

Mapa krajowych struktur ochrony praw człowieka

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (Polska)



35 LAT
RZECZNIK PRAW
OBYWATELSKICH
1988 – 2023

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Warszawa, październik 2023

Opracowali: Marta Sznajder i Cezary Węgliński
redakcja: Mirosław Wróblewski

Lista omówionych instytucji

Streszczenie analizy	5
Wprowadzenie	6
Definicje oraz zakres analizy	6
Metodyka analizy	8
Organy i/lub jednostki rządowe lub komisje parlamentarne zajmujące się tematyką praw podstawowych	9
Komisje parlamentarne zajmujące się tematyką praw podstawowych	9
Komisje sejmowe (niższej izby parlamentu)	9
Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (komisja senacka)	9
Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania	10
Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych	11
Wyspecjalizowane jednostki w Ministerstwie Spraw Zagranicznych	13
Wyspecjalizowane jednostki w Ministerstwie Sprawiedliwości	14
Centralne organy państwowe o szerokich kompetencjach w zakresie praw podstawowych (krajowe instytucje ds. Praw Człowieka, organy ds. Równego Traktowania, instytucje rzeczników, itp.)	16
Rzecznik Praw Obywatelskich	16
Rzecznik Praw Dziecka	19
Najwyższa Izba Kontroli (NIK)	20
Inne podmioty właściwe dla wybranych praw podstawowych	22
Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO)	22
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRIT)	24
Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów	28
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	28

Rzecznik Praw Pacjenta.....	30
Rzecznik Praw Pasażera Kolei przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego.....	31
Rzecznik Praw Pasażera przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego.....	32
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK).....	33
Centrum Informacji Konsumentckiej przy Urzędzie Komunikacji Elektronicznej (UKE).....	35
Rzecznik Funduszy Europejskich.....	35
Koordinator ds. Karty Praw Podstawowych w instytucji zarządzającej.....	37
Wojewódzka Inspekcja Handlowa.....	38
Polska Izba Handlu.....	39
Państwowa Inspekcja Pracy (PIP).....	39
Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka i pełnomocnicy terenowi.....	40
Służba Więzienna.....	41
Organy zajmujące się prawami podstawowymi w instytucjach wojskowych.....	42
Rada ds. Kobiet w Ministerstwie Obrony Narodowej.....	42
Koordynator ds. dostępności w Ministerstwie Obrony Narodowej.....	43
Pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej ds. Ochrony Praw Człowieka.....	43
Państwowa Komisja ds. Pedofilii.....	44
Państwowa Komisja Wyborcza.....	45
Izba Adwokacka i Izba Radców Prawnych.....	45
Organy ds. Praw Człowieka na wyższych uczelniach.....	46
Pełnomocnik Wojewody ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych.....	47
Analiza ogólna i stwierdzony potencjał.....	48
Metodyka analizy ogólnej.....	48
Model graficzny omówionych organów.....	48
Spójność i zgodność.....	52
Złożony charakter mapy systemu.....	52
Interakcje i koordynacja działań.....	53
Otwartość i zrozumiałość systemu.....	54
Wnioski.....	55

Streszczenie analizy

Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie mapy krajowych struktur ochrony praw człowieka w Polsce. Sprawozdanie prezentuje polskie struktury ochrony praw człowieka w szerokim ujęciu. Uwzględnia ono wszystkie organy i/lub jednostki parlamentarne i rządowe zajmujące się prawami podstawowymi, organy niezależne i inne organy o szerokich kompetencjach w zakresie praw podstawowych (krajową instytucję do spraw praw człowieka, organy do spraw równego traktowania, odpowiednie instytucje Rzeczników), a także inne podmioty właściwe dla wybranych praw podstawowych. W odniesieniu do każdego podmiotu sprawozdanie omawia jego zakres uprawnień, zdolności funkcjonalne i praktykę działania, a w dalszej części zawiera krótki analityczny przegląd jego roli w ogólnym systemie ochrony praw człowieka w Polsce.

Sprawozdanie ma następującą strukturę: pierwsza część stanowi wprowadzenie, określa zakres analizy, wyjaśnia przyjętą metodykę oraz wymienia analizowane instytucje. Druga część podzielona została na trzy rozdziały według trzech rodzajów prezentowanych instytucji. Każda z tych instytucji została opisana i oceniona. Trzecia część przedstawia ogólne wnioski dotyczące omówionych krajowych struktur ochrony praw człowieka w Polsce oraz analizuje ich potencjał określony w wyniku analizy.

Jednym z kluczowych wniosków z niniejszego sprawozdania jest **wzrost liczby krajowych podmiotów zajmujących się ochroną praw człowieka w Polsce**. W ostatnich latach utworzono szereg takich podmiotów zarówno w organach i/lub jednostkach parlamentarnych i rządowych, jak i wśród innych organów właściwych dla wybranych praw podstawowych. Może to być postrzegane jako zjawisko pozytywne w tym sensie, że powoduje decentralizację systemu ochrony praw człowieka, który dotychczas skoncentrowany był głównie na działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich. Zjawisko to niesie jednak ze sobą również pewne zagrożenia, gdyż rosnąca liczba struktur zajmujących się prawami człowieka wymaga jasnego podziału zadań i kompetencji oraz koordynacji działań poszczególnych instytucji, co dotychczas miało miejsce stosunkowo rzadko.

Wprowadzenie

Definicje oraz zakres analizy

Niniejsza analiza przedstawiająca mapę krajowych struktur ochrony praw człowieka obejmuje szeroki instytucjonalny obraz organów państwowych lub powiązanych z państwem, które odgrywają lub mogą odgrywać rolę w egzekwowaniu praw człowieka lub ich wspieraniu w inny sposób. Po pierwsze, przyjęta na potrzeby niniejszej analizy definicja tych struktur obejmuje wszystkie instytucje, organy, platformy współpracy i inicjatywy, które zostały ustanowione prawem lub funkcjonują w trybie stałym w ramach danej instytucji lub na poziomie międzyinstytucjonalnym (szczególnie sieci współpracy). Po drugie, jak wskazuje lista analizowanych organów, zakres definicji obejmuje podmioty stosujące merytoryczne podejście do misji ochrony lub wspierania praw człowieka, niezależnie od formalnego umocowania takich instytucji. Uwzględniono również organy, które uczestniczą lub mogą uczestniczyć w egzekwowaniu praw człowieka jedynie częściowo lub w sposób drugorzędny. Zgodnie z tym założeniem wymieniono i przeanalizowano instytucje takie jak Najwyższa Izba Kontroli (NIK), która co do zasady jest instytucją kontrolującą wydatki publiczne. Po trzecie definicja ta obejmuje nie tylko instytucje publiczne w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, ale także podmioty częściowo publiczne oraz inne rodzaje podmiotów, które wykonują zadania publiczne lub którym formalnie powierzono misję realizacji określonego interesu publicznego. Dlatego też lista analizowanych organów obejmuje również samorządy i stowarzyszenia zawodowe, a także niektóre organy działające w ramach niezależnych struktur publicznych takich jak uczelnie wyższe.

Mapa struktur ochrony praw człowieka w Polsce przedstawiona w niniejszym dokumencie jest zgodna z zaproponowanym podziałem właściwych organów na trzy kategorie, **tj. organy rządowe i parlamentarne; niezależne i inne organy o szerokich kompetencjach w zakresie praw podstawowych; oraz stanowiące obszerną kategorię inne podmioty obejmujące wiele rodzajów (sektorowych) organów i platform współpracy**. Należy sprecyzować, że pierwszą kategorię obejmującą organy rządowe ograniczono wyłącznie do tych organów, które funkcjonują w strukturze instytucji rządowych szczebla centralnego, głównie w ramach właściwego ministerstwa lub Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Inne organy, których związek z centralnymi instytucjami rządowymi ma charakter wyłącznie funkcjonalny lub pośredni (poprzez formalne powiązania z odrębnymi wyspecjalizowanymi organami publicznymi odpowiedzialnymi przed rządem) zaliczono do trzeciej kategorii. Obejmuje ona zatem kilka instytucji Rzeczników oraz organy regulacyjne lub nadzorcze, które pod względem prawnym i strukturalnym są w mniejszym lub większym stopniu niezależ-

ne od struktur administracji publicznej. W zdecydowanej większości przypadków zakres ich uprawnień jest ograniczony do określonych praw lub do konkretnego sektora działalności (np. organy zajmujące się ochroną danych lub regulacją rynku finansowego). W przypadku drugiej kategorii podstawowym kryterium jest szeroki zakres umocowania, czyli uprawnienie do kontroli przestrzegania dużego zakresu praw i wolności (nie są to więc organy sektorowe). W związku z tym w kategorii tej znalazło się mniej instytucji, ponieważ zgodnie z polskim porządkiem konstytucyjnym istniejący na szczeblu ogólnokrajowym system niezależnej ochrony praw człowieka jest w znacznym stopniu scentralizowany wokół instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Dziecka oraz Najwyższa Izba Kontroli, choć pełnią jedynie częściową lub drugorzędną rolę w stosunku do funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, również zostali zaliczeni do tej kategorii ze względu na swoją stosunkowo dużą formalną niezależność w podejmowaniu działań.

Metodyka analizy

Po opisie każdej z instytucji zidentyfikowanych zgodnie z wyżej opisanymi ramami koncepcyjnymi zamieszczono analizę jej funkcjonowania, mającą na celu określenie jej rzeczywistego lub możliwego zaangażowania w ochronę praw podstawowych zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Analizę poszczególnych instytucji przeprowadzono w oparciu o dwie grupy kryteriów.

Po pierwsze, analiza dotyczy zasobów i narzędzi, które można wykorzystać do celów ochrony praw podstawowych. Analiza uwzględnia pięć kategorii zasobów o różnym charakterze:

- zasoby materialne (techniczne i administracyjne) oraz zasoby ludzkie, w tym sieci kontaktów;
- dostępność danej instytucji (formalne i nieformalne kanały zgłaszania skarg indywidualnych lub prowadzenia dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego);
- widoczność instytucji (rozpoznawalność i obecność w debacie publicznej, w tym w mediach);
- reputacja i autorytet (zdolność przekonywania i oddziaływania);
- spójność systemowa (usytuowanie instytucji w stosunku do innych organów, istniejące kanały współpracy i koordynacji, nakładanie się kompetencji);

Po drugie, kryteria analizy obejmowały rzeczywiste działania danego podmiotu oraz potencjał ich poszerzenia w podziale na cztery obszary zdolności:

- zdolność do współpracy, w tym zaangażowania się w platformy współpracy formalnej/nieformalnej oraz w struktury działające w wymiarze poziomym/pionowym oraz otwartość na społeczeństwo obywatelskie i współpracę z wszystkimi zainteresowanymi stronami;
- zdolności koordynacyjne, która do celów niniejszej analizy oznacza zdolność pełnienia nieformalnej roli przywódczej lub zdolność nieformalnej koordynacji działań niezależnych instytucji, która wynika ze szczególnego statusu prawnego krajowych instytucji do spraw praw człowieka jako organów autonomicznych i niezależnych;
- zdolność do zarządzania informacjami (koordynacja gromadzenia danych krajowych do celów monitorowania i wdrażania zaleceń międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka);
- zdolność do uczestnictwa (wspieranie, prowadzenie lub zapewnienie platformy konsultacji między podmiotami krajowymi) we wszystkich etapach monitorowania i wdrażania standardów dotyczących praw człowieka.

Organy i/lub jednostki rządowe lub komisje parlamentarne zajmujące się tematyką praw podstawowych

Komisje parlamentarne zajmujące się tematyką praw podstawowych

Komisje sejmowe (niższej izby parlamentu)

Omówienie

Prace Sejmu są prowadzone w ramach wielu komisji stałych, doraźnych i śledczych, w których proporcjonalnie uczestniczą posłowie ze wszystkich ugrupowań politycznych reprezentowanych w parlamencie. Wśród 29 komisji stałych w Sejmie działają dwie komisje o szczególnym znaczeniu dla ochrony praw podstawowych. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka zajmuje się projektami inicjatyw ustawodawczych, które dotyczą problematyki realizacji praw człowieka. Drugą komisją jest Komisja do Spraw Petycji. W praktyce komisja ta, choć nie ma wyraźnych formalnych uprawnień dotyczących kwestii praw człowieka, bardzo często angażuje się w prace legislacyjne w tym obszarze ze względu na swoje kompetencje w zakresie konstytucyjnego prawa do składania petycji. Należy wspomnieć, że prawo do składania petycji pozwala jednostkom zwracać się do wszystkich instytucji publicznych z żądaniem podjęcia określonych działań w ramach ich uprawnień, przy czym instytucja taka ma obowiązek udzielenia odpowiedzi w wiążącym terminie oraz uzasadnienia ostatecznej decyzji. Stanowisko komisji w sprawie każdej petycji jest omawiane przez jej członków i podlega głosowaniu, co pozwala na zorganizowaną debatę z udziałem przedstawicieli innych instytucji publicznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Warto zauważyć, że osoby fizyczne bardzo często korzystają z prawa do składania petycji w celu wszczęcia procesu legislacyjnego, ponieważ procedura ta jest znacznie prostsza i bardziej dostępna w porównaniu do formalnych ram zgłaszania obywatelskich projektów ustawodawczych (do tej pory do Sejmu obecnej kadencji, która rozpoczęła się w 2019 r., wpłynęły 744 petycje¹).

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (komisja senacka)

Omówienie

Tematyka, którą zajmuje się ta komisja Senatu obejmuje prawa i wolności obywatelskie oraz ich gwarancje instytucjonalne, a także sprawy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwem publicznym, praworządnością i poszanowaniem praw człowieka, instytucjami społeczeń-

¹ https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJE_KOM&NrKadencji=9&KodKom=PET

stwa obywatelskiego i organizacjami pozarządowymi. Komisja podejmuje również decyzje w sprawie petycji kierowanych do Senatu i jego organów. Uwagi dotyczące tej komisji senackiej są analogiczne jak w przypadku wyżej wymienionych komisji sejmowych. Komisja może zajmować się wszelkimi kwestiami związanymi z Kartą Praw Podstawowych UE, a w szczególności kwestiami dotyczącymi „sprawiedliwości”, o których mowa w art. 47 Karty - prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, art. 48 - domniemanie niewinności i prawo do obrony, art. 49 - zasada legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary czy art. 50 - prawo do tego, aby nie być ponownie sądzonym lub ukaranym w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary.

Analiza

Komisje parlamentarne zajmujące się prawami człowieka dysponują dużym potencjałem w zakresie wzmocnienia ochrony praw podstawowych. Często stanowią one ważną platformę debaty publicznej w kwestiach dotyczących praw podstawowych, zapewniając aktywny udział społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na obowiązujące w Polsce prawo do składania petycji, umożliwiające każdemu obywatelowi wnoszenie petycji do instytucji publicznych, które muszą udzielić odpowiedzi w wiążącym terminie, wskazane komisje parlamentarne są stosunkowo łatwo dostępne dla osób fizycznych. Mają więc one szczególną zdolność uczestnictwa służącego zmianie istniejących przepisów albo wprowadzeniu nowych aktów prawnych, które mogą dotyczyć ochrony praw podstawowych. Komisje dysponują również znacznymi zasobami w zakresie informacji merytorycznych i wiedzy specjalistycznej, a także korzystają z senackich jednostek ds. analiz prawnych oraz z możliwości angażowania ekspertów zewnętrznych dysponujących wiedzą na temat konkretnych kwestii. Biorąc pod uwagę uprawnienia legislacyjne parlamentu, działania podejmowane za pośrednictwem wskazanych komisji mają zasięg ogólny i systemowy, co stanowi ich mocny punkt jako podmiotów potencjalnie działających na rzecz praw podstawowych.

Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania

Omówienie

Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania jest organem powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów. Pełnomocnika wspiera Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Należy jednak zauważyć, że funkcję **niezależnego organu ds. równego traktowania w rozumieniu dyrektyw antydyskryminacyjnych UE powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich**. Rola Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania ogranicza się zatem do opracowywania i realizacji polityki rządu w zakresie równego traktowania. Zakres uprawnień pełnomocnika obejmuje takie kwestie jak dyskryminacja ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie lub inne poglądy, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Pełnomocnik może podejmować wszelkie kwestie związane z równym traktowaniem i Kartą Praw Podstawowych, w szczególności określone w art. 20 - równość wobec prawa, art. 21 - zasada niedyskryminacji oraz art. 22-26, które odnoszą się do bardziej szczegółowych aspektów równości i niedyskryminacji.

Jeśli chodzi o kompetencje Pełnomocnika Rządu, może on sporządzać lub wydawać opinie w sprawie inicjatyw ustawodawczych dotyczących równego traktowania lub zwracać się do innych właściwych organów w celu zainicjowania zmian legislacyjnych, jeżeli jest to konieczne do ochrony zasady równego traktowania. Pełnomocnik Rządu pełni również pewne funkcje monitorujące przestrzeganie prawa antydyskryminacyjnego, a także działania w obszarze promocji i współpracy na rzecz lepszej ochrony przed dyskryminacją, podnoszenia świadomości, zapobiegania i przeciwdziałania dyskryminacji. Co ważne, instytucja ta nadzoruje opracowanie wieloletniej polityki rządu w dziedzinie równego traktowania, w odniesieniu do programowania strategicznego oraz koordynowania działań antydyskryminacyjnych i zmian legislacyjnych z innymi instytucjami publicznymi, a także działań na rzecz zwiększenia odpowiedzialności rządu w dziedzinie równego traktowania. Pełnomocnik jest zobowiązany do przedstawiania Radzie Ministrów rocznego sprawozdania z realizacji rządowej polityki w dziedzinie równego traktowania.

Analiza

Co do zasady, opisany powyżej zakres uprawnień umożliwia pełnomocnikowi podejmowanie szeroko zakrojonych działań w zakresie równego traktowania, a w szczególności zabieganie o niezbędne zmiany prawa, które ze względu na ogólny zakres działań legislacyjnych mogą wywrzeć istotny wpływ na realizację zasady równego traktowania. Istotny potencjał tkwi również w wyraźnym umocowaniu prawnym do współpracy obejmującej instytucje międzynarodowe oraz do udziału w krajowych i międzynarodowych programach i projektach finansowanych z dotacji zewnętrznych. Potencjał ten jest oczywiście ściśle związany z aktualną polityką i priorytetami rządu. W sprawozdaniu przedstawionym przez Rzecznika Praw Obywatelskich Pełnomocnikowi Rządu Rzecznik stwierdził, że dotychczasowe działania pełnomocnika w zakresie inicjowania niezbędnych zmian prawnych i zabiegania o te zmiany okazały się nieskuteczne i dalece niewystarczające². Rzecznik zwrócił również uwagę na konieczność zapewnienia niezależności instytucjonalnej krajowym organom ds. równego traktowania. W obecnych ramach prawnych i organizacyjnych jedynie Rzecznik może być uznany za podmiot spełniający europejskie standardy w tym zakresie. W przypadku pełnomocnika nie istnieje formalna procedura składania skarg. Niezależnie od tych niedociągnięć instytucja ta dysponuje potencjałem w zakresie zdolności do uczestnictwa, który był już wykorzystywany w przeszłości poprzez współpracę z innymi instytucjami publicznymi i społeczeństwem obywatelskim.

Pełnomocnik Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych

Omówienie

Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych jest wyspecjalizowanym organem administracji rządowej funkcjonującym w ramach Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Pełnomocnik jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Rodziny i Polityki Społecznej i stanowi element systemu służącego realizacji rządowej polityki na rzecz osób niepełnosprawnych. Kompetencje pełnomocnika obejmują również inne, stałe zadania i uprawnienia określone w ustawie

² <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20RPO%20do%20PRT%20-%20ustawa%20o%20r%C3%B3wnym%20traktowaniu-%20raport%202013.01.2021.pdf> [03.04.2023].

z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, takie jak realizacja specjalnego programu dofinansowania (PFRON) oraz kontrola podmiotów publicznych i prywatnych w zakresie przestrzegania standardów zatrudniania osób niepełnosprawnych. Co istotne, ustawa określa również, że pełnomocnika wspiera Biuro Pełnomocnika, które stanowi wyodrębnioną jednostkę organizacyjną w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej i cieszy się autonomią regulacyjną. Biuro zatrudnia obecnie pięćdziesiąt osób, co tworzy solidną podstawę dla realizacji uprawnień Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych w wielu obszarach. **Pełnomocnik może podejmować w szczególności kwestie związane z artykułem 26 Karty Praw Podstawowych, który dotyczy integracji osób niepełnosprawnych.**

Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych dzieli się na:

- Wydział do spraw Rehabilitacji Zawodowej i Pomocy Publicznej (odpowiedzialny za przedstawianie propozycji zmian legislacyjnych, analizę prawną programów i strategii dotyczących osób niepełnosprawnych, udostępnianie informacji na temat ram prawnych mających zastosowanie do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a także kampanie edukacyjne i szkolenia);
- Wydział do spraw Integracji Społecznej i Współpracy z Samorządami (koordynacja i realizacja polityki społecznej dotyczącej osób niepełnosprawnych, a także udostępnianie informacji na temat ram prawnych prowadzenia integracji społecznej, przepisów dotyczących języka migowego, programów i funduszy publicznych na realizację projektów w sektorze publicznym oraz prywatnym);
- Wydział Postępowań Administracyjnych (realizacja zadań administracyjnych ministra, dotyczących instrumentów zabezpieczenia społecznego, pomocy finansowej dla osób niepełnosprawnych oraz specjalnych programów refundacji dla władz regionalnych);
- Wydział do spraw Nadzoru nad Orzekaniem o Niepełnosprawności (odpowiedzialny za ogólne i indywidualne postępowania kontrolne dotyczące wydawania orzeczeń o niepełnosprawności);
- Wydział Analiz i Współpracy Międzynarodowej (odpowiedzialny za opracowanie i realizację ogólnej Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, współpracę międzynarodową, monitorowanie wdrażania międzynarodowych aktów prawnych dotyczących praw osób z niepełnosprawnościami, w tym prawa UE, w szczególności w zakresie uczestnictwa w Platformie Komisji Europejskiej ds. Niepełnosprawności oraz przewodniczenie Zespołowi ds. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych)
- Wydział Komunikacji Społecznej (odpowiedzialny za współpracę ze społeczeństwem obywatelskim i organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze praw osób z niepełnosprawnościami, organizację wydarzeń oraz projektów naukowych i edukacyjnych, pomoc indywidualną, konsultacje i interwencje w trybie reagowania na skargi, współpracę z innymi instytucjami publicznymi realizującymi programy integracji społecznej i zawodowej, organizację prac Krajowej Rady Konsultacyjnej do spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Polskiej Rady Języka Migowego);
- Samodzielne Stanowisko ds. Legislacji oraz Samodzielne Stanowisko Radców Prawnych.

Analiza

Ramy prawne i instytucjonalne funkcjonowania Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych pozwalają mu w szerokim zakresie angażować się w działania na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami, w tym działania w ramach programów i inicjatyw publicznych o bardziej ogólnym charakterze oraz mechanizmów dotyczących szerszej problematyki z zakresu praw podstawowych. Co ważne, przepisy regulujące działania pełnomocnika jasno przewidują możliwość podejmowania współpracy z innymi instytucjami publicznymi (np. Rzecznikiem Praw Obywatelskich i służbami publicznymi właściwymi do spraw zatrudnienia) oraz społeczeństwem obywatelskim, a także uczestnictwa w programach współpracy międzynarodowej. Pełnomocnikowi powierzono również zadanie monitorowania wdrażania prawa unijnego i międzynarodowego oraz przestrzegania przewidzianych w nim zobowiązań w zakresie warunków zatrudnienia osób niepełnosprawnych przez podmioty prywatne. Dzięki aktywnej roli w opracowaniu rządowej wieloletniej Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami oraz udziale w pracach legislacyjnych dotyczących integracji społecznej i zawodowej działania pełnomocnika mogą wywierać wpływ w szerszej skali. Jeśli chodzi o widoczność tej instytucji, pełnomocnik koordynuje działania i uczestniczy w działaniach różnych platform i inicjatyw z udziałem innych instytucji publicznych i społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie poprzez koordynację prac Krajowej Rady Konsultacyjnej, Zespołu ds. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz uczestnictwo w platformach takich jak Polska Rada Języka Migowego. Instytucja ta ma zatem znaczny potencjał w zakresie zdolności do angażowania się, koordynacji i uczestnictwa.

Wyspecjalizowane jednostki w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

Omówienie

W strukturze Ministerstwa Spraw Zagranicznych działa kilka komórek zajmujących się polityką dotyczącą praw podstawowych. Jedną z nich jest Departament Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka, który odpowiada za politykę Polski na forum ONZ, Rady Europy, a w zakresie praw człowieka także na forum UE i OBWE. Departament koordynuje politykę zagraniczną państwa w dziedzinie praw człowieka oraz odpowiada za przygotowanie stanowisk w sprawach dotyczących tej dziedziny. Ministerstwo deklaruje, że jednym z jego priorytetów jest udział w działaniach międzyrządowej koalicji 106 państw na rzecz demokratyzacji, noszącej nazwę „Wspólnota Demokracji”. Została ona utworzona podczas konferencji w Polsce w 2000 r., a biuro jej Sekretarza Generalnego znajduje się w Warszawie. Niezależnie od zakresu działania tego departamentu, zadanie reprezentowania Polski w postępowaniach dotyczących ochrony praw człowieka (m.in. w postępowaniach przed ETPC) zostało powierzono specjalnemu pełnomocnikowi ministra ds. postępowania przed ETPC.

Ministerstwo koordynuje również prace specjalnego międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w skład którego wchodzi przedstawiciele różnych instytucji publicznych, głównie innych właściwych resortów. Zespół jest ciałem doradczym powołanym głównie w celu opracowywania propozycji stanowisk w sprawach głównych problemów związanych ze skargami przeciwko Polsce wnoszonymi do ETPC oraz z jego wyrokami, a także propozycji działań mających na celu zapobieganie naruszeniom przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ponadto zespół zajmuje się monitorowaniem wykonywania wyroków ETPC dotyczących Pol-

ski oraz przygotowaniem informacji o stanie wykonania tych wyroków. Zespół opiniuje również stosowne projekty aktów prawnych budzące szczególne wątpliwości co do ich zgodności z konwencją i orzecznictwem ETPC. Przepisy prawa powołujące zespół przewidują możliwość angażowania w jego prace również przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, co w praktyce realizowane jest poprzez organizację jednego posiedzenia plenarnego w formule otwartej, z udziałem organizacji pozarządowych i przedstawicieli zawodów prawniczych. Udział społeczeństwa obywatelskiego nie jest ściśle zapewniony przez przepisy, ale jest przewidziany w specjalnym programie współpracy Ministra Spraw Zagranicznych z organizacjami pozarządowymi. Program obejmuje specjalne środki finansowe na angażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w niektóre prace ministerstwa, ale nie na udział w zespołach i innych organach konsultacyjnych. Rzecznik Praw Obywatelskich bierze udział w kwartalnych posiedzeniach zespołu. Z zasady sprawozdania z posiedzeń zespołu oraz roczne sprawozdania z wykonania wyroków ETPC są publicznie udostępniane na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Analiza

Pomimo licznych zalet obecnych ram funkcjonowania zespołu wiele wyroków ETPC wciąż pozostaje niewykonanych. Chociaż udział społeczeństwa obywatelskiego w posiedzeniach zespołu jest sformalizowany, organizacje pozarządowe mogłyby uzyskać więcej prawnych gwarancji uczestnictwa w pracach ministerstwa, a nie tylko pracach zespołu ds. ETPC, którego zakres działania jest wąski w porównaniu do ogółu nadzorowanych przez ministerstwo działań i mechanizmów polityki dotyczącej praw podstawowych na arenie międzynarodowej³. Przy zaangażowaniu i przejrzystości ze strony rządu organy ministerstwa, a zwłaszcza zespół ds. ETPC mogłyby mieć znaczący wpływ na ochronę praw podstawowych w Polsce. Dlatego też istniejące organy okazały się ogólnie dość skuteczną płaszczyzną debaty, a ich współpraca ze społeczeństwem obywatelskim mogłaby zostać jeszcze bardziej poszerzona.

Wyspecjalizowane jednostki w Ministerstwie Sprawiedliwości

Omówienie

Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka w Ministerstwie Sprawiedliwości jest odpowiedzialny za kilka zadań dotyczących przestrzegania praw człowieka w systemie sądownictwa. Jednym z tych zadań jest poszerzanie wiedzy na temat aktualnych standardów ochrony praw człowieka, a w szczególności na temat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wśród sędziów, prokuratorów i innych urzędników zatrudnionych w strukturach wymiaru sprawiedliwości. Departament prowadzi także współpracę zewnętrzną z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w zakresie spraw, które wszczynane są przed międzynarodowymi mechanizmami ochrony praw człowieka i które dotyczą postępowań sądowych i prokuratorskich. W ramach samego ministerstwa departament uczestniczy w procesach konsultacyjnych lub podejmuje inicjatywy ustawodawcze dotyczące wymiaru sprawiedliwości

³ Zob. punkt 4 Deklaracji z Brighton z dnia 20 kwietnia 2012 r. w sprawie przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/2012_brighton_finaldeclaration_eng) dotyczącej zobowiązania państw-stron do działania w duchu współpracy ze społeczeństwem obywatelskim.

i przestrzegania standardów praw człowieka. Departament uczestniczy także w kilku strukturach współpracy międzynarodowej, na przykład w ramach organów Rady Europy czy Komisji Weneckiej.

Analiza

Rolą departamentu jest wykonywanie decyzji ministerialnych w obszarze polityki dotyczącej współpracy międzynarodowej i ochrony praw podstawowych. Departament odgrywa istotną rolę w skutecznej realizacji wyżej wymienionych zadań. Rola departamentu w kształtowaniu ogólnej polityki w dziedzinie praw człowieka jest jednak drugorzędna, ponieważ ogranicza się do spraw objętych kompetencjami Ministerstwa Sprawiedliwości.

Centralne organy państwowe o szerokich kompetencjach w zakresie praw podstawowych (krajowe instytucje ds. Praw Człowieka, organy ds. Równego Traktowania, instytucje rzeczników, itp.)

Rzecznik Praw Obywatelskich

Omówienie

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich został utworzony w 1987 roku. Zgodnie z konstytucją oraz ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058) Rzecznik jest niezależny od innych organów państwowych. Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na pięcioletnią nieodwołalną kadencję, co zapewnia mu silne umocowanie i gwarancje niezależności. Rzecznik Praw Obywatelskich jest głównym konstytucyjnym organem do spraw ochrony praw człowieka w Polsce. Biuro Rzecznika znajduje się w Warszawie i jest wspierane przez trzy biura regionalne (we Wrocławiu, Gdańsku i Katowicach). Zajmując centralną pozycję instytucjonalną i mając szeroki zakres uprawnień **Rzecznik dysponuje dużym potencjałem w zakresie koordynowania działań innych organów zajmujących się prawami człowieka w Polsce**. Potencjał ten wynika z przyjętego w naszym kraju scentralizowanego modelu krajowej instytucji do spraw praw człowieka, zgodnie z którym Rzecznikowi powierzono ogólne zadanie i obowiązek ochrony i zapewnienia przestrzegania praw człowieka przez instytucje publiczne w Polsce. Inne instytucje zajmujące się prawami człowieka stanowią jedynie wyspecjalizowane organy, z których większość została ustanowiona na szczeblu ustawowym, a ich utworzenie nie wyłącza kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich do wykonywania swoich uprawnień w tych obszarach (zob. Trociuk, S. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Komentarz, LEX, 2020, art. 1). Oznacza to, że Rzecznik jest uprawniony do samodzielnego działania w zakresie kompetencji tych wyspecjalizowanych organów, co wiąże się w odpowiednich przypadkach z obowiązkiem kontroli prawidłowości wykonywania ich uprawnień w zakresie obowiązku ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Obowiązek współpracy w przypadku kilku organów został jasno sformułowany w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a także w innych ustawach (dotyczących np. Rzecznika Praw Dziecka, PUODO, krajowego organu do spraw ochrony danych; zob. tamże). W połączeniu z uprawnieniem do występowania do „właściwych organów”, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich stwarza to potencjał w obszarze koordynacji, nie tylko w oparciu o faktyczne możliwości takiej koordynacji i współpracy, w której Rzecznik wielokrotnie

uczestniczył, ale także w oparciu o ogólne uprawnienie do zapewnienia poszanowania konstytucyjnych praw i wolności przez właściwe organy publiczne, w tym wyspecjalizowane organy zajmujące się prawami człowieka.

Rzecznik praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również, co istotne, w aktach prawa międzynarodowego i unijnego. Wszystkie osoby podlegające prawu polskiemu, zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy oraz bezpaństwowcy mają prawo zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w dochodzeniu swoich praw i wolności naruszonych przez organy władzy publicznej. Właściwość Rzecznika nie jest określona geograficznie. W praktyce zakres uprawnień Rzecznika obejmuje wszelkie sytuacje naruszenia praw człowieka, w których bezpośredni lub pośredni udział miały lub mogą mieć polskie organy państwowe. Dotyczy to również sytuacji mających miejsce poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a dotyczących obywateli polskich. Zgodnie z szeroką definicją zakresu uprawnień Rzecznika zawartą w konstytucji, katalog podstawowych praw i wolności, na straży których stoi Rzecznik obejmuje również Kartę Praw Podstawowych UE oraz inne przepisy i zasady ogólne prawa UE. Rzecznik Praw Obywatelskich może między innymi:

- skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela formułując opinie i wnioski co do sposobu załatwiania sprawy, a także może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych;
- występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatel;
- występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności aktów normatywnych z konstytucją oraz uczestniczyć w postępowaniach wszczynanych przez obywateli i inne podmioty (z wyłączeniem postępowania dotyczących wniosków Prezydenta RP składanych przed podpisaniem danego aktu prawnego);
- występować do prokuratury o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu, żądać wszczęcia postępowania administracyjnego lub cywilnego oraz brać udział w takich postępowaniach;
- wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie;
- wnieść skargę nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego na podstawie ustawy o Sądzie Najwyższym;
- uczestniczyć w postępowaniach prejudycjalnych wszczynanych przez sądy przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
- przedstawiać opinie amicus curiae w sprawach skarg wnoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- rozpatrywać sprawy zgłoszone przez Rzecznika Praw Dziecka;

- współpracować z organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie promowania praw i wolności człowieka.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedkłada Sejmowi i Senatowi roczną informację o działalności RPO oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Informacje roczne są następnie publikowane.

Rzecznikowi przyznano również specjalne uprawnienia obejmujące bardziej szczegółowe mechanizmy ochrony praw podstawowych. W 2005 roku Polska ratyfikowała Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Rzecznik Praw Obywatelskich odpowiada za realizację zadań **Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce**. Zadanie to zostało powierzone Rzecznikowi w styczniu 2008 roku. Rzecznik Praw Obywatelskich przedkłada Sejmowi informacje roczne ze swojej działalności w tym zakresie. Zespoły zadaniowe Krajowego Mechanizmu Prewencji przy Rzeczniku Praw Obywatelskich przeprowadzają wizytacje (również niezapowiedziane) we wszystkich rodzajach miejsc pozbawienia wolności. Po każdej takiej wizytacji sporządzane jest sprawozdanie zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz zalecenia dotyczące usunięcia naruszeń prawa (poprzez zmianę obowiązujących przepisów albo wyeliminowanie luk prawnych oraz wydanie zaleceń dotyczących konkretnych sytuacji, np. standardów funkcjonowania danego podmiotu). Zalecenia takie są następnie przekazywane odpowiednim organom.

W celu wdrożenia dyrektyw Unii Europejskiej Rzecznikowi Praw Obywatelskich powierzono również, na mocy ustawy o równym traktowaniu z 2010 r., zadania związane z **wdrożeniem zasady równego traktowania do polskiego porządku prawnego**. Ustawa ta, zmieniająca wcześniejszą ustawę przyznała Rzecznikowi Praw Obywatelskich nowe kompetencje oprócz i tak już szerokich uprawnień konstytucyjnych. Obejmują one analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, sporządzanie i publikowanie niezależnych sprawozdań oraz wydawanie zaleceń dotyczących kwestii związanych z dyskryminacją, wykonywanie dodatkowych obowiązków informacyjnych wobec parlamentu poprzez przedstawianie corocznej informacji o działalności Rzecznika w zakresie równego traktowania oraz informacji o przestrzeganiu zasady równego traktowania, a także opracowywanie wniosków i zaleceń dotyczących działań, które należy podjąć w celu zapewnienia przestrzegania zasady równego traktowania.

Ponadto od 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich pełni **funkcję niezależnego mechanizmu odpowiedzialnego za promowanie, ochronę i monitorowanie wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych** (na podstawie art. 33 ust. 2 Konwencji). Rząd zamierzał również powierzyć Rzecznikowi Praw Obywatelskich dodatkowe nowe zadanie polegające na rozpatrywaniu skarg osób zgłaszających naruszenia prawa UE w związku z implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii. Do chwili obecnej wdrażanie dyrektywy UE nie zostało zakończone.

Analiza

Potencjał Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie skutecznego promowania standardów praw podstawowych w Polsce jest szczególnie istotny ze względu na szerokie umocowanie i kompetencje

tej instytucji. Obejmują one nie tylko uprawnienia w zakresie sprawozdawczości i przedstawiania spostrzeżeń, ale także czynny udział w postępowaniach sądowych lub ich inicjowanie z własnej inicjatywy, zwłaszcza w sprawach dotyczących działań podmiotów administracji publicznej. Działalność Biura RPO obejmuje również kampanie publiczne, inicjatywy edukacyjne i szkoleniowe, a także regularne informowanie opinii publicznej i mediów w celu dotarcia do jak największej liczby odbiorców i podniesienia świadomości w dziedzinie praw człowieka. Rzecznik aktywnie uczestniczy w różnych mechanizmach konsultacyjnych i strukturach współpracy, w tym horyzontalnych i hierarchicznych strukturach współpracy (takich jak Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka ENHRI, Europejska sieć Rzeczników praw obywatelskich ENO, Europejska sieć organów ds. równości EQUINET) oraz pracach organów ONZ. Rzecznik ma również istotną zdolność do uczestnictwa w działaniach społeczeństwa obywatelskiego i środowiska akademickiego, co wynika z ugruntowanej praktyki urzędu. Podstawa prawna tej współpracy jest określona w art. 17a ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Rzecznik dysponuje znacznymi środkami w porównaniu z innymi instytucjami ochrony praw człowieka w Polsce. Środki przeznaczane na działalność Rzecznika są wystarczające do sprawowania jego obowiązków i rozpatrywania skarg kierowanych do Biura RPO przez obywateli, pomimo ich wyjątkowo dużej liczby. Na przykład w 2021 r. liczba indywidualnych spraw (skarg) skierowanych do Rzecznika wyniosła 74 279. Biuro przyjęło również 917 wniosków zgłoszonych podczas spotkań osobistych w punktach przyjęć interesantów RPO, a także odebrało 40 941 połączeń telefonicznych, podczas których pracownicy Rzecznika udzielili wyjaśnień i porad zainteresowanym osobom. Spośród otrzymanych przez Rzecznika wniosków 10 308 stało się podstawą wszczęcia postępowań wyjaśniających. Prawie 1600 wniosków zakończyło się wydaniem przez RPO oficjalnych zaleceń.

Rzecznik Praw Dziecka

Omówienie

Rzecznik Praw Dziecka jest niezależną instytucją ochrony praw człowieka ustanowioną na mocy Konstytucji RP. Procedura powoływania Rzecznika jest podobna do procedury powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich i obejmuje głosowanie przez obie izby polskiego parlamentu. Rzecznik Praw Dziecka rozpatruje zgłaszane przez obywateli sprawy dotyczące ochrony praw dziecka, a także podejmuje kwestie dotyczące rozwiązań służących zmianie prawa lub praktyk niezgodnych z powszechnie rozumianym dobrem dziecka, kierując do właściwych podmiotów i instytucji zalecenia o charakterze ogólnym. Zakres uprawnień Rzecznika można rozumieć stosunkowo szeroko, mimo że instytucja ta została ustanowiona w konstytucji jako wyspecjalizowany drugorzędny organ kontrolny obok Rzecznika Praw Obywatelskich pełniącego misję zasadniczą. Z treści ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, zgodnie z którą rolę Rzecznika „stoi na straży praw dziecka” należy wnioskować, że w obszarze zainteresowania Rzecznika pozostają wszelkie naruszenia praw i wolności dziecka (w postaci działań i zaniechań) we wszystkich sferach życia społecznego, nie tylko w rodzinie, ale także w społeczeństwie i w relacjach z instytucjami publicznymi. Rzecznik Praw Dziecka może w szczególności podejmować działania w związku z naruszeniem art. 24 Karty Praw Podstawowych UE w zakresie ochrony praw dziecka.

Analiza

Rzecznikowi Praw Dziecka stopniowo przyznawano coraz więcej kompetencji i uprawnień, które pomimo pewnych ograniczeń konstytucyjnych są podobne do uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich. Obejmują one uprawnienie do wszczynania postępowań administracyjnych i sądowych oraz udziału w takich postępowaniach, a także uprawnienie do uczestniczenia w kontroli konstytucyjności przed Trybunałem Konstytucyjnym. Biuro Rzecznika Praw Dziecka zatrudnia około siedemdziesięciu pracowników. Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Praw Obywatelskich są prawnie zobowiązani do wzajemnej współpracy. Rzecznik Praw Dziecka uczestniczy w różnych działaniach edukacyjnych, kampaniach publicznych dotyczących praw dziecka oraz współpracuje ze społeczeństwem obywatelskim. Warto zauważyć, że niektóre programy takie jak **kampania na rzecz zdrowia psychicznego dzieci**, obejmująca utworzenie specjalnej infolinii dla dzieci szukających pomocy odbiły się szerokim echem w debacie publicznej. Rzecznik Praw Dziecka wykazuje również aktywność w mediach społecznościowych oraz tradycyjnych. Instytucja ta jest uprawniona do angażowania się w ochronę praw podstawowych w sytuacjach, gdy zagrożone są prawa i interesy dzieci.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK)

Omówienie

Najwyższa Izba Kontroli została ustanowiona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w rozdziale poświęconym organom kontroli państwowej i ochrony praw. W tym samym rozdziale konstytucji ustanowiono Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Najwyższa Izba Kontroli jest organem sprawującym **nadzór nad wydatkami publicznymi**, mającym szeroki zakres uprawnień, który obejmuje organy administracji rządowej i samorządowej, Narodowy Bank Polski (NBP), państwowe osoby prawne i jednostki organizacyjne, organy samorządu terytorialnego, osoby prawne i jednostki z nimi powiązane, a także inne jednostki i podmioty gospodarcze korzystające ze środków publicznych. Należy zauważyć, że zakres uprawnień kontrolnych izby jest zróżnicowany w zależności od poszczególnych rodzajów organów. Jest on najszerszy w przypadku organów rządowych szczebla centralnego, a ograniczony głównie do zarządzania finansami w przypadku organów niezależnych. Izba corocznie kontroluje wykonanie budżetu państwa i przeprowadza inne kontrole obejmujące aspekty zgodności oraz osiągniętych wyników, działając zgodnie z planem rocznym, który jest przedstawiany Sejmowi. Izba ma dużą swobodę wyboru tematów kontroli. W 2021 r. izba przeprowadziła ponad 160 kontroli. Prezesa NIK powołuje Sejm na 6-letnią kadencję. Izba odpowiada przed Sejmem. Główna siedziba izby znajduje się w Warszawie, ale ma ona również szesnaście oddziałów regionalnych zlokalizowanych w każdym województwie, zatrudniających około 1600 osób, z których około 70% stanowią kontrolerzy.

Analiza

Chociaż izbie nie wyznaczono w wyraźny sposób zadań i obowiązków w zakresie zapewnienia przestrzegania praw człowieka w Polsce, to na podstawie opublikowanych raportów z kontroli można zauważyć, że ma ona możliwość odegrania znaczącej roli w tej dziedzinie. Izba często

przeprowadza kontrole w obszarach bezpośrednio lub pośrednio związanych z prawami człowieka. Należy tu wskazać kilka opublikowanych w ostatnim półroczu raportów z kontroli, które dotyczyły: publicznego wsparcia na rzecz rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej nad dzieckiem⁴, zapewnienia mieszkań dla osób niepełnosprawnych⁵, działalności państwa w obszarze zapobiegania i zwalczania skutków przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości⁶, edukacji dzieci niesłyszących i słabosłyszących⁷, prawidłowości postępowań mandatowych prowadzonych przez straż miejską i egzekwowania mandatów⁸ oraz zapewnienia przez gminy dostępności dla osób o specjalnych potrzebach⁹.

Warto również wspomnieć, że izba – w porównaniu z centralnymi organami kontrolnymi innych państw – cieszy się dużym autorytetem społecznym, a także pełni szeroko rozwiniętą funkcję informacyjną. Praktycznie wszystkie sprawozdania z kontroli, przedłożone parlamentowi i innym organom są niezwłocznie publikowane na stronie internetowej izby. Wyniki przeprowadzonych przez izbę kontroli są często podawane przez media. Dzięki temu instytucja ta dysponuje znacznym potencjałem w obszarze zwracania uwagi opinii publicznej na istniejące problemy, a tym samym wywierania pośredniej presji na władzę wykonawczą, aby się nimi zajęła. Należy jednak wspomnieć, że prokuratorzy zbyt rzadko korzystają z informacji NIK o naruszeniach prawa.

⁴ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/031/>

⁵ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/004/>

⁶ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/21/042/KPB/>

⁷ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/075/>

⁸ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/R/21/003/LKI/>

⁹ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/R/21/001/KAP/>

Inne podmioty właściwe dla wybranych praw podstawowych

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO)

Omówienie

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest organem do spraw ochrony danych, odpowiedzialnym za zapewnienie podstawowego prawa osób fizycznych do prywatności danych poprzez egzekwowanie i monitorowanie przestrzegania prawa o ochronie danych w Polsce. Prawo do ochrony danych osobowych w Polsce podlega ochronie na mocy art. 51 Konstytucji RP, art. 8 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Obecny Urząd Ochrony Danych Osobowych został pierwotnie utworzony w roku 1997 jako Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO). Obecnie urząd działa w oparciu o zasady określone w Ogólnym Rozporządzeniu o Ochronie Danych Osobowych (RODO)¹⁰. Szczegółowe uprawnienia i status prawny urzędu zostały określone w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

Zgodnie z art. 51-54 RODO organ publiczny odpowiedzialny za monitorowanie stosowania RODO musi być niezależny co oznacza, że wymaga się od niego pełnej niezależności w wykonywaniu swoich zadań i korzystaniu ze swoich uprawnień. RODO określa również warunki powoływania członków takich organów. W Polsce prezes urzędu jest wybierany przez Sejm za zgodą Senatu. Jego kadencja trwa cztery lata i może być sprawowana tylko raz przez tę samą osobę. Prezes urzędu może zostać odwołany w pewnych określonych okolicznościach przy zastosowaniu tej samej procedury, zgodnie z którą jest wybierany.

Kompetencje PUODO zostały wymienione w art. 57 RODO. Obejmują one np. uprawnienie do **monitorowania i egzekwowania stosowania RODO; promowanie świadomości społecznej i zrozumienia zagrożeń, zasad, zabezpieczeń i przepisów w dziedzinie przetwarzania danych**; doradzanie parlamentowi, rządowi oraz innym instytucjom i organom krajowym w zakresie środków ustawodawczych i administracyjnych związanych z ochroną praw i wolności osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych; podnoszenie świadomości obowiązków wynikają-

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 119 z 4.5.2016.

cych z RODO wśród administratorów danych i podmiotów przetwarzających dane; udzielanie każdej osobie, której dane dotyczą, na jej wniosek, informacji dotyczących wykonywania jej praw wynikających z RODO; rozpatrywanie skarg złożonych przez osobę, której dane dotyczą lub przez organ, organizację lub stowarzyszenie, badanie przedmiotu skargi i informowanie skarżącego o postępach i wynikach w sprawie. W celu realizacji tych zadań zgodnie z art. 58 RODO, PUODO posiada uprawnienia dochodzeniowe, naprawcze, autoryzacyjne i doradcze.

Jeśli chodzi o praktykę administracyjną, PUODO nie opublikował jeszcze sprawozdania ze swojej działalności w 2022 r.¹¹ Sprawozdanie za 2021 rok wskazuje jednak na znaczny wzrost liczby skarg składanych do PUODO: w 2021 roku ich liczba wyniosła 8318 w porównaniu do 6442 w 2020 r. Według PUODO odzwierciedla to z jednej strony występowanie problemów z ochroną danych osobowych przez administratorów, a z drugiej strony wzrost świadomości praw osób, których dane dotyczą. W 2021 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wpłynęło ponadto 225 skarg na decyzje lub postanowienia PUODO. Dla porównania w 2020 r. skarg takich było 112, a w 2019 r. było ich 89. Spośród 225 skarg złożonych w 2021 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w 49 przypadkach wniesiono odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego.¹²

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest również członkiem Europejskiej Rady Ochrony Danych (EDPB).

Analiza

Urząd dzieli się na jednostki administracyjne oraz wyspecjalizowane departamenty. Organizacja tych drugich jest zgodna z wymaganiami specjalistycznych obszarów wiedzy niezbędnych w danym departamencie. Zgodnie ze sprawozdaniem za 2021 rok w dniu 31 grudnia urząd zatrudniał 267 pracowników, w tym 236 specjalistów z różnych dziedzin i 31 pracowników administracyjnych. Budżet PUODO na rok 2021 wyniósł 39 246 000 zł, zaś wydatki w 2021 r. wyniosły 38 531 000 zł.

Urząd jest dostępny dla wszystkich obywateli. Skargi można składać zarówno osobiście, jak i drogą elektroniczną, a przyjazna dla użytkownika strona internetowa wyjaśnia, w jaki sposób to zrobić. Wymogi formalne dotyczące składania skarg są raczej ograniczone, ale skarżący są czasami proszeni o udzielenie dodatkowych informacji, zwłaszcza dotyczących składanych wniosków¹³. Warto zauważyć, że w roku 2021 nastąpił znaczny wzrost liczby skarg składanych do PUODO oraz decyzji wydanych przez PUODO, a także skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzje lub postanowienia PUODO.

Urząd cieszy się pewną rozpoznawalnością. Sprawozdania roczne przedkładane odpowiednim organom są publikowane i udostępniane na stronie internetowej PUODO. Strona zawiera również aktualne informacje na temat jego działalności. PUODO jest również obecny w niektórych serwisach mediów społecznościowych, takich jak Twitter czy LinkedIn. Ponadto PUODO wykazuje aktywność w procesach konsultacyjnych. W 2021 r. PUODO zaopiniował 758 projektów aktów prawnych i roz-

¹¹ PUODO corocznie, nie później niż do 31 sierpnia przedkłada sprawozdanie ze swojej działalności Sejmowi, Radzie Ministrów, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka oraz Prokuratorowi Generalnemu.

¹² Sprawozdanie z działalności Prezesa UODO w roku 2021.

¹³ Do Rzecznika Praw Obywatelskich stosunkowo często wpływają skargi w sprawie problemów związanych z formalnymi wymogami w zakresie składania wniosków do UODO.

porządzeń dotyczących ochrony danych osobowych. Urząd podejmuje również różnego rodzaju **działania edukacyjne i promocyjne mające na celu podnoszenie świadomości**, jak na przykład przyznawanie nagrody im. Michała Serzyckiego promującej ochronę danych i prawo do prywatności. Urząd uczestniczy w różnych mechanizmach współpracy międzynarodowej. Przede wszystkim jako członek EDPB bierze udział w pracach komitetów, podkomitetów i grup zadaniowych EDPB. Jest również otwarty na współpracę dwustronną z innymi krajowymi urzędami do spraw ochrony danych, na których wnioski odpowiada. PUODO aktywnie i często uczestniczy w międzynarodowych warsztatach, konferencjach i innych wydarzeniach.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT)

Omówienie

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest organem państwowym ustanowionym na mocy art. 213-215 Konstytucji RP. Jej zadaniem jest ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Bardziej szczegółowe zasady dotyczące zakresu uprawnień, kompetencji i sposobu powoływania rady zostały określone w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (*Dz. U. z 202 r. poz. 1722*). Działalność KRRiT jest związana z art. 11 Karty Praw Podstawowych UE - wolność wypowiedzi i informacji. KRRiT liczy pięciu członków, z których 2 wybieranych jest przez Sejm, 1 przez Senat a 2 przez Prezydenta RP. Ich kadencja trwa 6 lat. Członkowie rady mogą zostać odwołani na mocy decyzji odrzucającej roczne sprawozdanie KRRiT, podjętej łącznie przez Sejm i Senat oraz przyjętej przez Prezydenta RP. Funkcja członka rady może być sprawowana przez tę samą osobę przez całą kadencję tylko raz. Członkowie KRRiT podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej. Członek KRRiT może zostać odwołany indywidualnie wyłącznie w szczególnych okolicznościach. Członkowie KRRiT nie mogą należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani prowadzić innej działalności publicznej niezgodnej z pełnioną funkcją.

Głównym zadaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jest **stanie na straży wolności słowa w radio i telewizji, a także ochrona niezależności nadawców, interesów odbiorców, zapewnienie otwartości i pluralizmu w radiofonii i telewizji**. W szczególności KRRiT odpowiada za: określanie kierunków polityki państwa w zakresie radiofonii i telewizji; określanie warunków wykonywania działalności przez nadawców; podejmowanie decyzji w sprawach koncesji na nadawanie programów; uznawanie podmiotów za nadawcę społecznego lub odwołanie tego statusu; sprawowanie kontroli nad działalnością nadawców; badanie treści oraz odbioru programów radiowych i telewizyjnych; ustalanie wysokości opłat za udzielenie koncesji, wpis do rejestru oraz okresowych opłat abonentowych; opiniowanie projektów aktów prawnych i umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji; inicjowanie postępu naukowo-technicznego i kształcenia kadr w dziedzinie radiofonii i telewizji; organizowanie i inicjowanie współpracy z innymi państwami w dziedzinie radiofonii i telewizji; współdziałanie z właściwymi organizacjami i instytucjami w zakresie ochrony praw autorskich, praw wykonawców, praw producentów oraz praw nadawców w dziedzinie radiofonii i telewizji.

Corocznie do końca maja KRRiT przedkłada Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP roczne sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim oraz z najważniejszych spraw dotyczących pu-

blicznego radia i telewizji. Sprawozdanie takie musi zostać przyjęte przez Sejm i Senat. W przeciwnym razie wszyscy członkowie KRRiT zostają odwołani w ciągu 14 dni za zgodą Prezydenta RP. KRRiT corocznie informuje również Prezesa Rady Ministrów o swojej działalności w roku poprzednim oraz o podstawowych sprawach dotyczących publicznego radia i telewizji. Ze względu na zakres umocowania i uprawnień KRRiT instytucja ta może odgrywać rolę w ochronie niektórych praw podstawowych, zwłaszcza praw politycznych takich jak wolność wypowiedzi, słowa i informacji, a w szczególności wolność mediów i pluralizm mediów.

Analiza

W skład KRRiT oprócz pięciu wybieralnych członków wchodzi również biuro składające się z departamentów specjalistycznych i administracyjnych. Jeśli chodzi o środki finansowe, w 2021 r. wydatki KRRiT wyniosły 63 100 000 zł, a jej wpłaty do budżetu państwa 44 100 000 zł. W 2022 r. budżet KRRiT wyniósł 68 000 000 zł. Budżet na 2023 r. został zwiększony o 25% do kwoty 83 100 000 zł. Był on wyższy niż budżety innych ważnych instytucji, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny czy Rzecznik Praw Dziecka.¹⁴ Rada jest otwarta na skargi obywateli, które można składać drogą pocztową lub elektroniczną. Na stronie internetowej KRRiT dostępne są dwa rodzaje formularzy skarg: formularz służący do wyrażenia opinii lub przesłania wniosku oraz formularz służący do przesłania skargi dotyczącej danego programu, audycji lub usługi wideo na żądanie (VOD).

Rada jest dobrze widoczna w społeczeństwie i publicznie rozpoznawalna. Sprawozdania roczne przedkładane odpowiednim instytucjom są publikowane i przechowywane na stronie internetowej. Strona zawiera również aktualne informacje na temat działalności rady. KRRiT jest również obecna na Twitterze. Ponadto KRRiT podejmuje różnorodne działania edukacyjno-informacyjne, takie jak przyznawanie nagrody im. dr Pawła Stępki za najlepsze publikacje związane z mediami. Rada jest uprawniona do podejmowania działań na forum międzynarodowym. Na poziomie UE rada jest członkiem Europejskiej Grupy Regulatorów Audiowizualnych Usług Medialnych (ERGA), a także innych organów wspierających Komisję Europejską. W ramach Rady Europy KRRiT współpracuje z innymi organami na rzecz ochrony wolności i pluralizmu mediów oraz uczestniczy w pracach Komitetu Sterującego ds. Mediów i Społeczeństwa Informacyjnego (CDMSI). KRRiT uczestniczy także w innych inicjatywach międzynarodowych.

W sierpniu 2021 r. Polska wdrożyła dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych (AVMSD), która wymaga od państw członkowskich wprowadzenia gwarancji niezależności dla krajowych organów do spraw nadawczych.¹⁵ Większość zmian w ustawie o radiofonii i telewizji była zgodna z tą dyrektywą. W ostatnich latach Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stała się jednak przedmiotem publicznej krytyki. Kontrowersje te są efektem reformy mediów, w wyniku której KRRiT straciła uprawnienie do wyboru szefów krajowych stacji radiowych i telewizyjnych. Zamiast tego powołano nowy organ – Radę Mediów Narodowych odpowiedzialną za ich wybór. W dniu 13 grudnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł (w sprawie K 13/16), że pozbawienie KRRiT kompetencji było niezgodne

¹⁴ Zob.: KRRiT ma dostać 25 proc. więcej z budżetu państwa, <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/krrit-dotacja-z-budzetu-panstwa>, opublikowano 31.08.2022 r., dostęp 24.04.2023 r.

¹⁵ Katarzyna Klafkowska-Waśniowska, Wpływ nowelizacji dyrektywy Unii Europejskiej o audiowizualnych usługach medialnych na regulacje w krajach członkowskich, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/Ekspertyza-wp%C5%82yw.nowelizacji.dyrektywy.audiowizualnej.pdf>

z Konstytucją. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie został jeszcze wykonany, a Rada Mediów Narodowych nadal funkcjonuje.¹⁶

Rzecznik Finansowy

Omówienie

Rolą Rzecznika Finansowego jest wspieranie klientów w sporach z podmiotami rynku finansowego. Kompetencje Rzecznika Finansowego są zróżnicowane: od doradztwa, interwencji i postępowania polubownego po udzielanie wsparcia w toku postępowania sądowego. Organ ten został ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (*Dz.U. 202.2 poz. 187 z późn. zm.*). Działalność Rzecznika Finansowego odnosi się do art. 21 i art. 38 Karty Praw Podstawowych UE, dotyczących odpowiednio niedyskryminacji oraz ochrony konsumentów.

Rzecznik Finansowy podlega Prezesowi Rady Ministrów. Rzecznik Finansowy jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów i może zostać odwołany w tym samym trybie. Jego kadencja trwa 4 lata i nie może być sprawowana przez tę samą osobę więcej niż raz.

Do zadań Rzecznika Finansowego należy podejmowanie działań służących ochronie klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy Rzecznik reprezentuje, a w szczególności rozpatrywanie wniosków w sprawach indywidualnych wniesionych w wyniku nieuwzględnienia roszczeń klientów przez podmiot rynku finansowego w toku rozpatrywania reklamacji; rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania w terminie czynności będących wynikiem rozpatrzenia reklamacji zgodnie z wolą klientów; opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego; występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego; informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o stwierdzonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego oraz organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej związanej z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego. W 2022 r. Rzecznik Finansowy podjął szereg działań mających na celu ułatwienie dostępu do sektora finansowego uchodźcom z Ukrainy.

Biorąc pod uwagę te zadania, zakres uprawnień Rzecznika Finansowego częściowo pokrywa się z misją ochrony praw podstawowych na rynku finansowym szczególnie, choć nie tylko, w odniesieniu do praw konsumentów. Niezależnie od obecnej praktyki działania tej instytucji ma ona zatem potencjał podejmowania szerszych działań w tej dziedzinie.

Rzecznik Finansowy składa roczne sprawozdania ze swojej działalności Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych.

¹⁶ <https://bip.brpo.gov.pl/content/rpo-spolki-rtv-wladze-powolywanie-tk-sejm>, 19 kwietnia 2023 r., dostęp 8 sierpnia 2023 r.

Analiza

Jeśli chodzi o środki finansowe, w 2022 r. przychody urzędu Rzecznika Finansowego wyniosły 34 115 470,92 zł, z czego 97,7% stanowiły wpłaty od podmiotów rynku finansowego. Pozostałe przychody pochodziły z wpłat z tytułu pozasądowego rozstrzygania sporów oraz z działalności Funduszu Edukacji Finansowej.

Rzecznik Finansowy zamieszcza na stronie internetowej swojego urzędu różne formularze dotyczące wniosków o interwencję wraz ze wzorem pełnomocnictwa. Formularze te wyjaśniają również warunki składania skarg. W 2022 r. do Rzecznika Finansowego wpłynęło 40 600 skarg i wniosków od klientów podmiotów rynku finansowego oraz 16 700 indywidualnych wniosków o interwencję od klientów, których reklamacje zostały odrzucone przez podmiot rynku finansowego (o 13% mniej niż w 2021 r.). Spośród 9 900 interwencji podjętych przez Rzecznika Finansowego prawie 27% zakończyło się wynikiem pozytywnym.

Rzecznik Finansowy podejmuje różne inicjatywy w celu zapewnienia widoczności swojej instytucji. Sprawozdania roczne przedkładane odpowiednim organom są publikowane i udostępniane na stronie internetowej. Strona ta zawiera również aktualne informacje na temat działalności Rzecznika Finansowego. Rzecznik Finansowy docenia fakt obecności w mediach społecznościowych. W swoim sprawozdaniu rocznym wspomina o rosnącej liczbie obserwujących w serwisach Facebook (16 500), LinkedIn (1 000) i Twitter (650). W sprawozdaniu podkreślono specjalistyczne działania Rzecznika Finansowego w tym zakresie i zwrócono uwagę na potencjał w zakresie promowania tej instytucji w mediach społecznościowych.

W 2022 r. Rzecznik Finansowy uczestniczył w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w sprawie C-520/21, która dotyczyła dopuszczalności żądania przez kredytodawców wynagrodzenia za korzystanie ze środków udostępnionych kredytobiorcom przez bank po wypowiedzeniu umowy kredytu (tzw. wynagrodzenie za korzystanie z kapitału). Opinia Rzecznika Generalnego TSUE z 16 lutego 2023 r. w tej sprawie zawierała wnioski zbieżne z wnioskami Rzecznika Finansowego, co może świadczyć o potencjale perswazyjnym i oddziaływaniu tej instytucji nawet na poziomie unijnym. Rzecznik brał również udział w różnych postępowaniach na szczeblu krajowym. Przedstawił istotne opinie w 29 sprawach oraz zainicjował dyskusję na temat prawnego charakteru kredytu bankowego, co zaowocowało skierowaniem do Sądu Najwyższego wniosku o przedstawienie stanowiska w tej kwestii. Rzecznik Finansowy współpracował również z innymi organami krajowymi o podobnych kompetencjach. Wystąpił on na przykład do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z wnioskiem o zbadanie, czy stosowana przez bank praktyka może stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, co doprowadziło do wszczęcia postępowania. Rzecznik Finansowy uczestniczy również w różnych działaniach edukacyjnych, organizuje webinaria, spotkania i kampanie edukacyjne.

Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów

Omówienie

Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów ma na celu **ochronę interesów konsumentów**, a także **wspieranie efektywnej pracy Rzeczników Konsumentów**. Zgodnie z ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (*Dz. U. z 2021 r. poz. 275 z późn. zm.*) Rzecznicy Konsumentów są odpowiedzialni za ochronę konsumentów na szczeblu miast. Ich rola jest związana z art. 38 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej - ochrona konsumentów.

Rzecznicy konsumentów działają w większości miast w ramach struktur urzędów miasta. Są oni wybierani i mogą zostać odwołani przez radę miasta. Biorąc pod uwagę, że zakres uprawnień Rzeczników Konsumentów (choć jest on ograniczony) odnosi się do ochrony konsumentów, dysponują oni pewnym potencjałem w zakresie ochrony praw podstawowych osób fizycznych.

Rzecznicy konsumentów udzielają konsumentom bezpłatnych porad prawnych. Pomagają w sporządzaniu skarg i wniosków procesowych. Mogą również występować w imieniu konsumentów w postępowaniu sądowym lub przystąpić do postępowania prowadzonego przez konsumenta. Rzecznicy konsumentów nie mają żadnych kompetencji w zakresie egzekwowania prawa.

Ponieważ Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów jest stowarzyszeniem podmiotów publicznych, należy zwrócić uwagę na jego szczególny status.

Analiza

Rzecznicy konsumentów są obecni na szczeblu lokalnym, a zatem mogą być bardziej dostępni dla przeciętnych obywateli i bardziej świadomi wyzwań, z którymi się oni spotykają. Co więcej, ich zadaniem jest udzielanie porad prawnych za darmo, dzięki czemu są oni dostępni dla potrzebujących porady konsumentów.

Ścisły związek Rzecznika konsumentów z urzędem miasta oznacza, że widoczność i udział poszczególnych Rzeczników w debacie publicznej są różne, gdyż zależą od strategii danego urzędu miejskiego w dziedzinie relacji publicznych. Ponadto na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów znajduje się krótka wzmianka o Rzecznikach konsumentów, ich kompetencjach i sposobie ich znalezienia.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Omówienie

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców został ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (*Dz. U. z 2018 r. poz. 221*). Jego kluczowa funkcja to **ochrona mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców**, w szczególności w odniesieniu do zasady swobody działalności gospodarczej, pogłębianie zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, promowanie bezstronności, równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz uza-

sadnionych interesów przedsiębiorców. Działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw odnosi się do art. 16 Karty Praw Podstawowych UE - swoboda prowadzenia działalności gospodarczej.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Rozwoju i Technologii i może zostać odwołany w tym samym trybie. Przed złożeniem wniosku minister zasięga opinii reprezentatywnych organizacji pracodawców. Kadencja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców trwa 6 lat i nie może być sprawowana przez tę samą osobę więcej niż raz.

Do głównych zadań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców należą: opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących interesów mikro, małych i średnich przedsiębiorców oraz zasad wykonywania działalności gospodarczej; pomoc w organizowaniu mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej; współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, których celem jest ochrona praw przedsiębiorców z sektora MŚP; działalność edukacyjna i informacyjna związana z wykonywaniem działalności gospodarczej w Polsce, w szczególności w zakresie przedsiębiorczości i prawa gospodarczego. Biorąc pod uwagę zakres uprawnień i zadania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców dysponuje on potencjałem w zakresie ochrony praw podstawowych.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców publikuje coroczne sprawozdania ze swojej działalności.

Analiza

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw rozpatruje również skargi. Na stronie internetowej znajduje się wzór dokumentu, który można przesłać do biura Rzecznika pocztą tradycyjną lub elektroniczną. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi w ciągu miesiąca niezależnie od tego, czy zdecyduje się podjąć działania, czy nie. Jeśli chodzi o zasoby i potencjał, 31 grudnia 2022 r. biuro Rzecznika zatrudniało łącznie 56 pracowników w biurze głównym w Warszawie i czterech biurach terenowych. Budżet Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców na 2022 r. wynosił 18 000 000 zł, a wydatki wyniosły 12 406 661 zł.

W 2022 r. głównym obszarem działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców było podejmowanie interwencji w sprawach indywidualnych. Rzecznik przystępował do postępowań administracyjnych i sądowych, a także opiniował projekty odpowiednich aktów prawnych. Ponadto Rzecznik podejmował różne działania edukacyjne i informacyjne, organizując różne konferencje i wydarzenia i uczestnicząc w nich.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw stara się zapewnić widoczność i uczestnictwo swojej instytucji w debacie publicznej. Chociaż w 2022 r. odnotowano spadek dotyczących Rzecznika wzmianek w mediach w porównaniu z rokiem poprzednim, mogło to być spowodowane zakończeniem związanych z COVID-19 ograniczeń działalności gospodarczej i pomocy dla przedsiębiorstw, co było głównym tematem we wszystkich mediach. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw prowadzi stronę internetową, na której publikuje m.in. roczne sprawozdania ze swojej dzia-

łałości oraz aktualne informacje. Ponadto Rzecznik jest obecny w mediach społecznościowych takich jak Facebook, gdzie liczba obserwujących w 2022 r. wzrosła do 13 130, a także Twitter (2 3000) i YouTube.

Rzecznik Praw Pacjenta

Omówienie

Rzecznik Praw Pacjenta został ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (*Dz. U. z 2022 r. poz. 187.6 z późn. zm.*) w celu **ochrony praw pacjenta**. Działalność Rzecznika Praw Pacjenta odnosi się do różnych praw chronionych w Karcie, na przykład w art. 1 - godność człowieka, art. 2 - prawo do życia, art. 7 - prawo do życia prywatnego czy art. 35 - ochrona zdrowia. Rzecznik Praw Pacjenta jest centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za ochronę praw pacjentów. Rzecznik odpowiada przed Prezesem Rady Ministrów.

Rzecznika Praw Pacjenta powołuje Prezes Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Ogłoszenie o naborze jest umieszczane w miejscu powszechnie dostępnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Rzecznik Praw Pacjenta może być odwołany przez Prezesa Rady Ministrów.

Do zakresu zadań Rzecznika Praw Pacjenta należy m.in. prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów; opracowywanie projektów ustaw z zakresu ochrony praw pacjenta i przedkładanie ich Radzie Ministrów; wydawanie publikacji i prowadzenie programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę z zakresu ochrony praw pacjenta; współdziałanie z organami władzy publicznej w celu zapewnienia przestrzegania praw pacjenta; przedstawianie właściwym organom władzy publicznej, organizacjom, instytucjom i stowarzyszeniom zawodowym zawodów medycznych ocen i wniosków mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony praw pacjenta; współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, których cele statutowe obejmują ochronę praw pacjenta; analizowanie skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń oraz obszarów w systemie ochrony zdrowia, które wymagają naprawy. Rzecznik Praw Pacjenta współpracuje również z Rzecznikami Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego w celu zapewnienia ochrony praw pacjentów szpitali psychiatrycznych.

Ponieważ Rzecznik Praw Pacjenta w ramach swoich uprawnień kontroluje działalność podmiotów świadczących opiekę zdrowotną i podmiotów prowadzących badania kliniczne, **urząd Rzecznika dysponuje potencjałem w zakresie ochrony podstawowych praw obywateli.**

Analiza

Biuro Rzecznika Praw Pacjenta składa się z departamentów specjalistycznych i administracyjnych. W sprawozdaniu opublikowanym w 2022 r., obejmującym lata 2019-2021 podkreślono największe wyzwanie, z jakim Rzecznik Praw Pacjenta musiał się zmierzyć w ostatnich latach, czyli

pandemii COVID-19. W tym czasie Rzecznik Praw Pacjenta odnotował znaczny wzrost liczby skarg. Były one niewątpliwie efektem spowodowanych pandemią wyzwań w systemie opieki zdrowotnej.

Rosnąca liczba skarg świadczy jednak również o zwiększonej świadomości istnienia tej instytucji. Aby zwiększyć swoją widoczność urząd podejmuje różne działania edukacyjne i promocyjne. Jest często wymieniany w mediach lokalnych i krajowych, a także aktywnie publikuje informacje w portalach społecznościowych Facebook i Twitter.

Rzecznik Praw Pacjenta stara się aktywnie uczestniczyć w debacie publicznej. W ostatnim czasie Rzecznik publicznie wyraził ubolewanie i zaniepokojenie projektem ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjentów, który nie został przyjęty przez parlament¹⁷. Powodem jego odrzucenia przez Senat była niekonstytucyjność przepisów dotyczących odpowiedzialności za błędy medyczne, które stanowiłyby dyskryminację pacjentów korzystających z leczenia finansowanego ze środków publicznych poza szpitalami. Projekt tej ustawy został również krytycznie oceniony przez Naczelną Izbę Lekarską, która stwierdziła, że ustawa nie poprawi jakości opieki zdrowotnej ani nie wpłynie pozytywnie na bezpieczeństwo pacjentów.

Rzecznik Praw Pasażera Kolei przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego

Omówienie

Rzecznik Praw Pasażera Kolei przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego został ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (*Dz. U. z 2023 r. poz. 602*) do prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów w sprawach dotyczących zobowiązań umownych, w tym sprzedawcy biletów lub operatora turystycznego, wobec pasażera, wynikających z umów przewozu osób, rzeczy lub zwierząt w transporcie kolejowym oraz w sprawach dotyczących usług świadczonych na rzecz pasażerów przez przewoźnika kolejowego, zarządcę infrastruktury kolejowej, właściciela dworca bądź zarządzającego dworcem. Ponieważ zakres uprawnień i zadania Rzecznika odnoszą się do ochrony praw pasażerów kolei, które są objęte prawem UE Rzecznik może odgrywać rolę w zakresie ochrony praw podstawowych. Działalność Rzecznika można odnieść do art. 45 Karty Praw Podstawowych UE - swoboda przemieszczania się i pobytu.

Rzecznik Praw Pasażera Kolei przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego jest powoływany przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na okres 5 lat i może zostać odwołany w tym samym trybie. Rzecznik Praw Pasażera Kolei przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego odpowiada przed Prezesem Rady Ministrów.

Analiza

Rzecznik Praw Pasażera Kolei ma wysoce specjalistyczny zakres uprawnień związany z ochroną praw pasażerów kolei. Rzecznik jest dostępny dla obywateli i przyjmuje od nich skargi, których formularze są dostępne na stronie internetowej. Postępowanie przed Rzecznikiem nie może trwać

¹⁷ "OŚWIADCZENIE RZECZNIKA PRAW PACJENTA" <https://www.gov.pl/web/rpp/oswiadczenie-rzecznika-praw-pacjenta> (opublikowane 14/04/2023 r., dostęp 18/04/2023 r.).

dłużej niż 90 dni, co znacznie poprawia sytuację konsumentów w porównaniu z długimi postępowaniami sądowymi. Rzecznik prowadzi stronę internetową, na której regularnie zamieszcza informacje na temat transportu kolejowego i praw pasażerów kolei¹⁸.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich średnio 2/3 postępowań kończy się rozwiązaniem satysfakcjonującym obie strony¹⁹.

Rzecznik Praw Pasażera przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego

Omówienie

Rzecznik Praw Pasażera przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego został ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (*Dz. U. z 2022 r. poz. 1235, z późn. zm.*) i jest odpowiedzialny za prowadzenie postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich między pasażerem a przewoźnikiem lotniczym, organizatorem turystyki lub sprzedawcą biletów. Ponieważ zakres uprawnień i zadania Rzecznika dotyczą ochrony praw pasażerów lotnictwa cywilnego, które podlega prawu UE Rzecznik może odgrywać rolę w zakresie ochrony praw podstawowych. Działalność Rzecznika można odnieść do art. 45 Karty Praw Podstawowych UE - swoboda przemieszczania się i pobytu. Rzecznik Praw Pasażerów przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego jest powoływany przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego na okres 5 lat i może zostać odwołany w tym samym trybie.

Analiza

Rzecznik Praw Pasażerów ma wysoce specjalistyczny zakres uprawnień związany z ochroną praw pasażerów lotnictwa cywilnego. Rzecznik jest dostępny dla obywateli i przyjmuje od nich skargi, których formularze są dostępne na stronie internetowej. Postępowanie przed Rzecznikiem nie może trwać dłużej niż 90 dni, co znacznie poprawia sytuację konsumentów w porównaniu z długimi postępowaniami sądowymi. Rzecznik prowadzi stronę internetową, na której regularnie zamieszcza informacje na temat swojej działalności²⁰. Rzecznik uczestniczy również w debacie publicznej, wypowiadając się w sprawach związanych z prawami pasażerów. Nie bierze jednak udziału w pracach legislacyjnych, które należą do kompetencji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

W 2022 r. do Rzecznika wpłynęło około 3 600 skarg. Ze względu na ograniczone środki czas ich rozpatrywania był jednak wydłużony²¹. Wyższa liczba skarg była związana z większą świadomością ogólrnoeuropejskiej tendencji do wszczynania postępowań pozasądowych, które są korzystne dla konsumentów. Niemniej jednak ograniczone środki finansowe przełożyły się na ograniczone zasoby kadrowe, co było spowodowane ograniczeniami budżetowymi. Zdaniem Rzecznika niezbędne jest więc wzmocnienie kadrowe tego organu, co pozwoli zapewnić jego skuteczność²².

¹⁸ <https://www.pasazer.gov.pl/> (dostęp 30/10/2023r.)

¹⁹ <https://www.pasazer.gov.pl/en/about-the-ombudsman/additional-information-and-statistics> (dostęp 30/10/2023 r.)

²⁰ <https://pasazerlotniczy.ulc.gov.pl/?lang=en> (dostęp 30/10/2023 r.)

²¹ https://pasazerlotniczy.ulc.gov.pl/upload/sprawozdania/SPRAWOZDANIE_za_rok_2022.pdf, p. 9 (dostęp 30/10/2023 r.)

²² *Ibidem*, s. 10.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)

Omówienie

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (*Dz. U. z 2021 r. poz. 275 z późn. zm.*) jest **centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów**. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odpowiada przed Prezesem Rady Ministrów. Prezes UOKiK może rozpatrywać sprawy z zakresu art. 16 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Ogłoszenie o naborze zamieszczane jest w miejscu powszechnie dostępnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może być odwołany przez Prezesa Rady Ministrów.²³ Dwa lata po upływie terminu transpozycji dyrektywy ECN+ Polska rozpoczęła prace nad nowelizacją²⁴ ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów implementującej tę dyrektywę, która wymaga wzmocnienia niezależności prezesa UOKiK. Zgodnie z obecnym projektem ustawy prezes byłby powoływany na 5-letnią kadencję i nie mógłby zostać odwołany bez przyczyny. Jedna osoba mogłaby sprawować urząd nie więcej niż dwukrotnie. Projektowana ustawa wprowadzałaby również przepisy zakazujące pracownikom zwracania się o instrukcje do organu administracji rządowej, innego podmiotu publicznego lub prywatnego oraz przyjmowania od tych organów i podmiotów instrukcji podczas wykonywania obowiązków. Te dodatkowe gwarancje niezależności funkcjonowania urzędu pozostają tematem ożywionej debaty publicznej²⁵.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma szeroki zakres uprawnień²⁶. Podstawowym narzędziem stosowanym przez Prezesa UOKiK w celu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym są postępowania dotyczące praktyk ograniczających konkurencję, tj. nadużywania pozycji dominującej oraz niedozwolonych porozumień (karteli). Od 2004 roku Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów opiniuje programy pomocy publicznej oraz indywidualne decyzje w sprawie pomocy publicznej przed ich notyfikacją Komisji Europejskiej. Prezes UOKiK jest również uprawniony do prowadzenia postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, które mogą zakończyć się wydaniem decyzji nakazującej przedsiębiorcy zaniechanie danych praktyk oraz zapłatę kary pieniężnej. Inne działania w zakresie ochrony konsumentów obejmują kontrolę umów między firmą a klientem indywidualnym pod kątem klauzul niedozwolonych, tj. postanowień umownych określających interesy konsumentów w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami. Głównym instrumentem stosowanym przez UOKiK w tym zakresie są kontrole umów stosowanych przez przedsiębiorców. Ponadto w celu ochrony zdrowia i życia konsumentów UOKiK prowadzi postępowania dotyczące ogólnego bezpieczeństwa produktów.

²³ Zob. ocenę krytyczną w: M. Bernatt, *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*, s. 66-78.

²⁴ Dostępne na: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=DADF58847536C14EC125894800411FF0>, dostęp 15 marca 2022 r.

²⁵ Bernatt M., Sznajder M., *Praworządność w prawie gospodarczym. O rozszerzeniu stosowania testu LM w wyroku Sądu UE w sprawie Sped-Pro i płynących z tego konsekwencjach dla stosowania prawa konkurencji w Polsce*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2022; M. Bernatt, *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*, s. 175-214.

²⁶ M. Bernatt, *Populism and Antitrust. The Illiberal Influence of Populist Government on the Competition Law System*, s. 95-99.

Zgodnie z opublikowanym rocznym sprawozdaniem z działalności Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w 2022 r. urząd **wydał 577 decyzji dotyczących ochrony konsumentów oraz 376 decyzji dotyczących ochrony konkurencji**. Rozbieżność między liczbą spraw dotyczących ochrony konsumentów i spraw dotyczących ochrony konkurencji jest szczególnie widoczna w działaniach UOKIK dotyczących platform internetowych i rynków cyfrowych. W 2022 r. urząd wydał zaledwie jedną decyzję dotyczącą prawa konkurencji w odniesieniu do rynków cyfrowych, ale podejmował szereg inicjatyw dotyczących ochrony konsumentów na rynku cyfrowym. Jednym z głównych obszarów zainteresowania był rynek mediów społecznościowych, w odniesieniu do którego UOKIK wydał wytyczne dotyczące przejrzystości reklam zamieszczanych przez influencerów internetowych, a także aktywnie monitorował ten rynek i egzekwował przepisy.²⁷

Analiza

Jeśli chodzi o posiadane możliwości i środki, w 2021 r. budżet UOKIK wynosił 108 mln zł, a na dzień 31 grudnia 2021 r. urząd zatrudniał 568 pracowników. Ponadto w ostatnich latach występowała duża rotacja pracowników UOKIK. Należy zauważyć, że 21% pracowników miało niski staż pracy (do 5 lat). Jeśli chodzi o dostępność UOKIK, uprawnienia konsumentów do składania skarg są ograniczone. Chociaż każdy może złożyć skargę, UOKIK nie jest taką skargą związany ani nie jest zobowiązany do przesłania odpowiedzi skarżącemu.²⁸ W przypadku, gdy UOKIK zdecyduje się przyjąć skargę wszczyna on postępowanie, w którym skarżący może, ale nie musi zostać uwzględniony jako strona trzecia.

UOKIK zapewnia widoczność urzędu poprzez stronę internetową, na której publikuje aktualne informacje o swojej głównej działalności, a także poprzez aktywność w mediach społecznościowych takich jak Twitter, YouTube i Instagram. Ostatni z tych serwisów jest wykorzystywany przez UOKIK od niedawna, zarówno do badania aktualnych trendów w gospodarce cyfrowej (np. postępowań przeciwko influencerom publikującym na Instagramie), jak i edukowania użytkowników w dziedzinie praw konsumentów. UOKIK prowadzi różne kampanie informacyjne, organizuje konkursy, a także współpracuje ze środowiskiem akademickim i specjalistami podczas organizacji odpowiednich wydarzeń. UOKIK uczestniczy w wielu międzynarodowych mechanizmach współpracy, takich jak Europejska Sieć Konkurencji (European Competition Network), Sieć Polityki Konsumenckiej (Consumer Policy Network), Europejska Sieć Ochrony Konsumentów (Consumer Protection Cooperation Network), Międzynarodowa Sieć Ochrony Konsumentów (International Consumer Protection and Enforcement Network) oraz Sieć na rzecz Bezpieczeństwa Konsumentów (Consumer Safety Network). Współpraca z tymi i wieloma innymi mechanizmami umożliwia wymianę najlepszych praktyk oraz udział w procesie opracowywania międzynarodowych wytycznych lub standardów UE.

²⁷ UOKIK: UOKIK activities in 2022 r., https://uokik.gov.pl/news.php?news_id=19402, dostęp 15 marca 2023 r.

²⁸ Marta K. Sznajder, Uczestnictwo konsumentów w postępowaniach antymonopolowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej [w:] M. Namysłowska et al., Wyzwania dla prawa konsumenckiego w wymiarze globalnym, regionalnym i lokalnym, CH Beck 2022.

Centrum Informacji Konsumentckiej przy Urzędzie Komunikacji Elektronicznej (UKE)

Omówienie

Centrum Informacji Konsumentckiej przy Urzędzie Komunikacji Elektronicznej zostało utworzone na podstawie ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (*Dz. U. z 2022 r. poz. 1648, z późn. zm.*) jako organ administracji rządowej odpowiedzialny za **regulację rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych**. Jego działalność można odnieść do art. 11 Karty - wolność wypowiedzi i informacji.

Zadania UKE dotyczą rezerwacji częstotliwości na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych (w porozumieniu z przewodniczącym KRRiT); przeprowadzania konkursów na rezerwację częstotliwości na cele rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych w sposób cyfrowy; prowadzenia rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie dostarczania systemów dostępu warunkowego, elektronicznych przewodników po programach i multipleksowania sygnałów cyfrowych; a także analizy rynków właściwych oraz nakładania, utrzymywania, zmiany lub znoszenia obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorców telekomunikacyjnych w zakresie dostarczania systemów dostępu warunkowego, elektronicznych przewodników po programach i multipleksowania sygnałów cyfrowych. Ponadto do zadań urzędu należy regulacja, analiza i kontrola rynku telekomunikacyjnego, regulacja i kontrola widma częstotliwości, regulacja w zakresie numeracji telefonicznej, regulacja i kontrola w zakresie kompatybilności elektromagnetycznej, regulacja, analiza i kontrola rynku pocztowego.

Prezes UKE odpowiada przed Ministrem Cyfryzacji. Prezes UKE jest powoływany i odwoływany przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów (do maja 2020 r. uprawnienie do wyrażania zgody na powołanie i odwołanie Prezesa UKE przysługiwało również Senatowi). Kadencja Prezesa UKE trwa 5 lat.

Analiza

Jak wskazano powyżej, zakres uprawnień i zadania Centrum Informacji Konsumentckiej przy Urzędzie Komunikacji Elektronicznej w zakresie ochrony praw podstawowych związane są ze wspieraniem konsumentów, którzy napotkali problemy dotyczące sektora telekomunikacji. Organ ten uczestniczy również w różnych kampaniach informacyjnych i edukacyjnych. Organizuje wydarzenia mające na celu podnoszenie świadomości i promowanie wiedzy. Zakres uprawnień Centrum Informacji Konsumentckiej ma charakter pomocniczy w stosunku do innych instytucji sektorowych opisanych w niniejszym opracowaniu.

Rzecznik Funduszy Europejskich

Omówienie

Rzecznik Funduszy Europejskich powołany w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej jest oficjalnym organem **odpowiedzialnym za wspieranie osób zainteresowanych funduszami unijnymi - w szczególności beneficjentów, uczestników projektów i wnioskodawców -**

w kontaktach z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie funduszy unijnych. Rzecznik Funduszy Europejskich przyjmuje i rozpatruje wnioski opisujące problemy, a także wnioski przedstawiające proponowane usprawnienia w realizacji programów operacyjnych. Krajowe programy operacyjne nadzorowane przez Rzecznika to: Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Wiedza Edukacja Rozwój, Polska Cyfrowa, Polska Wschodnia, Pomoc Techniczna oraz Europejska Współpraca Terytorialna. Rzecznik udziela również wyjaśnień dotyczących wniosków, a także dokonuje przeglądu procedur stosowanych w programach operacyjnych i formułuje propozycje usprawnień dla instytucji. Rzecznik Funduszy Europejskich nie prowadzi postępowań administracyjnych, prokuratorskich, sądowych ani odwoławczych. Nie udziela również porad w zakresie pozyskiwania funduszy na projekty.

Instytucje zarządzające poszczególnymi regionalnymi programami operacyjnymi również powołały swoich regionalnych Rzeczników funduszy europejskich. Są oni obecni w każdym województwie, a więc istnieje 16 regionalnych Rzeczników funduszy europejskich. Rzecznicy regionalni działają przy urządach marszałkowskich poszczególnych województw i wspierają Krajowego Rzecznika Funduszy Europejskich dzięki decentralizacji systemu rozpatrywania skarg.

Analiza

Według sprawozdań rocznych opublikowanych przez Rzecznika Funduszy Europejskich w 2022 r. do Rzecznika wpłynęły 102 wnioski/skargi (spadek o 25% w porównaniu z rokiem 2021)²⁹. Na podstawie tych wniosków/skarg Rzecznik Funduszy Europejskich wydał zalecenia skierowane do odpowiednich organów: w 2021 r. wydano 15 zaleceń, a w 2022 r. zaledwie dwa. We wspomnianych sprawozdaniach omówiono przykłady wniosków/skarg dotyczących opóźnień w postępowaniach, nieprawidłowej organizacji lub kwestii dotyczących sposobu traktowania przez urzędników, które mogą wchodzić w zakres praw chronionych na mocy prawa do dobrej administracji (art. 41) lub prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 47), które określono w Karcie Praw Podstawowych. Żadne z tych sprawozdań nie wspomina jednak o samej karcie ani o prawach w niej zagwarantowanych.

Podczas prowadzenia badania skontaktowaliśmy się z Rzecznikiem Funduszy Europejskich i każdym z regionalnych Rzeczników funduszy europejskich z pytaniem, czy wpłynęły do nich jakiegokolwiek wnioski lub skargi składane na podstawie Karty, a jeżeli tak, to w jaki sposób zostały one rozpatrzone. Rzecznik Funduszy Europejskich odpowiedział, że nie otrzymał żadnych wniosków ani skarg złożonych na podstawie Karty. Regionalni rzecznicy funduszy europejskich w ostatnich latach również publikują roczne sprawozdania ze swojej działalności. Sprawozdania te są dostępne na ich stronach internetowych. Opisują one zagadnienia, nad którymi pracowali oraz rozwiązania, które starają się wdrożyć. W większości odpowiedzi wskazano, że dany Rzecznik nie zajmował się sprawami dotyczącymi Karty, jednak 3 odpowiedzi opisują sprawy związane z jej stosowaniem³⁰. Jeśli chodzi o obecność w mediach, omawiani rzecznicy nie mają własnych kanałów informacyjnych ani komunikacyjnych, polegają na rządowej stronie internetowej oraz stronach internetowych właściwych marszałków województw, nie są również obecni w żadnych mediach społecznościowych.

²⁹ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/115618/2022_Raport_roczny_RFE.doc, s. 5 (dostęp 30/10/2023 r.)

³⁰ Zob. więcej: M. Sznajder, C. Węgliński, M. Wróblewski (red.), Rola krajowych organów zajmujących się prawami człowieka w zapewnianiu zgodności funduszy UE z prawami podstawowymi, sprawozdanie bazowe opracowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (Polska), 2023.

Koordinator ds. Karty Praw Podstawowych w instytucji zarządzającej

Omówienie

Zgodnie ze sprawozdaniem z samooceny, sporządzonym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na temat horyzontalnego warunku przestrzegania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej podczas wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych³¹ każda instytucja, która w ramach swoich uprawnień wykonuje zadania na jakimkolwiek etapie realizacji nadzorowanego przez siebie programu jest odpowiedzialna za stosowanie postanowień Karty i jest zobowiązana do przeanalizowania, czy realizacja działań finansowanych z funduszy UE przebiega zgodnie z jej postanowieniami. **Institucje zarządzające** decydują o formie, w jakiej ma być prowadzona ocena zgodności z Kartą. Każda instytucja jest również odpowiedzialna za zapewnienie, że beneficjenci zostali we właściwy sposób poinformowani o obowiązku stosowania Karty podczas realizacji projektu oraz za przekazanie informacji na temat sposobu składania skarg dotyczących ewentualnego naruszenia przez te instytucje praw zapisanych w karcie.

Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym przez ministerstwo każda instytucja samodzielnie analizuje i rozpatruje wpływające skargi (w tym dotyczące praw uwzględnionych w Karcie Praw Podstawowych). Ponadto instytucje, które rozpatrzyły skargę informują skarżącego, niezależnie od dokonanych ustaleń, o dodatkowych możliwościach dalszych działań służących ochronie jego praw wynikających z Karty oraz informują, jaka instytucja jest właściwa do rozpatrzenia skargi zgodnie z ogólnie obowiązującym systemem ochrony praw podstawowych, utworzonym w ramach struktury administracyjnej wdrażającej fundusze UE. System ten nie zastępuje innych istniejących instytucji do spraw ochrony praw podstawowych, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich lub system ochrony sądowej (głównie w ramach sądownictwa administracyjnego).

Zadanie ogólnej koordynacji działań służących zapewnieniu zgodności z Kartą (takich jak polityka w zakresie opracowania programów i ich realizacji, monitorowanie, indywidualna ocena zgodności, kampanie uświadamiające i szkolenia) zostało powierzone instytucjom zarządzającym. Aby zapewnić spójność wdrażania postanowień Karty w ramach złożonej struktury instytucji zajmujących się funduszami UE na poziomie krajowym wszystkie instytucje zarządzające składają centralnemu komitetowi monitorującemu roczne sprawozdania z przeprowadzonych działań wraz z uwagami na ich temat, w tym informacjami wynikającymi z rozpatrywanych skarg. Każda instytucja zarządzająca wyznacza tzw. koordynatora ds. zgodności z Kartą Praw Podstawowych UE, działającego w ścisłej współpracy z Rzecznikiem Funduszy Europejskich i regionalnymi Rzecznikami funduszy UE (wewnętrznymi organami ds. zgodności z Kartą, funkcjonującymi w ramach struktury administracji rządowej).

Analiza

Ponieważ koordynatorzy ds. zgodności funduszy UE z Kartą Praw Podstawowych w instytucjach zarządzających zostali ustanowieni dopiero niedawno (podczas pisania niniejszego opracowania) niejasnym pozostaje to, w jaki sposób organy te będą funkcjonowały. Z pewnością koordy-

³¹ Sprawozdanie z 6 lutego 2023 r. (przedłożone Komisji Europejskiej).

natorzy muszą zostać dobrze przeszkoleni w zakresie zgodności funduszy europejskich z Kartą Praw Podstawowych. Ważne jest także ustanowienie jasnego podziału kompetencji i/lub mechanizmów współpracy między koordynatorami a Rzecznikami funduszy europejskich.

Wojewódzka Inspekcja Handlowa

Omówienie

W każdym województwie działa Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej, gdyż jest to wymagane ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (*Dz. U. z 2020 r. poz. 1706*). Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej jest państwowym organem **kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa**. Działalność Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej można odnieść do art. 38 Karty Praw Podstawowych - ochrona konsumentów. Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej powołuje wojewoda za zgodą Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Do zadań Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej należy m.in. kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług;; kontrola produktów wprowadzanych do obrotu pod kątem zgodności z zasadniczymi lub innymi wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych, z wyłączeniem wyrobów podlegających nadzorowi innych właściwych organów; kontrola substancji chemicznych, ich mieszanin, wyrobów i detergentów przeznaczonych dla konsumentów, w zakresie określonym w przepisach o substancjach chemicznych i ich mieszaninach; kontrola produktów wykorzystujących energię, wprowadzanych do obrotu lub oddawanych do użytku; kontrola pojazdów, przedmiotów wyposażenia lub części przeznaczonych dla konsumentów w zakresie uzyskania przez producenta potwierdzenia spełnienia wymagań technicznych; kontrola produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu, w tym w zakresie oznakowania i zafałszowań, oraz kontrola usług (kontrola ta nie obejmuje kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych u producentów oraz kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych określonych w odrębnych przepisach); kontrola przestrzegania przepisów przez sprzedawców detalicznych i hurtowych; kontrola przestrzegania przepisów przez przedsiębiorców, których działalność polega na sprzedaży odbiorników cyfrowych; podejmowanie mediacji w celu ochrony interesów i praw konsumentów; organizowanie i prowadzenie stałych polubownych sądów polubownych oraz prowadzenie poradnictwa konsumenckiego.

Analiza

Pod względem ochrony praw podstawowych zakres uprawnień Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej obejmuje ochronę konsumentów. Inspektoraty stanowią jeden z mechanizmów w systemie ochrony konsumentów, a ich uprawnienia mają charakter pomocniczy w stosunku do innych właściwych organów sektorowych.

Polska Izba Handlu

Omówienie

Polska Izba Handlu jest branżową izbą gospodarczą sektora handlu detalicznego. Obecnie zrzesza ona około 30 tysięcy sklepów, hurtowni spożywczych, farmaceutycznych oraz firm z sektora produktów szybko zbywalnych. Polska Izba Handlu jest jednym z kluczowych partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa, gdyż bierze udział w konsultowaniu projektów ustaw, konferencjach uzgodnieniowych i posiedzeniach komisji sejmowych, angażuje się w procesy legislacyjne i zgłasza projekty ustaw. Działalność izby można odnieść do art. 16 Karty Praw Podstawowych - wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Polska Izba Handlu wraz z innymi organizacjami od 2021 r. współtworzy Kodeks Dobrych Praktyk dla Rynku Franczyzy - najbardziej zaawansowany i dojrzały instrument samoregulacji w polskim systemie prawnym, wspierający rozwój systemu franczyzowego.

Działania Polskiej Izby Handlu obejmują takie obszary jak relacje z otoczeniem i kształtowanie wizerunku, monitorowanie procesów legislacyjnych, działania informacyjne dotyczące branży, wspieranie prac legislacyjnych, informowanie o działalności firm członkowskich, wspieranie budowy wizerunku oraz integracja środowiska branżowego.

Analiza

Pod względem ochrony praw podstawowych zakres uprawnień Polskiej Izby Handlu obejmuje ochronę konsumentów. Izba stanowi jeden z mechanizmów w systemie ochrony konsumentów.

Państwowa Inspekcja Pracy (PIP)

Omówienie

Celem działania Państwowej Inspekcji Pracy jest **skuteczne egzekwowanie przepisów prawa pracy**, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy poprzez efektywne i ukierunkowane kontrole oraz działania prewencyjne, zmierzające do ograniczenia zagrożeń wypadkowych oraz poszanowania prawa pracy. Działalność Państwowej Inspekcji Pracy można odnieść do art. 27-34 Karty Praw Podstawowych, które dotyczą solidarności i praw pracowników. Państwowa Inspekcja Pracy odpowiada przed Sejmem. Głównego Inspektora Pracy powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony Pracy i właściwej komisji sejmowej. Głównemu Inspektorowi Pracy podlegają okręgowi inspektorzy pracy.

Zadaniem Państwowej Inspekcji Pracy jest kontrola zakładów pracy i nadzór nad przestrzeganiem prawa pracy oraz przepisów BHP, w tym weryfikacja czy pracodawca wywiązuje się ze swoich obowiązków (w zakresie wynagrodzenia za pracę, czasu pracy, urlopów, ochrony praw kobiet, zatrudnienia osób niepełnosprawnych i młodocianych, a także szeroko rozumianych wymogów BHP). Inspektorzy analizują również przyczyny wypadków przy pracy (ciężkich, śmiertelnych i zbio-
rowych), o których pracodawca ma obowiązek poinformować PIP. Niepoinformowanie PIP o takich

wypadkach może być podstawą do nałożenia kary przez inspektora pracy. Biorąc pod uwagę zakres uprawnień PIP dotyczący w szczególności praw socjalnych związanych z prawami pracowniczymi, Państwowa Inspekcja Pracy dysponuje potencjałem w zakresie ochrony praw podstawowych.

Analiza

Państwowa Inspekcja Pracy jest **kluczowym organem odpowiedzialnym za ochronę praw pracowniczych i dysponuje znaczącym potencjałem w zakresie ochrony praw podstawowych w tym obszarze**. Według rocznego sprawozdania z działalności PIP w 2021 roku do inspekcji wpłynęły 50 502 skargi, a liczba kontroli przeprowadzonych w miejscach pracy wyniosła 59 570³². Te duże liczby potwierdzają istotną rolę inspekcji. Wśród konkretnych wyników osiągniętych w 2022 r. inspekcja wskazuje wyeliminowanie bezpośrednich zagrożeń dla życia lub zdrowia, prowadzenie badań dotyczących substancji toksycznych oraz ocenę umów o pracę i wynagrodzenie, przy czym wszystkie te aspekty mają kluczowe znaczenie dla ochrony socjalnych praw człowieka pracowników.

Państwowa Inspekcja Pracy publikuje na stronie internetowej roczne sprawozdania ze swojej działalności oraz informacje na jej temat. Ponadto angażuje się w działania promocyjne i edukacyjne, organizując webinaria i konkursy, publikując podcasty i publikacje, a także prowadząc kampanie społeczne. Zakres uprawnień inspekcji jest jednak ograniczony i nie obejmuje wszystkich naruszeń praw człowieka w miejscu pracy, zwłaszcza jeśli chodzi o działania zbiorowe i kwestie niezwiązane bezpośrednio z prawami pracowniczymi.

Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka i pełnomocnicy terenowi

Omówienie

W polskiej policji od 2004 r. istnieje sieć pełnomocników ds. ochrony praw człowieka w policji. Obecnie na szczeblu centralnym działa Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka. W terenie jego zadania wykonują pełnomocnicy terenowi funkcjonujący w: Komendzie Wojewódzkiej Policji, Komendzie Stołecznej Policji, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Policji, Centralnym Pododdziale Kontrterrorystycznym Policji, Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji oraz 5 szkołach policyjnych. Komendant Główny Policji odpowiada przed Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Do głównych zadań pełnomocników należy promowanie praw człowieka, zaprawienie przestrzegania standardów ochrony praw człowieka w jednostkach policji, a także bieżące monitorowanie działań funkcjonariuszy policji pod kątem poszanowania godności ludzkiej i przestrzegania praw człowieka oraz proponowanie rozwiązań służących utrzymaniu wysokich standardów w tym zakresie. Zadania pełnomocników można powiązać z art. 1-5 Karty Praw Podstawowych, które dotyczą ochrony godności człowieka oraz art. 47- 48 dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości.

³² <https://www.pip.gov.pl/files/130/Sprawozdania/934/Sprawozdanie-PIP-2022.pdf> (dostęp 30/10/2023 r.)

Analiza

Wyżej wymienione organy ochrony praw podstawowych w strukturach policji, w szczególności Pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka zostały powołane w następstwie wielu głosów krytycznych dotyczących braku formalnych kanałów zgłaszania problemów dotyczących praw człowieka i zasady niedyskryminacji w kontekście działań funkcjonariuszy policji. Status prawny, kompetencje i możliwości tych organów w świetle kryteriów przyjętych na potrzeby niniejszej analizy mają ograniczony charakter z punktu widzenia ogólnego systemu mechanizmów ochrony praw podstawowych w Polsce, jednak sam fakt ich ustanowienia był kluczowym krokiem w zakresie ochrony praw jednostki w policji.

Służba Więzienna

Omówienie

Służba Więzienna zgodnie z ustawą z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (*Dz. U. z 2022 r. poz. 2470, z późn. zm.*) jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną. Realizuje ona na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (*Dz. U. z 2023 r. poz. 127*) zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania, kar pozbawienia wolności, środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności oraz kar pozbawienia wolności w systemie nadzoru elektronicznego. Służba Więzienna realizuje ustalenia zawarte w Europejskich Regułach Więziennych, Wzorcowych regułach minimalnych dotyczących postępowania z więźniami oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w tym zapewnia poszanowanie praw osób skazanych na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanych, w szczególności poprzez zapewnienie takim osobom humanitarnych warunków odbywania kary, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej. Zadania Służby Więziennej można odnieść do art. 1-5 Karty Praw Podstawowych, które dotyczą ochrony godności człowieka.

Do podstawowych zadań Służby Więziennej należy prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych; wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej; humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności; ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych; zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa; wykonywanie na terytorium Rzeczypospo-

litej Polskiej tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności jeżeli mają być wykonywane w zakładach karnych i aresztach śledczych i jeżeli wynikają z realizacji orzeczenia wydanego przez właściwy organ; współdziałanie z odpowiednimi formacjami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych.

Analiza

Zakres odpowiedzialności Służby Więziennej w odniesieniu do praw podstawowych jest ograniczony do zachowania minimalnego poziomu przestrzegania praw osób pozbawionych wolności. Dlatego też Służba Więzienna, choć istotna dla ochrony praw podstawowych tych osób nie pełni kluczowej roli z ogólnej perspektywy struktury mechanizmów ochrony praw podstawowych w Polsce. Odgrywa ona jednak ważną rolę w obszarze problemów dotyczących praw podstawowych w miejscach pozbawienia wolności.

Organy zajmujące się prawami podstawowymi w instytucjach wojskowych

Omówienie

Chociaż zastosowanie unijnych standardów praw podstawowych do służb wojskowych jest z zasady ograniczone, jeśli nie wykluczone, to kontrola przestrzegania praw człowieka w wielu obszarach ich działalności stanowi ważną część zakresu działania krajowych instytucji ochrony praw człowieka z uwagi na istniejące tam zagrożenia dla większości podstawowych praw i wolności jednostki. Wymienione poniżej wewnętrzne instytucje wojskowe nie mają szerokich uprawnień i niezależnego statusu, ale samo ich istnienie może odgrywać pewną pośrednią rolę w sprawach indywidualnych lub ogólnych wymagających podjęcia działań przez szefów instytucji wojskowych.

Rada ds. Kobiet w Ministerstwie Obrony Narodowej

Zgodnie z decyzją nr 19/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie funkcjonowania Rady do Spraw Kobiet w resorcie obrony narodowej utworzono Radę do Spraw Kobiet jako przedstawicielstwo żołnierzy - kobiet. **Rada jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Obrony Narodowej w sprawach dotyczących wojskowej służby kobiet.** Nadzór nad działalnością Rady sprawuje Minister Obrony Narodowej. Kadencja Rady trwa 5 lat. Zadania rady można odnieść do art. 23 Karty - równości kobiet i mężczyzn.

Do zadań Rady należy: przedstawianie Ministrowi Obrony Narodowej stanowiska, w formie uchwał, w zakresie spraw związanych z pełnieniem przez kobiety służby wojskowej; przygotowywanie na zlecenie Ministra Obrony Narodowej analiz dotyczących pełnienia służby wojskowej przez żołnierzy - kobiety; identyfikowanie czynników mających wpływ na pełnienie służby wojskowej przez żołnierzy - kobiety; współpraca z Koordynatorem do Spraw Równego Traktowania w resorcie obrony narodowej w zakresie spraw związanych z pełnieniem przez żołnierzy - kobiety służby wojskowej; współpraca z organami przedstawicielskimi żołnierzy zawodowych, organizacjami porządowymi oraz instytucjami państwowymi i międzynarodowymi wraz z ich wyspecjalizowanymi agendami w zakresie spraw wynikających z pełnienia służby wojskowej przez żołnierzy - kobie-

ty; opracowywanie propozycji szczegółowych rozwiązań prawnych związanych z pełnieniem służby wojskowej przez żołnierzy - kobiety; informowanie żołnierzy - kobiet o działaniach podejmowanych przez Radę w zakresie spraw wynikających z pełnienia służby wojskowej przez żołnierzy - kobiety; promowanie zawodowej służby wojskowej żołnierzy - kobiet; opracowywanie regulaminu jej funkcjonowania.

Koordinator ds. dostępności w Ministerstwie Obrony Narodowej

Koordinator do spraw dostępności odpowiada za wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do usług świadczonych przez Ministerstwo Obrony Narodowej oraz monitorowanie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Ponadto koordinator sporządza plan działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w Ministerstwie Obrony Narodowej. Jego rolę można powiązać z art. 26 Karty dotyczącym integracji osób niepełnosprawnych.

Analiza

Opisane powyżej organy ochrony praw podstawowych w instytucjach wojskowych zostały powołane w następstwie wielu głosów krytycznych dotyczących braku formalnych kanałów zgłaszania problemów dotyczących praw człowieka oraz zasady niedyskryminacji. Status prawny, kompetencje i zdolności tych organów w świetle kryteriów przyjętych na potrzeby niniejszej analizy mają ograniczony charakter z punktu widzenia ogólnego systemu mechanizmów ochrony praw podstawowych w Polsce, jednak sam fakt ich ustanowienia był kluczowym krokiem w zakresie ochrony praw jednostki w wojsku.

Pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej ds. Ochrony Praw Człowieka

Omówienie

Do zakresu zadań Pełnomocnika Komendanta Głównego Straży Granicznej do spraw ochrony praw człowieka należy promowanie praw człowieka, zasady równego traktowania oraz zasad etyki zawodowej; monitorowanie działań Straży Granicznej w celu zapewnienia przestrzegania przez nią praw człowieka, zasady równego traktowania oraz zasad etyki zawodowej, a także proponowanie rozwiązań służących utrzymaniu wysokich standardów w tym zakresie; nawiązywanie i prowadzenie współpracy z krajowymi i międzynarodowymi podmiotami zajmującymi się systemową ochroną praw człowieka, etyką zawodową oraz realizacją zasady równego traktowania; współdziałanie z instytucjami i organizacjami pozarządowymi, które mogą wspierać działania Straży Granicznej w dziedzinie ochrony praw człowieka; reprezentowanie Komendanta Głównego Straży Granicznej w krajowych i międzynarodowych spotkaniach i przedsięwzięciach związanych z ochroną praw wolności człowieka, przestrzeganiem zasad etyki zawodowej i realizacją zasady równego traktowania oraz w kontaktach z podmiotami i instytucjami spoza Straży Granicznej; współpraca z pełnomocnikami do spraw ochrony praw człowieka powołanymi przez inne organy i instytucje realizujące zadania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego; sporządzanie informacji, opinii stanowisk i sprawoz-

dań dotyczących ochrony praw człowieka, realizacji zasady równego traktowania i przestrzegania zasad etyki zawodowej; opiniowanie projektów aktów prawnych związanych z ochroną praw człowieka, realizacją zasady równego traktowania oraz etyką zawodową. Zadania pełnomocnika można odnieść do art. 1-5 Karty Praw Podstawowych, które dotyczą ochrony godności człowieka.

Analiza

Pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej do Spraw Ochrony Praw Człowieka jest ważnym i potrzebnym organem w strukturach Straży Granicznej. W świetle dotychczasowej praktyki prowadzenia kontroli granicznych w Polsce należy jednak podkreślić, że organ ten ma jedynie charakter doradczy i nie może podejmować zdecydowanych interwencji w sprawach indywidualnych.

Państwowa Komisja ds. Pedofilii

Omówienie

Na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (*Dz. U. z 2020 r. poz. 2219 z późn. zm.*) Państwowa Komisja ds. Pedofilii prowadzi czynności w zakresie badania przypadków nadużyć seksualnych. Komisja podejmuje działania mające na celu zapewnienie niezwłocznej reakcji organów państwa oraz organizacji i podmiotów w zakresie zwalczania przestępstw seksualnych, a także działania umożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności ich sprawców. Prowadzi również działania prewencyjne i edukacyjne. Zadania komisji można odnieść do art. 1-5 Karty Praw Podstawowych, które dotyczą ochrony godności, a także art. 24 dotyczącego praw dziecka.

Państwowa Komisja ds. Pedofilii w zakresie swojej działalności jest organem niezależnym. W skład komisji wchodzi siedmiu członków: 3 powoływanych przez Sejm (większością 3/5 głosów), 1 powoływany przez Senat (większością 3/5 głosów), 1 powoływany przez Prezydenta, 1 powoływany przez Prezesa Rady Ministrów i 1 powoływany przez Rzecznika Praw Dziecka. Ich kadencja trwa 7 lat.

Analiza

Państwowa Komisja ds. Pedofilii jest ważną instytucją, zwłaszcza w świetle licznych skarg dotyczących pedofilii, które mogą dotyczyć także przypadków przedawnienia karalności (*rationae temporis*). Dotychczas jednak, z uwagi na niejasny zakres kompetencji przyznanych komisji w ustawie, komisja nie funkcjonowała tak sprawnie jak oczekiwano. Ostatnie poprawki do ustawy, przyznające komisji prawo do wszczynania postępowań wyjaśniających pozwolą wkrótce ocenić, czy przyniosły one pożądane przez nią zmiany. W kwietniu 2023 r. przewodniczący Komisji złożył dymisję. Do listopada 2023 r. stanowisko to pozostawało nieobsadzone, co negatywnie wpłynęło na skuteczność działania tej instytucji³³.

³³ Zgodnie z oświadczeniami przedstawionymi podczas konferencji prasowej, która odbyła się 6 czerwca 2023r. <https://pkdp.gov.pl/zaproszenie-na-konferencje-prasowa-panstwowej-komisji/>.

Państwowa Komisja Wyborcza

Omówienie

Państwowa Komisja Wyborcza jest **najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów** (do Sejmu i Senatu, na urząd Prezydenta RP, do organów samorządu terytorialnego i do Parlamentu Europejskiego) oraz referendów (krajowych i lokalnych) w Polsce. Jej rola odnosi się do art. 39-40 Karty, czyli prawa do głosowania. W skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi 9 członków: 1 sędzia Trybunału Konstytucyjnego wskazany przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, 1 sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, 7 osób mających kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, wskazanych przez Sejm. Członków Państwowej Komisji Wyborczej powołuje Prezydent Rzeczypospolitej. Prezydent nie może ich jednak odwołać.

Państwowa Komisja Wyborcza ze względu na swoją rolę może być postrzegana jako organ odpowiedzialny za ochronę praw politycznych, takich jak prawo do głosowania.

Analiza

Odnotowując potencjalną rolę Krajowej Komisji Wyborczej w ochronie prawa do głosowania należy zauważyć, że komisja uważa się za organ administracji wyborczej i zazwyczaj nie komentuje projektowanych zmian w kodeksie wyborczym. Niemniej jednak w ramach swoich obowiązków nadzoruje przestrzeganie prawa do głosowania przez inne organy uczestniczące w organizacji wyborów i referendów.

Izba Adwokacka i Izba Radców Prawnych

Omówienie

Na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wydano 16 ustaw, które stanowią podstawę prawną funkcjonowania **17 samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego**. Samorzady te zrzeszają wszystkie osoby wykonujące dany zawód, więc w pewnym zakresie realizują zadania publiczne. Niektóre z tych podmiotów mogą mieć punkty wspólne z krajowymi strukturami ochrony praw człowieka, np. poprzez izby adwokackie.

Po pierwsze, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej zrzesza adwokatów i radców prawnych z całej Polski, którzy działają w obszarze ochrony praw człowieka. Od 1991 r. Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej podejmuje działania na rzecz ochrony i umacniania wolności i praw obywatelskich zarówno w Polsce, jak i za granicą. Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej podejmuje działania na rzecz ochrony oraz wzmocnienia wolności i praw obywatelskich, zarówno w Polsce, jak i za granicą. Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej opracowuje i zajmuje stanowiska oraz uchwały w bieżących kwestiach dotyczących ochrony praw człowieka, a także podejmuje interwencje w sprawach sytuacji adwokatów w innych krajach. Na przestrzeni ostatnich lat Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej aktywnie angażowała się w proces stanowienia prawa przygotowując opinie legisla-

cyjne toku prac parlamentarnych. Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej i jej członkowie regularnie występowali w charakterze *amicus curiae* w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym (m.in. w sprawach m.in. dotyczących dostępu do obrońcy, kontroli operacyjnej i retencji danych, praktyki stosowania zatrzymania i tymczasowego aresztowania czy postępowania wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzającymi zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób). Każdego roku Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej organizuje kilka konferencji naukowych poświęconych aktualnym problemom związanym z praktyką praw człowieka i wolności obywatelskich. Komisja Praw Człowieka przy NRA cyklicznie opracowuje i przedkłada Komitetowi Ministrów Rady Europy szczegółowe raporty dotyczące wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kluczowych, polskich sprawach. Poprzez aktywny monitoring wykonywania przez Rząd Polski wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyczynia się do rozpowszechniania standardów i orzecznictwa strasburskiego w stosowaniu prawa w Polsce. Członkowie Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej aktywnie angażują się w promocję i ochronę praw człowieka także na poziomie lokalnym. Wielu członków i członkiń Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej prowadzi zajęcia szkoleniowe oraz warsztaty dotyczące standardów ochrony praw człowieka w Izbach Adwokackich w Polsce.

Po drugie, przy Krajowej Izbie Radców Prawnych również działa Komisja Praw Człowieka. Do zadań komisji należy m.in. promowanie w imieniu samorządu radców prawnych powszechnego poszanowania praw człowieka oraz podstawowych wolności; reagowanie na pojawiające się naruszenia praw człowieka, organizowanie kampanii medialnych w celu upubliczniania przykładów łamania praw i wolności oraz przygotowywanie projektów stanowisk organów samorządu dotyczących naruszania tych praw; popularyzacja wiedzy o efektywnej ochronie praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, monitorowanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz monitorowanie stanu wykonywania jego wyroków i decyzji; prowadzenie innych działań przyczyniających się do upowszechniania wiedzy o prawach człowieka i podstawowych wolnościach oraz ich ochronie.

Analiza

Komisje praw człowieka działające w strukturach samorządów zawodów zaufania publicznego, takich jak izby adwokackie i izby radców prawnych, odgrywają istotną rolę w swoich organizacjach, zwłaszcza w odniesieniu do swoich członków - przedstawicieli zawodów prawniczych. Podejmują one również działania edukacyjne skierowane zwłaszcza do osób młodszych.

Organy ds. Praw Człowieka na wyższych uczelniach

Omówienie

Rzecznika akademickiego może powołać każda uczelnia. Rzecznik akademicki jest niezależną, bezstronną osobą, której studenci, pracownicy akademicy i administracyjni mogą w nieformalny lub poufny sposób zgłaszać swoje obawy związane z uczelnią lub jej społecznością. Zadaniem

Rzecznika jest wspieranie pracowników i studentów w rozwiązywaniu konfliktów oraz zapewnienie sprawiedliwego i równego traktowania wszystkich członków społeczności uniwersyteckiej. Rola ombudsmána jest niezależna od struktury zarządzania uniwersytetem. Ponadto, zgodnie z przepisami ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, jednym z podstawowych zadań uczelni jest tworzenie osobom niepełnosprawnym warunków do pełnego udziału w procesie kształcenia i prowadzenia działalności naukowej. Uczelnie mogą zatem powoływać organy działające na rzecz praw człowieka. Na przykład na Uniwersytecie Warszawskim funkcjonują: Rzecznik akademicki, biuro ds. osób niepełnosprawnych, koordynator ds. przeciwdziałania mobbingowi, komisja rektorska ds. przeciwdziałania dyskryminacji oraz główny specjalista ds. równouprawnienia. Ich działalność odnieść do art. 14 Karty - prawo do edukacji, a także art. 21 - zakaz dyskryminacji.

Analiza

Ustanowienie organów ds. praw człowieka na wyższych uczelniach było ważnym etapem rozwoju struktur uniwersyteckich. Są one symbolem większego poziomu świadomości oraz chęci zapewnienia poszanowania praw studentów w środowisku akademickim. Niemniej jednak, ponieważ organy te są osadzone w strukturach uniwersyteckich muszą one współpracować z innymi decyzyjnymi podmiotami, a ich wpływ jest ograniczony do uczelni.

Pełnomocnik Wojewody ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych

Omówienie

W strukturze każdego z urzędów wojewódzkich działa pełnomocnik ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Do zadań pełnomocnika należy m.in. organizowanie spotkań z przedstawicielami mniejszości narodowych i etnicznych w województwie, koordynowanie działań podmiotów administracji rządowej realizujących zadania na rzecz mniejszości, podejmowanie działań na rzecz poszanowania praw mniejszości i przeciwdziałania ich naruszaniu, podejmowanie działań na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości, podejmowanie działań na rzecz poszanowania osób posługujących się językami regionalnymi. Pełnomocnik sporządza roczne sprawozdanie ze swojej działalności, które jest publicznie udostępniane na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zadania pełnomocników można odnieść do artykułów 21-22 Karty dotyczących niedyskryminacji oraz różnorodności kulturowej, religijnej i językowej.

Analiza

Ustanowienie urzędu pełnomocnika wojewody ds. mniejszości narodowych i etnicznych było ważnym etapem rozwoju struktur samorządów wojewódzkich. Z uwagi na obecność mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce istotna jest ochrona ich praw, a organ działający na szczeblu wojewódzkim dysponuje potencjałem w tym zakresie.

Analiza ogólna i stwierdzony potencjał

Metodyka analizy ogólnej

Ogólna ocena przeanalizowanych w niniejszym badaniu instytucji została oparta na następujących **kryteriach**, które miały umożliwić wyciągnięcie ogólnych wniosków na temat interakcji między zidentyfikowanymi instytucjami, jak i bardziej szczegółowe wyniki wskazujące na pewne problemy systemowe oraz słabe punkty struktury ochrony praw człowieka w Polsce:

- spójność opracowanej mapy instytucji;
- stopień złożoności obecnej struktury ochrony praw człowieka;
- ogólna analiza poszczególnych podmiotów przedstawionych na mapie (kwestie systemowe);
- skuteczność interakcji i ram współpracy między podmiotami oraz stopień koordynacji działań poszczególnych podmiotów;
- otwartość na jednostkę i społeczeństwo obywatelskie (na wszystkie zainteresowane strony), w tym widoczność i zrozumiałość systemu.

Wnioski z analizy ogólnej zostały przedstawione w dalszej części zgodnie z tymi kryteriami.

Analizę ogólną poprzedza proponowany graficzny model możliwych synergii między uwzględnionymi na mapie instytucjami.

Model graficzny omówionych organów

Zaproponowany graficzny model możliwej synergii między zidentyfikowanymi instytucjami przedstawia potencjał koordynacyjny niektórych z tych instytucji w zakresie danej działalności lub w danym obszarze (zaznaczono kołem). W przypadku niektórych dziedzin nie da się zidentyfikować pojedynczego centralnego organu odpowiedzialnego za ewentualną koordynację. W modelu graficznym kolorami zaznaczono poszczególne rodzaje potencjału koordynacyjnego.

- **Brązowy** – organy mające potencjał koordynacji ogólnej (międzyobszarowej) na szczeblu centralnym.
- **Ciemnopomarańczowy** - potencjał koordynacji ogólnej (międzyobszarowej)
- **Ciemnozielony** - potencjał koordynacji danego obszaru lub działania, z pewnym potencjałem koordynacji międzyobszarowej lub ogólnej.
- **Granatowy** - potencjał koordynacji danego obszaru lub działania.

- **Żółty** – odrębny potencjał koordynacyjny (pośrednia zdolność koordynacyjna).
- Strzałki i linie wskazują kluczowe osie współpracy.

Objaśnienie przypisania zidentyfikowanych organów do wyżej wskazanych kategorii zamieszczono po modelu graficznym.



Potencjał w zakresie koordynacji ogólnej (międzyobszarowej) na szczeblu centralnym

Strukturę instytucjonalną i funkcjonalną organów zajmujących się prawami człowieka w Polsce można określić jako przykład modelu nie w pełni scentralizowanego, ale dośrodkowego. Wśród przedstawionych instytucji wiodącą rolę w organizowaniu ich wzajemnej współpracy można przypisać **Rzecznikowi Praw Obywatelskich** ze względu na centralną pozycję konstytucyjną tej instytucji, jej bardzo szeroki mandat i kompetencje, a także zasoby, jakimi dysponuje Rzecznik. Chociaż istnieją inne instytucje o randze konstytucyjnej (Rzecznik Praw Dziecka, Najwyższa Izba Kontroli), mają one mniejszy potencjał w zakresie ogólnej koordynacji ze względu na ich ograniczony zakres uprawnień lub specyficzny (ograniczony) rodzaj działalności.

Potencjał koordynacji ogólnej (międzyobszarowej)

Niektóre z przedstawionych instytucji pomimo przypisanego im określonego zakresu działalności pod względem funkcjonalnym odgrywają lub mogą odgrywać istotną rolę w koordynowaniu polityki ochrony praw człowieka w kraju. Jest to szczególnie widoczne w przypadku przedstawionych **komisji parlamentarnych (w tym komisji ds. petycji)**, które korzystając z uprawnień legislacyjnych parlamentu oraz mechanizmu kontroli parlamentarnej (interpelacje poselskie) angażują się w inicjowanie i koordynowanie z różnymi organami szerszej polityki w zakresie praw człowieka. Podobny potencjał może być wykorzystany przez **Ministerstwo Spraw Zagranicznych**, które jako organ rządowy dysponuje szczególnie dużymi zasobami i uprawnieniami. Może ono więc potencjalnie inicjować niezbędne zmiany w ustawodawstwie i praktyce administracyjnej realizując zadania związane z wykonywaniem wyroków ETPC. Istnieją już pewne ramy koordynacyjne (zespoły) wykazują pewien potencjał koordynacji ogólnej.

Potencjał koordynacji danego obszaru lub działania z pewnym potencjałem koordynacji międzyobszarowej lub ogólnej

Wiele z przedstawionych instytucji, pomimo posiadania raczej ograniczonego (specyficznego dla danej dziedziny) mandatu lub nielicznych szerszych uprawnień umożliwiających prowadzenie polityki lub koordynacji w większym zakresie, może przyczynić się do realizacji zadań kontrolnych lub nadzorczych. Jeśli chodzi na przykład o kwestie związane z ochroną konsumentów istnieje już pewna synergia między kluczowymi podmiotami. Głównym organem w tym obszarze jest **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**, którego zakres uprawnień w dziedzinie ochrony konsumentów jest szeroki i obejmuje liczne działania. Niektóre organy działające na rzecz ochrony konsumentów, takie jak Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej czy Stowarzyszenie Konsumentów Polskich już współpracują z UOKiK zapewniając pomoc podczas kontroli i znajomość warunków lokalnych. Należy ponadto zauważyć, że w ramach swoich uprawnień do ochrony konsumentów UOKiK może koordynować prace innych organów działających w tym obszarze, takich

jak Rzecznicy Praw Pasażerów sektora lotniczego oraz kolejowego, Urząd Komunikacji Elektronicznej (już współpracujący z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji), Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Krajowa Izba Gospodarcza (które mogą angażować się w bliższą współpracę dwustronną na rzecz osiągnięcia swoich celów).

Podobnym potencjałem na podstawie swojego umocowania, uprawnień i środków dysponuje **Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych**. Zakres kompetencji urzędu w zakresie praw człowieka jest ograniczony do kwestii ochrony danych. Biorąc jednak pod uwagę coraz szerszą skalę przetwarzania danych w różnych obszarach usług publicznych, dziedzinach i sektorach rynku prywatnego, urząd może w niektórych przypadkach odgrywać ważną rolę w koordynacji polityki ochrony prawa do prywatności (na przykład w związku z uprawnieniami w zakresie ochrony konkurencji lub ochrony konsumentów). Uprawnienia instytucji takich jak **Rzecznik Praw Pacjenta, Rzecznik Praw Dziecka i Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych** (zob. szczególnie oś współpracy z Rzecznikiem Praw Pacjenta) również pozwalają na odgrywanie podobnej roli. Dysponując takim samym statusem i zasobami jak wskazano w odniesieniu do **Ministerstwa Spraw Zagranicznych** pewne inne ministerstwa również mogą odgrywać rolę koordynacyjną w zakresie danej problematyki lub polityki publicznej dotyczącej praw człowieka.

Potencjał koordynacji danego obszaru lub działania

Niektóre z przedstawionych instytucji prowadzą działalność w zakresie ograniczonym głównie do jednego konkretnego obszaru. Z zasady uniemożliwia im to koordynację międzyobszarową, ale mogą one angażować się w działania koordynowane przez inne organy. Tak jest na przykład w przypadku: **Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji**, której umocowanie jest ograniczone do konkretnego obszaru rynku mediów; Państwowej Komisji Wyborczej (czynności administracyjne i nadzór nad wyborami i systemem partii politycznych) czy **Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji** (nadzór nad siłami policyjnymi). Do tej kategorii zaliczono również **Pełnomocnika ds. Ochrony Praw Człowieka w Policji** z uwagi na jego udział i koordynację działań dotyczących niektórych kwestii związanych z prawami człowieka (np. prawa do zgromadzeń) w strukturach wewnętrznych policji.

Odrębny potencjały koordynacyjny (pośrednia zdolność koordynacyjna)

Jak już wspomniano w odniesieniu do niektórych przedstawionych organów, bywają sytuacje, w których pewne instytucje nie wykonujące uprawnień w zakresie ochrony praw człowieka lub związanych z nią ram prawnych wywierają pośredni wpływ na ochronę praw podstawowych i realizację Karty Praw Podstawowych UE. Tak jest w przypadku Najwyższej Izby Kontroli (wykonującej jedynie uprawnienia kontrolne i sprawozdawcze) czy samorządów zawodów zaufania publicznego, które skupiając i reprezentując interesy przedstawicieli zawodów prawniczych w Polsce bardzo często angażują się w debatę publiczną i działania edukacyjne i promocyjne dotyczące ochrony praw podstawowych jako kwestii kluczowej z punktu widzenia interesów ich klientów.

Spójność i zgodność

Ogólny obraz instytucji i innych organów zaangażowanych w ochronę praw podstawowych w Polsce jest złożony, gdyż uzupełniają się one wzajemnie. System ochrony wolności i praw w swoim konstytucyjnym kształcie jest scentralizowany wokół Rzecznika Praw Obywatelskich, z pewnym wyjątkiem odrębnej instytucji Rzecznika Praw Dziecka działającej w zakresie ochrony praw dziecka. Bardziej szczegółowa analiza wykazuje jednak pewien stopień nakładania się niektórych działań i odchodzenia od pierwotnej struktury na przestrzeni czasu. W ciągu ostatnich dwudziestu lat można zaobserwować intensywny rozwój mniejszych wyspecjalizowanych organów pełniących pewne zadania i kompetencje pokrywające się z ogólną misją ochrony praw człowieka w określonych dziedzinach. Tendencja ta uwidoczniła się szczególnie na skutek wdrażania różnych aktów prawnych UE dotyczących ochrony danych oraz funkcjonowania wspólnego rynku (ochrona konsumentów, nadzór nad przepisami antydyskryminacyjnymi, rynek finansowy, ochrona konkurencji).

Chociaż wzrost liczby tych instytucji oraz fakt nakładania się ich kompetencji, które przyczyniają się lub mogą się przyczynić do ochrony praw podstawowych nie jest sam w sobie zjawiskiem negatywnym, to w niektórych obszarach pozostawia wątpliwości co do ostatecznego podziału zadań. Dlatego też instytucje o szerszym zakresie umocowania, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Najwyższa Izba Kontroli zachowują czujność monitorując działania innych podmiotów. Z tej perspektywy mnogość instytucji stanowi istotny potencjał dla osiągnięcia ogólnej skuteczności systemu poprzez właściwie zrównoważony podział obowiązków i środków oraz wewnętrzną kontrolę działań podejmowanych w ramach systemu przez wiele podmiotów. Dla osiągnięcia skuteczności systemu potrzebne są stałe, sprawnie działające struktury komunikacji i współpracy między instytucjami, których obecnie brakuje. Bardziej szczegółowe spostrzeżenia na ten temat zostały przedstawione w części dotyczącej koordynacji.

Złożony charakter mapy systemu

Jak wspomniano powyżej, w ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpił intensywny wzrost liczby instytucji nadzorujących, do których jednostki mogą wnosić skargi dotyczące potencjalnych naruszeń praw człowieka. Wzrost ten spowodował oczywiście większą złożoność systemu, co może ograniczać skuteczność struktury ochrony praw podstawowych w Polsce. Po pierwsze, jak już wspomniano, niektórym z nowo utworzonych instytucji przypisano zadania, w efekcie których mogą powstać sytuacje nakładania się kompetencji. W większości przypadków ustawodawca nie określił precyzyjnie zasad postępowania/współpracy w sytuacji takiego konfliktu. Ostateczne rozstrzygnięcie takich spraw pozostawiono samym instytucjom, które robią to w drodze dialogu, dopuszczając także działania wspólne lub (w przypadku niezgodności opinii) działania równoległe. Choć sytuacja ta jest korzystna z punktu widzenia osób fizycznych, które mogą kierować roszczeniami zarówno do instytucji sektorowych jak i ogólnych, to w wielu przypadkach brak jasności podziału kompetencji prowadzi do przerzucania odpowiedzialności i odmowy realizacji takich roszczeń. Stanowi to istotne zagrożenie dla realizacji prawa do skutecznej ochrony praw podstawowych.

Warto zauważyć, choć brak jest szczegółowych badań na ten temat, że w wielu przypadkach wspomniane wyżej problemy takie jak przerzucanie się odpowiedzialnością wynikają prawdopodobnie z braku wzajemnej świadomości istnienia i rozumienia działań poszczególnych instytucji zaangażowanych w ochronę praw człowieka w Polsce. W praktyce wielu urzędników instytucji opisanych w niniejszym badaniu może nie zdawać sobie sprawy z powiązań między kompetencjami tych instytucji a uprawnieniami innych podmiotów. Wynika to po części z braku precyzyjnych ram legislacyjnych i doktrynalnych odnoszących się do wzajemnych relacji i zbieżności zadań. Na przykład w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa przewiduje, że instytucje, do których Rzecznik kieruje pisma i zalecenia są zobowiązane z nim współpracować.³⁴ W praktyce nie oznacza to jednak, że zalecenia Rzecznika są wiążące lub możliwe do wyegzekwowania, gdyż konstytucyjne ramy działania krajowej instytucji ds. praw człowieka w Polsce nie przewidują żadnej koordynacji formalnej. W tym świetle większy wpływ współpracy na ostateczną koordynację zadań wymagałby większej komunikacji i kanałów współpracy opartych na dialogu.

Interakcje i koordynacja działań

Po pierwsze, chociaż w Polsce istnieją pewne sieci podmiotów zaangażowanych w ochronę praw człowieka to działają one zazwyczaj w wymiarze pionowym (sieci międzynarodowe) lub są ściśle ograniczone do danego obszaru działalności, a nie obejmują instytucji o potencjalnie pokrywających się lub szerszych kompetencjach. Sieci bardziej poziome oraz międzysektorowe/globalne pomogłyby wyzwolić potencjał skoordynowanych działań, również poprzez zwiększenie świadomości na temat wzajemnych możliwości i współdziałania zarówno wśród takich podmiotów, jak i ogółu społeczeństwa.

Po drugie w wielu przypadkach, jeśli nawet dana instytucja uczestniczy w pewnych ramach współpracy, to celem i skutkiem tego uczestnictwa rzadko jest szeroko zakrojona systemowa koordynacja wysiłków, a częściej zwykła wymiana wiedzy i doświadczeń między urzędnikami. W większości taka współpraca ogranicza się do odrębnych jednorazowych inicjatyw, takich jak konferencje naukowe czy debaty, których wynikiem jest wzajemna wymiana podmiotów zajmujących się prawami człowieka. Chociaż może to pośrednio przynieść pewne efekty w zakresie koordynacji, to istniejące horyzontalne ramy krajowe i platformy dialogu lub współpracy są w dużej mierze niewystarczające, zwłaszcza w porównaniu do ugruntowanych i sformalizowanych stałych sieci współpracy.

Jeśli chodzi o koordynację działań organów ochrony praw człowieka w Polsce, to obecnie brakuje jej szerokiego zakresu i struktury organizacyjnej. Jest to szczególnie widoczne w sprawach, w których problemy dotyczące praw człowieka mają charakter międzysektorowy. Lepsza koordynacja systemu byłaby nie tylko sposobem na przezwycięzenie rosnącej złożoności systemu instytucji ochrony praw człowieka, ale także metodą bardziej skutecznego osiągnięcia wyników i podziału zadań. Jak wynika z poszczególnych ocen zawartych powyżej, zwłaszcza dotyczących trzeciej kategorii opisanych instytucji, wiele wyspecjalizowanych podmiotów sektorowych ma bardzo duży

³⁴ Zob. art. 17 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

potencjał w zakresie skuteczności działania. Potencjał ten wiąże się z posiadaniem specjalistycznej wiedzy i doświadczeń w danym zakresie lub też ze znajomością danego obszaru w przypadku niescentralizowanych organów lokalnych. Inwestowanie w takie instytucje i zapewnienie lepszej koordynacji działań mogłoby pomóc w rozwiązaniu problemów związanych z nadmiernym obciążeniem centralnych instytucji ochrony praw człowieka. W wyniku utworzenia szerszych sieci współpracy właściwe podmioty mogłyby także dowiedzieć się więcej o sobie nawzajem, co pozwoliłoby lepiej zrozumieć złożoność systemu na poziomie instytucjonalnym.

Jeśli chodzi o koordynację należy ponadto zauważyć, że w Polsce brakuje ogólnej krajowej strategii ochrony praw człowieka. Niektóre organy, głównie funkcjonujące w ramach rządu i ministerstw opracowały własne strategie ochrony praw człowieka. Skupiają się one jednak na problematyce poszczególnych sektorów, a nie na ogólnie rozumianej ochronie praw człowieka. Strategie te są ponadto rzadko dostosowane do polskich realiów ochrony praw człowieka. Często stanowią one wyłącznie odzwierciedlenie międzynarodowych strategii i wytycznych (zob. np. strategia ochrony praw osób niepełnosprawnych na lata 2020-2030, która opiera się na wytycznych ONZ i została negatywnie oceniona przez Rzecznika Praw Obywatelskich³⁵). W tym kontekście należy stwierdzić, że nie jest obecnie jasne, czy Polska utworzyła już punkt kontaktowy ds. Karty Praw Podstawowych UE i jakiej instytucji przypisano tę rolę. Podczas tworzenia ram zapewniających zgodność realizacji funduszy europejskich z Kartą Praw Podstawowych przyjęto, że w każdej instytucji zarządzającej będzie działał koordynator ds. Karty. Nie jest jednak jasne, czy powstanie krajowy punkt kontaktowy ds. Karty.

Otwartość i zrozumiałość systemu

Większość instytucji działających w ramach struktury ochrony praw człowieka w Polsce wykazuje wystarczający stopień otwartości. Osoby fizyczne mogą zwrócić się do nich ze skargą i/lub wnioskiem, a instytucja w większości przypadków musi taką skargę/wniosek przeanalizować i udzielić odpowiedzi na temat podjętych działań. Skargi i/lub wnioski często mogą być składane na wzorcowych formularzach udostępnionych na stronach internetowych instytucji. **Większość instytucji przyjmuje skargi i/lub wnioski składane osobiście w formie ustnej lub pisemnej, pocztą lub drogą elektroniczną.** Ogólnie rzecz biorąc wymogi formalne dotyczące skutecznego złożenia wniosku/skargi są niewygórowane, co pozwala na rozpatrzenie większości z nich i gwarantuje dostępność instytucji.

Większość instytucji stara się zapewnić swoją widoczność poprzez obecność w mediach, czasami dostosowując się do transformacji cyfrowej i aktywnie korzystając z mediów społecznościowych. Poza nielicznymi wyjątkami, takimi jak Rzecznik Praw Obywatelskich, który często wyraża swoje opinie i podejmuje działania dotyczące spraw bieżących i zmian legislacyjnych, które mogą wpływać na ochronę praw człowieka, większość instytucji rzadko podejmuje aktywność i wyraża obawy nawet w sprawach pozostających w obszarze ich zainteresowania. Obecność i widoczność takich instytucji w mediach głównego nurtu jest zatem ograniczona.

³⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/uwagi-rpo-do-projektu-strategii-na-rzecz-osob-z-niepelnosprawnosciami>

Wnioski

Niniejsze sprawozdanie przedstawia **krajowe struktury ochrony praw człowieka w Polsce**. Prezentuje ono polskie struktury ochrony praw człowieka w szerokim ujęciu. Opisuje wszystkie organy i/lub jednostki parlamentarne i rządowe zajmujące się prawami podstawowymi, organy niezależne i inne organy o szerokich kompetencjach w zakresie praw podstawowych (krajową instytucję do spraw praw człowieka, organy do spraw równego traktowania, odpowiednie instytucje Rzeczników), a także inne podmioty właściwe dla wybranych praw podstawowych. Omawia zakres ich uprawnień, zdolności funkcjonalne i praktykę działania, a w dalszej części zawiera krótki analityczny przegląd ich roli w ogólnym systemie ochrony praw człowieka w Polsce.

Jednym z kluczowych wniosków z niniejszego sprawozdania jest **wzrost liczby krajowych podmiotów zajmujących się ochroną praw człowieka w Polsce**. W ostatnich latach utworzono szereg takich podmiotów zarówno w organach i/lub jednostkach parlamentarnych i rządowych, jak i wśród innych organów właściwych dla wybranych praw podstawowych. Dlatego też obecny system wydaje się być na rozdrożu pomiędzy pierwotnie przyjętym scentralizowanym systemem ochrony praw podstawowych, a postępującym wzrostem liczby wyspecjalizowanych organów sektorowych, który w części jest wynikiem wdrażania prawa UE. Może to być postrzegane jako zjawisko pozytywne w tym sensie, że powoduje decentralizację systemu ochrony praw człowieka, który dotychczas skoncentrowany był głównie na działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich. Obecna struktura może więc przyczynić się do ogólnie rozumianej ochrony praw podstawowych. Niemniej jednak mogłaby skorzystać na ustanowieniu systemu szerszej współpracy, umożliwiającego lepszy podział zadań między instytucjami i organami w sytuacjach wystąpienia systemowych zagrożeń dla ochrony praw człowieka.



Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Infolinia Obywatelska: 800 676 676

bip.brpo.gov.pl