

SYNTEZA

Informacja
o działalności Rzecznika
Praw Obywatelskich
w roku 2021



RZECZNIK
PRAW OBYWATELSKICH

SYNTEZA

Informacja o działalności
Rzecznika Praw Obywatelskich
w roku 2021
oraz o stanie przestrzegania
wolności i praw człowieka i obywatela



RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH

BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2022, nr 2

ŹRÓDŁA

Synteza Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela

W roku 2021 r. funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich pełnili:

Adam Bodnar – do 15 lipca 2021 r.

Stanisław Trociuk – 16–22 lipca 2021 r.

Marcin Wiącek – od 23 lipca 2021 r.

Redaktor Naczelny:

Stanisław Trociuk

Opracowanie:

Stanisław Ćwik

Irena Kumidor

Krzysztof Michałowski

Łukasz Starzewski

Fotografie

Grzegorz Krzyżewski, archiwum BRPO

Okładka:

projekt – Maciej Kuczyński

fotografia – Grzegorz Krzyżewski

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

bip.brpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons:

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA)

Warszawa 2022

ISSN 0860-7958

Oddano do składu w sierpniu 2022 r.

Podpisano do druku w sierpniu 2022 r.

Nakład: 200 egz.

Realizacja:

OMIKRON Sp. z o.o

Spis treści

Słowo wstępne	5
Wprowadzenie – zadania i kompetencje RPO	7
Omówienie kluczowych problemów dotyczących praw człowieka w Polsce	17
Kryzys na granicy z Białorusią	25
Problemy związane z pandemią COVID-19	35
Wymiar sprawiedliwości i praworządność	44
Wolność słowa i wolność mediów	48
Edukacja i oświata	51
Zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania	52
Równe traktowanie	54
Prawa osób z niepełnosprawnościami	58
System opieki zdrowotnej	62
Inne ważne problemy	66
Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich	71
RPO jako niezależny organ ds. równości	72
Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur	82
Wybrane rodzaje aktywności RPO	87
Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów	88
Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej	93
Edukacja o prawach człowieka	97
Komisje Ekspertów	101
Działalność międzynarodowa	102
Sprawy przed trybunałami europejskimi	106
Kalendarium najważniejszych wydarzeń w roku 2021	113

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

to był szczególny rok w historii instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w naszym kraju. Rekordowy, jeśli chodzi o liczbę spraw kierowanych do biura: 74 279, a pracami urzędu kierowały kolejno trzy osoby.

Przyczyn tego stanu rzeczy było wiele, wyjaśniamy je we wprowadzeniu do niniejszego opracowania.

Korzystając jednak z okazji, pozwolę sobie dołączyć jeszcze dwie uwagi.



Po pierwsze, chciałbym podziękować obywatelom za zaufanie. To dla nas ogromnie budujące, że w chwilach ogarniającego kraj i świat kryzysu, tak wiele osób właśnie do Biura RPO zwróciło się ze swoimi problemami. Prosiło o pomoc w rozwiązywaniu różnych życiowych spraw, ale także o informację prawną, a czasami choćby tylko o wsparcie dobrym słowem. Bardzo umacnia nas to w przekonaniu, jak potrzebna i jak ważna jest nasza praca. Zobowiązuje nas do niej Konstytucja i ustawa o RPO, ale tak naprawdę liczy się dla nas przede wszystkim to, czy dobrze służy ona ludziom.

Po drugie, nie mogę pozwolić, aby nie dostrzeżony został tutaj swoisty fenomen zespołu osób pracujących w Biurze RPO. To grupa składająca się z wielu wybitnych ekspertów, gromadzona od lat przez kolejnych RPO i w niezwykle zaangażowany sposób identyfikująca się z celami instytucji. Wierząca, że walka o prawa człowieka oraz wolności i prawa obywatelskie ma głęboki sens – w dobrym kierunku prowadzi naszą cywilizację, umacnia poszanowanie dla ludzkiej godności. Właśnie dlatego ten zespół przetrwał, działał, poradził sobie

z licznymi trudnościami (m.in. niski budżet, praca zdalna, zmiana kadencji Rzecznik) i był w stanie odpowiedzieć na rekordowy napływ spraw od obywateli. A ja czuję się zaszczycony, że mogłem w połowie 2021 roku dołączyć do tego zespołu. Z całego serca dziękuję więc wszystkim pracownikom Biura RPO, w tym osobom pracującym nad Informacją Roczną, za wspaniałą postawę i wielki trud. Dzięki Wam, obywatele choć trochę mogli poczuć się bezpieczniej w czasie, kiedy pojawiało się tak wiele nowych zagrożeń. Dziękuję też wszystkim – w kraju i zagranicą – którzy w 2021 roku współpracowali z Biurem RPO i wspierali nasze wysiłki.

Życzę owocnej lektury.

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

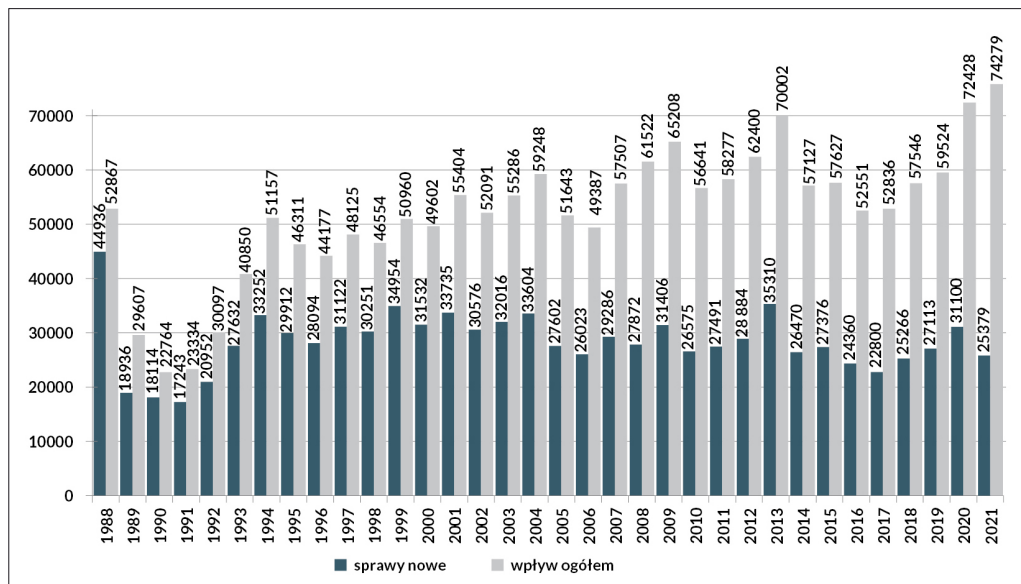
Wprowadzenie

– zadania i kompetencje RPO

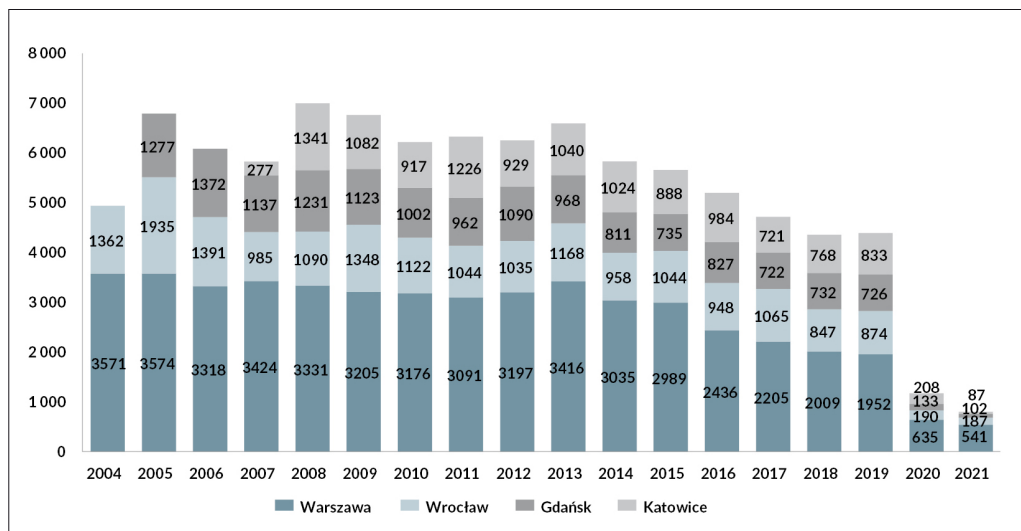
Do 15 lipca 2021 r., pomimo upływu pięcioletniej kadencji, z uwagi na kilkakrotne nieudane próby powołania Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązki te w dalszym ciągu pełnił Adam Bodnar. Od wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego za niekonstytucyjne pełnienie obowiązków przez dotychczasowego 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 74 279 wniosków. W Biurze RPO przyjęto 917 interesantów oraz przeprowadzono 40 941 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad. 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.

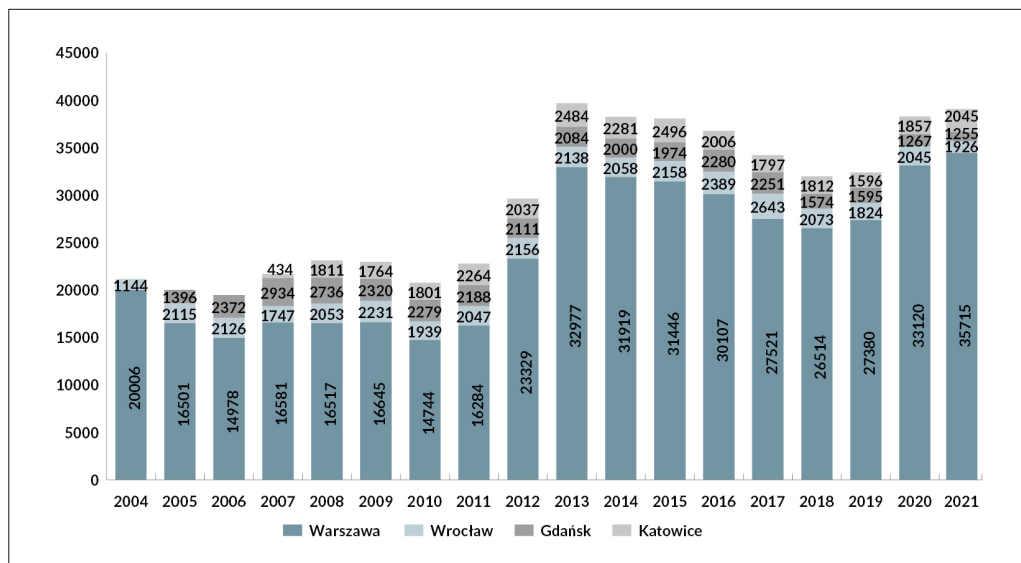
Wykres 1. Liczba wniosków wpływających do Biura RPO w latach 1988–2021



Wykres 2. Przyjęcia interesantów w BRPO w latach 2004–2021



Wykres 3. Porady udzielane telefonicznie w latach 2004–2021



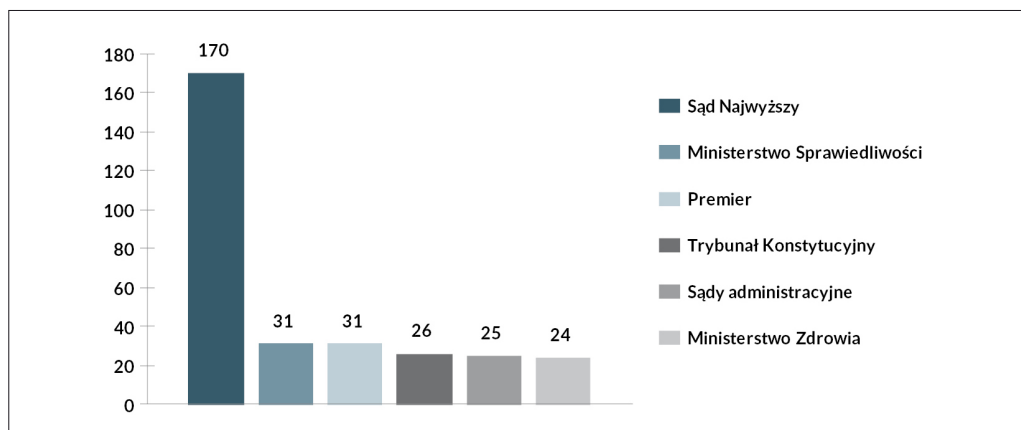
■ Jakimi sprawami zajmuje się Rzecznik?

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 podlegają weryfikacji przez Rzecznika w toku prowadzonych postępowań. Wyniki tych postępowań znalazły wyraz w treści „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021” oraz stanowią podstawę ogólnej oceny stanu przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2021 r.

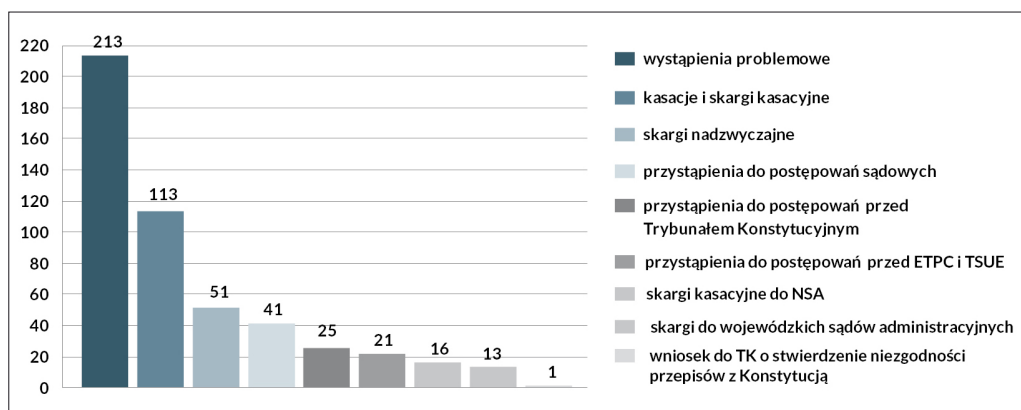
W okresie objętym informacją Rzecznik, oprócz działań podejmowanych w indywidualnych sprawach, skierował do właściwych organów 213 wystąpień o charakterze problemowym, zawierających uwagi wskazujące na systemowe problemy występujące w zakresie ochrony praw jednostki, w tym 79 wystąpień dotyczyło podjęcia inicjatywy prawodawczej zmierzającej do zapewnienia skutecznej ochrony wolności lub praw człowieka. Korzystając z uprawnień

procesowych przystąpił również w tym okresie do 25 postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także złożył 1 wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto RPO 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 4. Główni adresaci wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich w 2021 r.

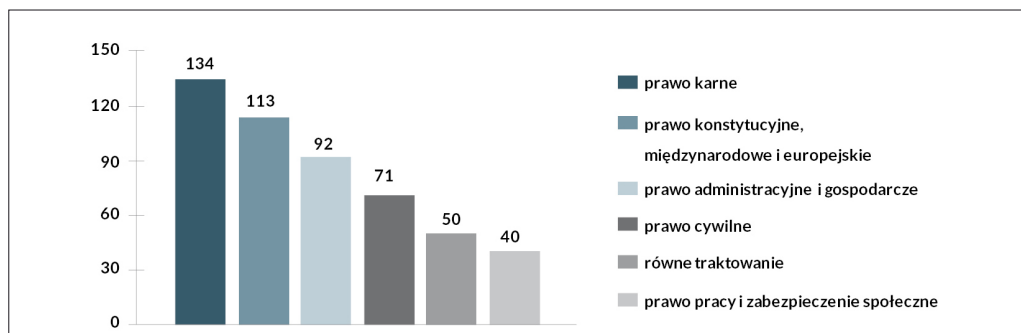


Wykres 5. Najważniejsze wystąpienia Rzecznika w 2021 r.



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 6. Rozkład głównych problematyk w wystąpieniach generalnych



Wykres 7. Dominujące problematyki spraw rozpatrzonych

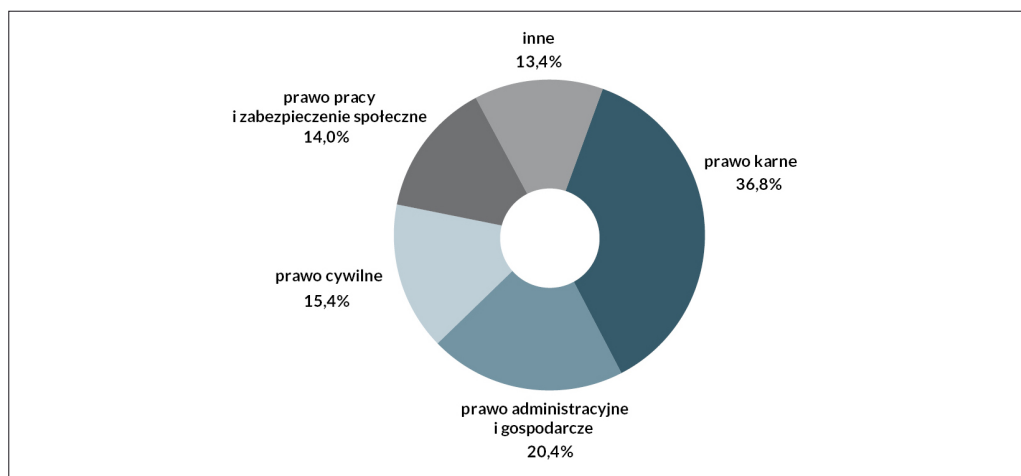
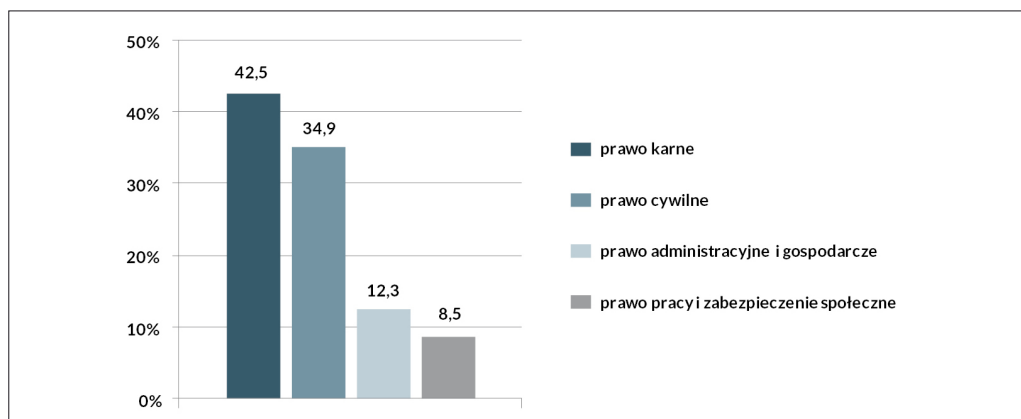


Tabela 1. Przedmiot wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (według właściwości zespołów merytorycznych)

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
Razem	2393

Wykres 8. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych



■ Lepsza, ale nadal niewystarczająca sytuacja budżetowa

Znaczący wzrost liczby spraw kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich zarówno w roku 2020 jak i w 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 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.

W drugiej połowie 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał dodatkowe środki z budżetu państwa na rok budżetowy 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.

■ **Zmiana na stanowisku RPO**

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 Praw Obywatelskich. 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.



Rzecznik Praw Obywatelskich VII kadencji Adam Bodnar z pracownikami Biura RPO



Zaprzysiężenie Marcina Wiącka na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich



Powitanie Rzecznika VIII kadencji na dziedzińcu Biura RPO przez przedstawicieli organizacji społecznych

**Omówienie kluczowych
problemów
dotyczących praw człowieka
w Polsce**

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 należyłą 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 niewrażliwe 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.

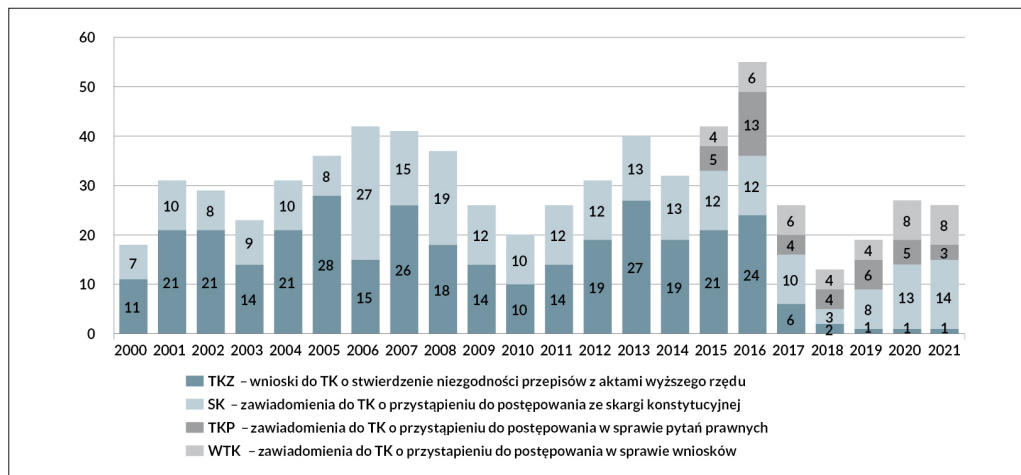
W 2020 r., w związku z wprowadzeniem stanu epidemii **nastąpiło ograniczenie podstawowych wolności lub praw człowieka**. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał wówczas, że ograniczenie swobody przemieszczania się, wolności uzewnętrzniania religii, wolności osobistej, wolności działalności gospodarczej, 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 przepisy rozporządzeń epidemicznych, na które powoływała się policja podczas karania za wykroczenie polegające na naruszeniu przepisów porządkowych, 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 w stanie epidemii dokonywała 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 ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

Zmiany przepisów dotyczących sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz 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 niezapewniającej 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.

Wykres 9. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik



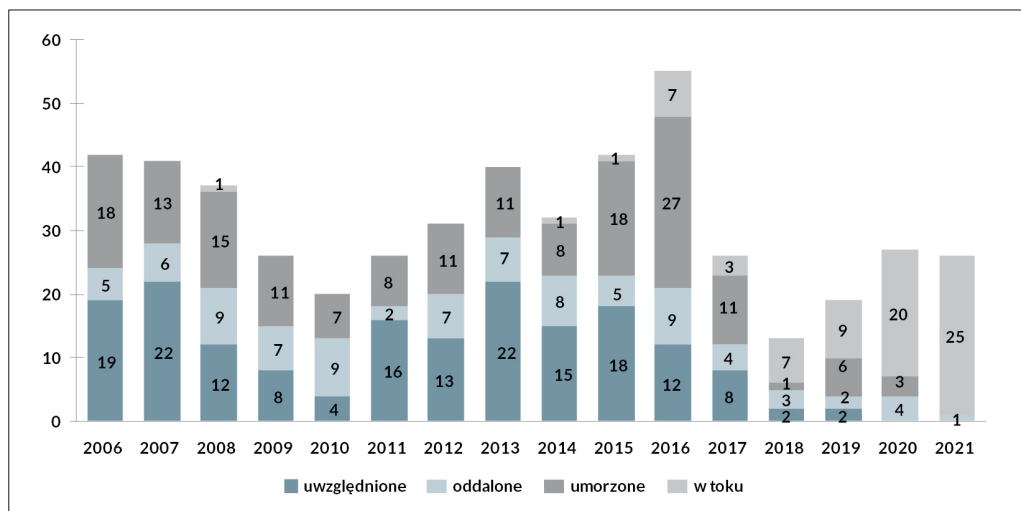
Zasadniczemu pogorszeniu uległa także sprawność postępowań

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 **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.

Wykres 10. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik (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).



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 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 gwarancji konstytucyjnych, istnieje wciąż wiele problemów związanych z funkcjonowaniem 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, sprawiły, 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 LGBTQ+ 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 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 Praw Obywatelskich 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 uprawnień, które w istotny sposób odróżnia go od pracodawcy prywatnego, a mianowicie ze zdolności regulowania swojej sytuacji prawnej za pomocą prawa powszechnie obowiązującego, uchyla 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.

Kryzys na granicy z Białorusią

Od sierpnia 2021 r. granicę Polski z Białorusią zaczęli masowo przekraczać uchodźcy i migranci m.in. z Iraku, Syrii, Afganistanu i z innych krajów. Przyczyną tego są działania władz Białorusi, które w reakcji na sankcje Unii Europejskiej uruchomiły kanały przerzutu migrantów na terytorium sąsiadujących krajów UE. W związku z kryzysem polityki migracyjnej Polska wdrożyła środki mające na celu uniemożliwienie ludziom przedostania się na terytorium kraju. Wzdłuż granicy wzniesiono ogrodzenie z drutu kolczastego, ogłoszono stan wyjątkowy, na granicę zostało wysłane wojsko i siły obrony terytorialnej. Parlament uchwalił przepisy legalizujące zawracanie migrantów do granicy (tzw. pushback).

We wrześniu wprowadzono stan wyjątkowy w części woj. podlaskiego i lubelskiego, gdzie ustanowiono zakaz przebywania. Stan wyjątkowy następnie dwukrotnie przedłużano.

RPO podjął ok. 300 spraw ujęcia, zatrzymania, ale też wielokrotnego zawracania cudzoziemców, którzy przekraczali granicę w sposób nieuregulowany, przymuszani – często przemocą – przez stronę białoruską.

Pod koniec roku Straż Graniczna informowała o niemal 40 tys. prób przekroczenia granicy.

Sytuacją zainteresowały się międzynarodowe organizacje, w tym sieć ENNHRI oraz organy Rady Europy, a także Europejski Trybunał Praw Człowieka, który 25 sierpnia 2021 r. wydał zabezpieczenie w sprawie Amiri i inni (skarga nr 42120/21). W tym kontekście wzrosły oczekiwania organizacji międzynarodowych wobec roli Rzecznika Praw Obywatelskich w monitorowaniu wydarzeń i w podejmowaniu inicjatyw w celu przestrzegania standardów zagwarantowanych przepisami krajowymi i międzynarodowymi.

■ Wizytacje na granicy

W każdym tygodniu od końca sierpnia do grudnia 2021 r. przedstawiciele RPO prowadzili niezapowiedziane wizytacje granicy. Wizytacja w dniach 16-17 listopada 2021 r. odbyła się przy udziale Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunji Mijatović. Kontrolowano m.in. placówki Straży Granicznej i podległe jej miejsca detencji cudzoziemców. Kilkakrotnie odwiedzono szpital w Hajnówce, który udzielał pomocy cudzoziemcom zatrzymywanym przez SG. Podejmowano także interwencje w miejscach, gdzie grupy aktywistów i aktywistek odnajdywały potrzebujących pomocy humanitarnej cudzoziemców, którzy, w wielu przypadkach, zamierzali złożyć wnioski o ochronę międzynarodową. Szczególną uwagę poświęcano stosowaniu przez straż graniczną wprowadzonych w sierpniu i październiku 2021 r. nieznanym wcześniej procedur zawracania cudzoziemców do linii granicy.



Marcin Wiącek i pracownicy BRPO spotkali się z przedstawicielami organizacji społecznych organizujących pomoc cudzoziemcom



Spotkanie Rzecznika z władzami samorządowymi Michałowa

■ Nieprzyjmowanie wniosków o ochronę międzynarodową

19 sierpnia 2021 r. przeprowadzono niezapowiedzianą wizytację granicy w pobliżu Usnarza Górnego, gdzie przebywała grupa cudzoziemców, obywateli Afganistanu, którzy nie zostali wpuszczeni przez straż graniczną, mimo, że deklarowali zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową.

Po tej wizytacji Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu z 20 sierpnia 2021 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o działania w celu rozwiązania sytuacji na granicy i zapewnienia cudzoziemcom możliwości złożenia stosownych wniosków.

Każda osoba, która przebywając na granicy RP zgłosi funkcjonariuszowi Straży Granicznej, wykonującemu wobec niej jakiegokolwiek czynności służbowe, zamiar przekroczenia granicy w celu ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, powinna zostać tymczasowo – na czas trwania procedury – wpuszczona, a funkcjonariusze SG zobowiązani są przyjąć od niej odpowiedni wniosek

– niezależnie, czy obecność cudzoziemców na granicy jest skutkiem celowej polityki władz białoruskich.

24 sierpnia 2021 r.

do Usnarza udali się

przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji

Tortur. Warunki, w których

przebywali cudzoziemcy oraz odmowa im możliwości realizacji najbardziej podstawowych, fizjologicznych potrzeb oraz dostępu do opieki lekarskiej, prawnej i procedury uchodźczej nosiły znamiona nieludzkiego i poniżającego traktowania. Może to narazić Polskę na odpowiedzialność przed ETPC. RPO zaapelował do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o zobowiązanie



Konferencja prasowa związana z uruchomieniem punktu pomocy cudzoziemcom w Michałowie

Straży Granicznej do umożliwienia cudzoziemcom dostępu do procedury uchodźczej.

■ Ustanowienie procedury zawracania do granicy

Rzecznik z niepokojem przyjął zmiany rozporządzenia MSWiA ws. czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, które od 21 sierpnia 2021 r. wprowadziły podstawę do zawracania do linii granicy państwowej osób, które próbowały przekroczyć granicę państwową poza zasięgiem przejścia granicznego (tzw. pushback).

Wprowadzona procedura (tzw. pushback) jest sprzeczna m.in. z przepisami Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, Karty Praw Podstawowych UE, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Mimo reakcji RPO krytykowane regulacje nadal obowiązują.

17 września 2021 r. Sejm RP uchwalił zmiany w ustawie o cudzoziemcach, do których uwagi RPO przedstawił Senatowi. Rzecznik skrytykował m.in. wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach postanowienia o opuszczeniu terytorium RP, wskazując na sprzeczność z zakazem wydalania lub zawracania cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową z Konwencji Genewskiej. Uchwalenie przepisu, który umożliwi pozostawienie bez rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego niezwłocznie po jej przekroczeniu wbrew przepisom prawa, nie ma oparcia w prawie UE. Uwagi te nie zostały uwzględnione.

■ Ograniczenie praw i wolności obywatelskich

Rozporządzeniem z 2 września 2021 r. Prezydent RP wprowadził – na wniosek Rady Ministrów – stan wyjątkowy na obszarze części woj. podlaskiego i lubelskiego. Szczegółowy zakres ograniczeń wolności i praw człowieka w czasie stanu wyjątkowego określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z tego samego dnia.

RPO nie dostrzegł podstaw do kwestionowania zasadności wprowadzenia stanu wyjątkowego z punktu widzenia przesłanek konstytucyjnych.

Jednocześnie ocenił, że niektóre przepisy rozporządzenia Rady Ministrów mogły rodzić wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Bezwzględnie niedopuszczalne było przebywanie tam dziennikarzy, których nie objęto „mechanizmem przepustkowym”, umożliwiającym udzielenie niektórym dziennikarzom choćby ograniczonej i kontrolowanej przez służby państwowe możliwości wstępu. Ponadto wprowadzono istotne ograniczenie – a wręcz w pewnym zakresie wyłączenia – prawa dostępu do informacji publicznej.

MSWiA odrzuciło uwagi o nieproporcjonalności zakazów, w tym dotyczące zbyt wąskiego stosowania systemu przepustkowego. Minister ocenił, że prawo do informacji publicznej nie jest wartością absolutną i może podlegać ograniczeniom.

RPO zwrócił również uwagę na rozbieżności między rozporządzeniami Prezydenta RP a Rady Ministrów.

Z rozporządzenia Prezydenta RP w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego wynikają ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela na obszarze nim objętym.

Rada Ministrów wykroczyła poza granice ograniczeń praw jednostki określone 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 okresu trwania stanu wyjątkowego. Zamiast uszczegółowić te ograniczenia, **rząd je poszerzył – wprowadził powszechny zakaz przebywania na całym obszarze stanu wyjątkowego i obowiązujący całą dobę przez cały czas jego trwania.**

Rada Ministrów powinna zaś była oznaczyć poszczególne miejsca, obiekty i obszary, gdzie obowiązuje zakaz przebywania, a także określić jego przedział czasowy.



W strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi ustanowiono obszar objęty czasowym zakazem przebywania

17 listopada 2021 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy o ochronie granicy państwowej. W wystąpieniu do Marszałka Senatu **Rzecznik wskazał, że wprowadza się rozwiązania bezpośrednio ingerujące w podstawowe wolności konstytucyjne, jak wolność poruszania się po terytorium RP, wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, czy wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.**

RPO zwrócił m.in. uwagę, że brak maksymalnego terminu, w którym może być ustanowiony zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, daje szefowi MSWiA całkowitą swobodę w ograniczeniu konstytucyjnej wolności przemieszczania się. Zakaz bezpośrednio ingeruje też w wolność zgromadzeń i w wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji – poprzez niewyłączenie z tego zakazu dziennikarzy. Społeczeństwo ma prawo wiedzieć z niezależnych źródeł, jakie działania podejmuje władza na obszarze, który nie jest powszechnie dostępny. Większość uwag Rzecznika nie zostało uwzględnionych.

Wątpliwości RPO z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki wzbudziła również ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej. W uwagach dla Marszałka Senatu Rzecznik zwrócił uwagę, że cel ustawy, którym jest zapewnienie ochrony granicy państwowej, co do zasady nie budzi wątpliwości, natomiast wątpliwości budzą środki jego realizacji.

Do inwestycji nie stosuje się przepisów prawa budowlanego, prawa wodnego, prawa ochrony środowiska, prawa geodezyjnego i kartograficznego, ustaw: o udostępnianiu informacji o środowisku, 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. Takie całkowite wyłączenie ustaw chroniących wartości konstytucyjne powoduje, że ustawa narusza ich istotę. Na terenach objętych inwestycją nie stosuje się bowiem przepisów służących ochronie środowiska, ochronie życia i zdrowia ludzkiego w związku z robotami

budowlanymi oraz ochronie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w trakcie realizacji inwestycji.

■ Sąd Najwyższy potwierdza niekonstytucyjność zakazów

28 września 2021 r. troje pracowników i dziennikarzy niemiecko-francuskiej telewizji ARTE i AFP zatrzymano w związku z podejrzeniem, że przebywając w miejscowości, która znajdowała się na terenie, na którym wprowadzono stan wyjątkowy, naruszyli zakaz przebywania na obszarze nim objętym. Sąd uznał ich za winnych i wymierzył karę nagany.

W kasacji do Sądu Najwyższego RPO zaskarżył orzeczenie, wnosząc o uniewinnienie ukaranych. Czyny przypisane dziennikarzom nie wyczerpywały znamion wykroczenia. W uzasadnieniu RPO przytoczył wątpliwości wobec rozporządzenia Rady Ministrów. Nie mogła ona wyłączyć korzystania przez dziennikarzy z konstytucyjnej wolności pozyskiwania informacji na terenie objętym stanem wyjątkowym.



Gmach Sądu Najwyższego

W wyroku z 18 stycznia 2022 r. Sąd Najwyższy uwzględnił kasację i uniewinnił dziennikarzy (sygn. akt I KK 171/21). W obszernym uzasadnieniu wyroku potwierdził wątpliwości, uznając, że rozporządzenie Rady Ministrów jest niekonstytucyjne – nieproporcjonalnie wkroczyło bowiem w wolność wyboru miejsca pobytu. Naruszyło też konstytucyjną wolność mediów, ponieważ liczne wyjątki od zakazu pobytu nie ujmowały dziennikarzy, którzy mają wyjątkową legitymację do przebywania tam, gdzie dzieją się wydarzenia istotne dla wspólnoty. Państwo natomiast ma – z uwzględnieniem szczególnych okoliczności, dla których wprowadzono stan wyjątkowy – obowiązek ochrony praw i wolności jednostki w możliwie najpełniejszym stopniu. Na podstawie ustawy o stanie wyjątkowym nie jest możliwe jakiegokolwiek ograniczenie ochrony godności człowieka, ochrony życia lub obowiązku humanitarnego traktowania.

■ **Prawa i obowiązki funkcjonariuszy Straży Granicznej i 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. Specyficzna sytuacja służby na granicy w trudnych i stresujących warunkach, do których żołnierze nie byli szkoleni, powoduje u części z nich poczucie zagrożenia i niepokoju. W związku z tym RPO zainteresował się tym, jak zorganizowano pomoc psychologiczną dla tych żołnierzy, jaka jest możliwość udzielenia indywidualnej pomocy psychologicznej w trybie interwencyjnym, a także jak wygląda rotacja żołnierzy wykonujących zadania w strefie nadgranicznej. W związku z nagłym zwiększeniem liczby cudzoziemców przebywających w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców Straży Granicznej i utworzeniem tymczasowej placówki w Wędrzynie pojawiły się również niepokojące sygnały dotyczące problemów kadrowych. W wystąpieniu do Komendanta Głównego

SG dotyczącym warunków w tych ośrodkach Rzecznik zwrócił uwagę m.in. na konieczność przyjęcia rozwiązań poprawiających bezpieczeństwo funkcjonariuszy, a także zapewnienia funkcjonariuszom pełniącym służbę w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców większego wsparcia, także na poziomie psychologicznym.

Problemy związane z pandemią COVID-19

Rok 2021 był kolejnym, w którym świat i Polska mierzyły się z pandemią wirusa SARS-CoV-2. Rozpoczęły się szczepienia przeciwko COVID-19, dzięki czemu pojawiła się nadzieja na stopniowy powrót do normalności. Kolejne fale pandemii powodowały niestety, że wprowadzane przez Radę Ministrów zakazy i nakazy nadal obowiązywały. W związku z tym nadal występowały liczne problemy z nimi związane.

Wprowadzenie szczepień, poza oczywistym pozytywnym aspektem, również doprowadziło do wielu kontrowersyjnych sytuacji, w których interweniował Rzecznik.

■ Ograniczenia praw osób niezaszczepionych

RPO wystąpił 3 października 2021 r. do premiera o minimalizację ograniczeń praw i wolności osób niezaszczepionych, niemających aktualnego testu oraz tych, które nie przeszły koronawirusa. Wskazał, że **ograniczenia praw osób niezaszczepionych mogą być wprowadzane tylko ustawą**. Rozporządzenie rządu przewidywało limity udziału w różnych imprezach i miejscach – do których nie wliczało się osób zaszczepionych. Za niestosowanie tych ograniczeń organizatorom groziły kary. Z braku uprawnień do weryfikacji faktu zaszczepienia nie byli oni jednak w stanie monitorować dopuszczalnych limitów.

„Ludzie obawiają się, że dostęp do usług po »odmrożeniu« gospodarki mógłby zostać ograniczony do zaszczepionych przeciw COVID-19. Mogłoby to dyskryminować osoby, które nie zaszczepiły się z różnych względów. Kryterium

ewentualnych ograniczeń może być co najwyżej zagrożenie dla zdrowia publicznego powodowane przez daną osobę, a część osób nie będzie mogła się zaszczepić ze względów zdrowotnych.” – przestrzegali RPO w piśmie do Ministra Rozwoju z 29 kwietnia 2021 r.

Od zaszczepienia się na koronawirusa niektóre uczelnie uzależniały możliwości nauki lub zakwaterowanie w akademikach, co mogło bezpodstawnie ograniczać konstytucyjne prawa do nauki i do ochrony prywatności. 12 sierpnia 2021 r.

Rzecznik wystąpił do Ministra Edukacji i Nauki o inicjatywę ustawodawczą, aby zapewnić uczelniom podstawy prawne dla działań prewencyjnych.



W stanie pandemii wprowadzono powszechne testowanie na COVID-19

Wobec skarg na ograniczenia dostępu niezaszczepionych do wydarzeń sportowych RPO zwrócił się 19 listopada 2021 r. do Ministra Sportu o zainicjowanie zmiany prawa. Rządowe rozporządzenie co do limitu osób uczestniczących w danej imprezie, do którego nie wlicza się osób zaszczepionych, nie przewiduje bowiem weryfikacji faktu zaszczepienia.

Większość podmiotów zobowiązanych do przestrzegania limitów nie mogła – pod groźbą kary pieniężnej – weryfikować, czy dana osoba jest zaszczepiona. Mieli zatem odpowiadać za coś, na co nie mieli żadnego wpływu. Tymczasem dostęp do informacji o zaszczepieniu danej osoby mają służby państwowe. RPO prosił 8 grudnia 2021 r. Ministra Zdrowia o dostosowanie przepisów do standardów konstytucyjnych.

Do Rzecznika wpłynęła skarga dotycząca nieproporcjonalnych ograniczeń w organizacji imprez muzycznych w porównaniu z możliwością udziału w innych wydarzeniach. Na przykład na Stadionie Narodowym mecz „na żywo” mogło oglądać ok. 20 tys. osób, a koncertu muzycznego na otwartym powietrzu nie mogło słuchać więcej niż 250 osób. Tymczasem Konstytucja nie wprowadza różnic dotyczących poszczególnych rodzajów dóbr kultury. O wyjaśnienie przyczyn zróżnicowania sposobu regulacji dostępu do różnych form kultury i sportu RPO spytał 2 czerwca 2021 r. Ministra Kultury.

Także 2 czerwca 2021 r. RPO zwrócił uwagę Ministra Zdrowia, że **osoby w kryzysie bezdomności są praktycznie poza systemem szczepień, choć są szczególnie zagrożone koronawirusem**. Niezbędne jest zorganizowanie szczepień dla tej grupy, w specjalnie utworzonych punktach.

■ Zakaz eksmisji

Przedmiotem pisma RPO do Ministra Sprawiedliwości z 1 lipca 2021 r. był wprowadzony w czasie pandemii zakaz eksmisji z mieszkań. Wprowadzono go ze względów humanitarnych wobec osób, których sytuacja majątkowa pogorszyła się wskutek pandemii, co uniemożliwiło im regulowanie zobowiązań. Nie kwestionując zasadności zakazu, Rzecznik zwracał uwagę, że objął on głównie tych, którym opuszczenie mieszkania nakazano jeszcze przed ogłoszeniem stanu epidemii. A właściciele nie tylko nie mogą usunąć z lokalu osób zajmujących ich mieszkanie bez tytułu prawnego – często np. ponoszą za nich opłaty bieżące.

Powinno się zatem rozważyć albo złagodzenie tego bezterminowego zakazu, albo też zapewnienie rekompensat właścicielom.

Po otrzymaniu odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości, w którym ten informował, że analizuje sprawę, 3 października 2021 r. RPO napisał do Premiera. Wskazał, że dalsze utrzymywanie zakazu może naruszać standardy konstytucyjne. RPO zaznaczył, że ta sytuacja prowadzi do przerzucenia obowiązków państwa w zakresie przeciwdziałania bezdomności na barki obywateli. Ministerstwo odpisało, że wszczęto prace legislacyjne w celu zmiany.

■ Wyroki sądów potwierdzają bezprawie legislacyjne

Rzecznik wielokrotnie wskazywał rządowi, że wprowadzanie ograniczeń pandemicznych dotyczących podstawowych wolności lub praw człowieka (wolności przemieszczania się, wolności zgromadzeń czy wolności działalności gospodarczej) rozporządzeniami narusza standardy konstytucyjne. Wystąpienia do rządu nie doprowadziły jednak do korekty niekonstytucyjnej praktyki legislacyjnej. Polegała ona na notorycznym przekraczaniu przez władzę upoważnień, które wynikają z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W szczególności wydawaniu rozporządzeń bez takiego upoważnienia, regulowaniu w rozporządzeniach spraw, które należą do materii ustawowej oraz ingerowaniu w istotę konstytucyjnych wolności lub praw. Ingerencja taka, poza stanami nadzwyczajnymi, których w pandemii nie wprowadzono, jest niedopuszczalna.

Nie budzi zatem wątpliwości, że **obywatele nie mogą być karani za to, że nie zastosowali się do obowiązków, nakazów, zakazów i ograniczeń, które noszą wszelkie cechy aktów bezprawia legislacyjnego.**

Dlatego **Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wiele kasacji do Sądu Najwyższego na korzyść ukaranych w trybie nakazowym.** Pierwsze trzy SN uwzględnił 16 marca 2021 r. – jako oczywiście zasadne. Podobne wyroki

zapadały potem w Sądzie Najwyższym w pozostałych, licznych kasacjach RPO w analogicznych sprawach.

■ Zakaz zgromadzeń

Rozporządzeniem rządu z 19 marca 2021 r. zakazano nie tylko „organizowania zgromadzeń” w czasie pandemii – jak wcześniej – ale również samego w nich udziału. „Budzi to wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnie zagwarantowanej wolności zgromadzeń” – napisał RPO do premiera 29 kwietnia 2021 r. **Ograniczenie wolności zgromadzeń nie mieści się w kompetencjach Rady Ministrów – można to uczynić tylko ustawą, która nie może jednak naruszać istoty wolności i praw. Nawet wobec wprowadzenia stanu wyjątkowego możliwe jest jedynie ograniczenie organizacji zgromadzeń, a nie udziału w nich.**

„Zakaz zgromadzeń publicznych rząd wprowadził bez należytej podstawy prawnej: rozporządzeniem zamiast ustawą oraz wbrew art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji” – orzekł 1 lipca 2021 r. Sąd Najwyższy (sygn. akt IV KK 238/21). Uwzględnił kasację RPO na korzyść dwóch mężczyzn ukaranych grzywnami za udział w zgromadzeniu. Uniewinnił obwinionych od zarzutów „pandemicznych” – udziału w zgromadzeniu i braku maseczek. Było to pierwsze takie orzeczenie SN dotyczące zakazu zgromadzeń w pandemii.

Rzecznik przyłączył się do postępowania w Trybunale Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej obywatela (sygn. akt SK 4/21). W stanowisku dla TK podkreślił, że naruszeniem istoty konstytucyjnej wolności zgromadzeń było wprowadzanie całkowitego ich zakazu rozporządzeniem Rady Ministrów. Faktycznie uniemożliwiło to obywatelom skuteczne korzystanie z tej wolności. **Podstawą zakazu zgromadzeń publicznych nie może być ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.** Wydając rozporządzenie o zakazie zgromadzeń, Rada Ministrów działała zatem bez wymaganego upoważnienia ustawowego. RPO wniósł o uznanie, 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.

„Rząd łagodzi obostrzenia covidowe, ale utrzymuje całkowity zakaz zgromadzeń spontanicznych” – napisał Rzecznik do Premiera 4 czerwca 2021 r. Ograniczało to możliwość korzystania przez obywateli z ich podstawowych konstytucyjnych praw i wolności. RPO po raz kolejny wskazywał, że rozporządzenia Rady Ministrów regulujące tę materię są wydawane bez podstawy prawnej.

Zgromadzenia spontaniczne są dozwoloną i prawnie chronioną formą zgromadzeń publicznych – można je ograniczyć tylko ustawą i jedynie pod określonymi warunkami.

RPO przekazał również Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka opinię „przyjaciela sądu” w sprawie ograniczenia prawa obywatela do kontrdemonstracji w odniesieniu do zgromadzeń cyklicznych. Obywateli podzielono na „lepszych” i „gorszych”. Jedni mają prawo demonstrowania, innym – zakazano wyrażania opinii w pobliżu zgromadzenia cyklicznego – w zasięgu 100 m. Tych ostatnich przetrzymuje się w policyjnym „kotle”, aby nie mogli brać udziału w zgromadzeniu. W ten sposób przytrzymano dziennikarkę, podczas tzw. kontrmiesięcznicy smoleńskiej w 2017 r. Złożyła ona skargę do ETPCz, który przedstawił polskim władzom pytania w sprawie, która ma też znaczenie dla zachowania policji podczas innych protestów.

■ System oświaty w pandemii

18 stycznia 2021 r. do nauki stacjonarnej wrócili uczniowie klas I-III szkół podstawowych oraz szkół specjalnych. Następnego dnia Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Ministerstwa Edukacji i Nauki, wskazując na obawy nauczycieli i innych pracowników szkół przed zakażeniem koronawirusem.

Kierując się głosem pracowników szkół, RPO poparł postulat szybkiego dostępu do szczepień dla pracowników systemu oświaty, w tym nauczycieli

i pracowników żłobków oraz przedszkoli. Zwrócił także ponownie uwagę na niedostępność nauki w trybie zdalnym oraz problemy psychiczne dzieci.

5 lutego 2021 r. RPO zwrócił uwagę MEiN na potrzeby uczniów

z niepełnosprawnościami, które nie są w wystarczającym stopniu realizowane z powodu rozwiązań przyjętych w pandemii. Rzecznik zwrócił uwagę, 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. Podkreślił też, że po zamknięciu szkół został ograniczony dostęp

do niezbędnych sprzętów terapeutycznych dostępnych w placówkach, które

są poza zasięgiem finansowym rodzin uczniów ze specjalnymi potrzebami

edukacyjnymi. Uczniowie zostali w wielu przypadkach odcięci również od pomocy

psychologiczno-pedagogicznej.

Rzecznik spytał resort edukacji 17 marca 2021 r. o to, czy nauczanie początkowe w formule hybrydowej powinno być narzucone przez organy centralne.

Takie odgórne narzucone nauczanie hybrydowe zostało wprowadzone

w czterech województwach i oznaczało naukę zdalną bez względu na realne

niebezpieczeństwo zakażenia. Zdaniem RPO dyrektorzy placówek oświatowych

powinni mieć możliwość uwzględnienia lokalnych warunków ochrony zdrowia

i realizacji prawa do nauki.

W związku z jesienną falą zachorowań na COVID-19 coraz więcej szkół musiało

pracować w trybie zdalnym lub mieszanym z uwagi na zagrożone zdrowie uczniów

i pracowników. 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. Rzecznik 22 listopada 2021 r.

wskazał Ministrowi Edukacji i Nauki, że jednym z postulatów kierowanych do RPO

jest przyznanie dyrektorom placówek oświatowych możliwości organizowania

nauki stacjonarnej dla uczniów, którzy nie są objęci kwarantanną. Perspektywa

nauki stacjonarnej zamiast zdalnej mogłaby zachęcić do szczepień kolejne osoby, co miałyby ogromne znaczenie z perspektywy zdrowia publicznego. Poinformował także o zgłaszanych do RPO żądaniach regularnego masowego testowania nauczycieli i uczniów.

■ Wymiar sprawiedliwości w czasie pandemii

Wobec skarg obywateli na brak dostępu do sądów w dobie pandemii 20 lipca 2021 r. RPO spytał prezesów wszystkich sądów apelacyjnych o działania w tej sprawie. **Mimo poprawy sytuacji epidemicznej, nie złagodzone ograniczeń związanych z wejściem do budynków sądów.** Ludzie mieli m.in. problemy z przeglądaniem akt swoich spraw sądowych. Mocą decyzji prezesów sądów, co do zasady nie mogły do nich wchodzić inne osoby niż wezwane na konkretne posiedzenie. Utrudniona była też praca adwokatów.

„Brak ławników w składach sądów cywilnych jest sprzeczny z Konstytucją” – taką opinię RPO w grudniu 2021 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu. Chodzi o ograniczenie udziału ławników w rozpoznawaniu spraw – w stanie epidemii oraz rok po jego zakończeniu. Według RPO powinno to ewentualnie dotyczyć wyłącznie spraw wszczynanych po wejściu ustawy w życie. Inaczej byłoby to jaskrawym naruszeniem praw i wolności przez władzę ustawodawczą. RPO przyłączył się też do dwóch spraw sądowych dotyczących tego zagadnienia.

Problem dostępu do sądów wiązał się również ze zmienionymi zasadami kierowania do nich pism. W jednej ze skarg obywatel zwracał uwagę, że ma problem z postępowaniem przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, bo pisma trzeba tam kierować drogą elektroniczną, a papierowe – wyłącznie za pośrednictwem poczty i nie ma możliwości złożyć pisma osobiście. Po interwencji RPO 20 maja 2021 r. biuro podawcze NSA wznowiło możliwość przyjęć korespondencji składanej osobiście przez interesantów.

1 lipca 2021 r. odbyła się konferencja poświęcona pracy sądów w czasie pandemii pt. „Procedury chore na COVID? Jak pandemia dotknęła procedurę cywilną, karną

i sądowoadministracyjną”. W jej trakcie starano się odpowiedzieć m.in. na pytania: czy pandemiczne zmiany procedury cywilnej, karnej i administracyjnej godzą w prawa obywateli, a jeśli tak, to jak? Czy grozi nam, że takie zmiany pozostaną z nami na dłużej, skoro mogą się wydawać efektywne? Konferencja została zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Naczelną Radę Adwokacką.

■ Raport RPO i inne działania informacyjne

Pandemiczne przepisy prawa przygotowywano w pośpiechu, bez dostatecznej oceny ich zgodności z Konstytucją. Wady takiej legislacji potwierdzają Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny – teraz trzeba wyeliminować jej skutki oraz przygotować państwo na możliwe podobne wyzwania w przyszłości. Wobec pogłębienia w pandemii problemów systemu ochrony zdrowia powinno dojść do debaty – ponad politycznymi podziałami – nad jego gruntowną reformą. Państwo w tym czasie nie sprostało też potrzebom przedsiębiorców, podatników i konsumentów. Niezbędne jest wyeliminowanie niepewności prawnej dzięki prawidłowej legislacji. Odbudowa zaufania obywateli do organów stanowiących prawo to jedno z kluczowych zadań władz publicznych.



Takie są główne tezy raportu RPO z końca 2021 r., podsumowującego czas pandemii. To wydawnictwo BRPO przeznaczone jest nie tylko dla organów władzy publicznej, ale również opinii publicznej, mediów i organizacji społecznych.

W stanie pandemii na stronie internetowej RPO niemal każdego dnia zamieszczano też pytania obywateli i odpowiedzi ekspertów BRPO, udzielane w ramach infolinii Rzecznika Praw Obywatelskich.

RPO nadto zorganizował 4 marca 2021 r. debatę o sposobach upowszechnienia 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 socjolodzy. Podkreślano, że dopóki wszyscy nie będą bezpieczni, nikt nie będzie bezpieczny. Szczepionki muszą być dostępne na całym świecie. Uczestnicy debaty, uznając ogromną wagę mechanizmu nacisku społecznego, podpisali się pod europejską inicjatywą ustawodawczą „Nie dla zysku z pandemii”.

Wymiar sprawiedliwości i praworządność

Trwający od lat spór o zmiany w sądach w Polsce wyraźnie negatywnie wpływa na prawa jednostki. W szczególności cierpi na tym prawo do sądu.

Duża liczba spraw wpływających do sądów, niejasne przepisy i pogarszająca się jakość legislacji, a także skutki pandemii COVID-19 to tylko niektóre z przyczyn, które powodują wydłużanie się postępowań sądowych. RPO od lat podkreśla, że niezbędna jest rzetelna reforma wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Tymczasem zmiany wprowadzane w sądownictwie w niewielkim tylko stopniu zmiernają do rozwiązania tego problemu.

Z punktu widzenia praw obywateli niepokojące wiadomości płynęły z Trybunału Konstytucyjnego. W 2021 roku wydał on precedensowe orzeczenia dotyczące sfery konstytucyjnych praw i wolności i dotyczące obowiązywania w polskim porządku prawnym przepisów traktatów międzynarodowych – Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) i Traktatów unijnych.

■ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor

Rzecznik zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętym wnioskiem Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka określających prawo do rzetelnego procesu sądowego. Przedstawił stanowisko, że

postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. RPO zauważył, że przedmiotem wniosku prokuratora jest w istocie kontrola wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) w konkretnej sprawie Xero Flor przeciwko Polsce, do czego TK nie ma kompetencji.

7 maja 2021 r. ETPCz w sprawie Xero Flor orzekł, że Polska naruszyła art. 6 EKPCz, a TK z udziałem osoby wybranej na miejsce już zajęte w TK nie jest sądem ustanowionym zgodnie z ustawą (Skarga 4907/18). Po uprawomocnieniu się tego wyroku RPO wystąpił do premiera Mateusza Morawieckiego o jego wykonanie podkreślając, że ma on istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki. W odpowiedzi poinformowano Rzecznika, że Prezes Rady Ministrów jest zaniepokojony faktem, że organy międzynarodowe zarzucają nieprawidłowości w funkcjonowaniu władzy sądowniczej w Polsce. Z odpowiedzi wynikało, że rząd nie zamierza wykonywać tego wyroku.

Tymczasem 24 listopada 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał jednak wyrok, w którym uznał, że EKPCz narusza Konstytucję RP w zakresie, w jakim jej pojęcie „sądu” odnosi się do TK oraz w jakim umożliwia ETPCz ocenę legalności wyboru sędziów TK.

■ Zgodność prawa Unii Europejskiej z Konstytucją

RPO brał udział w postępowaniu przed TK również w dwóch kluczowych dla miejsca Polski w Unii Europejskiej sprawach dotyczących zgodności przepisów traktatów unijnych z Konstytucją RP.

W sprawie z pytania prawnego Izby Dyscyplinarnej dotyczącego legalności działania tej izby po wydaniu zabezpieczenia przez TSUE (P 7/20) Rzecznik w kwietniu 2021 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu uzupełniające stanowisko wskazując na obowiązek podjęcia dialogu prejudycjalnego z TSUE. Obowiązek taki istnieje w każdej sprawie, która dotyczy elementów wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej. 14 lipca 2021 r. TK orzekł, że TSUE nie może,

postanowieniem o nałożeniu środków tymczasowych, zawieszać stosowania ustaw dotyczących ustroju polskich sądów.

RPO przystąpił także do postępowania przed TK zainicjowanego wnioskiem premiera w sprawie zgodności prawa europejskiego z polską Konstytucją (K 3/21). Stał na stanowisku, że przepisy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) są zgodne z polską Konstytucją, a ukształtowane na ich podstawie wymogi dotyczące sędziów odpowiadają wymogom ustawy zasadniczej. Wskazał, że postępowanie przed TK zostało zainicjowane, aby wykreować legitymację dla działań władz krajowych sprzecznych z prawem, przez co należy je traktować jako pozorną kontrolę konstytucyjności prawa. Zwrócił uwagę, że TK powinien w pierwszej kolejności zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym odnoszącym się do przedstawionych przez wnioskodawcę zarzutów. RPO wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność orzekania. 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy traktatów europejskich za niekonstytucyjne i stwierdził, że organy UE, w tym TSUE, oceniając polskie sądownictwo, działają poza kompetencjami przekazanymi im w traktatach.



Przedstawiciele RPO podczas rozprawy w Trybunale Konstytucyjnym

■ Reformy wymiaru sprawiedliwości niezbędne do zapewnienia jego większej efektywności

RPO zgłosił udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zbadania zgodności z Konstytucją regulacji dotyczącej orzekania przez sędziego sądu rejonowego w sądzie wyższej instancji na podstawie delegacji Ministra Sprawiedliwości (SK 32/21). Wątpliwości wynikają z podwójnej roli Ministra Sprawiedliwości, będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym. Powierzenie takiemu organowi dyskrecjonalnej i niepodlegającej żadnej kontroli kompetencji do delegowania sędziów, narusza konstytucyjną zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji). Sprawa czeka na rozpoznanie przez TK.

Rzecznik zabrał głos w związku ze zmianami w systemie doręczeń zawodowym prawnikom pism procesowych w postępowaniu cywilnym. Zmiana wpisuje się w oczekiwany proces elektronizacji postępowania cywilnego, który 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, to zasadnicze wątpliwości wzbudził jednak sposób wprowadzenia tych zmian, niejasność i nieprecyzyjność regulacji, ich zakres, a w konsekwencji skutki, jakie wywołuje, nie tylko dla pracy sądów oraz pełnomocników, lecz przede wszystkim dla stron postępowania. Wpływa to na realizację konstytucyjnego prawa do sądu. Minister Sprawiedliwości odpowiedział Rzecznikowi, że zmiany nie naruszają gwarancji sprawiedliwości proceduralnej, ale jednocześnie zadeklarował, że sprawa będzie dalej monitorowana a problemy z funkcjonowaniem sądowego portalu informacyjnego będą usuwane. Poprawie ma ulec również jego funkcjonalność.

Wolność słowa i wolność mediów

Wyrażona w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wolność słowa składa się z trzech aspektów, tj. wolności wyrażania swoich poglądów, wolności pozyskiwania informacji i wolności rozpowszechniania informacji. Również z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 11 Karty Praw Podstawowych UE wynika, że każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, które obejmuje wolności do otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.

Działania ograniczające wolność słowa powinny być podejmowane w duchu zasady proporcjonalności i z poszanowaniem fundamentalnych praw człowieka.

Szczególną rolę w demokratycznym państwie pełnią również wolne media. Praca dziennikarzy jest praktyczną realizacją ustrojowej funkcji prasy, której ustawa zasadnicza gwarantuje wolność. Wolność prasy warunkuje zaś efektywne korzystanie przez obywateli z prawa dostępu do niezależnej informacji.

Zapewnienie odpowiednich warunków swobodnej wymiany poglądów i rozpowszechniania informacji ma kluczowe znaczenie dla społecznej kontroli działań organów władzy.

■ **Opinia ws. Lex TVN**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji zwany „Lex TVN” w istotny sposób zmieniał warunki uzyskania koncesji. Ten projekt narusza konstytucyjne wolności, m.in. mediów oraz słowa – wskazał RPO w opinii dla Marszałek Sejmu z 12 lipca 2021 r. Zmiana „reguł gry” dla nadawców w jej trakcie to odejście od cywilizowanych reguł tworzenia prawa – a nie ma nadzwyczajnych okoliczności, które by to uzasadniały. Autorzy projektu odwołują się wprawdzie do klauzuli „bezpieczeństwa państwa”, ale nie precyzują, jak zmiana miałaby

je poprawić. Tymczasem sami stwarzają realne zagrożenie dla ekonomicznego bezpieczeństwa państwa. Ustawa naruszałaby bowiem traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Polską i USA. Dzięki interwencji Prezydenta RP, który postanowił przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, ustawa nie weszła w życie.

■ Stan wyjątkowy – ograniczenie dostępu dziennikarzy do strefy przygranicznej

Po wprowadzeniu 2 września 2021 r. stanu wyjątkowego w części woj. podlaskiego i lubelskiego Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził wątpliwości wobec niemożności relacjonowania przez media sytuacji na granicy Polski i Białorusi, a także ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej. 6 września 2021 r. Marcin Wiącek przedstawił stanowisko w tej sprawie premierowi Mateuszowi Morawieckiemu, a swe pismo przesłał też Prezydentowi RP. Rzecznik nie dostrzegł zaś podstaw prawnych do kwestionowania zasadności stanu wyjątkowego – o spełnieniu konstytucyjnych przesłanek jego wprowadzenia powinien przede wszystkim rozstrzygnąć Sejm.

W strefie stanu wyjątkowego zatrzymano ekipę niemiecko-francuskiej telewizji ARTE i AFP. Po tym, jak dziennikarzy poinstruowano, że są w tej strefie, niezwłocznie podjęli się jej opuszczenia – wtedy ich zatrzymano. Zostali wylegitymowani i przeszukani. Pozbawiono ich sprzętu, dokumentów i telefonów oraz zatrzymano na 24 godziny, nie udzielając jednocześnie informacji o ich sytuacji i przebiegu wypadków. Nie pozwolono także na kontakt z bliskimi i obecność tłumacza. Na szczególną rolę wolnych mediów w demokratycznym państwie i wątpliwości dotyczące naruszenia konstytucyjnej zasady wolności mediów zwracał uwagę RPO w piśmie do Straży Granicznej i Policji z 8 października 2021 r. Dziennikarzy ukarano za naruszenie zakazu przebywania w strefie stanu wyjątkowego. Sąd uznał ich winę i ukarał naganą. Od tej decyzji RPO wniósł kasację do Sądu Najwyższego, który ostatecznie

uniewinnił dziennikarzy potwierdzając wątpliwości Rzecznika. SN stwierdził, że Rozporządzenie Rady Ministrów ws. zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym jest niekonstytucyjne i narusza m.in. wolność mediów.

■ Koncentracja spółek sektora medialnego – przejęcie spółki Polska Press przez Orlen

5 marca 2021 r. RPO odwołał się do Sądu Okręgowego w Warszawie od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 5 lutego 2021 r. w sprawie zgody na koncentrację, polegającą na przejęciu przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. kontroli nad Polska Press. Zgadzając się na zakup, prezes UOKiK nie zbadał, czy efektem nie będzie niedopuszczalne ograniczenie wolności prasy. A ma on uwzględniać wszelkie okoliczności wpływające na chronione dobro konsumenta. Między innymi dlatego RPO wniósł, by sąd uchylił zgodę.

■ Zgromadzenia spontaniczne i kontrdemonstracje

Państwo ma chronić także zgromadzenia spontaniczne i kontrmanifestacje. To prawnie chroniona forma zgromadzeń publicznych, także w stanie epidemii.

Organy państwa mają obowiązek zapewnić bezpieczeństwo wszystkim demonstrującym grupom jednocześnie. Całkowite uniemożliwienie organizacji lub przebiegu kontrdemonstracji jest nielegalne. Kontrdemonstracji nie można rozwiązać, jeśli jest pokojowa. Takie rekomendacje RPO przedstawił Komendantowi Głównemu Policji 22 listopada 2021 r.

Osoby niepełnoletnie, korzystając z gwarantowanej konstytucyjnie wolności słowa, mają prawo do demonstrowania swoich poglądów oraz udziału w pokojowych zgromadzeniach publicznych. **Stosowane ograniczenia są niekonstytucyjne, bo nie mają odpowiedniego umocowania w ustawach, a łamią wolności zapisane w Konstytucji.** RPO przypomniał o tym policji 15 kwietnia 2021 r.

RPO przyłączył się też do sprawy przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka toczącej się ze skargi dziennikarki zatrzymanej podczas jednej z manifestacji

(skarga 13375/18). Szerzej na ten temat w części poświęconej zakazowi zgromadzeń w związku z pandemią.

Edukacja i oświata

Po trudnym roku pandemii, kiedy szkoły musiały mierzyć się z wieloma wyzwaniami, zasługują one na życzliwe podejście oraz spokój, sprzyjający refleksji nad pożądanym kierunkiem zmian. Celem powinna być szkoła bardziej demokratyczna, kreatywna, odważna w działaniach i przyjazna wszystkim pracującym na rzecz poprawy jakości nauczania.

Rzecznik Praw Obywatelskich analizuje sygnały dotyczące problemów z funkcjonowaniem placówek systemu oświaty oraz zmiany w prawie dotyczące funkcjonowania szkół oraz prawidłowej realizacji prawa do nauki. Jest to szczególnie istotne, ponieważ 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 uwadze RPO była również organizacja systemu oświaty i realizacja prawa do nauki w czasie pandemii. Na problemy w tym obszarze zwracamy uwagę w części poświęconej problemom związanym z pandemią.

■ Nowelizacja prawa oświatowego

Rzecznik wyraził zaniepokojenie projektem nowelizacji Prawa oświatowego, który daje nadmierne kompetencje kuratorom oświaty, m.in. co do powoływania i odwoływania dyrektorów szkół. W piśmie do Ministra Edukacji i Nauki z 22 czerwca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że może to ograniczać samorządność szkół. **Decydująca opinia kuratora o działalności organizacji społecznych i stowarzyszeń w szkołach może zagrozić realizacji prawa do nauki.** A to z kolei

może negatywnie wpłynąć na prawo rodziców do wychowywania swoich dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Zmiany zdezorganizują pracę szkół i ograniczą liczbę zajęć uznawanych przez decydentów za kontrowersyjne. Tymczasem młodzieży brakuje edukacji antydyskryminacyjnej, obywatelskiej i klimatycznej.

■ Edukacja antydyskryminacyjna (równościowa)

1 marca 2021 r. – w Międzynarodowy Dzień Bez Dyskryminacji – RPO zwrócił uwagę Ministrowi Edukacji i Nauki na konieczność edukacji antydyskryminacyjnej. To najskuteczniejsze narzędzie budowania nowoczesnego społeczeństwa opartego na niedyskryminacji i równości, tolerancji, sprawiedliwości oraz solidarności. Zwrócił też uwagę na **potrzebę niedopuszczania do użytku szkolnego i eliminowania z niego podręczników naruszających zasadę równego traktowania.**

Zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania

Rok 2021 dostarczył wielu wyzwań w zakresie ochrony praw człowieka, w tym prewencji tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania. Mimo, iż zakaz tortur oraz innego, okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz karanie ma charakter absolutny, potwierdzony przez liczne traktaty i umowy międzynarodowe, zjawiska te są stale obecne na całym świecie, także w Polsce. Z punktu widzenia skutecznego przeciwdziałania torturom, **w Polsce konieczne jest wprowadzenie do Kodeksu karnego odrębnego przestępstwa tortur.** Brak wyodrębnienia takiego przestępstwa jest nie tylko sprzeczny z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski w zakresie kryminalizacji tortur, ale również sprzyja unikaniu przez sprawców odpowiedzialności.

Jednym z najefektywniejszych środków walki z tą patologią jest również działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur działającego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

■ Przestrzeganie praw człowieka przez policję

30 czerwca 2021 r. RPO wystąpił do Marszałka Senatu o zmianę prawa zmierzającą do wzmocnienia ochrony przed torturami w Polsce. W przepisach wciąż brak definicji tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Większość osób zatrzymanych nie ma w praktyce dostępu do obrońcy od samego początku zatrzymania, a ich przesłuchania nie są nagrywane. Policja nadużywa prewencyjnego stosowania kajdanek wobec zatrzymanych, a wobec uczestników pokojowych protestów coraz częściej używa gazu łzawiącego i pieprzowego.

■ Dostęp do obrońcy od samego początku zatrzymania

Rzecznik Praw Obywatelskich zabiega o to, aby każdy zatrzymany miał prawo do kontaktu z obrońcą jeszcze przed pierwszym przesłuchaniem.

Od 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości nie odpowiadało na ten postulat. Dopiero w październiku 2021 r. odpisało, że sprowadzałby się on do tego, że policja nie miałaby prawa do kontaktu z zatrzymanym bez obecności adwokata, co mogłoby być czasochłonne. RPO nie zaprzestaje działań, bo ten postulat to fundamentalne zabezpieczenie przeciwko torturom, wskazywane przez instytucje międzynarodowe i ekspertów.

■ Upowszechnianie nowoczesnych metod przesłuchań (tzw. Reguły Mendeza)

Skuteczne przesłuchiwanie podejrzanych, wolne od tortur i przymusu psychologicznego, gwarantują opracowane pod auspicjami ONZ tzw. Reguły Mendeza. Promują one skuteczne, etyczne i nieprzymusowe przesłuchiwanie, skoncentrowane na zasadach domniemania niewinności i dążeniu do prawdy. RPO poprosił premiera Mateusza Morawieckiego o jak najszersze upowszechnienie wiedzy o tych zasadach wśród podległych resortów.

■ Raport KMPT

Po zaobserwowaniu niewłaściwych działań funkcjonariuszy policji wobec protestujących podczas protestów Strajku Kobiet w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego ws. aborcji zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur opracował raport dotyczący tego, jak poprawić zachowania policji. Najbardziej niepokoiła brutalność policji w czasie interwencji, nieuzasadnione stosowanie gazu, kajdanek, bicie pałkami i obelgi. Dzięki społecznej akcji prawników nieco poprawił się dostęp zatrzymanych do adwokata. W raporcie wskazano, że nie miało uzasadnienia wywożenie osób zatrzymanych poza Warszawę.

Równe traktowanie

Równość jest centralną wartością konstytucyjną. Każdy człowiek ma prawo do szacunku, niezależnie od jakiegokolwiek swojej cechy i tego, z jakich źródeł czerpie uniwersalne wartości. 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.

Minęło 10 lat od wejścia w życie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania implementującej do polskiego porządku prawnego antydyskryminacyjne dyrektywy Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 18 tej ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania.

Ustawa o równym traktowaniu wprowadza zamknięty i wąski katalog przesłanek dyskryminacji, jak: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna.

Art. 32 Konstytucji wyraźnie wskazuje jednak na nieograniczony podmiotowo i przedmiotowo zakres zastosowania zasady równego traktowania. W związku

z tym Rzecznik może podejmować działania w przypadkach gorszego traktowania osoby także z innych przyczyn, takich jak np. stan zdrowia, status materialny czy doświadczenie migracyjne.

■ Luka płacowa

O tym, jak walczyć z luką płacową ze względu na płeć, czyli różnicą w zarobkach jakie za tę samą pracę otrzymują mężczyźni i kobiety pisał RPO 15 kwietnia 2021 r. do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii. Choć w Polsce różnica ta wynosi 8,5% (mniej niż średnia unijna), to jednak w ciągu 10 lat wzrosła prawie dwukrotnie. Jej przyczynami są m.in. większy udział pracowniczek w zawodach źle opłacanych, brak transparentności wynagrodzeń, stereotypy związane z płcią, wykonywanie przez kobiety nieodpłatnej pracy opiekuńczej i licznych obowiązków związanych z życiem rodzinnym oraz gorszy dostęp do stanowisk kierowniczych.

■ Równe traktowanie w szkole

Ponad dwie trzecie Polaków uważa, że w szkołach powinna być prowadzona edukacja antydyskryminacyjna. Taki wniosek płynie z wydanego przez BRPO badania pt. „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”. Zarówno w ocenie obywateli, jak i polskiego ustawodawcy

oraz organizacji międzynarodowych **szkoła powinna zapewniać wolną od dyskryminacji i uprzedzeń przestrzeń dla rozwoju i kształcenia młodych ludzi.**

■ Przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet ze względu na płeć

W dziesiątą rocznicę otwarcia do podpisu Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (tzw. Konwencja stambulska) Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że polski



mechanizm przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej nadal nie jest dostosowany do rzeczywistych potrzeb. Konieczne są dalsze prace dla pełnego wdrożenia standardów Konwencji. **Rzecznik zaapelował, aby instytucje państwowe wypełniły swe zobowiązania w przedmiocie przeciwdziałania przemocy i stworzyły kompleksowy – zgodny z Konwencją stambulską – system wsparcia dla osób pokrzywdzonych przemocą ze względu na płeć i przemocą domową**, a także rozwinęły działania prewencyjne oraz korekcyjno-edukacyjne adresowane do sprawców przemocy.

Rzecznik wskazał rządowi, w stanowisku do projektu nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co trzeba zmienić, by lepiej zwalczać i rozpoznawać przemoc domową oraz przemoc wobec kobiet. Pozytywnie ocenił propozycję rządu, by w tytule ustawy pojęcie „przemocy w rodzinie” zastąpić „przemocą domową”. Zasadne jest objęcie definicją przemocy domowej także i przemocy ekonomicznej. Ważne jest również, że za osobę stosującą przemoc można będzie uznawać także byłego partnera lub męża, z którym ofiara nie mieszka. Projekt nie uwzględnia jednak, że w przypadku kobiet różne formy przemocy ze względu na płeć są wyrazem nierówności płci.

W wystąpieniu do pełnomocnik rządu ds. równego traktowania z 9 grudnia 2021 r. RPO zwrócił uwagę, że potrzebna jest strategia przeciwdziałania przemocy wobec kobiet ze względu na płeć. Wskazał, że prawo międzynarodowe i europejskie wymaga przyjęcia przepisów odpowiadających na wszelkie formy tej przemocy – zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej.

■ Prawa osób LGBTQ+

Naczelny Sąd Administracyjny w lipcu 2021 r. po raz pierwszy uznał, że samorządowe uchwały o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” mogą być badane przez sądy administracyjne. Uwzględnił dwie skargi kasacyjne RPO na odrzucenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie jego skarg na uchwały „anty-

LGBT” Rady Gminy Lipinki i Rady Powiatu Tarnowskiego. NSA zwrócił te sprawy do ponownego rozpoznania pod kątem zgodności uchwał z prawem. We wrześniu uwzględnił kolejne skargi kasacyjne RPO na odrzucenie przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg na takie uchwały organów samorządu lokalnego potwierdzając, że takie uchwały – jako akty z zakresu administracji publicznej – podlegają kontroli.

Wojewódzkie Sądy Administracyjne wydawały kolejne wyroki ze skarg RPO na uchwały „przeciw ideologii LGBT” niektórych samorządów. RPO napisał 17 maja 2021 r. do marszałków wszystkich województw o tym, jak uchwały szkodzą wszystkim obywatelom.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w sprawie z udziałem RPO (sygn. akt I ACa 1233/20) potwierdził 12 lutego 2021 r., że uzgodnienie płci metrykalnej z rzeczywistą tożsamością płciową jest prawem człowieka. Uwzględniając powództwo oraz stanowisko Rzecznika, sąd uznał, że Państwo ma obowiązek uszanować tożsamość płciową i zapewnić możliwość prawnego uzgodnienia płci metrykalnej z odczuwaną. Zdaniem RPO, mimo możliwości sądowego ustalenia płci, niezbędne jest odpowiednie ustawowe uregulowanie pozasądowej procedury pozwalającej na dokonanie tego w sposób szybki, przejrzysty i dostępny.

RPO włączył się też w sprawę osoby transpłciowej, przyjętej na umowę cywilnoprawną do firmy ochroniarskiej, której postawiono warunek pracy w męskim umundurowaniu – choć żyła zgodnie z odczuwaną płcią żeńską. Jej proces o ustalenie płci był wówczas w toku, wobec czego dowód formalnie wskazywał płeć męską. Osoba ta odmówiła pracy w męskim uniformie i pozwała zleceniodawcę, co uznał sąd. 2 września 2021 r. RPO wniósł, aby Sąd Najwyższy oddalił skargę nadzwyczajną, którą od tego wyroku złożył Prokurator Generalny.

Prawa osób z niepełnosprawnościami

Szczególą grupą ludzi, którym Rzecznik Praw Obywatelskich poświęcał wiele uwagi, są osoby z niepełnosprawnościami. Ochrona godności tych ludzi, ich prawa do szczęścia, umożliwienie im normalnego funkcjonowania w społeczeństwie jest absolutnym obowiązkiem nas wszystkich. **RPO w sprawach związanych z potrzebami osób z niepełnosprawnościami podejmuje zarówno działania systemowe, jak i interwencje w indywidualnych przypadkach.**

Ratyfikacja przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych potwierdziła prawo osób z niepełnosprawnościami do pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz poszanowania ich przyrodzonej godności. Za deklaracjami na poziomie prawa międzynarodowego powinny iść realne działania na poziomie krajowym.

■ Dostęp online do usług administracji publicznej i dostępne strony internetowe podmiotów publicznych

Jedną z fundamentalnych zasad Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych jest dostępność.

W związku z pandemią, funkcjonowanie urzędów zostało ograniczone. Kluczowe stało się więc zapewnienie dostępu do usług administracji publicznej przy pomocy środków komunikacji elektronicznej. Przystawienie się urzędów na obsługę online uwypukliło problemy, o których rozwiązanie środowiska osób z niepełnosprawnościami upominały się od dawna. RPO zwrócił uwagę Premiera, że profil zaufany, który miał być nowoczesnym narzędziem dostarczania i uzyskiwania informacji w ramach wszelkich formalności i aktywności każdej osoby, nadal pozostał niedostępny dla osób z niepełnosprawnościami nie będących w stanie opuścić miejsca zamieszkania i nieposiadających rachunku bankowego. W odpowiedzi na wystąpienie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów poinformowała, że poruszony przez Rzecznika problem zostanie niebawem rozwiązany.

Osoby z niepełnosprawnościami napotykają też bariery w dostępie do informacji publikowanych na stronach internetowych i w aplikacjach mobilnych podmiotów publicznych. W wystąpieniu do Premiera Rzecznik zwrócił uwagę, że strony urzędów powinny odpowiadać potrzebom wszystkich zainteresowanych, w tym osób z różnymi niepełnosprawnościami. W odpowiedzi potwierdzono, że wiele stron internetowych podmiotów publicznych nie jest zgodna z wymaganiami dostępności cyfrowej określonymi w przepisach prawa i zapewniono, że podejmowane są działania mające na celu wyeliminowanie tych błędów.

■ Spis Powszechny

W reakcji na kierowane do Biura RPO skargi osób głuchych Rzecznik interweniował u Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie możliwości uwzględnienia w ankiecie Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) planowanego na rok 2021 Polskiego Języka Migowego (PJM) jako języka kontaktów domowych. W odpowiedzi GUS poinformował, że Polski Język Migowy został wprowadzony do słownika języków zastosowanych w spisie. Dodatkowo będzie można także wybrać ze słownika języków pozycję „inny” i samodzielnie wprowadzić nazwę właściwego języka. Poinformowano również, że na PJM zostaną także przetłumaczone pytania ze spisu.

W kontekście NSP Rzecznik zwracał również uwagę, że ankieta spisu w internecie jest niedostępna dla osób niewidomych i słabowidzących, a program czytający nie może odczytać części pytań formularza.

■ Dostępność lokali wyborczych

Dostosowywanie lokali obwodowych komisji wyborczych do potrzeb wyborców, a w szczególności wyborców z niepełnosprawnościami, stanowi istotną gwarancję konstytucyjnej zasady powszechności wyborów. W celu pełnej realizacji tej gwarancji, zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a także rekomendacji Komitetu ONZ ds. Praw

Osób z Niepełnosprawnościami, w ocenie Rzecznika konieczne jest ustawowe zwiększenie odsetka lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami w każdej gminie. Dlatego wystąpił w tej sprawie do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. W odpowiedzi Pełnomocnik poinformował, że w ramach działań związanych z wdrażaniem Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021–2030 znajduje się zapewnienie osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności możliwości pełnego udziału – czynnego i biernego w wyborach i referendach.

■ **Potrzeba ustawowego uregulowania asystencji osobistej**

Kancelaria Prezydenta RP przygotowała założenia do ustawy wprowadzającej asystencję osobistą dla osób z niepełnosprawnościami. 13 grudnia 2021 r. RPO przedstawił uwagi w tej sprawie. **Usługi asystenckie mają opierać się na indywidualnej ocenie potrzeb i okoliczności życiowych danej osoby z niepełnosprawnościami. To ona ma określać usługi i decydować kto, kiedy, gdzie i w jaki sposób będzie je świadczył.** Obecnie nie przewiduje się możliwości zastępstwa asystenta na wypadek jego choroby – wtedy osoba z niepełnosprawnością pozostaje bez wsparcia. System asystencji osobistej – nawet przy dobrych założeniach teoretycznych – nie będzie właściwie funkcjonował przy negatywnej selekcji do zawodu i dużej rotacji kadr. Rzecznik zwrócił uwagę, że wdrożenie usług asystenckich wiąże się m. in. z koniecznością pilnej zmiany systemu orzecznictwa o niepełnosprawności oraz zniesienia ubezwłasnowolnienia.

■ **Wielotorowość orzekania o niepełnosprawności**

W Polsce jest aż sześć systemów orzekania o niepełnosprawności: cztery dotyczą uprawnień do świadczeń rentowych, jeden – stopnia niepełnosprawności oraz jeden – kształcenia specjalnego. Oznacza to konieczność badania obywateli przez różne zespoły orzecznicze. Przepisy są sprzeczne, dezorientują osoby

z niepełnosprawnościami i utrudniają korzystanie z ich praw. 30 sierpnia 2021 r. RPO spytał Minister Rodziny i Polityki Społecznej o stan prac nad reformą systemu. Dostał odpowiedź, że trwają prace analityczno-legislacyjne nad koncepcją utworzenia jednolitego systemu.

■ **Deinstytucjonalizacja systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami i osób starszych**

RPO w piśmie skierowanym 4 maja 2021 r. do MRiPS wskazał, że deinstytucjonalizacja systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami jest od lat jednym z kluczowych postulatów środowiska. Pilną potrzebę przyjęcia planu działania podkreśla Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych. Pandemia dodatkowo uwypukliła wiele negatywnych konsekwencji instytucjonalnej opieki nad seniorami i osobami z niepełnosprawnościami. Tymczasem – jak wskazał Rzecznik – wciąż nie ma nawet harmonogramu deinstytucjonalizacji.

„Przygotowywana strategia rozwoju usług społecznych nie zadziała, jeśli nie powstanie z udziałem środowiska osób z niepełnosprawnościami. Chodzi nie tylko o poprawę usług społecznych, ale także o przeniesienie wsparcia do lokalnej społeczności i likwidowanie placówek opieki oraz możliwość wyboru i podejmowania decyzji o swoim życiu” – pisał RPO do MRiPS 16 lipca 2021 r. Rzecznik przedstawił też swoje uwagi do „Strategii rozwoju usług społecznych na lata 2021–2035” z perspektywy niezależnego organu do wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, którą to funkcję wykonuje RPO.

System opieki zdrowotnej

Pisząc o ochronie zdrowia nie sposób nie rozpocząć od pandemii COVID-19, która jest wydarzeniem bez precedensu w najnowszej historii i na które nasze państwo nie było przygotowane. Jak głosi raport Rzecznika Praw Obywatelskich nt. pandemii, **przepisy prawa w tym czasie przygotowywano w pośpiechu,**

bez dostatecznej oceny ich zgodności z Konstytucją. Wady takiej legislacji potwierdzają Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Dlatego trzeba wyeliminować jej skutki oraz przygotować państwo na podobne wyzwania w przyszłości.

Nie ulega wątpliwości, że polski system ochrony zdrowia przechodzi jedną z najtrudniejszych prób ostatnich lat. System ten musi mierzyć się z wymaganiami związanymi z pandemią, które na przestrzeni czasu ewoluowały, m.in. zaopatrzeniem w sprzęt i środki ochrony osobistej. Ponadto okres pandemii jeszcze bardziej uwidocznili nierozwiązane dotychczas i nawarstwiający się problemy systemu ochrony zdrowia, m.in. braki kadrowe oraz ograniczoną dostępność świadczeń.

Wobec pogłębienia w pandemii problemów systemu ochrony zdrowia **powinno dojść do debaty – ponad politycznymi podziałami – nad jego gruntowną reformą, w tym systemie jej finansowania.** Jednym z centralnych elementów tej debaty powinna być kwestia zapewnienia odpowiedniej liczby kadry medycznej oraz godnego jej wynagradzania – problemów znanych powszechnie od wielu lat.

■ Zasady dostępu obywateli do szczepień przeciwko COVID-19

Na skutek wprowadzenia nagłych zmian w harmonogramie szczepień pojawił się chaos organizacyjny, który mógł prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji i nierówności. Chodzi m.in. o zamieszanie z 1 kwietnia, gdy rząd uruchomił w nocy skierowania dla osób w wieku od 40 do 59 lat, które zgłosiły chęć zaszczepienia. Do BRPO zwracali się zaniepokojeni obywatele, którzy nie zgłosili chęci szczepienia na początku 2021 r., a chcieliby z tej możliwości skorzystać oraz nie mieli wcześniejszych informacji, że jeżeli nie zgłoszą takiej gotowości, to do szczepienia będą mogli mieć dostęp w okresie późniejszym. Dochodziło również do sytuacji, w których osoby wyraziły chęć zaszczepienia, a nie otrzymały e-skierowania.

16 kwietnia 2021 r. Rzecznik zwrócił się w celu wyjaśnienia tej sprawy do

pełnomocnika rządu ds. programu szczepień przeciwko COVID-19. W odpowiedzi pełnomocnik poinformował, że od 10 maja 2021 r. uruchomiono rejestrację dla wszystkich osób pełnoletnich, a podejmowane działania mają na celu zaszczepienie możliwie najliczniejszej grupy osób w jak najkrótszym terminie. RPO sygnalizował również potrzebę zorganizowania szczepień dla osób w kryzysie bezdomności, które znajdują się praktycznie poza systemem szczepień przeciw COVID-19, choć są szczególnie zagrożone zachorowaniem.



■ Diagnostyka prenatalna po wyroku TK ws. aborcji

W związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2020 r. (K 1/20), 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. W związku z ogłoszeniem, a następnie wejściem w życie ww. wyroku Trybunału eksperci zwrócili uwagę na negatywne konsekwencje, jakie rozstrzygnięcie to może przynieść dla rozwoju diagnostyki prenatalnej.

Rzecznik zwrócił się 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, że orzeczenie TK z dnia 22 października 2020 r. nie wpływa na uregulowania w zakresie przeprowadzania badań prenatalnych i dostępności do nich. Poinformował także, że rozważane jest upowszechnienie rozwiązań systemowych w opiece

prekonceptyjnej i okołoporodowej w celu zwiększenia świadomości przyszłych rodziców w zakresie przysługujących im świadczeń zdrowotnych.

RPO napisał również do Marszałek Sejmu, że konieczne stało się dostosowanie prawa do wyroku TK z 22 października 2020 r. ws. aborcji. Według TK wyrok ten powinien być wykonany tak, aby możliwe było przerwanie ciąży – przy wprowadzeniu „mierzalnych kryteriów” – wtedy, gdy od kobiety nie można wymagać poświęceń przekraczających zwykłą miarę. Wolno zakładać, że chodzi o tzw. wadę letalną płodu, prowadzącą w sposób bezpośredni i nieodległy w czasie do jego nieuchronnej śmierci. W takim przypadku aborcja nie ma charakteru „eugenicznego”, bezwzględnie wykluczonego przez TK. Pozwala zaś wyeliminować sytuację, którą można określić jako nieludzkie traktowanie kobiety. Konsekwencją niewykonania wyroku TK jest bowiem zmuszanie kobiet do postaw heroicznych – a tego prawo wymagać nie powinno. Ustawodawca winien zatem wyważyć wchodzące w grę wszystkie wartości konstytucyjne.

■ Brak finansowania telefonu zaufania dla dzieci i młodzieży

Polska jest w czołówce państw pod względem liczby samobójstw wśród dzieci i młodzieży. Niepokoi też obniżanie się wieku osób podejmujących próby samobójcze. Numer 116 111 – telefon zaufania prowadzony od lat przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę – upowszechnił się w świadomości młodych ludzi. Dlatego RPO wyraził zaskoczenie decyzją Ministra Zdrowia o unieważnieniu konkursu na wybór realizatorów zadania „Centra Wsparcia dla dzieci i młodzieży oraz dla osób dorosłych w kryzysie psychicznym” w 2021 r. Resort zdrowia wyjaśnił, że unieważnienie wynikało z wątpliwości dotyczących dofinansowania numeru, który jest już zasilany z różnych źródeł, w tym źródeł niepublicznych. Poinformował też, że trwają prace nad zapewnieniem ciągłości tego wsparcia.

■ Zapaść psychiatrii dzieci i młodzieży

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. **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 niestety codzienność.

W kontekście doniesień o możliwości likwidacji oddziału psychiatrii dziecięcej w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w Warszawie RPO interweniował u Ministra Zdrowia. W wystąpieniu zaznaczył, że zaniedbania w tym obszarze w nieodległym czasie będą dotyczyć całego systemu opieki społecznej. Nieleczone dziecko będzie w przyszłości chorym dorosłym, który nie będzie w stanie prawidłowo funkcjonować w społeczeństwie. Rzecznik zwrócił się do ministra z prośbą o podjęcie pilnych działań zaradczych na rzecz zapewnienia najmłodszym pacjentom dostępu do świadczeń zdrowotnych z zakresu psychiatrii.

W odpowiedzi Minister Zdrowia wskazał, że 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. Jednocześnie Ministerstwo przygotowało i rozpoczęło realizację projektu „Wsparcie procesu wdrażania reformy wprowadzającej nowy model systemu ochrony zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży”.

Inne ważne problemy

■ 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, np. utrudniony dostęp pacjentów do opieki zdrowotnej lub rehabilitacji, trudności w dojeździe do pracy osób bez samochodu. Brak publicznych połączeń sprawia, że uwięzieni w domach są seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, a dzieci mają ograniczony dostęp do edukacji.



Przystanek autobusowy na terenach wiejskich

Przepisy nie określają praw przysługujących bezpośrednio obywatelowi, jeśli chodzi o wykluczenie transportowe mniejszych miejscowości. Problem nasilił się w okresie pandemii wobec bankructw części przewoźników i zmniejszenia

liczby tras, przystanków oraz częstotliwości kursów. RPO pisał do Ministerstwa Infrastruktury o potrzebie określenia obowiązków władz w zakresie transportu publicznego. Zdaniem Rzecznika minimum byłoby zapewnienie każdemu mieszkańcowi połączenia do siedziby władz jego gminy. RPO dostał odpowiedź, że wprowadzenie jednolitych regulacji ustanawiających wymagane połączenia komunikacyjne nie znajduje obecnie uzasadnienia.

■ **Ochrona konsumentów w kontekście umów o „kredytach frankowych”**

18 listopada 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok w sprawie C-212/20 dotyczącej polskiego rynku kredytów hipotecznych, tzw. „kredytów frankowych”. Stanowisko w sprawie przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich, który na przestrzeni ostatnich lat przystępował do postępowań, wnioskując o skierowanie przez sądy je rozpoznające pytań prejudycjalnych do TSUE. TSUE orzekł w sposób uwzględniający stanowisko Rzecznika.

Kontynuując dotychczasową linię orzeczniczą, 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.

Rzecznik został wezwany do przedstawienia stanowiska w sprawie sześciu pytań przedstawionych do rozstrzygnięcia przez skład całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Zagadnienia prawne dotyczą rozbieżności występujących w sporach

sądowych dotyczących konsumenckich kredytów na cele mieszkaniowe, denominowanych bądź indeksowanych do franka szwajcarskiego.

W stanowisku dla Sądu Najwyższego Rzecznik 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 których 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.

■ **Pieczą zastępczą**

Wobec nieprawidłowości w systemie pieczy zastępczej i niewykonania zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli RPO zwrócił uwagę, że **regulacje kształtujące ten system wymagają pogłębionego przeglądu i stosownej modyfikacji, gdyż konsekwencje niespójnych systemowo rozwiązań dotkliwie uderzają w grupy najsłabsze i prowadzą do naruszeń praw dzieci**. Dlatego Rzecznik zwrócił uwagę Ministra Rodziny i Polityki Społecznej na najistotniejsze kwestie dotyczące organizacji i funkcjonowania systemu opieki oraz bariery w rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej i deinstytucjonalizacji.

Minister poinformował, że trwają prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz 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.

Wobec zapowiedzi analizy zmian kierunkowych w obszarze pieczy zastępczej Rzecznik skierował do resortu rodziny kolejne wystąpienie, w którym wskazał, że założenia systemowe odnośnie do tymczasowego charakteru pieczy zastępczej nie są wystarczające i istnieje potrzeba ich uelastycznienia poprzez wprowadzenie do ustawy formy pieczy zastępczej długoterminowej. Zwrócił też uwagę, że **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. W odpowiedzi Minister zapewnił, iż przedstawione uwagi i propozycje zostaną podane analizie w czasie prac nad nowelizacją ustawy.

■ Polski Ład

Pakiet rozwiązań w systemie podatkowym – tzw. Polski Ład – to fundamentalna i rewolucyjna zmiana tego systemu pisał Rzecznik w opinii dla Marszałka Senatu z 13 października 2021 r. **RPO apelował, aby prace legislacyjne przebiegały w sposób umożliwiający pełną i rzetelną analizę wszystkich uwag i zapewniały podatnikom wystarczający czas na zapoznanie się z nową regulacją**, jak również by weszły w życie 1 stycznia 2023 r.

Rzecznik wskazał, że 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. Zwrócił uwagę na niekorzystne dla emerytów zmiany związane z brakiem możliwości odliczenia przez nich składki zdrowotnej i pominięciem tej grupy przy konstrukcji ulgi dla klasy średniej. RPO podkreślał, że propozycje odbierane są przez seniorów jako swoista kara za to, że dłużej pracowali i byli aktywni zawodowo. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie mechanizmów pozwalających na rekompensatę im braku możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku.

RPO zwrócił też uwagę na niekorzystne zmiany sytuacji podatkowej osób samotnie wychowujących dzieci. W nowym systemie zlikwidowano dotychczasową opcję, w ramach której osoby te 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 1500 zł. Rzecznik apelował o rozważenie pozostawienia dotychczasowych rozwiązań.

Szczególne zadania Rzecznika Praw Obywatelskich

RPO jako niezależny organ ds. równości

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania. 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 RPO.

Działania Rzecznika koncentrują się wokół takich przesłanek dyskryminacji, jak: płeć, rasa, pochodzenie etniczne, narodowość, religia, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna. Jednocześnie 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 przyczyn, jak np. stan zdrowia, status materialny czy doświadczenie migracyjne.

Osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne cechują się często brakiem zaufania do instytucji publicznych i rzadko poszukują wsparcia. Barię pozostaje utrzymująca się od lat niska świadomość prawna oraz brak wiedzy o organach oferujących pomoc ofiarom dyskryminacji.

Za najskuteczniejsze narzędzie podnoszenia świadomości społecznej Rzecznik niezmiennie uważa edukację antydyskryminacyjną. Powinna być ona adresowana do dzieci i młodzieży w formie i treści adekwatnej do stopnia rozwoju oraz nabywanej wiedzy ogólnej i realizowana zgodnie z międzynarodowymi standardami obowiązującymi w zakresie edukacji o prawach człowieka.

Rzecznik od chwili wejścia w życie ustawy o równym traktowaniu (ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania) 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. Niezbędne wydaje

się być zwłaszcza otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie 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 (krzywdy) spowodowanej naruszeniem zasady równego traktowania.

Poszerzone powinny zostać też kompetencje organu równościowego w rozumieniu właściwych dyrektyw UE o świadczenie niezależnej pomocy osobom, które doznały dyskryminacji. Powinien on mieć możliwość działania w sprawach dotyczących dyskryminującego traktowania zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i podmiotów prywatnych. 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.

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 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji.

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, 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.

Luka płacowa w Polsce, choć jedna z najniższych w UE, zwiększyła się z 7% w 2015 r. do blisko 8,5% w 2021 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 co do wysokości emerytury – w 2018 r. emerytura kobiety była średnio o 30% niższa niż mężczyzny.

Zapewnienie kobietom i mężczyznom równych możliwości wpływania na procesy decyzyjne jest obowiązkiem normatywnym ciążyącym na organach władzy publicznej zarówno na mocy prawa krajowego (art. 32 i 33 Konstytucji), jak i międzynarodowego.

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.

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 i chłopcy narażone na

przemoc ze względu na płeć (ang. *gender-based violence*), w tym przemoc domową, choć doświadczają jej także mężczyźni.

Wdrożenie faktycznej i prawnej 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 stambulskiej. Z okazji dziesiątej rocznicy otwarcia do podpisu tej umowy, Rzecznik przypomniał jej znaczenie dla ochrony osób doświadczających przemocy domowej, jednoznacznie negatywnie oceniając z tego względu jakiegokolwiek próby jej wypowiedzenia. Rzecznik nie raz zwracał też uwagę na potrzebę pełnej implementacji jej postanowień. Stanowisko RPO pozostaje spójne z oceną wykonania przez Polskę tej umowy międzynarodowej zawartą w raporcie GREVIO.

■ **Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność**

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni w Polsce funkcję niezależnego mechanizmu monitorującego wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ratyfikowanej przez Polskę w 2012 r. Przestrzeganie Konwencji przez państwa-strony jest oceniane przez Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD).

W 2021 r. upłynęły 3 lata od wydania przez ten Komitet rekomendacji dla Polski po zbadaniu pierwszego sprawozdania z postępów we wdrażaniu Konwencji. Podstawowym zarzutem pod adresem Polski wskazanym przez CRPD był brak strategii i planu wdrażania zobowiązań wynikających z Konwencji, zapewniających zastąpienie medycznego modelu niepełnosprawności modelem opartym na prawach człowieka. Taki dokument programowy został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030. 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 działań na rzecz zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępności. 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. Między innymi wprowadzono ułatwienia dla osób z niepełnosprawnościami przy korzystaniu z profilu zaufanego. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji uruchomiła punkt kontaktowy ds. dostępności usług medialnych dla osób z niepełnosprawnościami wzroku oraz słuchu. Rozwiązania te uwzględniają postulaty przedstawiane przez Rzecznika. W związku z toczącymi się pracami nad zmianą ustawy o zapewnianiu dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych Rzecznik wskazał na potrzebę jej uzupełnienia i wskazał, że przyjęte ostatecznie regulacje prawne powinny wyraźnie wskazywać, że niezapewnienie dostępności stanowi dyskryminację, co powinno podlegać kontroli sądowej. Przyczyniłoby się to 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 jej strategii, jednak wysiłki te należy uznać za niewystarczające. Projektowane zmiany powinny uwzględniać uwagi kierowane przez CRPD pod adresem Polski oraz głos osób z niepełnosprawnościami, w tym ich organizacji oraz organizacji działających na ich rzecz. Z uwagi na równoległe toczące się prace w Ministerstwie Zdrowia i w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, niezbędna jest koordynacja planowanych działań.

Mając na względzie postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i zalecenia CRPD, konieczne są efektywne działania mające na celu wprowadzenie systemu wspieranego podejmowania decyzji w miejsce stosowanego obecnie ubezwłasnowolnienia. Istnieje również potrzeba 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.

■ **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 premierowi, zwracając przede wszystkim uwagę na brak widoczności osób starszych w rozwiązaniach dotyczących edukacji. Rzecznik zwrócił również uwagę na negatywne stereotypy związane ze starszym wiekiem, które utrudniają rozwój polityki państwa w zakresie zwiększenia dostępności edukacyjnej.

Ponadto Rzecznik przedstawił główne założenia rezolucji przyjętej przez Radę Praw Człowieka, w której po raz pierwszy w przepisach międzynarodowych odniesiono się do zjawiska ageizmu (dyskryminacji ze względu na wiek). Rzecznik zwrócił się z pytaniem do Minister Rodziny i Polityki Społecznej o planowane sposoby przeciwdziałania temu zjawisku.

Pandemia COVID-19 uwypukliła 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.

Niezmiennie od 2015 r., Rzecznik angażował się również w debatę i działania na rzecz opracowania nowej konwencji o prawach osób starszych.

■ **Przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową**

W obliczu utrzymującej się od 2019 r. eskalacji uprzedzeń wobec osób LGBTQ+, 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 LGBTQ+ 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 z zasadą niedyskryminacji, a także pogarszają dobrostan osób LGBTQ+ na obszarach ich obowiązywania. Rzecznik podjął szereg działań w celu unieważnienia takich uchwał, w tym zaskarżył do sądów administracyjnych 9 uchwał przeciwko „ideologii LGBT”, z różnych obszarów właściwości sądów administracyjnych i różnych jednostek samorządu terytorialnego. 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 pięciu sprawach uwzględnił skargi kasacyjne RPO, przekazując sprawy do ponownego rozpoznania. Nadal brakuje przepisów regulujących procedurę uzgodnienia płci. Sytuację osób transpłciowych od lat kształtuje orzecznictwo sądowe. 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.

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 innych ustaw, które wprost wymieniają orientację seksualną jako niedopuszczalną przesłankę nierównego traktowania – ochrona prawna osób LGBTQ+ przed dyskryminacją nie obejmuje wprost szeregu istotnych obszarów życia społecznego i gospodarczego, takich jak usługi, ochrona zdrowia, edukacja i szkolnictwo wyższe oraz zabezpieczenie społeczne. Ponadto system prawny wciąż nie zapewnia osobom nieheteronormatywnym wystarczającej ochrony przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami.

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. i będzie kontynuowana.

Rzecznik niezmiennie postuluje niezbędne zmiany legislacyjne, tak aby zapewnić osobom LGBTQ+ 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 politycznym, ale też katalog pozytywnych obowiązków państwa w zakresie utrzymania i rozwoju kultury, języka i tożsamości grup mniejszościowych.

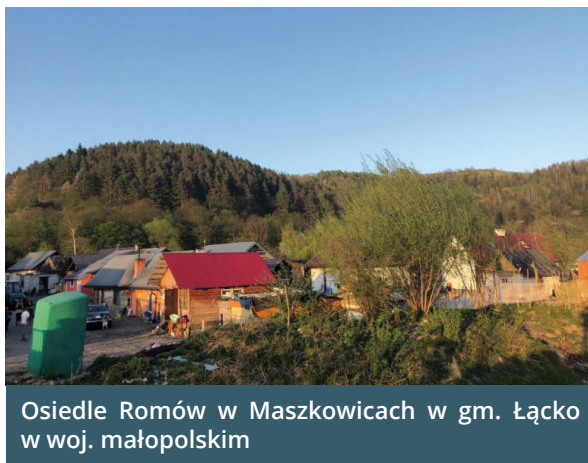
Za integralny element prawa do zachowania odrębnej tożsamości kulturowej RPO uznaje prawo mniejszości narodowych i etnicznych do nauki i nauczania własnego języka. Dlatego Rzecznik zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o podjęcie prac legislacyjnych, zmierzających do przyznania tego prawa także 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.

Zdaniem RPO, pożądanym rozwiązaniem byłoby np. przyznanie statusu języka regionalnego językom śląskiemu i wilamowskiemu.

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.

W ocenie RPO, Romowie 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.

■ **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 rekomendacji w zakresie zwalczania przestępstw z nienawiści. 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 dotyczących tej problematyki.

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.

Rzecznik podkreśla potrzebę podjęcia działań w kierunku wypracowania

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.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (KMPT) jest niezależnym organem wizytującym miejsca, w których przebywają osoby pozbawione wolności. Został ustanowiony na podstawie Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT).

Rzeczpospolita Polska jest jednym z 91 Państw Stron, które ratyfikowały Protokół i jednym z 76 państw, które powołały krajowy mechanizm prewencji dla wizytacji miejsc pozbawienia wolności. W styczniu 2018 r. zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (KMPT) stanowi jeden z Zespołów Biura RPO. Wsparcie Zespołu stanowią również pracownicy Biur Pełnomocników Terenowych RPO we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach, którzy poza pracą w biurze pełnomocnika, biorą udział w wizytacjach prewencyjnych KMPT jednostek znajdujących się na obszarze właściwości terytorialnej pełnomocnika RPO.

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 ze wzrostem liczby cudzoziemców przekraczających granicę Polski z Białorusią.

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.

W 2021 r. RPO, działając jako Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur, skierował 12 wystąpień generalnych dotyczących m.in. sytuacji nieletnich matek

w placówkach resocjalizacyjnych, potrzeby upowszechnienia wiedzy na temat tzw. Reguł Mendezów, dotyczących prowadzenia przesłuchań osób zatrzymanych, opinii do projektu ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich z dnia 20 lipca 2021 r.

Występował również w sprawie dramatycznej sytuacji osób przebywających na granicy w okolicach Usnarza Górnego oraz w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców.

W roku objętym informacją KMPT opublikował dwa raporty tematyczne.

W opracowaniu „Obcokrajowcy w detencji administracyjnej. Wyniki monitoringu KMPT w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w Polsce” przedstawione



Jedno ze szkoleń odbywających się w ramach kampanii społecznej „Państwo bez tortur”

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.

Pomimo trwającej w 2021 r. pandemii COVID-19, przedstawiciele KMPT kontynuowali działalność szkoleniową mającą na celu podnoszenie świadomości na temat przeciwdziałania torturom oraz innym formom złego traktowania wśród funkcjonariuszy oraz pracowników instytucji, w których przebywają osoby pozbawione wolności.

Jednym z elementów działalności KMPT są szkolenia prowadzone w ramach rozpoczętej w grudniu 2018 r. kampanii społecznej „Państwo bez tortur”. We wrześniu 2021 roku pracownicy KMPT przeprowadzili szkolenie dla policjantów garnizonu podkarpackiego w ramach której celem jest podniesienie świadomości oraz budowanie kultury braku społecznej akceptacji dla stosowania tortur lub innych form złego traktowania.

W ramach działalności edukacyjnej, Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur wydał oświadczenia zawierające stanowisko dotyczące ważnych z punktu prewencji tortur wydarzeń związanych np. z wydaniem wyroku przez sąd krajowy czy ETPC, doniesieniem medialnym czy zmianą przepisów prawa.

Więcej informacji o działalności KMPT znajduje się w Raporcie RPO z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w 2021 r.



Zdjęcia z wizytacji zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w ośrodkach strzeżonych.



Zasieki concertina na placu spacerowym w Tymczasowym Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Wędrzynie



Kraty w oknach pokoju mieszkalnego w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim

Wybrane rodzaje aktywności RPO

Biura Terenowe RPO oraz sieć punktów przyjęć interesantów

RPO za zgodą Sejmu może ustanowić swoich Pełnomocników Terenowych. Specyfiką działalności Biur Pełnomocników Terenowych RPO (BPT) 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.

Powołanie jednostek terenowych okazało się skutecznym i bardzo istotnym narzędziem dla obywateli w dochodzeniu ich praw. Świadczy o tym duża liczba przyjmowanych interesantów, rozmów telefonicznych oraz spraw wpływających do Biur. Współpraca z regionalnymi i lokalnymi mediami oraz organizacjami obywatelskimi w znaczącym stopniu popularyzuje zarówno same prawa obywatelskie, jak i formy ich ochrony.

Wykres 11. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

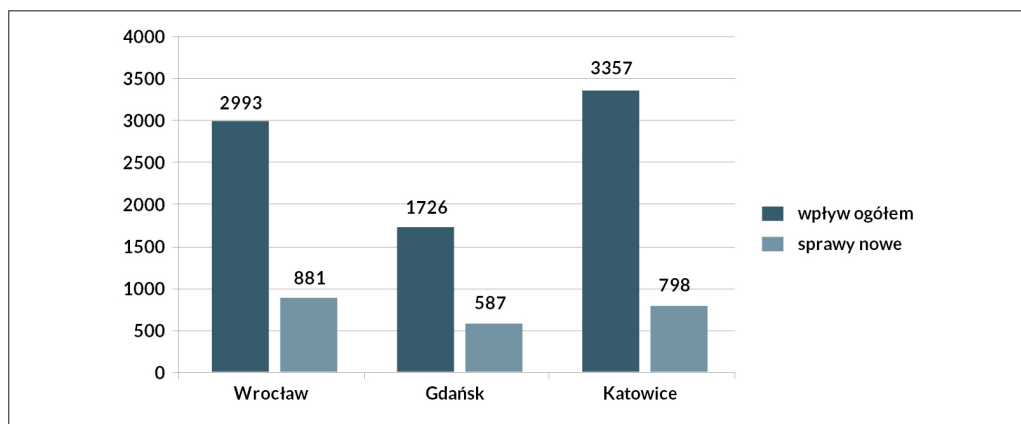


Tabela 2. Sposób rozpatrzenia 2495 spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terytorialnych

Sposób rozpatrzenia	Liczba	Udział %
podjęto do prowadzenia	1207	48,4
udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania	1041	41,7
przekazano wniosek wg właściwości	53	2,1
zwrócono się o uzupełnienie wniosku	96	3,9
nie podjęto (przekazane Rzecznikowi do wiadomości wystąpienia kierowane do innych organów i pisma niezrozumiałej treści)	98	3,9

Wykres 12. Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terytorialnych

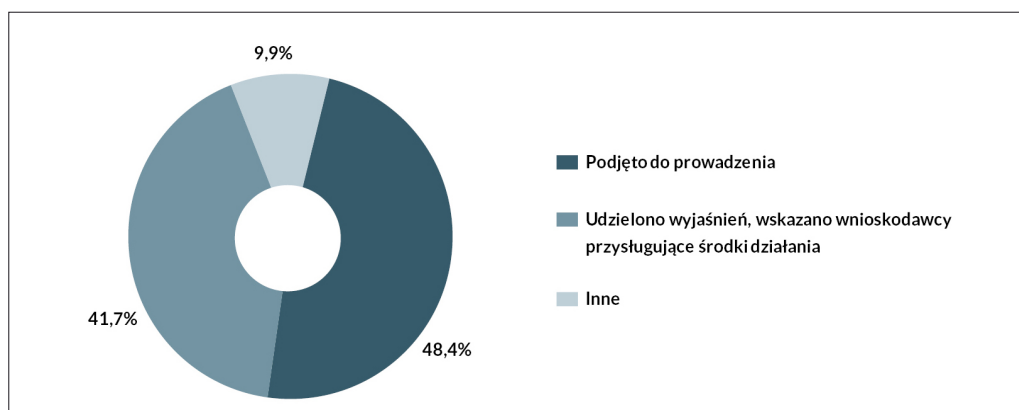
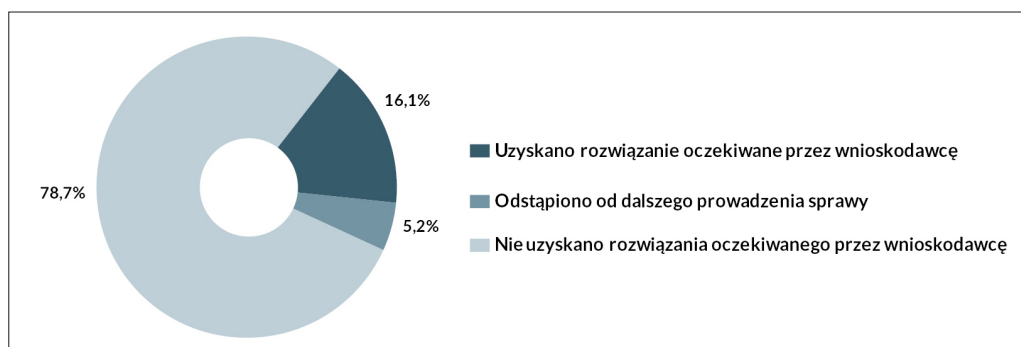


Tabela 3. Efekty i sposoby zakończenia 1063 spraw podjętych w 2021 r. i w latach poprzednich w Biurach Pełnomocników Terytorialnych

Efekty	Sposób zakończenia postępowania	Liczba	Udział procentowy
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	1 Razem (2+3)	171	16,1
	2 Zasadność zarzutów wnioskodawcy	151	14,2
	3 Uwzględnienie wystąpienia generalnego RPO	20	1,9

Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	4	Razem (5+6)	55	5,2
	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	Razem (8+9+10)	837	78,7
	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
Razem			1063	100,0

Wykres 13. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych



Biura w miastach oddalonych od BRPO w Warszawie przyczyniają się do lepszej komunikacji Rzecznika z obywatelami, stanowiąc terenowe ośrodki oddziaływania Rzecznika na miejscowe organy władzy publicznej.

Obecnie Rzecznik ma trzech Pełnomocników – we Wrocławiu, w Gdańsku i Katowicach.

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu obejmuje obszar województw: dolnośląskiego, lubuskiego i opolskiego. W 2021 r. w BPT 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.

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku obejmuje obszar trzech województw: pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. W BPT 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.

Właściwość miejscowa Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach obejmuje obszar województw: śląskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego. W 2021 r. w BPT 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.

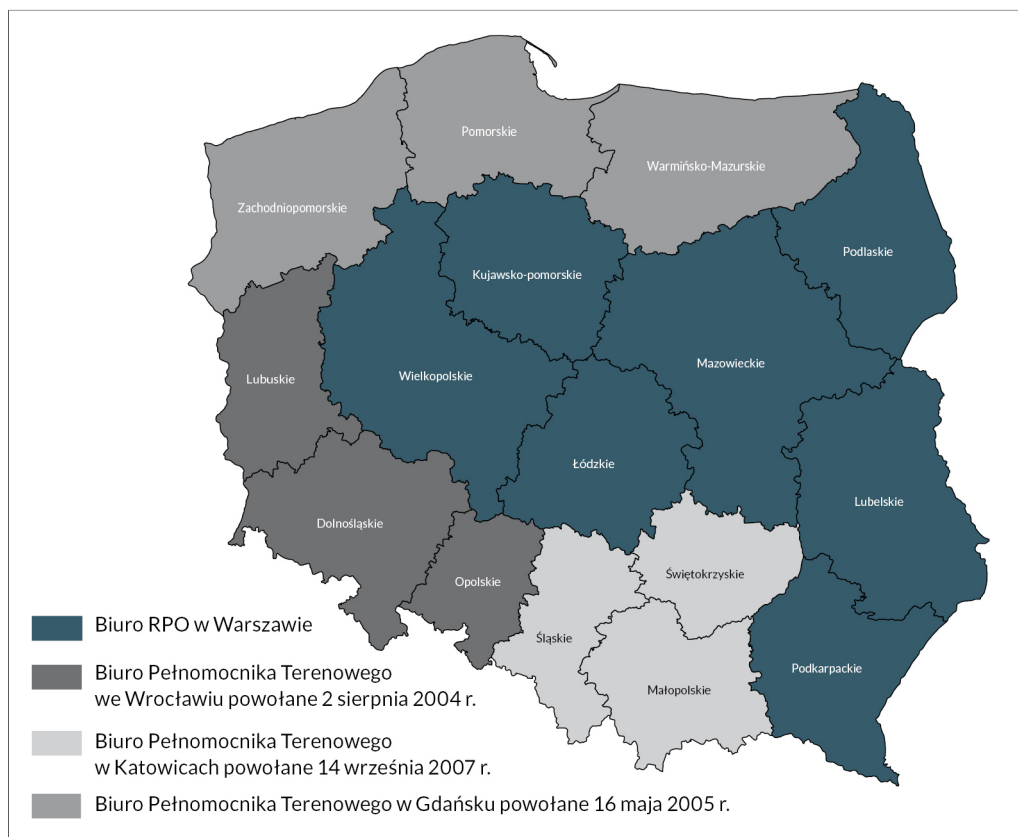
Do Biur obywatele najczęściej zgłaszają problemy w sprawach m.in.:

- cywilnych (o eksmisję i zapłatę, o podział majątku, o wydanie rzeczy ruchomych i dokumentów, 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),
- prawa rodzinnego (o uregulowanie kontaktów, pozbawienie/ograniczenie władzy rodzicielskiej, sprawy o rozwód, alimenty),
- mieszkaniowych (co do spełniania kryteriów uprawnień do lokalu komunalnego oraz ich złego stanu technicznego, wnioski osób z niepełnosprawnościami proszących o wsparcie o zamianę lokalu komunalnego na wyższej kondygnacji na położone na parterze),
- prawa administracyjnego (w 2021 r. wyraźnie zmalał wpływ skarg na organy inspekcji sanitarnej związanych z pandemią wirusa SARS-CoV-2, dał się zaś zauważyć negatywny wpływ epidemii na system opieki zdrowotnej, tj.

dostępność świadczeń zdrowotnych oraz ograniczania odwiedzin w szpitalach, częściej wpływały wnioski z zakresu prawa ochrony środowiska dotyczące zanieczyszczenia powietrza, skarg na hałas i wycinkę drzew, wiodącą kategorię spraw wciąż stanowiły skargi na decyzje postępowania administracyjnego, zwłaszcza co do wywłaszczenia nieruchomości, prawa budowlanego, podziału i ewidencji gruntów),

- prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (dotyczyły przede wszystkim wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych oraz zasiłków opiekuńczych, prawidłowości naliczenia tych świadczeń oraz wyroków sądowych w tym zakresie; obywatele składali skargi na ZUS oraz na sądy).

Obszary działania trzech Biur Pełnomocników Terenowych



Działalność RPO w zakresie komunikacji społecznej

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje wiele 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.

Podstawowym źródłem informacji o RPO pozostaje Biuletyn Informacji Publicznej (bip.brpo.gov.pl). W 2021 r. stronę RPO odwiedziła rekordowa liczba ponad 4 mln 700 tysięcy unikalnych użytkowników.

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 angażowanie w działania na rzecz upowszechniania praw człowieka i budowania społeczeństwa obywatelskiego.

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.

Rzecznik Praw Obywatelskich uczestniczył w licznych konferencjach, sympozjach i wydarzeniach zewnętrznych, w tym m.in. Zgromadzeniu Ogólnym Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, Tour de Konstytucja, VII Kongresie Osób z Niepełnosprawnościami, Debacie podczas zjazdu Klubów „Gazety Polskiej”, Konferencji UN Global Compact Network Polska. 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich od 16 lat wyróżnia, przyznając Nagrodę RPO im. Pawła Włodkowica osoby, które wyróżniają się bezkompromisową postawą wobec podstawowych wartości i praw, nawet wbrew zdaniu i poglądom większości. W 2021 roku nagroda trafiła do przedstawicieli społeczności samorządowej Michałowa. Z rąk Marcina Wiącka nagrodę odbierają burmistrz Michałowa Marek Nazarko, przewodnicząca Rady Miejskiej Maria Bożena Ancypiuk oraz prezes Ochotniczej Straży Pożarnej w Michałowie Bartosz Nos. Mieszkańcy podlaskiej gminy Michałowo aktywnie włączyli się w pomoc cudzoziemcom przekraczającym granicę z Polski i Białorusi.

Co roku RPO przyznaje Nagrodę im. dr Macieja Lisa – honorowe wyróżnienie za szczególne dokonania na rzecz obrony praw i interesów osób z niepełnosprawnościami. W 2021 roku laureatką Nagrody została dr Monika Zima-Parjaszewska – prezeska Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intellektualną.

Od 2009 roku rzecznik przyznaje Odznakę honorową Rzecznika Praw Obywatelskich „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. W 2021 roku laureatami zostali Agata Nosal-Ikonowicz i Piotr Ikonowicz.

W 2021 r. w Biurze RPO ukazało się 17 publikacji. Drukiem ukazało się 15 pozycji o łącznym nakładzie 8300 egzemplarzy. Biuro RPO wdraża na stronie bip.brpo.gov.pl standardy dostępności, dlatego zamieszczane publikacje były zgodne ze standardem WCAG 2.0.



Uhonorowanie ofiar Powstania Warszawskiego – rzecznik praw obywatelskich Marcin Wiącek złożył wieniec pod Pomnikiem Armii Krajowej i Polskiego Państwa Podziemnego



W rocznicę wybuchu Powstania w Getcie Warszawskim Zastępczyni RPO Hanna Machińska złożyła wieniec pod pomnikiem Bohaterów Getta



Wręczenie przez RPO VII kadencji Odznaki Honorowej RPO „Za zasługi dla Ochrony Praw Człowieka” Agacie Nosal-Ikonowicz i Piotrowi Ikonowiczowi



Laureatką Nagrody RPO in. dr Macieja Lisa została w 2021 r. dr Monika Zima-Parjaszewska prezeska Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną



Marcin Wiącek wziął udział w VII sesji Obywatelskiego Parlamentu Seniorów na temat „Krajobraz po pandemii. Program powrotu do dawnej aktywności”, która odbyła się 4 października 2021 r. w Senacie RP



Przedstawiciele gm. Michałowo odebrali z rąk Rzecznika Nagrodę RPO im. Pawła Włodkowica

Edukacja o prawach człowieka

Projekty edukacyjne Rzecznika Praw Obywatelskich zakładają jak najszerze 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.

W styczniu i w lutym 2021 r. został przeprowadzony online projekt edukacyjny dla uczniów szkół ponadpodstawowych z całej Polski „Ferie z Rzecznikiem Praw Obywatelskich”. W codziennych spotkaniach uczestniczyło ok. 150 uczniów. Na

zajęciach prawnicy z BRPO 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.

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. 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.

Po raz dwunasty na Pol'and'Rock Festival funkcjonował Namiot Praw Człowieka Rzecznika Praw Obywatelskich. Odbywały się w nim warsztaty i debaty związane z ochroną środowiska, szeroko pojętą praworządnością, ochroną praw człowieka oraz edukacją antydyskryminacyjną. Codziennie można było uczestniczyć w symulacji rozprawy sądowej, 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.

W 2021 r. kontynuowana była zapoczątkowana w międzynarodowym dniu praw osób z niepełnosprawnościami w 2020 r. 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.

W ramach działań edukacyjnych policjanci, żołnierze, strażacy pełniący służbę w strefie przygranicznej z Białorusią, podczas spotkań z przedstawicielami RPO otrzymali 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.

Centrum Projektów Społecznych 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. Ulotkę rozdawano uchodźcom podczas wizyt pracowników BRPO w strefie przygranicznej z Białorusią.

Biuro uruchomiło program działań informacyjnych w ramach corocznej kampanii „16 dni przeciw przemocy ze względu na płeć”. Kampania rozpoczęła się apelem RPO Marcina Wiącka, a następnie przez 16 dni publikowano infografiki z informacjami nt. różnych rodzajów przemocy.



Co roku podczas festiwalu Pol'and'Rock Rzecznik uczestniczy w debatach i rozmowach z młodzieżą organizowanych przez Biuro RPO w Namiocie Praw Człowieka



Zastępczyni RPO Hanna Machińska wraz z pracownikami BRPO podczas festiwalu „Pol'and'Rock”



Uczestnicy festiwalu „Pol'and'Rock” chętnie biorą udział w zajęciach szkoleniowych i zabawach organizowanych przez Biuro RPO

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,
- 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 m.in. 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 szczególności są zainteresowani są powyższymi obszarami działań. Biuro Rzecznika korzysta także ze wsparcia organizacji pozarządowych w realizowaniu projektów promujących ustawowe kompetencje Rzecznika.

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.

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. Ombudsmani wielu państw stwierdzali zwiększony zakres naruszeń, co znajdowało wyraz w kierowanych do nich skargach na wprowadzane przez administrację państwową uregulowania bezpośrednio wpływające na wiele sfer życia obywateli.

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.

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.



Wizyta w Biurze RPO wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej ds. wartości i przejrzystości Very Jourovej



Spotkanie Marcina Wiącka z komisarzem UE ds. sprawiedliwości Didierem Reyndersem



Wizyta sekretarza stanu ds. europejskich Republiki Francuskiej Clémenta Beauneta

Warte odnotowania było spotkanie RPO 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.

Przynależność Rzecznika do międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka oraz kompetencje ustawowe zobowiązują go 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 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 napotyka Ombudsmeni na gruncie krajowym lub wsparcia udzielanego w sytuacjach zagrożenia wykonywania zadań zagwarantowanych w aktach prawnych.

Rzecznik przez swoich przedstawicieli uczestniczył w sprawach toczących się zarówno przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w Luksemburgu i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

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 Polski i Białorusi stała się przedmiotem zainteresowania międzynarodowych organizacji, w tym sieci ENNHRI oraz organów Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. 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.

Pomimo ograniczeń związanych z pandemią, przedstawiciele Biura Rzecznika uczestniczyli w kilku konferencjach międzynarodowych, warsztatach i seminariach organizowanych za granicą.

Aktywność 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. W związku z tym w BRPO odbyły się liczne wizyty gości zagranicznych.

Sprawy przed trybunałami europejskimi

■ Europejski Trybunał Praw Człowieka

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do następujących spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka 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.
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.
3. Kuchta i Mętel przeciwko Polsce, 02/09/2021, skarga nr 76813/16. Sprawa dotycząca brutalności funkcjonariuszy Policji przeprowadzających zatrzymanie.
4. Kędzierski 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.
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.

6. Biliński przeciwko Polsce, skarga nr 13278/20. Sprawa dotycząca procedury przeniesienia sędziego do innego wydziału sądowego, z naruszeniem gwarancji konwencyjnych.
7. Kornacki przeciwko Polsce, skarga nr 4775/18. Sprawa dotycząca zakazu organizacji kontrmanifestacji do tzw. zgromadzenia cyklicznego.
8. Siedlecka przeciwko Polsce, skarga nr 13375/18. Sprawa dotycząca zatrzymywania obywateli w policyjnym „kotle” i uniemożliwienia wzięcia udziału w zgromadzeniu.
9. Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20. Sprawa dotycząca nieodpowiedniego składu orzekającego Sądu Najwyższego.
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.
11. Pionka przeciwko Polsce, skarga nr 26004/20. Sprawa dotycząca uchylecia immunitetu i zawieszenia w wykonywaniu czynności przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.
12. Juszczyżyn przeciwko Polsce, skarga nr 35599/20. Sprawa dotycząca wykorzystywania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej do wywierania wpływu na sędziów.
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.
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.

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.
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.
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.
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.
19. Przybyszewska i inni przeciwko Polsce, skarga nr 11454/17 i inne. Sprawa dotycząca naruszenia przez Polskę prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.
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.
21. X. przeciwko Polsce, skarga nr 20741/10. Skarga dotycząca dyskryminacji w sprawie o opiekę ze względu na związek matki z inną kobietą.
22. M.V. przeciwko Polsce, skarga nr 16202/14. Sprawa dotycząca długotrwałości postępowania w sprawie powrotu dziecka.

W Europejskim Trybunale Praw Człowieka odbyła się rozprawa w sprawie Grzęda przeciwko Polsce. Wielka Izba ETPCz rozpatrywała zarzuty sędziego, który był członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. Sędziemu w 2018 r. ustawodawca przerwał przedwcześnie kadencję wbrew wyraźnej gwarancji zawartej w Konstytucji. Wnosząc skargę do Trybunału w Strasburgu, sędzia podniósł zarzut braku prawa do sądu, który pozwoliłby zweryfikować zgodność z prawem przerwania jego kadencji w KRS (art. 6 i 13 EKPC).



Przedstawiciele BRPO zdalnie uczestniczyli w rozprawie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawie Grzęda przeciwko Polsce

■ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Rzecznik może przystępować do postępowań sądowych, w których sądy kierują pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu 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 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.
2. Sprawa (C-132/20) Getin Noble Bank. Sprawa dotycząca prawidłowej obsady składu sędziowskiego w kontekście prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd.
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.
4. Sprawa (C-198/20) Gmina Wieliszew. Sprawa dotycząca prawidłowej obsady składu sędziowskiego.
5. Sprawa (C-198/20). Sprawa dotycząca ochrony praw konsumenta.
6. Sprawa (C-212/20). Sprawa dotycząca ochrony konsumentów w kontekście umów o „kredytach frankowych”.
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.

8. Sprawa (C-19/20). Sprawa dotycząca ochrony praw konsumentów.
9. Sprawa (C-516/21). Sprawa dotycząca ochrony praw konsumentów.

Rzecznik przystąpił również do pięciu innych postępowań przed sądami krajowymi, w których skierował wniosek o skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE celem rozstrzygnięcia przez Trybunał wprost kwestii możliwości dochodzenia przez bank wynagrodzenia za korzystanie z kapitału po unieważnieniu umowy kredytu.

Ponadto Rzecznik przystąpił do postępowania przed Sądem Okręgowym w Słupsku pod sygn. I C 941/21, 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.

Kalendarium najważniejszych wydarzeń w roku 2021

■ Styczeń

- Z okazji 10-lecia wejścia w życie ustawy o równym traktowaniu Rzecznik Praw Obywatelskich podsumował jej działanie i w wystąpieniu do samorządowców i do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania pokazał, co można zrobić, by idea równości miała się w Polsce lepiej.
- Opublikowano raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur po wizytacjach *ad hoc* w komisariatach i pomieszczeniach dla osób zatrzymanych w czasie protestów z jesieni 2020 r. po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów aborcyjnych. Najbardziej niepokojąca była brutalność policji w czasie interwencji, nieuzasadnione stosowanie gazu, kajdanek, bicie pałkami i obelgi. Ekspertki KMPT w raporcie przedstawili Policji, co zrobić, by funkcjonariusze nie naruszali praw obywateli w czasie zatrzymania, transportu i pobytu na komisariacie.
- W Biurze RPO uroczystie wręczono Nagrodę RPO im. Pawła Włodkowica Michałowi Rogalskiemu, który stworzył dostępną dla każdego i stale aktualizowaną bazę danych o zakażeniach koronawirusem. Z bazy korzystał m.in. zespół Uniwersytetu Warszawskiego przygotowujący prognozy dla pandemii. Pokazuje to, jak młode pokolenie potrafi aktywnie włączyć się w tworzenie nowoczesnej, demokratycznej wspólnoty.
- Rzecznik wręczył Odznakę Honorową RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”. Laureatami zostali Agata Nosal-Ikonowicz działaczka społeczna, która działa na rzecz ochrony praw lokatorów i pomocy osobom w trudnym położeniu życiowym i Piotr Ikonowicz – działacz polityczny i zaangażowany społecznie prawnik, który broni praw osób krzywdzonych bez względu na okoliczności i konsekwencje. Razem pomagają ludziom zagrożonym eksmisją i wykluczonym społecznie, w tym poszkodowanym „reprivatyzacją warszawską”.

■ Luty

- Rzecznik przedstawił Senackiemu Zespołowi do Spraw Spółki GetBack S.A. stanowisko dotyczące pokrzywdzonych przez tę spółkę. Tysiące Polaków czuje się poszkodowanych w tej sprawie.
- RPO z najwyższym zaniepokojeniem przyjął ogłoszoną przez rząd inicjatywę, której celem jest wprowadzenie nowego podatku od przychodów uzyskiwanych przez media z reklamy. Może to wpłynąć na ograniczenie wolności mediów i wolności słowa, a tym samym ograniczenie prawa obywateli do informacji.
- Rzecznik podsumował działalność Biura RPO w 2020 r. W stosunku do roku poprzedniego o 22 proc. wzrosła w 2020 r. liczba spraw kierowanych przez obywateli do RPO. Jest to wyraz zaufania ludzi, którzy wiedzą, że w trudnym okresie pandemii mogą liczyć na RPO. Jest to efekt pandemii, która niewątpliwie odcisnęła ślad na stanie przestrzegania praw człowieka w Polsce.

■ Marzec

- Sąd Najwyższy uwzględnił pierwsze kasacje złożone przez Rzecznika na korzyść obywateli ukaranych za złamanie zakazu przemieszczania się bez uzasadnionej przyczyny, wprowadzonego przez rząd w 2020 r. wobec pandemii. SN ocenił, że ograniczenia pandemiczne rażąco naruszały prawo. Uznał kasacje RPO za oczywiście zasadne i uniewinnił obwinionych od wykroczeń.
- Przed 11. Sesją Grupy Roboczej ONZ ds. Starzenia się (OEWGA) polski RPO i jego gruziński odpowiednik zaapelowali o porozumienie się w celu przyspieszenia prac nad konwencją o prawach osób starszych.
- W Grodnie została zatrzymana Andżelika Borys, przewodnicząca Związku Polaków na Białorusi, która ma odpowiadać za „podżeganie do nienawiści”.

Zatrzymano też dziennikarza Andrzeja Poczobuta. RPO wystąpił w tej sprawie do polskiego MSZ i cały czas monitoruje sprawę.

- 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 – uznał Sąd Najwyższy na wniosek RPO.
- Dopóki wszyscy nie będą bezpieczni, nikt nie będzie bezpieczny: na nic się zda szczepienia „wyspowe”, w bogatych krajach. Szczepionki muszą być dostępne na całym świecie. RPO zorganizował debatę o upowszechnieniu dostępu do szczepionek na koronawirusa w świecie.

■ Kwiecień

- Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 kwietnia 2021 r. (sygn. akt K 20/20) orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisu Ustawy o RPO pozwalającej Rzecznikowi Praw Obywatelskich na pełnienie jego funkcji do czasu wyboru następcy.
- Na posiedzeniu plenarnym Senatu RPO Adam Bodnar przedstawił informację o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 roku. Podczas posiedzenia Senat przyjął uchwałę wyrażającą podziękowanie i uznanie dla RPO za jego wkład w ochronę praw człowieka w Polsce i wyrażającą sprzeciw wobec prób odsunięcia go od pełnienia obowiązków przed wyłonieniem nowego Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wstrzymał wykonanie decyzji Prezesa UOKiK w sprawie przejęcia przez PKN Orlen spółki Polska Press. Uwzględnił tym samym wniosek Rzecznika.
- W uznaniu wkładu w poprawę sytuacji osób z niepełnosprawnościami, Rzecznik Praw Obywatelskich i Biuro RPO zostali wyróżnieni nagrodą INTEGRALIA przez Porozumienie Krakowskich Uczelni na rzecz studentów z niepełnosprawnościami.

- Biuro RPO opublikowało zbiór rekomendacji trzech Kongresów Praw Obywatelskich zorganizowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2017–2019. Publikacja jest syntezą wniosków płynących ze spotkań z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, diagnozującą wyzwania stojące przed realizacją praw człowieka w naszym kraju i wyrażającą oczekiwania obywateli dotyczące poprawy ich przestrzegania.

■ Maj

- RPO przedstawił Sejmowi informację o działalności w 2020 r. i stanie przestrzegania praw i wolności. – Jesteśmy winni ofiarom pandemii to, że musimy poprawić działanie naszego państwa. Nie możemy przejść do porządku dziennego nad śmiercią prawie 100 tys. osób. Państwo musi sprawdzić, co należy poprawić, ustalić, gdzie popełniło błędy – mówił Adam Bodnar.
- Rok 2020 był naznaczony kryzysem społecznym i zdrowotnym, związanym z pandemią COVID-19. Jak te nadzwyczajne okoliczności i towarzyszące im ograniczenia wpłynęły na sytuację osób pozbawionych wolności – opisuje raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur za 2020 r.
- ETPCz orzekł w sprawie Xero Flor, że Trybunał Konstytucyjny z udziałem osoby wybranej na zajęte już miejsce w TK nie jest sądem powołanym „zgodnie z ustawą”. Do postępowania przyłączył się RPO.

■ Czerwiec

- Spod siedziby RPO ruszył Tour de Konstytucja z udziałem rzecznika Adama Bodnara, aby o prawach i wolnościach mówić także w mniejszych miejscowościach.
- 7 czerwca 2021 r. przywrócono przyjęcia interesantów w Biurze RPO, które na czas pandemii były zawieszane.

■ Lipiec

- Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych opublikowała raport „Jak w warunkach pandemii realizowane jest prawo osób starszych do ochrony zdrowia pod względem dostępności szczepień przeciw COVID-19”.
- W Polsce nadal występuje problem tortur. Czym one są, jak im zapobiegać – o tym traktuje raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w tej sprawie.
- RPO odznaczył Draginję Nadażdin, odchodzącą dyrektorkę Amnesty International Polska, Odznaką Honorową RPO „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”.
- Czy „zainfekowane prawo” zostanie z nami na dłużej? – to temat konferencji „Procedury chore na COVID?” w Biurze RPO.
- Rzecznik zaskarżył do Komisji Europejskiej niewykonanie przez Polskę trzech ważnych dyrektyw RPO Unii Europejskiej dotyczących praw osób podejrzanych lub oskarżonych. Chodzi m.in. o zapewnienie pomocy adwokata osobie zatrzymanej przed jej przesłuchaniem i o poufność kontaktów podejrzanego lub oskarżonego z adwokatem.
- Rząd zaproponował, aby RPO miał nową kompetencję – jako organ właściwy w sprawach sygnalistów. Powołanie takiego organu przewiduje unijna dyrektywa.
- Wobec wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2021 r. (sygn. akt K 20/20), RPO Adam Bodnar zaprzestał wykonywania obowiązków. Kierowanie Biurem powierzył swemu zastępcy Stanisławowi Trociukowi.
- Marcin Wiącek został Rzecznikiem Praw Obywatelskich VIII kadencji. 8 lipca 2021 r. wybrał go Sejm. Za jego kandydaturą głosowało 380 posłów, przy

3 przeciw i 43 wstrzymujących się. 21 lipca na ten wybór zgodził się Senat. 23 lipca Marcin Wiącek złożył przed Sejmem ślubowanie i objął urząd.

- Kara łączna była przedmiotem pierwszego wystąpienia nowego RPO, skierowanego do Ministra Sprawiedliwości.
- ETPCz orzekł, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem ustanowionym zgodnie z prawem. Do sprawy Reczkowicz przeciwko Polsce, dotyczącej statusu osób mianowanych do Izby, przystąpił RPO.
- RPO Marcin Wiącek wziął udział w Festiwalu Pol'and'Rock.

■ Sierpień

- RPO podjął pierwsze działania w związku z pojawiającymi się doniesienia o coraz większej liczbie obcokrajowców usiłujących przekroczyć granicę Polski i Białorusi. Odbyła się też pierwsza wizytacja *ad hoc* Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w okolicach Usnarza Górnego, gdzie na polanie otoczonej przez służby polskie i białoruskie koczowała grupa ok. 50 osób, w celu sprawdzenia ich sytuacji, a także związanej z tym jurysdykcji państwowej. Warunki, w których przebywają cudzoziemcy oraz fakt, że odmawia się im możliwości realizacji najbardziej podstawowych potrzeb oraz dostępu do opieki lekarskiej, prawnej i procedury uchodźczej noszą znamiona niehumanitarnego i poniżającego traktowania.
- O problemach związanych z prawami człowieka wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej ds. wartości i przejrzystości Vera Jourova rozmawiała z Marcinem Wiąckiem. Omawiano m.in. sytuację na granicy Polski i Białorusi.
- RPO spotkał się z przedstawicielami ruchów obywatelskich. Rozmawiał z nimi przede wszystkim o problemach związanych z respektowaniem prawa obywateli do zgromadzeń i postępowaniem funkcjonariuszy Policji wobec osób zatrzymanych podczas demonstracji.

■ Wrzesień

- Przedstawiciele RPO prowadzili równoczesne i niezależne wizytacje jednostek Straży Granicznej podległych Oddziałom SG – Podlaskiemu i Nadbużańskiemu.
- Problemy prawne związane z migracjami i sytuacją na granicy Polski i Białorusi były tematem seminarium eksperckiego 10 września 2021 r. w Biurze RPO.
- W czasie obowiązywania stanu wyjątkowego RPO realizował swe kompetencje w sposób nieprzerwany. Badał – nawet bez uprzedzenia – każdą sprawę na miejscu.
- W związku z kryzysem humanitarnym na granicy Polski z Białorusią Rzecznik, jego zastępcy i pracownicy biura przeprowadzają równoczesne i niezależne wizytacje jednostek Straży Granicznej podległych Oddziałom SG – Podlaskiemu i Nadbużańskiemu, W Biurze RPO zorganizowane zostało seminarium eksperckie nt. migracji i sytuacji na granicy.

■ Październik

- Marcin Wiącek rozmawiał z Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunją Mijatović. Rozmowa dotyczyła najważniejszych spraw związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Chodziło głównie o orzecznictwo ETPCz w sprawach dotyczących Polski, w tym wykonywanie orzeczeń dotyczących ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- RPO spotkał się z prezes ZUS Gertrudą Uścińską ws. współpracy w rozwiązywaniu problemów świadczeniobiorców a w szczególności beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego i dodatku pielęgnacyjnego.
- Bardzo złe warunki stwierdzili przedstawiciele RPO w tymczasowym ośrodku dla cudzoziemców utworzonym na terenie poligonu w Wędrzynie. Budynki mieszkalne przypominają zakłady karne. Otoczone są zasiekami

typu „concertina”. Ogromny stres cudzoziemców budziły odgłosy strzałów i eksplozji – a są wśród nich tacy, którzy opuścili swój kraj w związku z konfliktami zbrojnymi. Takie warunki mogą pogłębiać traumy.

- W Biurze RPO miał miejsce VII Kongres Osób z Niepełnosprawnościami. – Wciąż brakuje równości w dostępie do edukacji, pracy, opieki zdrowotnej, realnego wsparcia psychologicznego i finansowego, a także systemu asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnością, opieki wytchnieniowej dla ich opiekunów, edukacji antydyskryminacyjnej, promowania dostępności, dostępu do mieszkalnictwa – mówił RPO, otwierając Kongres.
- O współpracy Rzecznika Praw Obywatelskich z Kancelarią Prezydenta RP dla ochrony praw obywateli rozmawiali Marcin Wiącek i minister Andrzej Dera.
- Naczelny rabin Polski Michael Schudrich złożył pierwszą w historii wizytę w Biurze RPO. Rozmowy poświęcono kryzysowi humanitarnemu na wschodniej granicy oraz planom przygotowania filmu o Marianie Turskim.
- Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych i różnych form opodatkowania przedsiębiorstw były głównymi tematami spotkania Marcina Wiącka z rzecznikiem małych i średnich przedsiębiorców Adamem Abramowiczem.
 - RPO wziął udział w VII sesji Obywatelskiego Parlamentu Seniorów na temat „Krajobraz po pandemii. Program powrotu do dawnej aktywności”, która odbyła się w Senacie.

■ Listopad

- RPO z dużym zaniepokojeniem przyjął doniesienia nt. buntu w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców w Wędrzynie. Zdaniem Straży Granicznej nie było oznak wskazujących na możliwość buntu. Bunt zakończył się po negocjacjach z udziałem policyjnych negocjatorów. Nadal trwają też wizytacje przedstawicieli Biura RPO w strzeżonych ośrodkach

Straży Granicznej dla cudzoziemców. Warunki przebywania w wielu z nich budzą poważne zaniepokojenie.

- Samochody, którymi poruszała się delegacja RPO i Komisarz ds. Ochrony Praw Człowieka Rady Europy, zostały zatrzymane przez policję i straż graniczną – przed strefą stanu wyjątkowego. W końcu delegacjom pozwolono jechać dalej, ale policjant zastrzegł, że nie mogą one wjechać na obszar stanu wyjątkowego. Sytuacja ta wzbudziła zaniepokojenie RPO.
- RPO Marcin Wiącek spotkał się z komisarzem UE ds. sprawiedliwości Didierem Reyndersem. Rozmowa dotyczyła zwłaszcza wydarzeń na granicy oraz władzy sądowniczej.
- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy Dunja Mijatović oraz przedstawiciele Biura RPO przeprowadzili wizytację w rejonie przygranicznym, w pobliżu granicy Polski i Białorusi. Na temat rozwiązań prawnych dotyczących cudzoziemców z Komisarz rozmawiał RPO Marcin Wiącek.
- Marcin Wiącek wręczył Nagrodę RPO im. doktora Macieja Lisa Monice Zimie-Parjaszewskiej. Laureatka – prezeska Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną została wyróżniona m.in. za pracę na rzecz większego upodmiotowienia osób z niepełnosprawnościami poprzez zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia wspieranym podejmowaniem decyzji. Jest również współautorką programów szkolenia self-adwokatów – osób z niepełnosprawnościami występujących we własnym imieniu.
- RPO Marcin Wiącek i szef WOŚP Jerzy Owsiak uczestniczyli w otwarciu w Michałowie punktu humanitarnego, przystosowanego do udzielania profesjonalnej pomocy medycznej.

■ Grudzień

- Rzecznik przekazał Prezesowi Rady Ministrów raport z wizytacji w rejonie granicy Polski i Białorusi prowadzonych od końca sierpnia do grudnia 2021 r. przez przedstawicielki i przedstawicieli BRPO. Raport jest niejawnym.
- 10 grudnia 2021 r. RPO wręczył Nagrodę RPO im. Pawła Włodkowica przedstawicielom społeczności samorządowej Michałowa w uznaniu jej spontanicznej reakcji na kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim. Gdy w okolicy Michałowa pojawiły się pierwsze potrzebujące pomocy osoby, ta niewielka miejscowość przekształciła się w węzeł pomocy humanitarnej niesionej wycieńczonym, głodnym i chorującym cudzoziemcom. Nagrodę odebrali przedstawiciele władz i służb Michałowa, jednak RPO Marcin Wiącek w trakcie uroczystości wielokrotnie podkreślał, iż należy ona do wszystkich mieszkańców gminy, którzy zaangażowali się w organiczną pomoc potrzebującym.
- Biuro RPO opublikowało „Raport RPO na temat pandemii: doświadczenia i wnioski”. Zostały w nim zawarte stanowiska zajmowane przez Rzecznika w przedmiocie węzłowych problemów związanych z zarządzaniem pandemią COVID-19 w Polsce, takich jak wprowadzanie i funkcjonowanie ograniczeń praw i wolności człowieka i programów zmierzających do złagodzenia wpływu pandemii na położenie obywateli („tarcz antykryzysowych”).
- Marcin Wiącek spotkał się z Kennethem Rothem – dyrektorem wykonawczym organizacji Human Rights Watch. Rzecznik przedstawił m.in. węzłowe problemy ochrony praw człowieka w Polsce.
- Kwestie związane z praworządnością, sytuacja przy granicy Polski i Białorusi w woj. podlaskim, ochrona praw człowieka – to tematy rozmowy Marcina Wiącka z federalną minister spraw zagranicznych Niemiec Annaleną Baerbock.

Synteza opracowana została na podstawie „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2021”. Zawiera omówienie najważniejszych problemów w obszarze ochrony praw i wolności obywatelskich oraz działań podejmowanych przez Rzecznika.

„Rok 2021 był rokiem rekordowym, jeśli chodzi o liczbę spraw kierowanych do BRPO. Wpłynęło 74 279 wniosków. Tak duża liczba spraw kierowanych do mojego Biura to wyraz zaufania obywateli. To dla mnie i dla pracowników BRPO ogromnie budujące, że w chwilach ogarniającego kraj i świat kryzysu, tak wiele osób właśnie do nas zwróciło się ze swoimi problemami, prosiło o informację prawną oraz o pomoc i wsparcie w rozwiązywaniu różnych problemów. Chciałbym za okazane zaufanie podziękować oraz zapewnić, że zawsze w naszej pracy na pierwszym miejscu jest i będzie człowiek – jego godność, wolności i prawa”.

Marcin Wićcek
Rzecznik Praw Obywatelskich



**RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH**

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
AL. SOLIDARNOŚCI 77, 00-090 WARSZAWA
BIP.BRPO.GOV.PL

SYNTEZA – Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2021

Załącznik – dane przedstawione w wykresach zawartych w Syntezie

Tabela 1. Wykres 1. Liczba wniosków wpływających do Biura RPO w latach 1988–2021

Rok	Sprawy nowe	Wpływ ogółem
1988	44936	52867
1989	18936	29607
1990	18114	22764
1991	17243	23334
1992	20952	30097
1993	27632	40850
1994	33252	51157
1995	29912	46311
1996	28094	44177
1997	31122	48125
1998	30251	46554
1999	34954	50960
2000	31532	49602
2001	33735	55404
2002	30576	52091
2003	32016	55286
2004	33604	59248
2005	27602	51643
2006	26023	49387
2007	29286	57507
2008	27872	61522
2009	31406	65208
2010	26575	56641
2011	27491	58277
2012	28 884	62400
2013	35310	70002
2014	26470	57127
2015	27376	57627
2016	24360	52551
2017	22800	52836
2018	25266	57546
2019	27113	59524
2020	31100	72428
2021	25379	74279

Tabela 2. Wykres 2. Przyjęcia interesantów w BRPO w latach 2004–2021

Rok	Warszawa	Wrocław	Gdańsk	Katowice
2004	3571	1362		
2005	3574	1935	1277	
2006	3318	1391	1372	
2007	3424	985	1137	277
2008	3331	1090	1231	1341
2009	3205	1348	1123	1082
2010	3176	1122	1002	917
2011	3091	1044	962	1226
2012	3197	1035	1090	929
2013	3416	1168	968	1040
2014	3035	958	811	1024
2015	2989	1044	735	888
2016	2436	948	827	984
2017	2205	1065	722	721
2018	2009	847	732	768
2019	1952	874	726	833
2020	635	190	133	208
2021	541	187	102	87

Tabela 3. Wykres 3. Porady udzielane telefonicznie w latach 2004–2021

Rok	Warszawa	Wrocław	Gdańsk	Katowice
2004	20006	1144		
2005	16501	2115	1396	
2006	14978	2126	2372	
2007	16581	1747	2934	434
2008	16517	2053	2736	1811
2009	16645	2231	2320	1764
2010	14744	1939	2279	1801
2011	16284	2047	2188	2264
2012	23329	2156	2111	2037
2013	32977	2138	2084	2484
2014	31919	2058	2000	2281
2015	31446	2158	1974	2496
2016	30107	2389	2280	2006
2017	27521	2643	2251	1797
2018	26514	2073	1574	1812
2019	27380	1824	1595	1596
2020	33120	2045	1267	1857
2021	35715	1926	1255	2045

Tabela 4. Wykres 4. Główni adresaci wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich w 2021 r.

Adresaci	Liczba
Sąd Najwyższy	170
Ministerstwo Sprawiedliwości	31
Premier	31
Trybunał Konstytucyjny	26
Sądy administracyjne	25
Ministerstwo Zdrowia	24

Tabela 5. Wykres 5. Najważniejsze wystąpienia Rzecznika w 2021 r.

Typ	Liczba
Wystąpienia problemowe	213
Kasacje i skargi kasacyjne	113
Skargi nadzwyczajne	51
Przystąpienia do postępowań sądowych	41
Przystąpienia do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym	25
Przystąpienia do postępowań przed ETPC i TSUE	21
Skargi kasacyjne do NSA	16
Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	13
Wniosek do TK o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją	1

Tabela 6. Wykres 6. Rozkład głównych problematyk w wystąpieniach generalnych

Typ sprawy	ilość spraw
prawo karne	134
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	113
prawo administracyjne i gospodarcze	92
prawo cywilne	71
równe traktowanie	50
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	40

Tabela 7. Wykres 7. Dominujące problematyki spraw rozpatrzonych

Typ sprawy	udział procentowy spraw
prawo karne	36,8%
prawo administracyjne i gospodarcze	20,4%
prawo cywilne	15,4%
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	14%
inne	13,4%

Tabela 8. Wykres 8. Wiodące problematyki wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych

Typ sprawy	Udział procentowy
prawo karne	42,5%
prawo cywilne	34,9%
prawo administracyjne i gospodarcze	12,3%
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	8,5%

Tabela 9. Wykres 9. Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, a także skargi konstytucyjne, wnioski oraz pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik

Rok	TKZ - wnioski do TK o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu	SK - zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej	TKP - zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych	WTK - zawiadomienia do TK o przystąpieniu do postępowania w sprawie wniosków
2000	11	7	0	0
2001	21	10	0	0
2002	21	8	0	0
2003	14	9	0	0
2004	21	10	0	0
2005	28	8	0	0
2006	15	27	0	0
2007	26	15	0	0
2008	18	19	0	0
2009	14	12	0	0
2010	10	10	0	0
2011	14	12	0	0
2012	19	12	0	0
2013	27	13	0	0
2014	19	13	0	0
2015	21	12	5	4
2016	24	12	13	6
2017	6	10	4	6
2018	2	3	4	4
2019	1	8	6	4
2020	1	13	5	8
2021	1	14	3	8

Tabela 10. Wykres 10. Rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny wnioski: o stwierdzenie niezgodności przepisów z Konstytucją, skargi konstytucyjne oraz wnioski i pytania prawne, do których przystąpił Rzecznik

Rok	uwzględnione	oddalone	umorzone	w toku
2006	19	5	18	0
2007	22	6	13	0
2008	12	9	15	1
2009	8	7	11	0
2010	4	9	7	0
2011	16	2	8	0
2012	13	7	11	0
2013	22	7	11	0
2014	15	8	8	1
2015	18	5	18	1
2016	12	9	27	7
2017	8	4	11	3
2018	2	3	1	7
2019	2	2	6	9
2020	0	4	3	20
2021	0	1	0	25

Tabela 11. Wykres 11. Wpływ spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

Biuro Terenowe	wpływ ogółem	sprawy nowe
Warszawa	66203	23113
Wrocław	2993	881
Gdańsk	1726	587
Katowice	3357	798

Tabela 12. Wykres 12. Rozpatrzenie spraw w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób rozpatrzenia sprawy	Udział procentowy
Podjęto do prowadzenia	48,4%
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania	41,7%
Inne	9,9%

Tabela 13. Wykres 13. Sposób zakończenia spraw podjętych w Biurach Pełnomocników Terenowych

Sposób zakończenia postępowania	Udział procentowy
Uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę	16,1%
Odstąpiono od dalszego prowadzenia sprawy	5,2%
Nie uzyskano rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę	78,7%