych)

Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	1830	7,2
prawo karne	5443	21,4
prawo karne wykonawcze	3403	13,4
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	3096	12,2
prawo cywilne	4202	16,6
prawo administracyjne i gospodarcze	5636	22,2
równe traktowanie	962	3,8
sprawy pozostające we właściwości Krajowego Mechanizmu Prewencji	70	0,3
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	333	1,3
inne	404	1,6
<b>Razem</b>	<b>25 379</b>	<b>100,0</b>



Wykres 7. Główne problematyki spraw nowych w 2021 r.

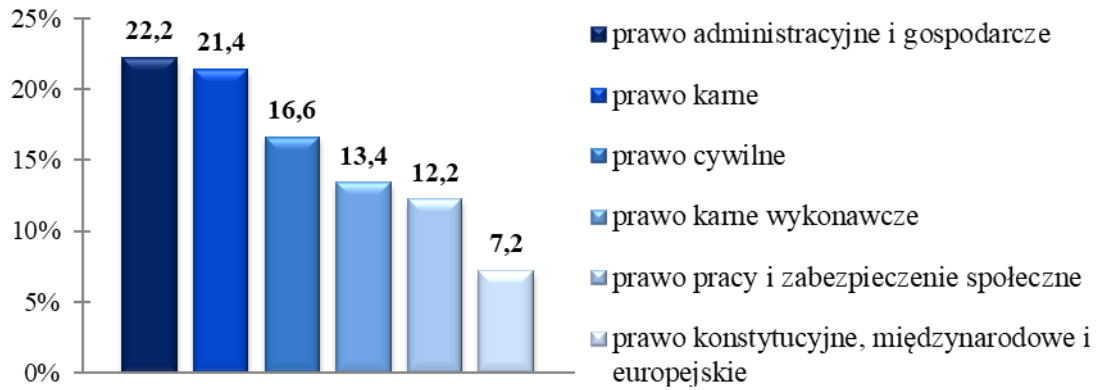
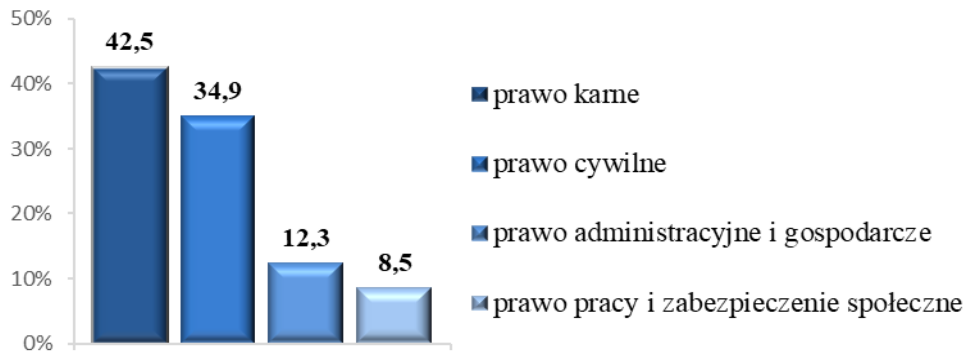


Tabela 7. Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich

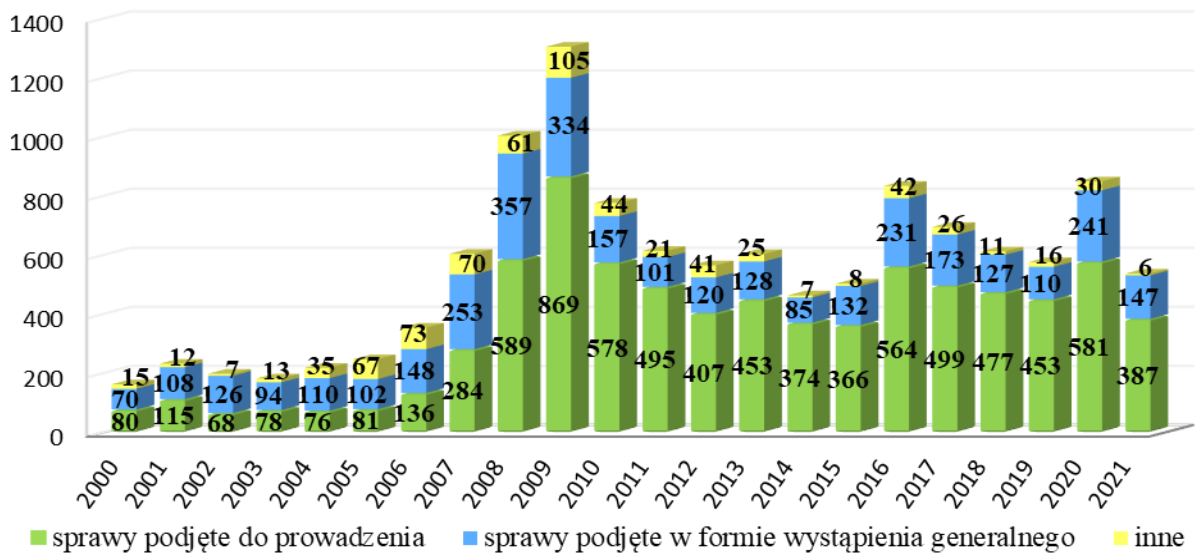
(według właściwości zespołów merytorycznych)

Problematyka	2021
prawo karne	1018
prawo cywilne	835
prawo administracyjne i gospodarcze	294
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	204
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	28
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	8
inne	6
<b>Razem</b>	<b>2393</b>

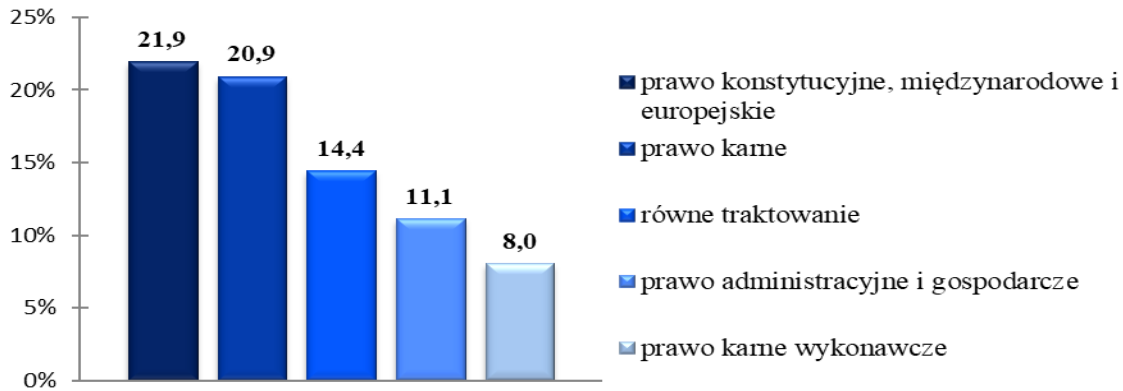
**Wykres 8. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych**



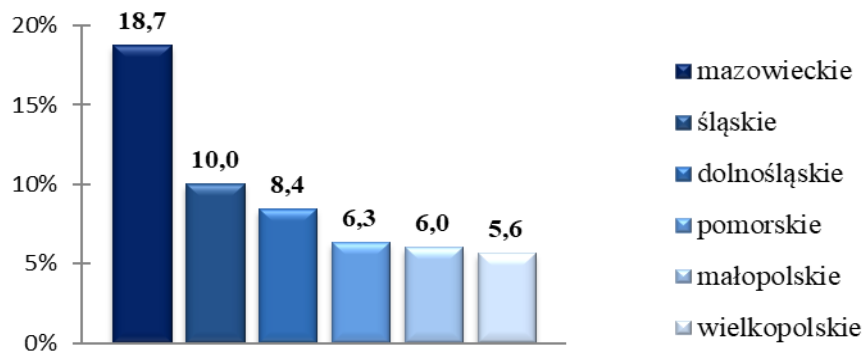
**Wykres 9. Liczba spraw rozpatrzonych z inicjatywy Rzecznika**



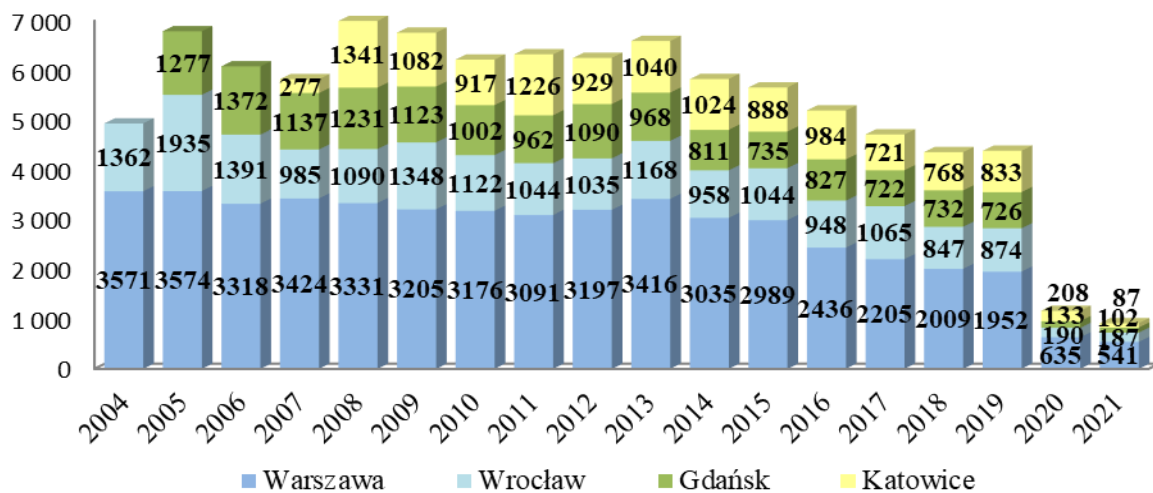
Wykres 10. Rozkład problemowy spraw z inicjatywy Rzecznika



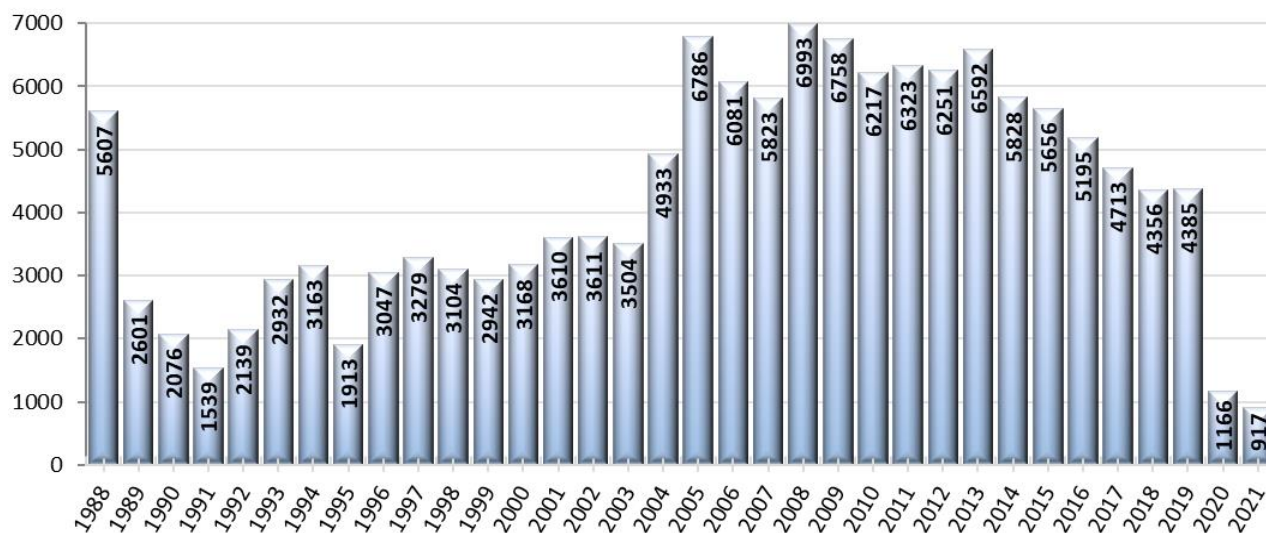
Wykres 11. Wpływy spraw nowych z poszczególnych województw



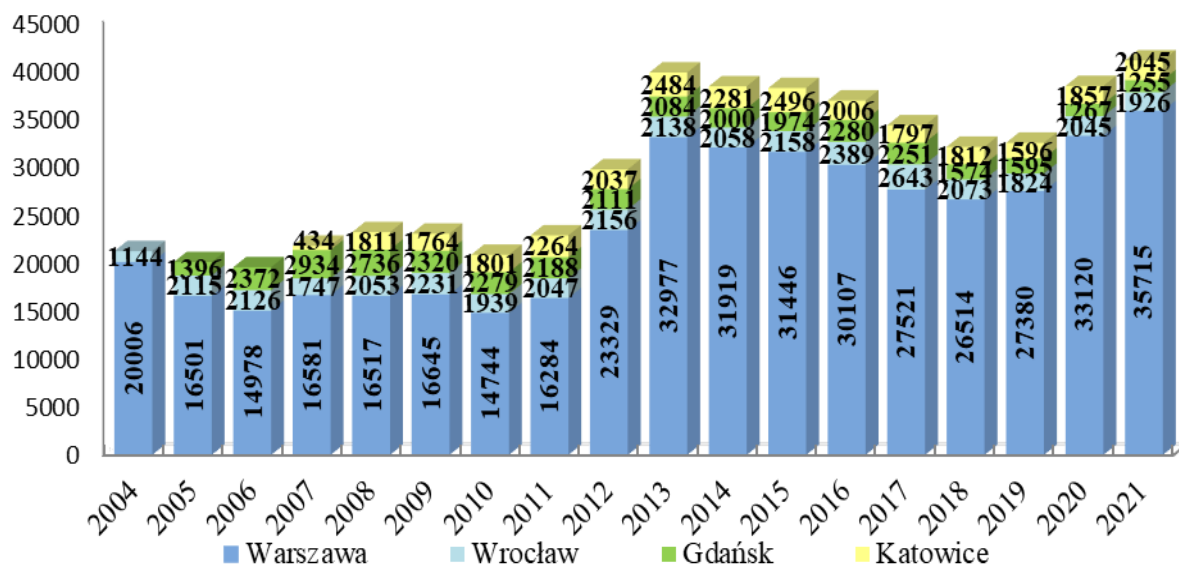
Wykres 12. Przyjęcia interesantów 2004–2021



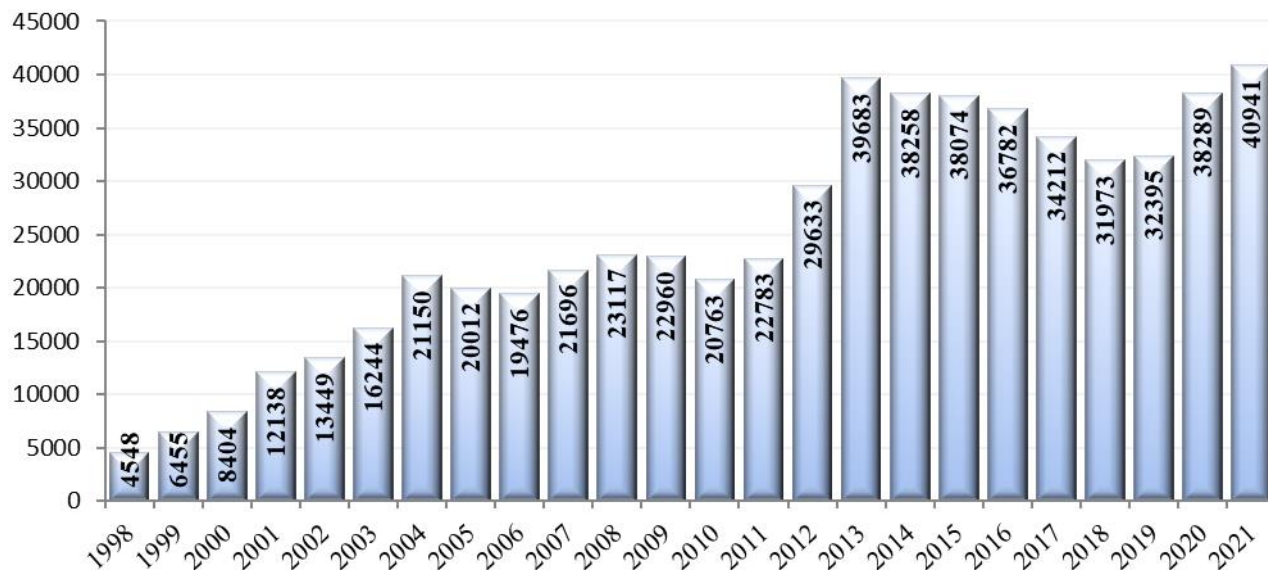
Wykres 13. Przyjęcia interesantów w latach 1988–2021



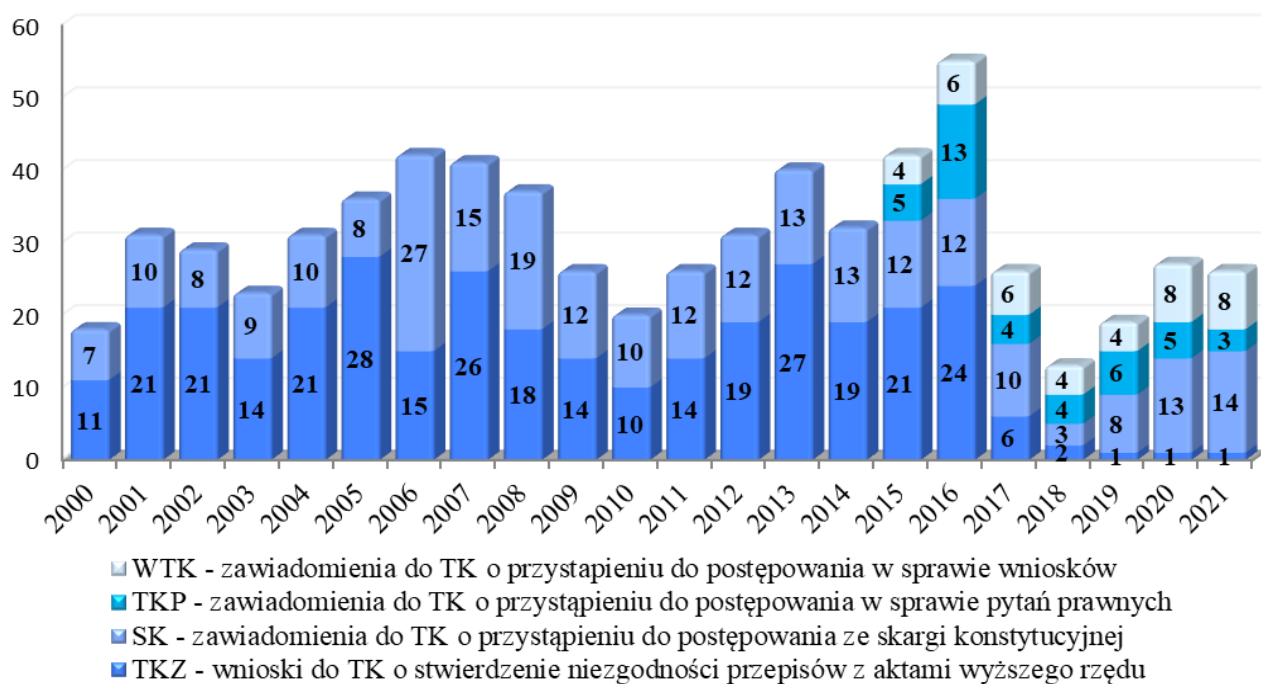
Wykres 13. Porady udzielane telefonicznie 2004–2021



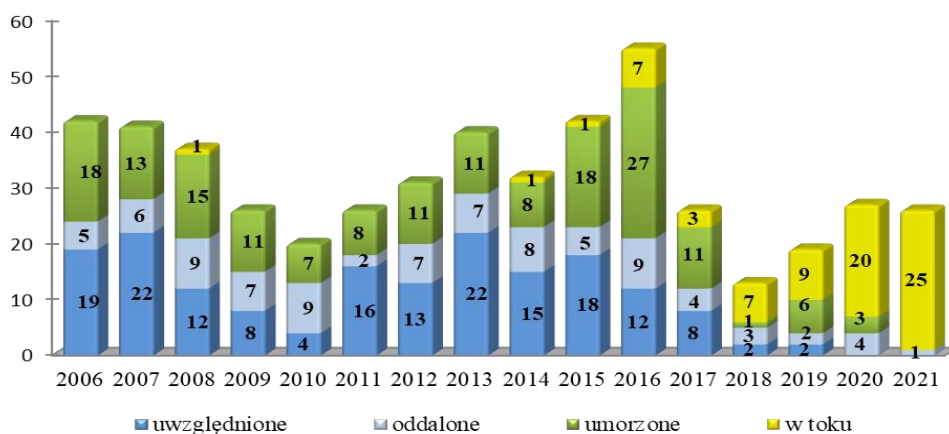
Wykres 14. Porady udzielane telefonicznie w latach 1998–2021



Wykres 15. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik



**Wykres 16. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski:**  
o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne  
oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik<sup>775</sup>



**Rysunek 1. Obszary działania trzech Biur Pełnomocników Terenowych**



<sup>775</sup> Wykres pokazuje stan na dzień 31 grudnia 2021 r. wszystkich spraw skierowanych przez RPO do TK. Dane przedstawione są w podziale na lata, w których wnioski te były zgłaszane przez Rzecznika.

Wykres 17. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

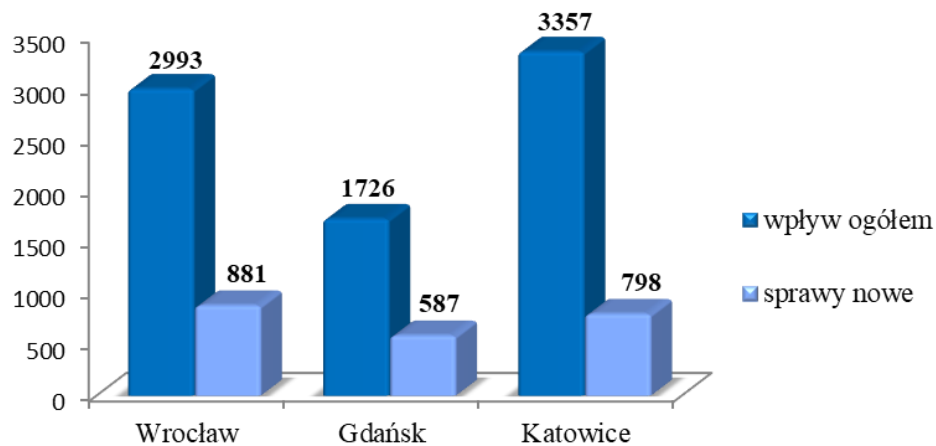
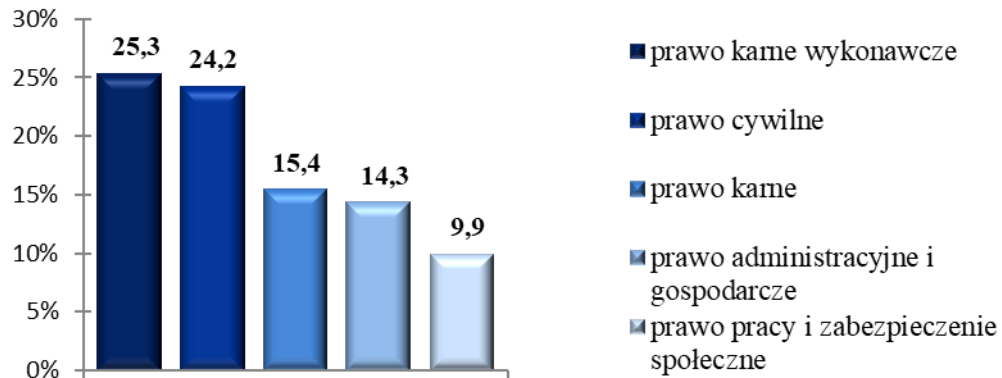


Tabela 8. Przedmiot nowych spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

Problematyka spraw nowych	Liczba	Udział procentowy
prawo karne wykonawcze	573	25,3
prawo cywilne	548	24,2
prawo karne	348	15,4
prawo administracyjne i gospodarcze	324	14,3
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	224	9,9
równe traktowanie	144	6,4
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	78	3,4
inne	27	1,1

### Wykres 18. Problematyki wiodące w Biurach Pełnomocników Terenowych



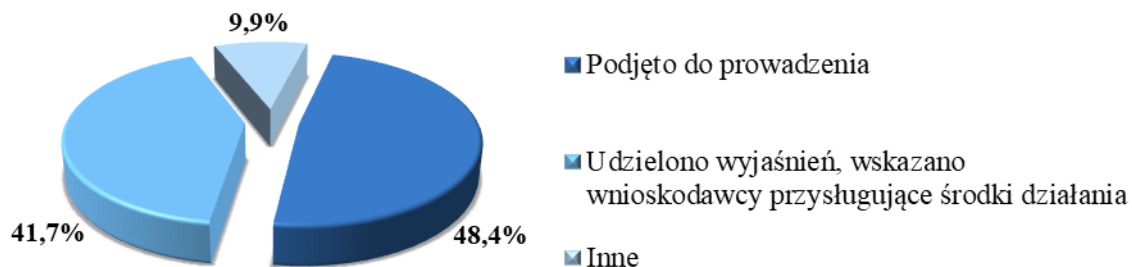
### Tabela 9. Sposób rozpatrzenia 2495 spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób rozpatrzenia	Liczba	Udział procentowy
podjęto do prowadzenia	1207	48,4
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1041	41,7
przekazano wnioski wg właściwości	53	2,1
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	96	3,9
nie podjęto*	98	3,9

\* Przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści.



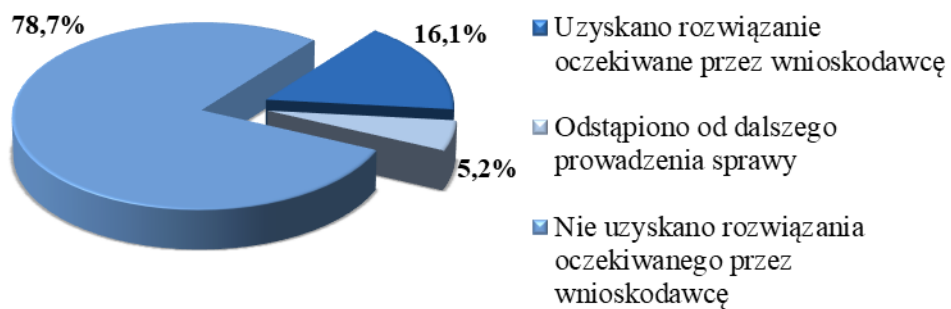
### Wykres 19. Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych



### Tabela 10. Efekty i sposoby zakończenia 1063 spraw podjętych w 2021 r. i latach poprzednich w Biurach Pełnomocników Terenowych

<b>Efekty</b>	<b>Sposób zakończenia postępowania</b>		<b>Liczba</b>	<b>Udział procentowy</b>
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1	<b>Razem (2+3)</b>	<b>171</b>	<b>16,1</b>
	2	Zasadność zarzutów wnioskodawcy	151	14,2
	3	Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	20	1,9
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	<b>Razem (5+6)</b>	<b>55</b>	<b>5,2</b>
	5	Toczące się postępowanie w sprawie (niewyczerpany tryb)	14	1,3
	6	Rezygnacja RPO z dalszego prowadzenia sprawy (obiektywne przyczyny)	41	3,9
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	7	<b>Razem (8+9+10)</b>	<b>837</b>	<b>78,7</b>
	8	Niepotwierdzenie się zarzutów wnioskodawcy	826	77,7
	9	Nieuwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	3	0,3
	10	Wyczerpanie przez RPO możliwości działania	8	0,7
<b>Razem</b>			<b>1063</b>	<b>100,0</b>

**Wykres 20. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych**



## Załącznik nr 2

## Wizyty i spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich

Tabela 13. Wizytacje prewencyjne w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w miejscu detencji

1.	Komisariat Policji Warszawa IV – badanie prewencyjne.	28.01.2021 r.
2.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Grodzisku Mazowieckim – badanie prewencyjne.	29.01.2021 r.
3.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Legionowie – wizytacja <i>ad hoc</i> po zatrzymaniu osób w związku z protestami po opublikowaniu wyroku TK w dniu 28.01.2021 r.	29.01.2021 r.
4.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Wołominie – wizytacja <i>ad hoc</i> po zatrzymaniu osób w związku z protestami po opublikowaniu wyroku TK w dniu 28.01.2021 r.	29.01.2021 r.
5.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Piastowie – wizytacja <i>ad hoc</i> po zatrzymaniu osób w związku z protestami po opublikowaniu wyroku TK w dniu 28.01.2021 r.	30.01.2021 r.
6.	Krajowy Ośrodek Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie – badanie prewencyjne.	8–10.03.2021 r.
7.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Debrznie – rozmowy z nieletnimi przez Skype’a – badanie prewencyjne.	23–26.03.2021 r.
8.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Podzamczu – rozmowy z nieletnimi przez Skype’a – badanie prewencyjne.	24–26.03.2021 r.
9.	Dom Pomocy Społecznej w Gdyni – rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	13, 15– 16.04.2021 r.
10.	Dom Pomocy Społecznej dla Kombatantów im. Bohaterów Westerplatte w Rzeszowie – rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	19–21.04.2021 r.
11.	Dom Pomocy Społecznej w Koźuchowie – rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	22–23.04.2021 r.
12.	Domu Pomocy Społecznej w Mocieszach – rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	22, 29.04.2021 r.

13.	Dom Pomocy Społecznej w Sandomierzu – rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	13–14.05.2021 r.
14.	Dom Pomocy Społecznej we Wrocławiu – rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	31.05–1.06.2021 r.
15.	Dom Pomocy Społecznej „Kombatant” w Olsztynie – rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	11, 14–17.06.2021 r.
16.	Dom Pomocy Społecznej w Szczecinie – rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	14–15.06.2021 r.
17.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Skarżysku-Kamiennej – badanie prewencyjne.	5.07.2021 r.
18.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Busku-Zdroju – badanie prewencyjne.	6.07.2021 r.
19.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białymstoku, badanie realizacji zaleceń CPT przedstawionych w raporcie dla polskiego rządu, po wizytacji w Polsce w 2017 r. – badanie prewencyjne.	12–13.07.2021 r.
20.	Policyjna Izba Dziecka w Białymstoku – badanie prewencyjne.	14.07.2021 r.
21.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu – badanie prewencyjne.	19.07.2021 r.
22.	Zakład Poprawczy w Sadowicach – badanie prewencyjne.	20–21.07.2021 r.
23.	Dom Pomoc Społecznej im. Ks. Kardynała Józefa Glempa w Bramkach, rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	23–30.07.2021 r.
24.	Placówka Całodobowej Opieki – Willa Milanówek Rezydencja Seniora w Milanówku, rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	26, 28, 29.07.2021 r.
25.	Placówka Całodobowej Opieki – Dom Spokojnej Starości „Słoneczny Parasol” w Sulbinach – badanie prewencyjne.	27–28.07.2021 r.
26.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Garwolinie – badanie prewencyjne.	29.07.2021 r.
27.	Niepubliczny Zakład Opiekuńczo-Leczniczy w Starym Goździe – badanie prewencyjne.	3–5.08.2021 r.
28.	Dom Pomocy Społecznej Polskiego Związku Niewidomych w Olsztynie rozmowy z pensjonariuszami przez Skype’a – badanie prewencyjne.	4–5.08.2021 r.
29.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Grójcu – badanie prewencyjne.	6.08.2021 r.

30.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji – po proteście przed Komendą Powiatową Policji we Wrocławiu w zw. z interwencją policji, w czasie której zginął 34-letni mężczyzna.	9.08.2021 r.
31.	Placówka Całodobowej Opieki – Willa Chopina w Toruniu – badanie prewencyjne.	11.08.2021 r.
32.	Dom Pomocy Społecznej Kraft Haus w Toruniu – badanie prewencyjne.	12–13.08.2021 r.
33.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Miejskiej Policji w Opolu – badanie prewencyjne.	16, 19.08.2021 r.
34.	Zakład Karny nr 2 w Strzelcach Opolskich – badanie prewencyjne.	17–19.08.2021 r.
35.	Placówki Straży Granicznej w Szudziałowie i Usnarzu Górnym w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP – wizytacja <i>ad hoc</i> – badanie prewencyjne.	24.08.2021 r.
36.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Białymstoku w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	30.08.2021 r.
37.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Narewce w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	31.08.2021 r.
38.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Dubiczach Cerkiewnych w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	31.08.2021 r.
39.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Połowcach w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	31.08.2021 r.
40.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Czerwonym Borze w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	1.09.2021 r.
41.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Kuźnicy w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	1.09.2021 r.

42.	Pomieszczenie dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Białej Podlaskiej w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	2.09.2021 r.
43.	Placówka Całodobowej Opieki – Rodzinny Dom Opieki „Staś” w Gnojniku – badanie prewencyjne.	7.09.2021 r.
44.	Areszt Śledczy w Starogardzie Gdańskim – badanie prewencyjne.	13–15.09.2021 r.
45.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji <i>ad hoc</i> Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Szudziałowie w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	15.09.2021 r.
46.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji <i>ad hoc</i> Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Bobrownikach w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	16.09.2021 r.
47.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji <i>ad hoc</i> Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Terespolu w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	17.09.2021 r.
48.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji <i>ad hoc</i> Pomieszczeń dla Osób Zatrzymanych przy placówce Straży Granicznej w Białowieży w związku z nagłym wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymanych z powodu nielegalnego przekroczenia granic RP.	17.09.2021 r.
49.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy Nr 4 w Augustowie – badanie prewencyjne.	20–21.09.2021 r.
50.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Krakowie Górcze – badanie prewencyjne.	4–6.10.2021 r.
51.	Dział Opieki nad Osobami Nietrzeźwymi wchodzący w skład Miejskiego Centrum Profilaktyki Uzależnień w Krakowie – badanie prewencyjne.	6.10.2021 r.
52.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych Straży Granicznej w Bobrownikach i Narewce – badanie prewencyjne.	8.10.2021 r.
53.	Jurajskie Centrum Seniora „Jak w domu” w Ogrodzieńcu – badanie prewencyjne.	11–13.10.2021 r.

54.	Nadodrzański Oddział Straży Granicznej Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim – badanie prewencyjne.	18–19.10.2021 r.
55.	Tymczasowy Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Wędrzynie (TSOC) – badanie prewencyjne.	20–21.10.2021 r.
56.	Placówki Straży Granicznej w Michałowie, Bobrownikach, Narewce i Centrum Rejestracji Cudzoziemców przy Placówce Straży Granicznej w Dubiczach Cerkiewnych i Połowcach – badanie prewencyjne.	22.10.2021 r.
57.	Zakład Poprawczy i Schronisko dla Nieletnich w Pszczynie – Łące – badanie prewencyjne.	25–28.10.2021 r.
58.	Placówka Straży Granicznej w Białowieży – badanie prewencyjne.	29.10.2021 r.
59.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy im. Janusza Korczaka w Szczecinie – badanie prewencyjne.	3–4.11.2021 r.
60.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Lesznowoli – badanie prewencyjne.	9–10.11.2021 r.
61.	Placówki Straży Granicznej w Narewce, Białowieży, Lipsku, Nowym Dworze i Kuźnicy – badanie prewencyjne.	9–10.11.2021 r.
62.	Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Stołecznej Policji w Warszawie – badanie prewencyjne.	12.11.2021 r.
63.	Placówki Straży Granicznej w Michałowie i Narewce – badanie prewencyjne.	16–17.11.2021 r.
64.	Centrum Rejestracji Cudzoziemców przy Placówce Straży Granicznej w Połowcach – badanie prewencyjne.	16–17.11.2021 r.
65.	Areszt Śledczy w Warszawie – Grochowie – badanie prewencyjne.	17–19.11.2021 r.
66.	Dom Pomocy „Siedlisko” w Landzmierzu – badanie prewencyjne.	23–24.11.2021 r.
67.	Dom Pomocy Społecznej „Anna” w Krapkowicach – badanie prewencyjne.	25.11.2021 r.
68.	Centrum Rejestracji Cudzoziemców przy Placówce Straży Granicznej w Dubiczach Cerkiewnych – badanie prewencyjne.	26.11.2021 r.
69.	Prywatny Dom dla Osób Starszych „Maria” w Skokowej – badanie prewencyjne.	29–30.11.2021 r.
70.	Izba Wyrzeźwień przy Wrocławskim Ośrodku Pomocy Osobom Nietrzeźwym we Wrocławiu – badanie prewencyjne.	1.12.2021 r.
71.	Tymczasowy Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Czerwonym Borze – badanie prewencyjne.	3.12.2021 r.



72.	Placówki Straży Granicznej w Narewce i Białowieży – badanie prewencyjne.	3.12.2021 r.
73.	Zakład Karny w Łławie – rozmowy z osadzonymi przez Skypa’a – badanie prewencyjne.	6–9.12.2021 r.
74.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Kętrzyne – badanie prewencyjne.	7–9.12.2021 r.
75.	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Trzebieży (przez Skypa’a) – badanie prewencyjne.	14–15.12.2021 r.
76.	Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim i Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Wędrzynie (woj. lubuskie) – badanie prewencyjne.	14–16.12.2021 r.
77.	Zakład Poprawczy w Jerzmanicach-Zdroju – badanie prewencyjne.	14–16.12.2021 r.

**Tabela 14. Badanie przestrzegania praw cudzoziemców**

1.	Badanie i ocena warunków przekraczania granicy państwa oraz stanu przestrzegania praw cudzoziemców. Nowy Dwór, Kuźnica, Szudziałowo, Krynki, Bobrowniki, Połowce, Dubicze Cerkiewne.	19.08.2021 r.
2.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji Ośrodka Recepcyjnym dla Cudzoziemców w Podkowie Leśnej-Dębaku – badanie stanu przestrzegania praw cudzoziemców.	3.09.2021 r.
3.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji jednostek Straży Granicznej w rejonie objętym stanem wyjątkowym – ocena stanu przestrzegania praw cudzoziemców. Połowce, Dobicze Cerkiewne, Kuźnica, Bobrowniki, Białowieża, Narewka, Szudziałowo, Terespol.	15–17.09.2021 r.
4.	Wizytacja <i>ad hoc</i> w związku z zatrzymaniami cudzoziemców na granicy polsko-białoruskiej. Michałowo, Lipsk i Nowy Dwór.	30.09.2021 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Komendantem Głównym Straży Granicznej gen. dyw. SG Tomaszem Pragą nt. sytuacji na granicy polsko-białoruskiej i trwającego tam kryzysu humanitarnego. Biuro RPO. Warszawa.	1.10.2021 r.

6.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej na granicy z cudzoziemcami i funkcjonariuszami Straży Granicznej – przekazanie ciepłych ubrań, butów, koców, śpiworów, produktów żywnościowych i zabawek dla dzieci oraz wizytacja Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Hajnówce, a także Placówek Straży Granicznej w Narewce i Bobrownikach.	8.10.2021 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji na granicy polsko-białoruskiej w związku z trwającym tam kryzysem humanitarnym i rosnącą liczbą osób przekraczających granicę w sposób nieuregulowany oraz w niezapowiedzianej wizytacji Placówek Straży Granicznej, Centrów Rejestracji Cudzoziemców działających przy Placówkach Straży Granicznej. Michałowo, Bobrowniki, Narewka, Dubicze Cerkiewne i Czeremcha – Połowce.	21–22.10.2021 r.
8.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji na granicy polsko-białoruskiej w związku z trwającym tam kryzysem humanitarnym i rosnącą liczbą osób przekraczających granicę w sposób nieuregulowany i udział w zorganizowanej przez władze gminy Michałowo konferencji „Solidarne Podlasie – humanitarna współpraca samorządów”, wizyta w Szpitalu w Hajnówce oraz niezapowiedziana wizytacja Placówki Straży Granicznej w Białowieży. Michałowo, Hajnówka, Białowieża.	29.10.2021 r.
9.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z przedstawicielami PCK i władzami samorządowymi gminy Michałowo podczas otwarcia specjalnego punktu humanitarnego w tym mieście. Michałowo.	5.11.2021 r.
10	Wizytacja w związku z zatrzymaniami cudzoziemców na granicy polsko-białoruskiej. Białowieża, Szudziałowo, Kuźnica, Nowy Dwór, Lipsk.	9–10.11.2021 r.
11	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunji Mijatović w wizytacji w rejonie przygranicznym, w pobliżu granicy polsko-białoruskiej. Wizytacja związana była z trwającym na granicy kryzysem humanitarnym, dramatyczną sytuacją osób, które przekraczają granicę w sposób nieuregulowany, sytuacją aktywistek i aktywistów niosących pomoc potrzebującym oraz wyzwaniem, jakie w tej sytuacji stoją przed Strażą Graniczną. Michałowo.	16–17.11.2021 r.

12	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Burmistrzem Hajnówki i przedstawicielami Caritasu dot. pomocy humanitarnej świadczonej migrantom przez mieszkańców przygranicznych gmin, w tym Hajnówki, przez lokalne parafie i Caritas Polska, również w strefie objętej stanem wyjątkowym. Hajnówka.	17.11.2021 r.
13	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji granicy polsko-białoruskiej oraz placówki Straży Granicznej w Dubiczach Cerkiewnych i działającym tam Centrum Rejestracji Cudzoziemców oraz spotkanie z osobami zaangażowanymi w niesienie migrantom potrzebnej im pomocy. Dubicze Cerkiewne, Białowieża, Bobrowniki, Kuźnica.	26.11.2021 r.
14	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji na granicy polsko-białoruskiej w związku z zatrzymaniami cudzoziemców. Białowieża, Bobrowniki.	3.12.2021 r.
15	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w wizytacji i badaniu sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Hajnówka i Biała Podlaska.	17.12.2021 r.
16	Wizytacja Placówki Straży Granicznej w Mielniku i Narewce w rejonie granicy polsko-białoruskiej.	21.12.2021 r.

**Tabela 15. 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.	3. Flotylla Okrętów w Gdyni – kontrola przestrzegania praw i wolności obywatelskich żołnierzy.	1–2.06.2021 r.
2.	Szkoła Policji w Pile – kontrola przestrzegania praw i wolności funkcjonariuszy.	17–18.06.2021 r.
3.	Jednostka Straży Granicznej, Policji i Wojska w Białymstoku – badanie stanu przestrzegania praw funkcjonariuszy.	15–17.09.2021 r.
4.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Kierownictwem Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Legionowo.	4.10.2021 r.
5.	Jednostki Straży Granicznej i Sił Zbrojnych w Białymstoku – badanie stanu przestrzegania praw funkcjonariuszy.	9–10.11.2021 r.
6.	Jednostki wojskowe, Policji i Straży Granicznej w Białowieży, Hajnówce, Połowcach, Siemiatyczach i Mielniku – badanie stanu przestrzegania praw funkcjonariuszy.	7–9.12.2021 r.

**Tabela 16. Areszty Śledcze, Policyjne Izby Zatrzymań, Izby Wytrzeźwień i Zakłady Karne – badanie przestrzegania praw osób pozbawionych wolności**

1.	Areszt Śledczy w Częstochowie – badanie stanu przestrzegania praw osadzonych.	17.09.2021 r.
2.	Zakład Karny w Płocku – badanie stanu przestrzegania praw osadzonych.	27–28.09.2021 r.

**Tabela 17. Spotkania i wizytacje Rzecznika Praw Obywatelskich Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura RPO**

1.	Ferie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Adamem Bodnarem – program zajęć online z zakresu ochrony praw człowieka.	7.01.2021 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z prof. Zdzisławem Kędzią w ramach cyklu #PorozmawiajMY.	17.01.2021 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z mec. Karoliną Gierdal w ramach cyklu #PorozmawiajMY.	19.01.2021 r.
4.	Spotkanie online Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara inaugurujące działalność Strajkowego Uniwersytetu Ludowego.	26.01.2021 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Rektorem Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Toruń.	2.02.2021 r.
6.	Spotkanie online Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. sytuacji osób w stanie paliatywnym w jednostkach penitencjarnych.	4.02.2021 r.
7.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z przedstawicielami Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej nt. zminimalizowania negatywnych skutków dla obywaterek i obywateli orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 r. ws. pełnienia obowiązków przez Rzecznika Praw Obywatelskich po upływie pięcioletniej kadencji do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika.	24.05.2021 r.
8.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z prof. Piotrem Hofmańskim, prezydentem Międzynarodowego Trybunału Karnego nt. „Czego możemy się nauczyć od Międzynarodowego Trybunału Karnego w ramach naszej procedury karnej?”.	26.05.2021 r.

9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w „Tour de Konstytucja” zorganizowanym przez Fundację Kongres Obywatelskich Ruchów Demokratycznych z udziałem artystów, prawników i osób zaufania społecznego. Jego celem jest popularyzacja zapisów Konstytucji i praktyki ustrojowej wytworzonej przez ponad 20 lat obowiązywania obecnej ustawy zasadniczej.	4–26.06.2021 r.
10.	Spotkanie z organizacjami pozarządowymi. Wrocław.	9–11.06.2021 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Davidem Gregoszem, nowym szefem Fundacji Adenauera. Warszawa.	22.06.2021 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Wiceprezydentem Wrocławia oraz udział w inicjatywie „Spacer po Wrocławiu” i w Festiwalu na faktach. Wrocław.	23–26.06.2021 r.
13.	Spotkanie z organizacjami pozarządowymi. Wrocław.	24.06.2021 r.
14.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara we wrocławskim festiwalu teatralnym „Paragraf/Artykuł”. Wrocław.	25–27.06.2021 r.
15.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w zakończeniu roku akademickiego w Wyższej Szkole Administracji Publicznej. Ostrołęka.	3.07.2021 r.
16.	Forum „Lokalne Ośrodki Wiedzy i Edukacji na rzecz aktywizacji osób dorosłych – LOWE2”. Bobowa.	4–6.07.2021 r.
17.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w „Tour de Konstytucja”, spotkania i dyskusje z obywatelami nt. Konstytucji RP. Goleniów-Szczecin, Świnoujście, Kołobrzeg, Łobez, Koszalin.	5–8.07.2021 r.
18.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w „Tour de Konstytucja”, spotkania i dyskusje z obywatelami nt. Konstytucji RP. Włocławek.	13.07.2021 r.
19.	„Tour de Konstytucja” – Siemiatycze – sieciowe apolityczne wydarzenie promujące Konstytucję – dociera do Polski Wschodniej.	27.07.2021 r.
20.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w organizacji i prowadzeniu zajęć promocyjno-edukacyjnych w Namiocie Praw Człowieka RPO na Pol'and'Rock Festival. Makowice-Płoty.	27.07–1.08.2021 r.
21.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w 27. Festiwalu Pol'and'Rock.	29–30.07.2021 r.

22.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z przedstawicielami ruchów obywatelskich. Biuro RPO. Warszawa.	20.08.2021 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Przewodniczącym Zarządu Głównego NSZZ Policjantów Rafałem Jankowskim nt. perspektyw współpracy w kontekście praw i obowiązków funkcjonariuszy oraz warunków ich służby. Biuro RPO. Warszawa.	3.09.2021 r.
24.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Komendantem Głównym Policji gen. insp. Jarosławem Szymczykiem. Warszawa.	9.09.2021 r.
25.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Sędziami Sądu Okręgowego w Płocku w sprawie funkcjonowania KOZZD w Gostyninie. Płock.	9.09.2021 r.
26.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z białoruskim opozycjonistą aresztowanym w Warszawie. Warszawa.	14.09.2021 r.
27.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z organizacjami pozarządowymi działającym na rzecz uchodźców. Teremiski, Białystok.	23–25.09.2021 r.
28.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z przedstawicielami Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. Biuro RPO. Warszawa.	28.09.2021 r.
29.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w wizytacji Centrum Rejestracji Cudzoziemców w placówkach Straży Granicznej w Dubiczach Cerkiewnych i w Michałowie – pomoc humanitarna dla cudzoziemców przebywających w ww. placówkach.	30.09.2021 r.
30.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystości odsłonięcia pomnika „Kobietom Powstania Warszawskiego”. Warszawa.	2.10.2021 r.
31.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w jubileuszu Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i w XIV/XV Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków, Wieliczka.	4–5.10.2021 r.
32.	III Forum Wymiany Doświadczeń Ośrodków LOWE nt. „Lokalne ośrodki wiedzy i edukacji na rzecz aktywizacji osób dorosłych – LOWE2”. Rawa Mazowiecka.	4–5.10.2021 r.

33.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorstw nt. ubezpieczeń społecznych i różnych form opodatkowania przedsiębiorstw. Biuro RPO. Warszawa.	6.10.2021 r.
34.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Przewodniczącym Polskiego Forum Osób z Niepełnosprawnościami Krzysztofem Kurowskim. Tematem rozmów była polityka społeczna państwa oraz rozwiązania prawne decydujące o jakości życia osób z niepełnosprawnościami. Biuro RPO. Warszawa.	12.10.2021 r.
35.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Naczelnym Rabinem Polski Michaelem Schudrichem. Rozmowy poświęcone były kryzysowi humanitarnemu na wschodniej granicy Polski oraz przygotowywanej produkcji filmowej o Marianie Turkim. Biuro RPO. Warszawa.	15.10.2021 r.
36.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z Sekretarzem Stanu w Kancelarii Prezydenta RP Andrzejem Derą nt. współpracy urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich z Kancelarią Prezydenta RP dla ochrony praw obywateli. Warszawa.	18.10.2021 r.
37.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z pracownikami i podopiecznymi Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej w Ursusie. Warszawa.	20.10.2021 r.
38.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Gertrudą Uścińską nt. współpracy w rozwiązywaniu problemów świadczeniobiorców, w szczególności beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego. Biuro RPO. Warszawa.	27.10.2021 r.
39.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępcy RPO Stanisława Trociuka z Minister Rodziny i Polityki Społecznej Marleną Maląg nt. projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa (tzw. projekt o sygnalistach). Warszawa.	29.10.2021 r.
40.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Biskupem Polowym Wojska Polskiego Józefem Guzdkiem i Dyrektorem Caritas Polska Marcinem Iżyckim nt. pomocy, jakiej Kościoł i parafie Archidiecezji Białostockiej udzielają uchodźcom. Białystok.	4.11.2021 r.



41.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Prezesem Naczelnej Rady Lekarskiej prof. dr hab. n. med. Andrzejem Matyją nt. problemów związanych z ochroną zdrowia obywateli w okresie pandemii COVID-19. Biuro RPO. Warszawa.	19.11.2021 r.
42.	Spotkanie z przedstawicielami Kościoła katolickiego, prawosławnego, mniejszości tatarskiej w Polsce, lokalnymi władzami i organizacjami. Dubicze Cerkiewne, Hajnówka, Białowieża, Narewka, Siemianówka, Michałowo, Kruszyniany, Kuźnica.	30.11–3.12.2021 r.
43.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Prezydentem Warszawy Rafałem Trzaskowskim. Przedmiotem rozmów były problemy związane z realizacją i ochroną praw człowieka, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i krajowym. Warszawa.	1.12.2021 r.
44.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z przedstawicielami Związku Harcerstwa Polskiego i symboliczne przekazaniu Betlejemskiego Światła Pokoju. Biuro RPO. Warszawa.	16.12.2021 r.

**Tabela 18. Ważniejsze konferencje i seminaria z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz pracowników Biura**

1.	Rozmowa online Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego nt. „O praworządności w Unii Europejskiej” w ramach debat RPO z cyklu #PorozmawiajMY.	11.01.2021 r.
2.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia nagrody im. Pawła Włodkowica Michałowi Rogalskiemu. Warszawa.	14.01.2021 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online nt. „To były tortury, co robiliście! Jak policja traktuje zatrzymanych na demonstracjach” zorganizowanej przez RPO i „Gazetę Wyborczą” po raporcie KMPT.	15.01.2021 r.
4.	Konferencja nt. „Międzynarodowy obrót w sprawach cywilnych i handlowych” zorganizowana przez Uniwersytet Jagielloński oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie pod honorowym patronatem RPO.	26.01.2021 r.



5.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online nt. „76. rocznicy wyzwolenia obozu Auschwitz”.	27.01.2021 r.
6.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w Senackim forum online dla edukacji nt. „Przyszłość szkoły. Szkoła przyszłości”.	27.01.2021 r.
7.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w seminarium naukowym online nt. „Pytania prejudycjalne jako środek ochrony praw podstawowych” zorganizowanym przez Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.	8.02.2021 r.
8.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w debacie online nt. „Mieszkanie czy instytucja – wyzwania w rozwiązywaniu problemu bezdomności ludzi młodych” zorganizowanej przez Fundację po DRUGIE we współpracy z Katedrą Pedagogiki Społecznej i Resocjalizacji Wydziału Nauk o Wychowaniu Uniwersytetu Łódzkiego oraz Ogólnopolską Federacją na Rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności.	16.02.2021 r.
9.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w podcaście „Rzeczpospolitej” nt. sprawy Igora Stachowiaka, wyborze RPO, działania Biura w sytuacji zawieszenia, problemach obywateli w pandemii i praworządności.	22.02.2021 r.
10.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. mechanizmów gwarantujących zachowanie równowagi politycznej (Heidelberger Salon digital: Democracies Out of Sync? On Checks and Balances in EU Member States) współorganizowana przez RPO.	26.02.2021 r.
11.	Wykład Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara nt. „Młodzi w Akcji+”.	2.03.2021 r.
12.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Patent na zdrowie. Dostępność szczepień na COVID a kwestie ochrony patentowej” zorganizowanym przez Biuro RPO.	4.03.2021 r.
13.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w panelu na konferencji online PolEcon’21 nt. „Jakie działania możemy podjąć, aby zminimalizować społeczne skutki rewolucji technologicznej”.	18.03.2021 r.
14.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w II Konferencji Etyka Public Relations online nt. „Profesjonalista public relations w obliczu kryzysu globalnego”.	26.03.2021 r.

15.	Webinarium nt. „Piecza zastępcza dla dzieci z rodzin w kryzysie” zorganizowane przez Biuro RPO.	8.04.2021 r.
16.	Z okazji 78. rocznicy wybuchu Powstania w Getcie Warszawskim w 1943 r. w imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich wieniec złożyła Zastępczyni RPO Hanna Machińska.	19.04.2021 r.
17.	Ogólnopolska konferencja naukowa online nt. „Nieodpłatna pomoc prawa w dobie pandemii – wnioski de lege lata\de lege ferenda” zorganizowana przez Studencką Poradnię Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku.	23.04.2021 r.
18.	Konferencja online nt. „Wyzwania ochrony zdrowia psychicznego w Polsce w obliczu skutków pandemii COVID-19” zorganizowana przez Koło Naukowe Prawa Medycznego Uniwersytetu Jagiellońskiego.	24.04.2021 r.
19.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości przyznania Adamowi Bodnarowi nagrody Chair Amnesty International i wykład Adama Bodnara nt. „Praworządność i demokracja zagrożone w Polsce”.	28.04.2021 r.
20.	Webinarium dla studentów nt. „ZA Zgodą” zorganizowane przez ELSA Poland i Biuro RPO.	28.04.2021 r.
21.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w webinarium nt. „Unia Równości dla osób LGBTIQ. Strategia Komisji Europejskiej walki z homofobią, bifobią i transfobią” zorganizowanym przez Komisję Europejską, Fundację Global Political Network i redakcję EURACTIV.pl.	17.05.2021 r.
22.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji nt. „Bilans Pandemii: Jaki będzie świat po COVID-19”. Warszawa.	25.05.2021 r.
23.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w Zgromadzeniu Ogólnym Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana nt. „Zagrożeń dla krajowych instytucji praw człowieka” – online.	25.05.2021 r.
24.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji online nt. „20 lat Karty Praw Podstawowych”.	25.05.2021 r.
25.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w XX webinarium nt. „Rozwój dziecka w dobie pandemii” oraz uroczystości zakończenia XIX edycji Konkursu Świat Przyjazny Dziecku.	2.06.2021 r.

26.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Europejski standard sądu – ideał czy minimum prawne?”. Gawrych Ruda.	10–11.06.2021 r.
27.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji naukowej o sytuacji rodzin nt. „Razem wobec rozstania” pod patronatem RPO.	15.06.2021 r.
28.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w konferencji nt. Skargi Nadzwyczajnej zorganizowanej przez Prezydenta RP. Warszawa.	18.06.2021 r.
29.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. „Próba zapewnienia prawa do sądu w sprawach cywilnych w świetle ostatnich zmian ustrojowych i procesowych” zorganizowanej przez Zespół Badawczy Prawa Procesowego Cywilnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” i Fundacja Wydziału Prawa i Administracji „Facultas Iuridica”. Warszawa.	18.06.2021 r.
30.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej, Zastępcy RPO Stanisława Trociuka i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w Gali Nagród Press Club Polska. Nagrodę otrzymał Rzecznik oraz jego Zastępcy. Warszawa.	22.06.2021 r.
31.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w uroczystości wręczenia mu nagrody Obywateli RP. Warszawa.	23.06.2021 r.
32.	Konferencja nt. „Procedury chore na COVID? Jak pandemia dotknęła procedurę cywilną, karną i sądowno-administracyjną” zorganizowana przez RPO, Naczelną Radę Adwokacką wraz z Komisją Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Warszawa.	1.07.2021 r.
33.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w 93. konferencji Europejskiego Parlamentu Młodzieży nt. „Shaping the Future of Europe”. Warszawa.	8.07.2021 r.
34.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystościach ku czci ofiar w 80. rocznicę mordu w Jedwabnem. Jedwabne.	11.07.2021 r.
35.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w uroczystościach 77. rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego.	1.08.2021 r.

36.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystościach 41. rocznicy podpisania Porozumień Sierpniowych w Gdańsku. Gdańsk.	31.08.2021 r.
37.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystościach 82. rocznicy wybuchu II wojny światowej pod Pomnikiem Obrońców Wybrzeża na Westerplatte.	1.09.2021 r.
38.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w seminarium nt. „Prawa człowieka w nauczaniu Jana Pawła II” zorganizowanym przez Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej. Międzyrzec Podlaski.	5.09.2021 r.
39.	Konferencja online nt. „Porozmawiajmy – jak choroba Alzheimer’a dotyka ludzi młodych” zorganizowana przez RPO, Związek Stowarzyszeń Alzheimer Polska i Fundację Stabilo.	6–17.09.2021 r.
40.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w seminarium eksperckim nt. migracji i sytuacji na granicy zorganizowanym przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	10.09.2021 r.
41.	Udział Dyrektora Generalnego Macieja Berka w uroczystej gali z okazji Jubileuszu 50-lecia odbudowy Zamku Królewskiego w Warszawie. Warszawa.	16.09.2021 r.
42.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w zjeździe Klubów Gazety Polskiej. Sulejów.	18.09.2021 r.
43.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w uroczystościach związanych z XXXI-leciem Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Gdańsk.	19.09.2021 r.
44.	Konferencja nt. „Time's up – solidarnie przeciw przemocy wobec dziewczyn i kobiet z niepełnosprawnościami” zorganizowana przez Fundację „Autonomia” we współpracy z Wydziałem Humanistycznym AGH oraz Partner/k/ami i Ambasadorkami. Kraków.	20.09.2021 r.
45.	Ogólnopolska konferencja naukowa nt. „Inkluzja społeczna osób z niepełnosprawnościami” zorganizowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, w ramach grantu z programu „Doskonała Nauka” Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Międzyzdroje.	22–24.09.2021 r.

46.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w jubileuszu 70-lecia urodzin profesora Pawła Czechowskiego – długoletniego Kierownika Katedry Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	23.09.2021 r.
47.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w spotkaniu Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego. Warszawa.	23.09.2021 r.
48.	Konferencja nt. „Mój świat z Alzheimerem” zorganizowana przez RPO we współpracy ze Związkiem Stowarzyszeń Alzheimer Polska i Fundacją Stabilo. Płock.	24–25.09.2021 r.
49.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w obchodach 40-lecia Szpitala Specjalistycznego im. J. Dietla w Krakowie i 50-lecia pracy zawodowej dra med. Andrzeja Kosiniaka-Kamysza. Kraków.	25.09.2021 r.
50.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w inauguracji roku akademickiego na Uniwersytecie Warszawskim. Warszawa.	01.10.2021 r.
51.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w inauguracji roku akademickiego 2021/2022 w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Ostrołęce. Ostrołęka.	1.10.2021 r.
52.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w VII sesji Obywatelskiego Parlamentu Seniorów nt. „Krajobraz po pandemii. Program powrotu do dawnej aktywności” zorganizowanej przez Senat RP. Warszawa.	4.10.2021 r.
53.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w Ogólnopolskiej Gali Lodołamacze 2021 i wręczenie nagrody w kategorii Lodołamacz Specjalny zorganizowanej przez Fundację Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych FAZON. Warszawa.	7.10.2021 r.
54.	Konferencja nt. „Kolizje między prawem właściciela a prawami zwierząt i uprawnieniami tych, którzy je ratują” zorganizowana przez RPO. Biuro RPO. Warszawa.	21.10.2021 r.
55.	Uroczystość wręczenia Nagrody im. Sérgia Vieiry de Mello syryjskiemu lekarzowi Ferasowi Alghadbanowi, Stowarzyszeniu Polska Misja Medyczna oraz organizacjom pomagającym osobom represjonowanym na Białorusi. Kraków.	21.10.2021 r.

56.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w VII Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami zorganizowanym przez Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami. Warszawa.	23.10.2021 r.
57.	Konferencja nt. „Rola Chrześcijan w procesie integracji europejskiej. Chrześcijanie Europy wobec kryzysów” zorganizowana przez Katolicką Agencję Informacyjną. Kraków.	28–30.10.2021 r.
58.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w seminarium nt. „Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz dokumentów i działań Komisji Europejskiej” zorganizowanym przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Wykład Rzecznika nt. „Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do kontroli aktów prawa Unii Europejskiej”. Warszawa.	3.11.2021 r.
59.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w konferencji nt. uszkodzonych przez GET BACK. Biuro RPO. Warszawa.	4.11.2021 r.
60.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w konferencji nt. „Walka kulturowa w UE. Dostosować się czy walczyć?” i w panelu nt. „Spór o «praworządność». Prawo człowieka czy zamach na suwerenność?”. Warszawa.	6.11.2021 r.
61.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w obchodach Narodowego Święta Niepodległości zorganizowanych przez Kancelarię Prezydenta RP. Warszawa.	11.11.2021 r.
62.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w uroczystości wręczenia Nagrody im. dra Macieja Lisa dr Monice Zimie-Parjaszewskiej. Biuro RPO. Warszawa.	16.11.2021 r.
63.	Konferencja naukowa Pomorskiej Izby Adwokackiej nt. „Prawo rodzinne”. Gdynia.	17.11.2021 r.
64.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w konferencji otwierającej obchody jubileuszu 100. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej Polskiej nt. „Ewolucja funkcji parlamentu – tradycja i współczesność”. Warszawa.	23.11.2021 r.
65.	Udział Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego w wykładzie Pani prof. Dineke de Groot, prezes Sądu Najwyższego Królestwa Niderlandów nt. „Wykład Cleveringa” zatytułowanym „Some reflections on sense and sensibility in a European rule of law debate”, zorganizowanym przez Dziekana Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	23.11.2021 r.

66.	Konferencja nt. „Terapia traumy” zorganizowana przez Ośrodek „Poza Schematami”. Gdańsk.	26.11.2021 r.
67.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w uroczystości wręczenia dyplomu za zasługi w sferze ochrony i upowszechniania praw człowieka prof. Jackowi Jagielskiemu, kierownikowi Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.	6.12.2021 r.
68.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w uroczystości wręczenia Nagrody Rzecznika Praw Obywatelskich im. Pawła Włodkowica społeczności samorządowej Michałowa w uznaniu ich postawy wobec kryzysu humanitarnego trwającego na pograniczu polsko-białoruskim. Warszawa.	10.12.2021 r.
69.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w konferencji online UN Global Compact Network Polska nt. „Biznes i prawa człowieka – 10 lat wdrażania Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka”.	10.12.2021 r.
70.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka w uroczystym ślubowaniu aplikantów adwokackich zorganizowanym przez Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie. Warszawa.	17.12.2021 r.
71.	Udział Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej w IX Gali Nagrody im. Prof. Zbigniewa Hołdy. Lublin.	18.12.2021 r.



## Ważniejsze działania Rzecznika na forum międzynarodowym

**Tabela 19. Wyjazdy zagraniczne Rzecznika Praw Obywatelskich, Zastępczyni RPO, Zastępców RPO oraz przedstawicieli Biura**

1.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowej konferencji nt. „Democracies Out of Sync? On Checks and Balances in EU Member States”.	26.02.2021 r.
2.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w konferencji online The UCL Leaders 2021 nt. „Implementing gender equality in the 21st century: Does infringing on women’s reproductive rights ultimately control their privacy?”	6.03.2021 r.
3.	Udział Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara w międzynarodowym wydarzeniu poświęconym kondycji mediów i wolności słowa MFRR Summit – Locked Down nt. „Protecting Europe’s Free Press”.	17.03.2021 r.
4.	Konferencja nt. „Annual Conference on European Family Law 2021” zorganizowana przez Akademię Prawa Europejskiego. Trewir, Niemcy.	22–24.09.2021 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z grupą ekspertów w Nafplio zajmującą się monitoringiem granic z zachowaniem standardów ochrony praw człowieka (tzw. „Mechanizm Nafplio”), zorganizowane przez Ombudsmana Grecji. Nafplio, Grecja.	5–6.10.2021 r.
6.	Wykłady szkoły letniej zorganizowanej przez Uniwersytet Sapienza w Rzymie nt. Prawa międzynarodowego Unii Europejskiej. Rzym, Włochy.	5–9.10.2021 r.
7.	Udział Zastępcy RPO Stanisława Trociuka w spotkaniu Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej. Budapeszt, Węgry.	20–22.10.2021 r.
8.	Warsztaty eksperckie w Brukseli nt. wymiany dobrych praktyk w zakresie dostępu do środków w przypadku naruszeń praw człowieka w stosowaniu alternatyw do detencji dzieci migrantów. Spotkanie zorganizowane w ramach projektu CADRE finansowanego ze środków Unii Europejskiej i koordynowanego przez Międzynarodową Komisję Prawników we współpracy z partnerami krajowymi, m.in. Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Bruksela, Belgia.	18–19.11.2021 r.



9.	Seminarium zorganizowane przez Ombudsmans Francji i Sieć Niezależnych Organów ds. Skarg na Policję (IPCAN). Paryż, Francja.	2-4.12.2021 r.
10.	Seminarium nt. „Stosowania Antydyskryminacyjnego Prawa Unii Europejskiej” zorganizowane przez Akademię Prawa Europejskiego w Trewirze. Trewir, Niemcy.	5-7.12.2021 r.

**Tabela 20. Spotkania i wizyty gości zagranicznych w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich**

1.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z chargé d'affaires a.i. Ambasady USA. Biuro RPO. Warszawa.	10.02.2021 r.
2.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara z Clément Beaune, Sekretarzem Stanu do spraw europejskich z Francji wraz z delegacją oraz Ambasadorem Francji. Biuro RPO. Warszawa.	8.03.2021 r.
3.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Verą Jourovą Wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej ds. Wartości i Przejrzystości nt. praw człowieka w Polsce i sytuacji na granicy. Biuro RPO. Warszawa.	30.08.2021 r.
4.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Europejskim Komisarzem ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Januszem Wojciechowskim. Biuro RPO. Warszawa.	1.09.2021 r.
5.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z sędzią Moniką Romaniewicz z Sądu Administracyjnego w Wiedniu przebywającą w Polsce w ramach stażu w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Biuro RPO. Warszawa.	21.09.2021 r.
6.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Prezesem Najwyższego Urzędu Kontroli z Palestyny (odpowiednika polskiej NIK) z 2-osobową delegacją. Biuro RPO. Warszawa.	5.10.2021 r.
7.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Sędzią z Trybunału Administracyjnego w Montreuil (Francja) przebywającym w Polsce na zaproszenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach programu stażowego. Biuro RPO. Warszawa.	5.10.2021 r.

8.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z grupą studentów z Indonezji przebywających w Polsce w ramach programu wymiany z Wydziałem Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Biuro RPO. Warszawa.	7.10.2021 r.
9.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z prof. Christopherem Hilionem z Parlamentu Europejskiego. Biuro RPO. Warszawa.	19.10.2021 r.
10.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z delegacją deputowanych do Niemieckiego Bundestagu z partii Sojusz90/Zieloni. Biuro RPO. Warszawa.	10.11.2021 r.
11.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunją Mijatović. Biuro RPO. Warszawa.	15.11.2021 r.
12.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Komisarzem UE ds. Sprawiedliwości Didierem Reyndersem nt. bieżącej działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności wydarzeń na granicy oraz władzy sądowniczej. Biuro RPO. Warszawa.	18.11.2021 r.
13.	Spotkanie z Sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego Szwecji przebywającym w Polsce w ramach programu stażowego organizowanego przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe). Biuro RPO. Warszawa.	23.11.2021 r.
14.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Dyrektorem Regionalnym Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) oraz Szefową Misji IOM w Polsce. Biuro RPO. Warszawa.	24.11.2021 r.
15.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z członkiem Rady Fundacji Polsko-Niemieckiej Współpracy, przedstawicielem Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec oraz Zastępcą Ambasadora RFN. Biuro RPO. Warszawa.	25.11.2021 r.
16.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z parlamentarzystami z krajów EFTA, Ambasadorem Królestwa Norwegii Andersem Eide oraz przedstawicielami Ambasady Norwegii. Biuro RPO. Warszawa.	25.11.2021 r.
17.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z grupą parlamentarzystów z Islandii, Lichtensteinu, Szwajcarii i Norwegii nt. środków przyznawanych Polsce w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Fundusze norweskie i EOG). Biuro RPO. Warszawa.	26.11.2021 r.

18.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Pełnomocnikiem Rządu Regionalnego Kurdystanu w Polsce Ziyadem Raoofem. Przedmiotem rozmów były problemy związane z ochroną praw człowieka, w tym m.in. z migracją obywateli Kurdystanu do Europy i kryzysem na granicy Polski z Białorusią. Biuro RPO. Warszawa.	30.11.2021 r.
19.	Spotkanie Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z delegacją deputowanych partii SPD z Republiki Federalnej Niemiec oraz z przedstawicielką niemieckiej Ambasady. Biuro RPO. Warszawa.	1.12.2021 r.
20.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z ambasadorem Republiki Francji Frédéricem Billet. Biuro RPO. Warszawa.	2.12.2021 r.
21.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka z Ambasadorem Armenii. Biuro RPO. Warszawa.	2.12.2021 r.
22.	Spotkanie Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Ambasador Irlandii Emer O'Connell i irlandzkim Ministrem ds. Europejskich Thomasem Byrne'em. Biuro RPO. Warszawa.	9.12.2021 r.
23.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Minister Spraw Zagranicznych Niemiec Annaleną Baerbock. Biuro RPO. Warszawa.	10.12.2021 r.
24.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka, Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej i Zastępcy RPO Macieja Taborowskiego z Dyrektorem wykonawczym organizacji Human Rights Watch Kennethem Rothem. Biuro RPO. Warszawa.	14.12.2021 r.
25.	Spotkanie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka i Zastępczyni RPO Hanny Machińskiej z Ambasadorem Królestwa Danii Ole Toftem dot. kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej oraz przestrzegania zasady praworządności w Polsce. Biuro RPO. Warszawa.	16.12.2021 r.

## Honorowe patronaty RPO

**Tabela 21. Patronaty Honorowe Rzecznika Praw Obywatelskich przyznane w 2021 r.**

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
1.	Projekt badawczy pn. „Lista (nie)obecności. Niepełnosprawność w podręcznikach szkolnych”	Collegium Civitas	projekt ogólnopolski	1.01.2021–31.10.2021 r.
2.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Kobieta i prawo”	Instytut Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy	konferencja ogólnopolska	8.03.2021 r.
3.	Seminarium naukowe pt. „Czym są dzisiaj demokratyczne wybory?” zorganizowane z okazji obchodów Światowego Dnia Wyborów	Studenckie Koło Naukowe Prawa Wyborczego Elektor na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu	konferencja ogólnopolska	4.02.2021 r.
4.	Projekt „Tak! dla edukacji seksualnej w całej Polsce”	SPUNK Fundacja Nowoczesnej Edukacji	projekt ogólnopolski	projekt długoterminowy na rok 2021
5.	II edycja konferencji naukowej „Seksualność w XXI wieku okiem praktyków”	Uniwersytet SWPS, Filia w Katowicach	konferencja ogólnopolska	30.03.2021 r.
6.	Konferencja naukowa „Międzynarodowy obrót w sprawach cywilnych i handlowych”	Uniwersytet Jagielloński oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	Kraków	17–18.06.2021 r.
7.	Akcja informacyjna o prawach uczniów	Fundacja Godności w Szkole „GoSzko”	projekt ogólnopolski	projekt długoterminowy na rok 2021

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
8.	Projekt „Równość szans w leśnictwie”	Stowarzyszenie Kobiety Lasu	projekt międzynarodowy	projekt długoterminowy
9.	Równościowy projekt edukacyjny WYRÓWNANI	Projekt realizowany w ramach olimpiady „Zwolnieni z Teorii” przez młodzież z Tarnowa i okolic	Tarnów i powiat tarnowski oraz kampania internetowa o zasięgu ogólnopolskim	projekt długoterminowy
10.	Seminarium naukowe „Pytania prejudycjalne jako środek ochrony praw podstawowych”	Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie	konferencja ogólnopolska	26.03.2021 r.
11.	9. edycja programu Karta Różnorodności	Forum Odpowiedzialnego Biznesu	projekt ogólnopolski	projekt długoterminowy
12.	Projekt „Biznes i Prawa Człowieka – Standard Etyki w Polsce” oraz globalna inicjatywa „Równe Szanse w Biznesie na rok 2021”	UN Global Compact Network Poland	projekt międzynarodowy	projekt długoterminowy
13.	Ogólnopolska Studencko-Doktorancka Konferencja Naukowa „Kryminologiczne ujęcie przestępczości w Polsce i na świecie w dobie pandemii COVID-19”	Koło Naukowe Prawa Karnego działające przy Instytucie Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy	konferencja ogólnopolska	22.04.2021 r.
14.	Film dokumentalny „Wszyscy wszystko zjedli”	Mała Wielka Zmiana – Filmy z Misją	projekt ogólnopolski	premiera filmu wiosna/lato 2021 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
15.	II Ogólnopolska Konferencja Naukowa Praw Człowieka „Tezy równości”	Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Lublin	Lublin	9.05.2021 r.
16.	II edycja Akademii Praw Człowieka	Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Katowice	Katowice	22, 24, 26.03.2021 r.
17.	VIII edycja Ogólnopolskiego Konkursu Mistrzowie Mediacji	Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Poland	konkurs ogólnopolski	29.04.2021 r.
18.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa Prawa Europejskiego „Globalna Wioska”	Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Katowice	konferencja ogólnopolska	6.05.2021 r.
19.	Kampania „Pełnosprawni w prawie”	Stowarzyszenie Adwokackie „Defensor Iuris”	kampania ogólnopolska	projekt długoterminowy
20.	Młodzieżowy projekt „LEXmaster”	Projekt realizowany przez grupę licealistów z Gdyni w ramach Olimpiady „Zwolnieni z Teorii”	projekt ogólnopolski	projekt długoterminowy
21.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Instytucja ubezwłasnowolnienia w prawie cywilnym – forma pomocy czy wykluczenie?”	Koło Nauk Cywilistycznych Wydziału Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku	konferencja ogólnopolska	14.05.2021 r.
22.	Projekt „Nastoletni Klub Dyskusyjny”	Białołęcki Ośrodek Kultury	Warszawa i okolice	wiosna 2021 r.
23.	Konferencja „Wyzwania ochrony zdrowia psychicznego w Polsce w obliczu skutków pandemii COVID-19”	Koło Naukowe Prawa Medycznego Uniwersytetu Jagiellońskiego	konferencja ogólnopolska	24.04.2021 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
24.	Konferencja naukowa „Forum Prawa Medycznego: Prawo i etyka świata cyfrowego”	Centrum Bioetyki i Bioprawa Uniwersytetu Warszawskiego	konferencja ogólnopolska	14.05.2021 r.
25.	Kampania społeczna „Krok bliżej praworządności”	Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Poland	kampania ogólnopolska	projekt długoterminowy
26.	XV Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Bilans Pandemii: Jaki będzie świat po COVID-19”	Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego	konferencja ogólnopolska	25.05.2021 r.
27.	XVI Konkurs VERBA VERITATIS	Związek Przedsiębiorstw Finansowych oraz Akademia Leona Koźmińskiego	konkurs ogólnopolski	XVI edycja konkursu na rok 2021
28.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Nieodpłatna pomoc prawna w dobie pandemii – wnioski de lege lata \ de lege ferenda”	Studencka Poradnia Prawa – Pracownia Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku	konferencja ogólnopolska	22–23.04.2021 r.
29.	Right2B Forum „Wpływ prawników na rozwój odpowiedzialnego biznesu”	Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Poland	projekt ogólnopolski	21.05.2021 r.
30.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Pozbawienie wolności w procesie karnym”	Koło Naukowe Postępowania Karnego Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego	konferencja ogólnopolska	24.04.2021 r.
31.	13. Ogólnopolska Konferencja „Ostrożnie-dziecko! Profilaktyka krzywdzenia małych dzieci”	Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę	konferencja ogólnopolska	9–10.06.2021 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
32.	Projekt „UWAGA! Strefa LGBT”	Teatr BARAKAH w Krakowie oraz partnerzy: Federacja Znaki Równości, Spółdzielnia Ogniw i All In UJ	województwo małopolskie	04.2021–10.2022 r.
33.	Poznański Kongres Młodych Naukowców „Dyskurs naukowy w rzeczywistości kryzysowej”	Kongres Kół Naukowych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu	konferencja ogólnopolska	11–12.06.2021 r., 16–17.07.2021 r., 9–10.09.2021 r.
34.	Festiwal „Teatru na faktach”	Teatr Dokumentalny, Instytut im. Jerzego Grotowskiego we Wrocławiu	Wrocław	25–27.06.2021 r.
35.	Projekt Tour de Konstytucja PL	Fundacja Kongres Obywatelskich Ruchów Demokratycznych	projekt ogólnopolski	projekt długoterminowy
36.	Książka „Kuchnia Madiny. Madina od kuchni”	Inicjatywa „Dzieci z Dworca Brześć”	projekt ogólnopolski	projekt długoterminowy
37.	Projekt „Polskie Zielone Sądy”	Fundacja Frank Bold	projekt ogólnopolski	17.06.2021 r., 24.06.2021 r.
38.	18. edycja Europejskiego Festiwalu filmowego Integracja Ty i Ja	Koszalińskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne i Koszalińska Biblioteka Publiczna im. Joachima Lelewela	Koszalin	711.09.2021 r.



Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
39.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Inkluzja społeczna osób z niepełnosprawnościami”	Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego	Międzyzdroje	23– 24.09.2021 r.
40.	VIII Kongres „Edukacja i Rozwój. Prawo i Zarządzanie w Oświacie – w czasach niepewności”	Magazyn Dyrektor Szkoły. Miesięcznik Kierowniczej Kadry Oświatowej Wolters Kluwer Polska	konferencja ogólnopolska	20– 21.10.2021 r.
41.	Dni Solidarności z Osobami Chorującymi Psychiczenie	Pomorska Koalicja na Rzecz Zdrowia Psychicznego	Gdańsk, Gdynia, Sopot, Kościerzyna	11– 20.09.2021 r.
42.	Druga edycja Małego Festiwalu o Miastach	Stowarzyszenie Rozwoju „INSPIRACJE”	Słupsk	20.09. – 3.10.2021 r.
43.	Konferencja „Prawa człowieka w nauczaniu Papieża Jana Pawła II”	Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej	Międzyrzec Podlaski	5.09.2021 r.
44.	Konferencja naukowa „Prawo administracyjne a jakość życia”	Koło Naukowe Prawa Administracyjnego WPIA UW	konferencja ogólnopolska	17.09.2021 r.
45.	Kampania społeczna Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę na temat przyjaznego przesłuchania dziecka	Fundacja Dajemy Dzieciom Siłę	kampania ogólnopolska	projekt długoterminowy
46.	IV Psychokryminalistyczna Konferencja Naukowa – „Ciemna liczba przestępstw – oblicza DEXTERA, czyli dyskusja nad sprawstwem, winą i karą”	Uniwersytet SWPS, Filia w Katowicach	konferencja ogólnopolska	22.11.2021 r.
47.	IX edycja Festiwalu Kultury Bez Barrier	Fundacja Kultury Bez Barrier	festiwal ogólnopolski	30.09.– 10.10.2021 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
48.	VI Forum Uczelnianych Pełnomocników ds. Osób z Niepełnosprawnościami	Biuro Wsparcia Osób z Niepełnosprawnościami UAM oraz Zrzeszenie Studentów Niepełnosprawnych UAM „Ad Astra”	Poznań	22-23.09.2021
49.	Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Efektywność systemów ochrony praw podstawowych”	Studenckie Koło Naukowe im. Pauliny Kuczalskiej-Reinschmit przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego	konferencja ogólnopolska	24-25.09.2021 r.
50.	VII Kongres Osób z Niepełnosprawnościami „Mamy prawo do niezależnego życia. Nie możemy dłużej czekać!”	Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami	Warszawa	23.10.2021 r.
51.	III konferencja Sekson – o seksualności i rodzicielstwie osób z niepełnosprawnością ruchową	Fundacja Avalon	Warszawa	2-3.10.2021 r.
52.	IV Forum Zdrowia Psychicznego „Życie (PO?) pandemii. Jak efektywnie chronić swoje zdrowie psychiczne?”	Stowarzyszenie Osób i Rodzin na Rzecz Zdrowia Psychicznego „Zrozumieć i Pomóc”	konferencja ogólnopolska	8.10.2021 r.
53.	V Kongres Wizja Zdrowia Diagnoza i Przyszłość. Foresight Medyczny oraz Kongres Hospital & Healthcare Management	Termedia	Warszawa	13-15.10.2021 r.
54.	VIII Regionalna Olimpiada Wiedzy o Zdrowiu Psychicznym	Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej	Województwo lubelskie	18.10. – 16.12.2021 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
55.	6. Dolnośląski Konwent Regionalny Osób z Niepełnosprawnościami	Fundacja „EUDAJMONIA”	Wrocław	19.10.2021 r.
56.	Obchody „Dnia Godności”	Fundacja GLOBAL DIGNITY POLAND	projekt ogólnopolski	20.10.2021 – 06.2022 r.
57.	VIII edycja konferencji „(Nie)pełnosprawni na rynku pracy”	Fundacja Łódź Akademicka	Łódź	3.11.2021 r.
58.	Konferencja Naukowa „Przemoc rówieśnicza w zglobalizowanym świecie”	Wyższa Szkoła Biznesu i Nauki o Zdrowiu w Łodzi	Łódź	16.11.2021 r.
59.	Projekt #DziałamyDlaZmiany	Fundacja Stabilo	projekt ogólnopolski	projekt długoterminowy
60.	„VI Konferencja Naukowa Pomorskiej Izby Adwokackiej w Gdańsku. Prawo rodzinne”	Pomorska Izba Adwokacka w Gdańsku	Gdynia	18.11.2021 r.
61.	II Ogólnopolska Konferencja Cywilnoprosesowa „Konstytucyjne aspekty procesu cywilnego”	Koło Naukowe Prawa Procesowego WPiA UW	Warszawa	4–5.12.2021 r.
62.	Ogólnopolska Konferencja Naukowa „RAZEM – edukacja i rozwój zawodowy osób NIEPEŁNOSPRAWNYCH w HEALTH&BEAUTY”	Wyższa Szkoła Inżynierii i Zdrowia	Warszawa	24–25.11.2021 r.
63.	II edycja konkursu „Dobro w Sieci”	Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego	Wrocław	11.2021 r.
64.	Konferencja „Powiedz o TYM komuś”	Fundacja A.R.T.	konferencja online	25.11.2021 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
65.	II edycja Ogólnopolskiego Konkursu z Praw Człowieka	Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa Elsa Poznań	konkurs ogólnopolski	12.2021/01.2022 r.
66.	Nagroda im. Ireny Sendlerowej „Za naprawianie świata”	Centrum Edukacji Obywatelskiej	konkurs ogólnopolski	11.12.2021 r.
67.	Dzień Otwarty pod hasłem „masz wiadomość”	Krajowa Rada Komornicza	projekt ogólnopolski	finał wydarzenia 25.11.2021 r.
68.	Olimpiada Wiedzy o Prawie	II Społeczne Liceum Ogólnokształcące im. Toniego Halika w Ostrołęce	konkurs ogólnopolski	Finał 26.03.2022 r.
69.	VII edycja projektu Academic Polish Model United Nations (PoLMUN Warsaw)	Studenckie Koło Naukowe Spraw Zagranicznych SGH i UW	Warszawa	17–19.12.2021 r.
70.	Program „Mediacja rówieśnicza w szkole metodą przeciwdziałania agresji i niedostosowaniu społecznemu młodzieży”	Prezes Sądu Okręgowego w Lublinie	województwo lubelskie	rok szkolny 2021/2022
71.	XV edycja konferencji „Pełno(s)prawny Student”	Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego	konferencja ogólnopolska	2.12.2021 r.
72.	V ogólnopolska konferencja naukowa „Od stereotypów do nienawiści. Hejt w perspektywie interdyscyplinarnej”	Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim	konferencja ogólnopolska	10.12.2021 r.
73.	10. Kongres Prawa Medycznego	Polskie Towarzystwo Prawa Medycznego	Kraków	2–3.12.2021 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
74.	Pierwsze w Polsce warsztaty wprowadzające z metody PODD jako innowacyjnego podejścia do budowania komunikacji wspomagającej i alternatywnej (AAC) prowadzone przez Autorkę metody – Gayle Porter i Katarzynę Włodarczyk	„generAACja” Fundacja na rzecz Zawsze Dostępnej Komunikacji (AAC) i Technologii Wspomagającej (AT)	Kraków	12– 13.02.2022 r.
75.	II edycja „Poradnika: jak mówić i pisać o grupach narażonych na dyskryminację”	FleishmanHillard	projekt ogólnopolski	projekt długoterminowy
76.	Konferencja na temat praw konsumenta na rynku usług finansowych	Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie	Warszawa	01.2021 r.
77.	Debata „Policja przyszłości”	Międzynarodowy Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego	konferencja ogólnopolska	7.12.2021 r.
78.	Konferencja z okazji Jubileuszu 20-lecia CBKE	Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej (CBKE) działające na Wydziale Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego	Wrocław	14– 15.10.2022 r.

Lp.	Nazwa wydarzenia	Organizator	Miejsce	Data
79.	Ogólnopolskie konferencje naukowe – „Ochrona praw i wolności oskarżonego” oraz „Ochrona praw i wolności czynnych stron postępowania karnego”	Koło Naukowe Postępowania Karnego TBSP UJ	konferencje ogólnopolskie	18, 19.12.2021 r.